



3 | 2004

57. Jg., 6.–7. KW, 13. Februar 2004

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Hagen Lesch, Wernhard Möschel, Claus Schnabel,
Martin Kannegiesser, Friedhelm Pfeiffer, Reinhard Bispinck
und Hartmut Seifert*

- Betriebsvereinbarung versus Tarifsystem

Spring Conference 2004

Jim O'Neill

- Economic Outlook: 2004 Global recovery – 2005 the US
Loses Steam

Daten und Prognosen

Wolfgang Nierhaus

- Wirtschaftskonjunktur 2003: Prognose und Wirklichkeit

Oscar-Erich Kuntze

- Dänemark: Wirtschaftskraft dank anhaltender Reformen

Im Blickpunkt

Rigmar Osterkamp

- Demographische Altersquotienten

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest Januar 2004

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Betriebsvereinbarung versus Tarifsystem

3

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Es geht um die Frage, ob auch in Zukunft die zentralen Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen im Wesentlichen durch branchenbezogene, verbindliche Verbandstarifverträge festgelegt werden sollen oder ob der Betrieb zur wichtigsten Aushandlungsebene für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen werden soll. Dr. *Hagen Lesch*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, bezweifelt allerdings, dass dies vorteilhaft sei: »Mit einer Beseitigung des im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Tarifvorrangs entstünde alternativ die Möglichkeit, mit dem Betriebsrat zu verhandeln. Ob dies den Unternehmen aber tatsächlich Vorteile bringen würde, ist umstritten.« Für Prof. Dr. *Wernhard Möschel*, Universität Tübingen, sollte in Zukunft nicht die Betriebsvereinbarung, sondern der individuelle Arbeitsvertrag funktionsfähig gemacht werden. Auch PD Dr. *Friedhelm Pfeiffer*, ZEW Mannheim, unterstreicht dies: »Um die Aggressivität der Lohnbildung in Deutschland abzumildern, wäre es wahrscheinlich hilfreicher, die Betriebsebene zu umgehen und die Privatautonomie zu stärken.« Prof. Dr. *Claus Schnabel*, Universität Erlangen-Nürnberg, betont, dass »da weder überbetrieblichen kollektiven noch betrieblichen oder individuellen Regelungen ein durchweg besseres Problemlösungspotential zugesprochen werden kann, ... (die) Gesetzgeber und Rechtsprechung darauf achten (sollten), dass alle diese Möglichkeiten auch für die Vereinbarung von Löhnen und Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehen«. *Martin Kannejesser*, Arbeitgeberverband Gesamtmetall, fordert, dass die jeweils zuständigen Tarifparteien in ihren Branchentarifverträgen die konkreten betrieblichen Gestaltungsspielräume erweitern sollten, indem sie freiwillige Optionen eröffnen, die innerhalb bestimmter Bandbreiten von den Betriebsparteien ausgefüllt werden könnten. Dagegen vertreten Dr. *Reinhard Bispinck* und Dr. *Hartmut Seifert*, WSI, die Ansicht, dass ein radikaler Systemwechsel zugunsten betrieblicher oder gar individueller Aushandlungssysteme problematische Folgen hätte: »Vom (Flächen-)Tarifsystem blieben letztlich nur noch seine Ordnungs- und Befriedungsfunktion, die dann aber auch zwangsläufig erodieren würden. Betriebliche Lohnkonflikte werden sich (vermutlich) gerade in komplex vernetzten und damit störanfälligen Industriezweigen verschärfen. Auch die makroökonomische Stabilisierungsfunktion einer an branchen- und gesamtwirtschaftlichen Indikatoren orientierten Lohn- und Einkommensentwicklung würde ausgehöhlt... Ein Festhalten am bewährten Mix aus verbindlichen kollektiven Mindeststandards und betrieblichen Flexi-Spielräumen hat demgegenüber den Vorteil, dass die Orientierungsfunktion von Flächentarifverträgen erhalten bleibt, das Risiko eines unkontrollierten Lohnwettbewerbs vermieden wird, Betriebe aber gleichzeitig Spielraum für wettbewerbsstärkende Restrukturierungen erhalten.«

International Spring Conference 2004

Economic Outlook: 2004 Global recovery – 2005 the US Loses Steam

24

Jim O'Neill

Am 18. und 19. März 2004 findet in der britischen Botschaft in Berlin die diesjährige »CESifo International Spring Conference« statt. Am ersten Tag werden die wirtschaftlichen Perspektiven wichtiger Weltregionen im Frühjahr 2004 behandelt. Im Mittelpunkt des zweiten Tages steht die konjunkturelle Entwicklung in bedeutenden Branchen der europäischen Industrie. *Jim O'Neill* von Goldman Sachs wird einer der Referenten sein. Hier gibt er eine kurze Einschätzung zur Entwicklung der Weltwirtschaft und der Wirtschaft in den USA im Jahr 2004.

Daten und Prognosen

Wirtschaftskonjunktur 2003: Prognose und Wirklichkeit

26

Wolfgang Nierhaus

Zum dritten Mal in Folge blieb die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland hinter den Erwartungen der professionellen Auguren zurück. Damit hat sich 2003 rückblickend als ein weiteres Jahr der enttäuschten Konjunkturoffnungen erwiesen; zu dem für den Arbeitsmarkt dringend benötigten Aufschwung ist es wieder nicht gekommen. Schon im Herbstgutachten 2002 hatten die Wirtschaftsforschungsinstitute die im Frühjahr abgegebene Wachstumsprognose für das Jahr 2003 um 1 Prozentpunkt auf 1,4% herunterkorrigiert. Von dem Schätzfehler für die Wachstumsrate des realen BIP in Höhe von 1,1 Prozentpunkten entfallen 0,9 Prozentpunkte auf die Revision des konjunkturellen Verlaufs der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Die restlichen 0,2 Prozentpunkte gehen zu Lasten der Entwicklung im zweiten Halbjahr 2002. Maßgeblich für die Fehleinschätzung der konjunkturellen Dynamik insbesondere im ersten Halbjahr 2003 war einmal das außenwirtschaftliche Umfeld, das sich ungünstiger entwickelte, als ursprünglich angenommen worden war. Binnenwirtschaftlich dämpfte die zu Jahresanfang wirksam gewordene Anhebung von indirekten Steuern und Sozialabgaben. In der zweiten Jahreshälfte wurde die Konsumentenstimmung durch das Hin und Her um neue Sozialreformen bzw. durch die Unsicherheit über das ob und wie des Inkrafttretens der dritten Stufe der Steuerreform 2000 beeinträchtigt.

Dänemark: Wirtschaftskraft dank anhaltender Reformen

30

Oscar-Erich Kuntze

2003 dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt in Dänemark das Volumen vom Vorjahr nur geringfügig übertroffen haben. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage deutlich, die Arbeitslosenquote stieg im Jahresdurchschnitt auf 5³/₄%. Die Lebenshaltungskosten nahmen um 2% zu. 2004 dürfte das reale BIP um annähernd 2% expandieren. Auf dem Arbeitsmarkt verändert sich die Lage kaum, und die Arbeitslosenquote dürfte nur geringfügig gegenüber 2003 sinken (5¹/₂%). Die Konsumentenpreise erhöhen sich im Jahresdurchschnitt um reichlich 1¹/₂%. 2005 wird das BIP um ca. 2¹/₂% steigen. Die Arbeitslosenquote wird 5% und die Preissteigerung 2% betragen.

Im Blickpunkt

Demographische Altersquotienten: Ihre langfristige Entwicklung im internationalen Vergleich

39

Rigmar Osterkamp

Der demographische Alterungsprozess ist nicht auf die Länder hohen Lebensstandards beschränkt. Der Alterslastquotient (das Verhältnis der Personen von 65 Jahren und älter zu den wirtschaftlich Aktiven zwischen 15 und 64 Jahren) ist z.B. auch in Afrika im Ansteigen begriffen. Jedoch ist der Quotient dort kleiner als in den reichen Ländern.

ifo Konjunkturtest Januar 2004 in Kürze

42

Hans G. Russ

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands stieg im Januar 2004 bereits zum neunten Mal in Folge an. Die erneute Besserung des Indikators resultiert aus der weniger negativen Beurteilung der aktuellen Geschäftssituation, während sich an den optimistischen Erwartungen nichts veränderte. In den neuen Bundesländern hellte sich das Geschäftsklima ebenfalls auf. Hier besserten sich jedoch nur die Erwartungen, während die Geschäftslage leicht nach unten tendiert.

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Es geht um die Frage, ob auch in Zukunft die zentralen Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen im Wesentlichen durch branchenbezogene, verbindliche Verbandstarifverträge festgelegt werden sollen oder ob der Betrieb zur wichtigsten Aushandlungsebene für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen werden soll.

Der Flächentarifvertrag: Konditionenkartell im Wandel

Wettbewerb und Arbeitsmarkt

In Deutschland werden die Arbeitsbedingungen überwiegend kollektiv geregelt. Rund 70% der Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit Bindung an einen Firmen- oder Flächentarifvertrag. Dies beruht im Wesentlichen auf einer im Tarifvertragsgesetz angelegten Hierarchie, die dem kollektiven Tarifvertrag Vorrang vor der Betriebsvereinbarung und dem Einzelarbeitsvertrag einräumt. So schließt das Betriebsverfassungsgesetz aus, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die entweder durch Tarifverträge geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, Gegenstand von Betriebsvereinbarungen sein können (Tarifvorrang). Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zwingt tarifungebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Anwendung von Tarifnormen. Und das so genannte Günstigkeitsprinzip schränkt die individuelle Vertragsfreiheit ein: Betriebliche Bündnisse für Arbeit, bei denen Arbeitnehmer tarifgebundener Betriebe einer untertariflichen Bezahlung zustimmen, um ihr Arbeitsplatzrisiko zu mindern, stehen unter dem Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien.

Infolge dieses tarifvertraglichen Kollektivvorrangs wird das deutsche System der Lohnfindung von überregionalen Branchentarifverträgen dominiert. Diese Flächentarifverträge sind rechtlich gesehen Konditionenkartelle, also Vereinbarungen, die eine einheitliche Anwendung von Normen zum Inhalt haben (Brockner 2003, 1). Die Monopolkommission (1994, Tz. 880) interpretiert sie ökonomisch als »Mindestpreiskartelle für das Angebot von Arbeitsleistungen«.

Dass Konditionenkartelle vom Kartellverbot ausgenommen sind, wird mit strukturellen Besonderheiten des Arbeitsmarktes begründet, die eine effiziente Allokation der Ressourcen im Wege eines funktionsfähigen Wettbewerbs nicht erwarten ließen. Im Mittelpunkt steht die Befürchtung, der einzelne Arbeitnehmer sei dem Arbeitgeber strukturell unterlegen, weil der Arbeitgeber nicht nur rechtlich, sondern – im Gegensatz zum Arbeitnehmer – auch wirtschaftlich frei sei. Durch die wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Arbeitsverhältnis müsse der einzelne Arbeitnehmer Lohnangebote akzeptieren, die unter dem Wert seiner Arbeitsleistung liegen. Zudem bestehe die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs. Kollektive Mindestnormen für Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen sollen den drohenden Unterbietungswettbewerb stoppen und die strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers ausgleichen. Somit dienen Konditionenkartelle nicht der Vermachtung des Arbeitsmarktes, sondern der Herstellung eines Gleichgewichts gegenüber der anderen Marktseite (Rieble 2000, 204).

Die Dominanz des Flächentarifvertrags ergibt sich ferner aus einem politökonomischen Interesse der Tarifparteien (Lesch 2000, 61 ff.). Die Arbeitgeber sparen durch überregionale Branchentarifverträge Transaktionskosten und profitieren von deren Befriedungs- und Kartellfunktion. Konflikte werden von der Betriebs- auf die Verbandsebene übertragen und die brancheneinheitliche Friedenspflicht stabilisiert die Rahmenbedingungen einer vernetzten Wirtschaft. Durch die Standardisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen wird die Preiskonkurrenz der Unternehmen unter-



Hagen Lesch*

* Dr. Hagen Lesch ist Leiter des Referats »Lohn- und Tarifpolitik« im Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

einander entschärft, wenngleich die Bedeutung der Kartellfunktion durch wachsende Außenseiterkonkurrenz und den zunehmenden internationalen Wettbewerb immer mehr abnimmt. Den Gewerkschaften nützt der Flächentarifvertrag, weil er hilft, das Prinzip »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« möglichst umfassend umzusetzen. Außerdem verleiht er ihr den Status einer gesellschaftspolitisch relevanten Kraft.

Der Flächentarifvertrag in der Kritik

Allerdings werfen Erosionstendenzen, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und der wachsende internationale Wettbewerbsdruck die Frage auf, ob Flächentarifverträge ökonomisch überhaupt noch sinnvoll sind. Nach der so genannten Hump-shape-Hypothese führen branchenweite Lohnverhandlungen zu einer schlechteren makroökonomischen Performance als dezentral oder zentral geführte. Hierfür seien zwei Effekte verantwortlich. Bei dezentralen Verhandlungen auf der Unternehmens- oder Betriebsebene Sorge ein starker Wettbewerbsdruck für eine moderate (an der Produktivitätsentwicklung orientierte) Lohnentwicklung, während zentral, also gesamtwirtschaftlich verhandelnde Tarifparteien die Wirkungen ihrer Tarifabschlüsse auf die gesamte Volkswirtschaft berücksichtigten. Nominallohn erhöhungen, die über den Produktivitätszuwachs hinausgingen, stießen Preiswirkungen an, die den Reallohnanstieg wieder aufzehrten. Da dieser Effekt in zentralen Verhandlungen internalisiert werde, komme es zu lohnpolitischer Disziplin. Auf der Branchenebene wirkten weder der Wettbewerbs- noch der Internalisierungseffekt, so dass die Lohndisziplin hier geringer ausfalle.

Ein Blick auf die Lohnentwicklung in Deutschland stellt dem Flächentarifvertrag tatsächlich ein schlechtes Zeugnis aus. Seit 1970 sind die Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer fast ausnahmslos stärker als der Produktivitätszuwachs angestiegen. Dadurch waren die Unternehmen gezwungen, den durch den Wertschöpfungszuwachs nicht gedeckten Lohnkostenanstieg entweder in Form höherer Preise an die Konsumenten weiterzugeben oder durch den Abbau von Arbeitsplätzen aufzufangen. Selbst wenn man zum lohnpolitischen Verteilungsspielraum den Anstieg der Produzentenlöhne hinzurechnet, stehen 18 moderaten Jahren immerhin 14 mit überreiztem Verteilungsspielraum gegenüber (Lesch 2002, 45). Die Lohnpolitik war mithin kaum beschäftigungs-, sondern überwiegend verteilungsorientiert. Auch an der Entwicklung der Lohndrift zeigt sich, dass die Tariflöhne zwar Mindestlöhne im juristischen, aber nicht im ökonomischen Sinne sind: Während die Effektivlöhne in den fünfziger und sechziger Jahren schneller als die Tariflöhne wuchsen, schwächte sich die Lohndrift in den siebziger und achtziger Jahren allmählich ab. In den neunziger Jahren war die Lohndrift dann durchweg negativ. Offenbar konnten viele Unternehmen die Tariflohnsteigerungen nicht mehr verkraften. Dort, wo es möglich war, führte dies zu einem Abbau übertariflicher Leistungen.

Neben mangelnder Lohnzurückhaltung wird ein weiterer Nachteil von Flächentarifverträgen darin gesehen, dass sich die Lohnzuwächse hierzulande am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs oder häufig auch am Abschluss einer bestimmten Pilotbranche orientieren würden. Je zentraler verhandelt werde, desto weniger könne die wirtschaftliche Situation einzelner Teilbranchen oder Betriebe berücksichtigt werden.

Betriebsvereinbarungen als Alternative?

In den letzten Jahren haben immer mehr Unternehmen diese Probleme durch den Abschluss von Firmentarifverträgen auszuräumen versucht. Im Jahr 2002 regelten mehr als 7000 Firmen ihre Löhne und Arbeitsbedingungen selbstständig, 1990 waren es nur knapp 2500. Da die Unternehmensleitung in der Regel aber immer noch mit derselben Gewerkschaft wie beim Flächentarifvertrag verhandelt, wird ein Firmentarifvertrag auf Dauer kaum günstiger als ein Flächentarifvertrag sein. Mit einer Beseitigung des im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Tarifvorrangs entstünde alternativ die Möglichkeit, mit dem Betriebsrat zu verhandeln. Ob dies den Unternehmen aber tatsächlich Vorteile bringen würde, ist umstritten (Lesch 2000, 67 ff.; Franz 2001, 82 f.; Schnabel 2003, 38).

Aufgrund unterschiedlicher Mitbestimmungsrechte dürften sich Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene in Deutschland anders als etwa in Großbritannien auswirken. Denn hierzulande müsste bei betrieblichen Konflikten berücksichtigt werden, dass die Betriebsräte über ihre umfassenden Mitbestimmungsrechte einen erheblichen Einfluss auf die Betriebssteuerung haben. Beispielsweise könnten sie durch eine Verweigerungshaltung bei Einstellungsfragen, Kündigungen oder Mehrarbeit Druck auf die Unternehmensleitungen ausüben, bei Lohnfragen Zugeständnisse zu machen. In einem Land wie Großbritannien, das praktisch keine Mitbestimmungsrechte kennt, ließe sich keine entsprechende Drohkulisse aufbauen.

Ferner ist zu beachten, dass Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene nicht »asymmetrisch« wirken: Zwar zeigen die Erfahrungen vieler betrieblicher Bündnisse für Arbeit, dass Verhandlungen mit den Betriebsräten im Krisenfall eine Kostenentlastung bringen (z.B. Berthold et al. 2003). Es gibt aber kaum empirische Erkenntnisse darüber, wie sich die Betriebsräte verhalten, wenn eine Krise erfolgreich gemeistert worden ist. Möglicherweise vollzieht sich der Lohnanstieg im Aufschwung schneller und nachhaltiger als bei Flächentarifverhandlungen (Fitzenberger und Franz 2000, 203). Machen die Beschäftigten eines Betriebs hierbei ihre Lohnforderungen auch von den Ergebnissen in anderen Betrieben oder von Branchenstandards abhängig, sind Neideffekte zu erwarten, die negativ auf die Produktivität

wirken. Im Aufschwung drohen Nachholdebatten, die das Betriebsklima belasten, die Löhne hochschaukeln und die Lohndifferenzierung mindern können. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Betriebsräte, die Arbeitsbedingungen aushandeln, ein Streikrecht fordern werden.

Drittens sind nicht nur Gewerkschaften, sondern auch Betriebsräte Institutionen, die ihr Verhalten stark an eigenen Interessen – z.B. dem Erhalt oder der Verbesserung des erlangten Status – als an den wirtschaftlichen Voraussetzungen zum Erhalt eines hohen Beschäftigungsstands ausrichten. Da die Wiederwahl von Betriebsräten allein von den Beschäftigten (insbesondere den Bestandsschutzinteressen der Stammebelegschaft) abhängt, ist der Zielkonflikt zwischen Löhnen und Beschäftigung bei Betriebsräten möglicherweise schwächer als bei Gewerkschaften ausgeprägt. Außerdem könnte der positive Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigung auf der Verbandsebene eher vermittelbar sein als auf der Betriebsebene (Fitzenberger und Franz 2000, 203).

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Betriebsrat ein Interesse daran hat, eine möglichst große Belegschaft zu vertreten, da eine große Belegschaft sein Ansehen fördert und die Zahl der freizustellenden Betriebsräte von der Betriebsgröße abhängt. Dem Lohnsetzungsspielraum werden weitere Schranken dadurch gesetzt, dass auch ein insiderdominierter Betriebsrat dem Beschäftigungsaspekt (gerade im Krisenfall) Rechnung tragen muss. Handelt der Betriebsrat Löhne aus, würde sich der einzelne Arbeitnehmer bei der Wahl des Betriebsrats natürlich auch die Frage stellen, für welche Lohnpolitik und welches Entlassungsrisiko ein Kandidat steht. Betriebliche Bündnisse für Arbeit unterscheiden sich von Branchentarifverhandlungen ja gerade dadurch, dass über Lohnhöhe und Beschäftigung verhandelt wird. Gerade sie verdeutlichen der Belegschaft, wie wichtig der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung auf Betriebsebene ist. Mit der EU-Osterweiterung wird dieses Bewusstsein weiter wachsen.

Aus theoretischer Sicht bleibt also unklar, ob Betriebsvereinbarungen Flächentarifverträgen vorzuziehen sind. Auch international vergleichende Untersuchungen lassen nicht erkennen, ob es eine optimale Tarifverhandlungsebene gibt (Franz 2001, 76 ff.). Länder wie Irland, Finnland oder die Niederlande haben mit einer zentral koordinierten Lohnpolitik im Rahmen von Sozialpakten gute Erfahrungen gemacht. In Großbritannien oder Neuseeland ging hingegen eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen auf die Unternehmensebene Hand in Hand mit einer verbesserten Arbeitsmarktpflege. In diesen Ländern wurde mit der Dezentralisierung der Tarifverhandlungen allerdings auch die Macht der Gewerkschaften beschränkt.

Reform des Flächentarifvertrags

Die Gewerkschaften sind ein wichtiger institutioneller Faktor der Lohnfindung. Je stärker sie sich den Interessen der Arbeitsplatzbesitzer verpflichtet fühlen, desto langsamer reagieren sie auf den steigenden internationalen Wettbewerbsdruck. Die Insiderorientierung erklärt, warum sich der Flächentarifvertrag in der Vergangenheit nur langsam an die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst hat. Zunächst wurden nach der schweren Rezession von 1992/93 in einigen Tarifbereichen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung geschlossen, die den Betrieben erlauben, im Krisenfall Arbeitszeiten und Löhne zu kürzen. In den letzten Jahren sind unter dem wachsenden Druck der inneren und äußeren Erosion des Flächentarifvertrags auch im Entgeltbereich viele Öffnungsklauseln vereinbart worden. Da die Gewerkschaften der Öffnung der Tarifverträge für Betriebsvereinbarungen aber nach wie vor defensiv gegenüberstehen, unterliegen die meisten Öffnungsklauseln einem Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien und bleiben auf betriebliche Notsituationen beschränkt.

Durch den Zustimmungsvorbehalt muss eine Geschäftsführung, die eine Öffnungsklausel nutzen will, die Gewerkschaft, die oftmals nur eine Minderheit der Belegschaft vertritt, ausführlich über die Geschäftslage informieren. Dies hält manche Unternehmensleitung davon ab, eine Öffnungsklausel in Anspruch zu nehmen. Lieber entzieht sie Teile des Unternehmens dem Einfluss der Gewerkschaften durch Outsourcing, verlagert Teile der Produktion ins kostengünstigere Ausland oder – das gilt vor allem für kleine und mittlere Betriebe – tritt gar ganz aus dem Arbeitgeberverband aus.

Die Beschränkung vieler Öffnungsklauseln auf betriebliche Notsituationen schränkt die Flexibilität der Unternehmen ein. Anstatt den Unternehmen im Krisenfall Luft zu verschaffen, sollten Öffnungsklauseln auch zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden können. Diese Idee ist in einigen Branchen (wie z.B. in der Chemischen Industrie) auch aufgegriffen worden.

Öffnungsklauseln sind notwendig, um der Branchenheterogenität besser Rechnung zu tragen. Außerdem führen un-konditionierte Öffnungsklauseln zu mehr Wettbewerb, da die Betriebsparteien mehr Kompetenzen erlangen. Wollen die Verbandstarifparteien ihren Einfluss wahren, müssen sie ihre Tarifpolitik stärker auf die Bedürfnisse der weniger produktiven Grenzbetriebe zuschneiden. Denn in dem Maße, wie Tarifnormen durch Lohnzurückhaltung wieder zu Mindeststandards im ökonomischen Sinne mutieren, nähme auch die Zahl der Betriebe ab, die auf Öffnungsklauseln angewiesen sind. Gleichzeitig würden wieder mehr Unternehmen in die Lage versetzt, übertariflich zu entlohnen. Der Lohn könnte seine allokativen Funktion besser wahrnehmen.

Eine immer stärkere Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln ist auf Dauer aber kein Ersatz für eine beschäftigungsfördernde Tariflohnpolitik. Im Gegenteil: Berücksichtigt eine Gewerkschaft ex ante, dass der Tariflohn bei ungünstiger Entwicklung in einem Betrieb nicht mehr wirksam ist, nimmt sie in den Flächentarifverhandlungen möglicherweise weniger Rücksicht auf ertragsschwache Betriebe und schöpft stattdessen ein Maximum des Verteilungsspielraums ertragsstarker Unternehmen ab (Fitzenberger und Franz 1999, 227).

Aufgabe des Gesetzgebers

Das derzeit bestehende Tarifvertragssystem bietet zu wenig Anreize, volkswirtschaftlich sinnvolle Tarifverträge abzuschließen. Daher besteht ein ordnungspolitisches Vakuum, das der Gesetzgeber beseitigen muss (Knappe und Funk 1997, 278; Wissenschaftlicher Beirat 2003, 22). Das erste Instrument hierzu ist, den Wettbewerb durch Außenseiterkonkurrenz zu stärken. Je größer die Außenseiterkonkurrenz durch tarifungebundene Betriebe, desto wirksamer werden die Tarifparteien kontrolliert. Der Gesetzgeber sollte diesen Wettbewerb nicht durch Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreugesetze einschränken.

Zweitens ist die Individualautonomie durch eine Präzisierung des tariflichen Günstigkeitsprinzips zu stärken. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist im Günstigkeitsvergleich gegen einen Lohnverzicht aufzurechnen, wenn ein Beschäftigter dies wünscht. Drittens würde eine Verkürzung der Nachwirkung von Tarifverträgen das Drohpotential der Arbeitgeber in Tarifverhandlungen erhöhen und die Gewerkschaften zu mehr Lohnzurückhaltung bewegen (Knappe und Funk 1997, 279). Und viertens sollte der Betriebsrat (oder ein Bevollmächtigter) ermächtigt werden, auch ohne Zustimmung der Tarifparteien mit der Unternehmensleitung ein betriebliches Bündnis für Arbeit vereinbaren zu dürfen. Dabei wäre den Tarifvertragsparteien zum Schutze der Tarifautonomie ein Widerspruchsrecht einzuräumen. Ein solches Initiativrecht des Betriebsrats würde die Verfahrensbeweglichkeit und den Druck auf die Gewerkschaften erhöhen, einem Bündnis zuzustimmen. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat einen Entwurf vorgelegt, wie sich eine solche Regelung rechtlich umsetzen ließe (Bundestags-Drucksache 15/1182, 6).

Die bisweilen geforderte Stärkung der Betriebsautonomie durch die Beseitigung der Tarifsperrre (z.B. Sinn 2002, 25) stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Aus ökonomischer Sicht sprechen insbesondere die ausgedehnten Mitbestimmungsrechte gegen eine Regelung der Arbeitsbedingungen durch Betriebsräte und Unternehmensleitungen.

Literatur

- Berthold, N., M. Brischke und O. Stettes (2003), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*, Würzburg.
- Brockner, U. (2003), »Flächentarif – Wirklich ein Kartell?«, *Forum* 53(45), Köln.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2000), »Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht«, in W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Ökonomische Analyse von Verträgen*, Tübingen, 191–232.
- Franz, W. (2001), »Lohnverhandlungssysteme und Beschäftigung«, in: D.F. Milleker (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik in Europa*, Bad Homburg, 73–85.
- Knappe, E. und L. Funk (1997), »Tarifliche Öffnungsklauseln: Beschäftigungskonsequenzen, tarifpolitische Wirkung und sozialpolitische Implikationen«, in: D. Sadowski und M. Schneider (Hrsg.), *Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik – Optionen für mehr Beschäftigung I*, Frankfurt, New York, 261–286.
- Lesch, H. (2000), *Währungsunion und Flächentarifvertrag – Anpassungserfordernisse für das deutsche Tarifvertragssystem?*, Bonn.
- Lesch, H. (2002), *Streitpunkt »lohnpolitischer Verteilungsspielraum«*, Köln.
- Monopolkommission (1994), *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten: Hauptgutachten 1992/93*, Bundestags-Drucksache 12/8323, Bonn.
- Schnabel, C. (2003), *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.
- Rieble, V. (2000), »Walter Eucken und die Frage nach der Arbeitsmarktordnung«, in B. Külp und V. Vanberg (Hrsg.), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung*, Freiburg, Berlin, 199–219.
- Sinn, H.-W. (2002), »Die rote Laterne – Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen«, *ifo Schnelldienst* 55(23), 3–32.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), *Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, München.



Wernhard Möschel*

Die falsch gestellte Frage

Die Fragestellung entspringt verkürztem Denken. Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge sind korporatistisch definierte Kollektivsysteme. Ihr Verhältnis zueinander ist aus der Perspektive einer ggf. wünschenswerten größeren Flexibilität von Lohn- und Arbeitsbedingungen auf der betrieblichen Ebene ins Gerede gekommen. Im Kern bleibt dies eine wenig attraktive Wahl zwischen Pest und Cholera. Der Dritte im Bunde wird verbreitet übersehen, der Individualvertrag, der Arbeitsvertrag zwischen einem einzelnen Arbeitgeber und einem einzelnen Arbeitnehmer. Außerhalb der Arbeitswelt wird unsere gesamte Rechts- und Wirtschaftsordnung von der Privatautonomie geprägt, der Abschlussfreiheit und der Inhaltsfreiheit bei Verträgen. Dies ist nichts weiter als die Überführung individueller Handlungsfreiheit, auch und vor allem wirtschaftlicher Handlungsfreiheit, in ein Rechtsprinzip. Individuelle Handlungsfreiheit gilt als oberster Wert, der seine Legitimation in sich trägt und nicht utilitaristisch zu rechtfertigen ist, etwa aus den Wirkungen auf eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Man würde Freiheitspositionen aufheben, wenn man sie inhaltlich im Hinblick auf konkrete Ergebnisse vorwegdefinieren wollte. Worum es heute gehen sollte, ist der Versuch, auch im Arbeitsrecht dem Individualvertrag ein breiteres Anwendungsfeld zu verschaffen (Möschel 2002).

Betriebsvereinbarungen

Betriebsvereinbarungen sind bindende Absprachen zwischen einem Betriebsrat und einem Arbeitgeber.

* Prof. Dr. Wernhard Möschel ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Tübingen sowie Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Von 1989–2000 war er Mitglied der Monopolkommission, 1998–2000 als Vorsitzender.

Zwangskorporation

Ähnlich einem Gesetz gelten sie innerhalb des Betriebes »unmittelbar und zwingend« (§ 77 Absatz 4 Betriebsverfassungsgesetz). Das heißt, der individuelle Arbeitsvertrag kann ohne weiteres Zutun eines Arbeitnehmers in seinem Inhalt verändert werden. Auf sein Einverständnis kommt es nicht an. Dies ist eine bereits extreme Form von Zwangskorporatismus, durchaus übler als im Falle des Tarifsystems. Von den Rechtswirkungen eines Tarifvertrages werden Arbeitnehmer nur erfasst, wenn sie Mitglied der vertragsschließenden Gewerkschaft sind. Die Mitgliedschaft ihrerseits beruht auf einem freiwilligen Beitrittsakt. Er legitimiert die betreffende Rechtswirkung. Die Arbeitnehmer können sich dem für die Zukunft jederzeit durch einen Austritt aus der Gewerkschaft wieder entziehen. Die Auffassung, im Falle von Betriebsvereinbarungen sei das nicht anders, einem Arbeitnehmer stehe es ebenso frei, den Arbeitsplatz zu wechseln, wie es ihm freistehe, die Gewerkschaftszugehörigkeit zu wählen, ist fehlsam. Das Argument von einem freien Wechsel des Arbeitsplatzes mag angesichts von 4,3 Mill. registrierter Arbeitsloser in Deutschland leicht zynisch wirken. Wichtiger ist, der einzelne Arbeitnehmer käme bei einem solchen Wechsel regelmäßig vom Regen des alten Betriebsrats unter die Traufe des neuen Betriebsrates. Ausschlaggebend ist: Die Unterstellung, ein Arbeitnehmer, der einen Arbeitsvertrag mit einem Arbeitgeber schließt, legitimiere damit zugleich Arbeitgeber und Betriebsrat, inhaltlich unbestimmt diesen Arbeitsvertrag wieder zu ändern, stellt eine schlichte Fiktion dar. Die Regelungsmacht des Verbundes aus Arbeitgeber und Betriebsrat beruht vielmehr auf einer staatlichen Ermächtigung, die im Betriebsverfassungsgesetz enthalten ist. Es bleibt eine freiheitsbeschränkende Bevormundung (Picker 2000).

Abgeschwächte praktische Bedeutung

Die praktische Bedeutung dieser Bevormundung ist nur insofern nachhaltig abgeschwächt, als die in Betriebsvereinbarungen regelbaren Materien nach gegenwärtiger Gesetzeslage recht begrenzt sind. Nicht hierher gehören namentlich gemäß § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden. Schon die Tarifüblichkeit einer Regelung schließt das Instrument der Betriebsvereinbarung von vornherein aus. Dies gilt freilich dann nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zulässt. Tarifvertragliche Öffnungsklauseln solcher Art erlauben indes nicht die Substitution eines Tarifvertrages durch eine Betriebsvereinbarung. Letztere darf einen Tarifvertrag nur »ergänzen«. Kernelemente eines Tarifvertrages stehen danach nicht zur Disposition von Betriebsrat/Arbeitgeber.

Reformbemühungen

Es gibt sich als liberal bezeichnende Reformbemühungen, die Beschränkung des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz einzuschränken bzw. das Anwendungsfeld von Betriebsvereinbarungen entsprechend zu erweitern. Am weitesten reicht der Vorschlag, § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz zu streichen. Weniger weit zielt die Idee, die Beschränkung jedenfalls für die Variante bloßer Tarifüblichkeit einer Regelung aufzuheben. Man muss sich darüber im Klaren sein: Solche Vorschläge haben mit individueller Handlungsfreiheit nichts zu tun. Sie treiben das Regelungsmodell Zwangskorporation noch weiter voran. Solchen »Verzweigungslösungen«, wie man aus liberaler Sicht sagen könnte, sollte man erst dann nähertreten, falls es keine freierreichenderen Optionen gibt. Solche gibt es indes mit dem individuellen Arbeitsvertrag, ggf. gekoppelt mit sog. Regelungsabreden zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber (Ausarbeitung von Musterverträgen) durchaus.

Zweifel an Verfassungsmäßigkeit

Schon jetzt bestehen ernsthafte Zweifel, ob die Ermächtigung in § 77 Absatz 3 Satz 2 Betriebsverfassungsgesetz zum Abschluss von Betriebsvereinbarungen mit Wirkung für alle Betriebsangehörige in Ergänzung von Tarifverträgen, die Wirkung nur für gewerkschaftsangehörige Arbeitnehmer haben, nicht gegen das Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Absatz 1 Grundgesetz verstößt. Danach hat der Einzelne das Recht, einem Verband nach freiem Belieben fern zu bleiben. Bei Realisierung der genannten Reformvorschläge wird aus Zweifel tendenziell Gewissheit von ihrer Verfassungswidrigkeit, wohlgemerkt nicht mit Rücksicht auf eine Kollektivposition (Tarifautonomie), sondern mit Rücksicht auf eine Rechtsposition des verfassungsrechtlich geschützten Individuums.

Tarifsystem**Die Strukturen**

Innerhalb der drei möglichen Regelungsoptionen für Arbeitsverhältnisse, nämlich Markt bzw. Wettbewerb, Hierarchie bzw. Staat und collective bargaining hat sich der deutsche Verfassungsgesetzgeber für die letztere entschieden. Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz gewährleistet die sog. Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien (Arbeitgeberverband bzw. beim Haustarifvertrag der einzelne Arbeitgeber, Gewerkschaften). Staatliche Eingriffe, welche die Tarifautonomie tangieren, sind dadurch nicht völlig ausgeschlossen. Sie müssen nur einem anderen wichtigen Gemeinschaftsgut dienen, der Gesetzgeber hat sich dabei am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu orientieren. Je stärker ein solcher Eingriff den Kernbereich der Tarifautonomie bzw. in moderne-

rer Terminologie »koalitionsspezifische Tätigkeiten« betrifft, desto geringer werden seine Handlungsmöglichkeiten (Kissel 2002). Die hier bestehenden Rechtsunsicherheiten sind beachtlich.

Ganz dominant ist in Deutschland der sog. Flächentarifvertrag, nicht der Haustarifvertrag. Dahinter stehen im Wesentlichen drei Gründe:

- Beim Flächentarifvertrag finden die Tarifaufeinandersetzungen auf Verbandsebene statt. Der einzelne Betrieb bleibt, falls es nicht zu Arbeitskämpfmaßnahmen kommt, davon unberührt.
- Der Flächentarifvertrag wirkt wie ein Mindestlohnkartell. Ein Wettbewerb mit dem Aktionsparameter »niedrigere Löhne« bleibt insoweit ausgeschlossen. Daran haben nicht nur Gewerkschaften, sondern vor allem die Arbeitgeber ein Interesse.
- Ein Haustarifvertrag erlaubt größere Flexibilität und passgenauere Lösungen als ein Flächentarifvertrag. Sollte indes eine Gewerkschaft in einem solchen Betrieb über eine solide Machtposition verfügen, so ist der Betriebsinhaber bzw. Arbeitgeber bei Arbeitskämpfmaßnahmen regelmäßig hoffnungslos unterlegen. Er könnte z.B. isoliert bestreikt werden, während seine Konkurrenten davon nicht berührt werden mit allen Chancen, entscheidende Vorsprünge im Wettbewerb zu erzielen. Verbandssolidarität zu seinen Gunsten kann ein solcher Arbeitgeber nicht erwarten.

Zur Kritik

Ein Verbandstarifvertrag stellt eine Rasenmäherlösung dar. Er lässt den einzelnen Betrieben und ihren Mitarbeitern keinen hinreichenden Spielraum für Flexibilität und Differenzierung. Der Bedarf danach hat angesichts des beschleunigten Strukturwandels, den wir in vielen Bereichen beobachten, dramatisch zugenommen. Die damit verbundenen Herausforderungen unterscheiden sich freilich von Betrieb zu Betrieb, von Branche zu Branche und von Region zu Region. Drei weitere, eher schlichte Einsichten treten hinzu:

- Das gegenwärtige institutionelle Arrangement des Flächentarifvertrages zwingt die Tarifvertragsparteien, sich an der Binnenperspektive Arbeitgeber – beschäftigte (und durch eine Gewerkschaft vertretene) Arbeitnehmer zu orientieren. Ein vergleichbarer Zwang, auch Drittwirkungen des Arrangements, namentlich die Wirkungen auf Arbeitslose, zu berücksichtigen, existiert nicht. Man darf sich dabei keine Millimeterunscharfen im Grundsätzlichen leisten. In den Worten Olaf Sieverts: »Zu behaupten, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland deshalb so hoch ist, weil die Gewerkschaften Arbeit zu teuer und fast alle Arbeitsbedingungen inflexibel gemacht hätten, ist anmaßend, weil – im strengen Sinne – nicht zu beweisen. Nicht

anmaßend und ausreichend wahrscheinlich ist hingegen die Behauptung, dass es mehr Beschäftigung geben wird, wenn die Gewerkschaften mehr Spielraum geben für niedrigere Arbeitskosten und flexiblere Arbeitsbedingungen« (Sievert 2003, 46).

- Die frühere Erwartung, Arbeitgeber leisteten gegen beschäftigungsfeindliche Tarifabschlüsse hinreichend Widerstand und auf diese Weise führe die List des Systems zur Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen, ist in den heutigen Verhältnissen nicht mehr fundiert. In Zeiten, in denen selbst mittelständische Unternehmen Produktion eher mühelos ins Ausland verlagern können, geben Arbeitgeber bei Tarifabschlüssen im Inland nach und weichen ins Ausland aus. Der benannte Widerstand wird nur noch im Hinblick auf die Rentabilität von Altinvestitionen im Inland ausgeübt (Wiss. Beirat 2004).
- Das Kartellargument, welches von Gewerkschaften und Arbeitgebern im Grundsatz einverständlich hochgehalten wird, hat spätestens heute seine Überzeugungskraft verloren. Die meisten Betriebe in Deutschland stehen nicht nur im Wettbewerb mit anderen Betrieben in Deutschland, die ein gleiches oder ein gleichartiges Produkt herstellen. Sie stehen auch, manchmal sogar ausschließlich im Wettbewerb mit anderen Herstellern im Ausland, für welche ganz andere Tarifbedingungen gelten. Die Durchsetzung eines Kartellzwanges in Deutschland ist unter solchen Bedingungen ökonomisch sinnwidrig.

Reformvorschläge

Frontalangriff

Man kann die These formulieren, das gegenwärtige System der Tarifautonomie arbeite angesichts einer Zahl von 4,2 Mill. registrierten Arbeitslosen vom Ergebnis her gesehen offenbar pervers. Die alte Rechtfertigung für dieses System, eine vermeintliche strukturelle Unterlegenheit der Arbeitnehmerseite gegenüber den Arbeitgebern, welche eine Bündelung der Kräfte via Gewerkschaftskartell erforderlich mache, ist in den heutigen Verhältnissen viel zu undifferenziert. In weiten Bereichen des Arbeitslebens funktioniert Wettbewerb. Zu verweisen ist auf den gesamten Bereich der außertariflich bezahlten Arbeitnehmer und auf die große Mehrzahl der Arbeitnehmer, welche übertariflich bezahlt werden, abzulesen an Lohnspannen und an der Lohndrift. Hier besteht allenfalls ein Ungleichgewicht zu Lasten der Arbeitgeberseite. Man erkennt das z.B. daran, dass ihre Fähigkeit und ihre Bereitschaft, Arbeitskampfmaßnahmen hinzunehmen, dramatisch abgenommen hat. Machtbalance ist eher ein Problem individueller Arbeitsvertragsbeziehungen, namentlich bei den geringer Qualifizierten. Der Einzelne muss vor Willkür und Opportunismus eines Arbeitgebers geschützt werden. Dies leistet am ehesten ein striktes Diskriminierungsverbot. Die Tarifautonomie hilft in diesem entscheidenden Punkt herzlich wenig (Möschel 1996).

Ein solcher Frontalangriff scheitert aus politökonomischen Gründen. Er würde eine Beseitigung der nach Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz verfassungsrechtlich gewährleisteten Tarifautonomie voraussetzen. Dies bedingt eine Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Nichts ist in dieser Richtung erkennbar. Selbst wenn, ergäben sich Grenzen aus völkerrechtlichen Verträgen, z.B. aus den Artikeln 137 ff. EG-Vertrag. Sie gehen von der Existenz von Gewerkschaften in den Mitgliedsländern aus. Art. II – 12 der Grundrechtscharta der EU, die nach den Vorstellungen des EU-Verfassungskonvents Bestandteil einer Europäischen »Verfassung« werden soll, gewährleistet das Recht eines jeden Menschen, »zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.« (Die Reichweite dieser Norm ist unklar, da diese Grundrechtscharta gemäß Art. II – 51 Konventsentwurf nur anwendbar ist auf das Handeln von Gemeinschaftsorganen und auf die Mitgliedstaaten, soweit diese das Recht der Union durchführen.) Eine Hoffnung, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werde Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz allmählich obsolet werden lassen, ist ohne jedes Fundament. Wenn der Gesetzgeber in dieser Richtung nichts unternimmt, ist nicht davon auszugehen, das oberste Gericht werde an seiner Stelle die »Kastanien aus dem Feuer holen«. Erfolgversprechender ist es, einzelne Negativwirkungen der Tarifautonomie zu begrenzen.

Gesetzliche Öffnungsklauseln in Abstufung

Gesetzliche Öffnungsklauseln sind ein Weg dazu (Möschel 2003). Sollten sie inhaltlich völlig unbestimmt sein, dürften sie nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung ziemlich eindeutig verfassungswidrig sein. Solche Öffnungsklauseln machen die Gültigkeit eines Tarifsystems davon abhängig, dass Dritte, eine Unternehmensleitung und ein Betriebsrat, davon nicht abweichen. Die Tarifvertragsparteien verlieren damit die alleinige Herrschaft über das wichtigste Instrument, welches die Tarifautonomie für sie vorhält. Die Einführung bestimmter Zustimmungsquoren auf Betriebsebene ändert daran nichts. Unverändert werden Tarifverträge unter Abweichungsvorbehalt von Dritten gestellt, die nicht identisch sind mit denjenigen, welche den Tarifvertrag geschlossen haben.

Inhaltlich konditionierte Öffnungsklauseln, z.B. eine Bezugnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebes oder auf ein Vermeiden von betriebsbedingten Entlassungen, sind ein Weg, der geringere Verfassungsrisiken birgt. Ich halte ihn für gangbar. Doch bleibt der Anwendungsbereich konditionierter gesetzlicher Öffnungsklauseln nach Maßgabe dieser Konditionierung vergleichsweise beschränkt.

Rekurs auf den individuellen Arbeitsvertrag in Verbindung mit dem Günstigkeitsprinzip

Am erfolgversprechendsten wäre es, auf den individuellen Arbeitsvertrag in Verbindung mit dem sog. Günstigkeits-

prinzip zu setzen. Schon nach geltendem Recht sind Abweichungen von tarifvertraglichen Regelungen in einem Arbeitsvertrag zulässig, wenn sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten (§ 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz). Vom Schutzgedanken der Tarifautonomie her ist dies eher selbstverständlich. Andernfalls wirkte sie kontraproduktiv. Allerdings sollte das in der Rechtsprechung praktizierte zu enge Verständnis des Günstigkeitsprinzips (objektiver Sachgruppenvergleich, um nicht »Äpfel mit Birnen« vergleichen zu müssen) vom Gesetzgeber korrigiert werden. Die gegenwärtige Regelung ist abänderbar. Sie wird auch nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts nicht von der Verfassung gefordert.

Das hier in Großbetrieben auftauchende Massenproblem lässt sich in der Technik sog. Regelungsabreden zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat lösen. Dies sind vorbereitende Musterverträge. Anders als bei Betriebsvereinbarungen im technischen Sinne bleibt entscheidend die Zustimmung des einzelnen Arbeitnehmers zu dieser Änderung seines Arbeitsvertrages. Er kann sie auch verweigern. Verfassungsbedenken, wie sie bei Betriebsvereinbarungen unter dem Aspekt der negativen Koalitionsfreiheit bestehen, entfallen schon im Ansatz.

Allerdings hat das Bundesarbeitsgericht in Regelungsabreden eine Umgehung des Tarifvertrages gesehen, falls eine beidseitige Tarifbindung besteht (für den Arbeitgeber und für Arbeitnehmer, soweit sie Gewerkschaftsangehörige sind). Hierin läge ein Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz. Gewerkschaften können ihn klageweise geltend machen. Diese Rechtsprechung müsste sich ändern. Da es sich nicht um Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts handelt, welche Bindungswirkung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber entfalten, wird man die Änderungschance für nicht gering halten. Ein Hinweis des Gesetzgebers in seiner Begründung zur Ausweitung des Günstigkeitsprinzips nach § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz könnte bereits ausreichen.

Zusammenfassung

Die reformatorische Zukunft sollte nicht der Betriebsvereinbarung oder dem Tarifsysteem gelten. Vielmehr sollte der individuelle Arbeitsvertrag funktionsfähig gemacht werden. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, das in der Rechtsprechung praktizierte zu enge Verständnis des Günstigkeitsprinzips des § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz zu korrigieren. Eine Änderungschance besteht auch bezüglich der Auffassung des Bundesarbeitsgerichts, wonach Regelungsabreden als unzulässige Umgehung eines Tarifvertrages nichtig sein können. Anders als das Bundesverfassungsgericht befindet das Bundesarbeitsgericht nämlich nicht definitiv über eine Auslegung des Grundgesetzes.

Literatur

- Kissel, D.R. (2002), *Arbeitskampfrecht*, München.
 Möschel, W. (1996), »Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45(1), 30–57.
 Möschel, W. (2002), »Das Spannungsverhältnis zwischen Individualvertrag, Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag«, *Betriebs-Berater* 57, 1314–1318.
 Möschel, W. (2003), »Dezentrale Lohnfindung und Tarifautonomie«, *ifo Schnelldienst* 56(15), 7–14.
 Picker, E. (2000), *Die Tarifautonomie in der deutschen Arbeitsverfassung*, Köln.
 Sievert, O. (2003), »Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik«, in 40 Jahre Sachverständigenrat, Wiesbaden.
 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), *Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Berlin.



Claus Schnabel*

Systemimmanente Reformen statt Systemwechsel

Das deutsche Lohnfindungssystem, das wegen gewisser Erfolge in der Vergangenheit fast schon als »heilige Kuh« betrachtet wurde, wird in den letzten Jahren immer kritischer hinterfragt. Verstärkt wurde die Diskussion durch den schärferen globalen Wettbewerb sowie die hohe und lang anhaltende Arbeitslosigkeit, die zwar nicht allein von den Tarifparteien verursacht wurde, aber ohne eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik kaum abzubauen sein dürfte. Allerdings regen sich zunehmend Zweifel, ob eine solche moderate, differenzierte und flexible Tarifpolitik im bestehenden System überhaupt noch möglich ist. Die dominierenden Flächentarifverträge gelten als zu teuer, zu undifferenziert, zu inflexibel und als überreguliert. Damit stellt sich die Frage, ob zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des deutschen Tarifsystems ein völliger Systemwechsel erforderlich ist oder ob hierfür auch systemimmanente Reformen in Frage kommen.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Im Rahmen der deutschen Rechtsordnung können Vereinbarungen über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen entweder einzelvertraglich in einem Arbeitsvertrag zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder kollektivvertraglich getroffen werden. Hier schließen – auf Basis der grundgesetzlich gewährten Tarifautonomie – meist Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer mit einzelnen Unternehmen Firmentarifverträge oder überbetrieblich mit Arbeitgeberverbänden so genannte Verbands- bzw. Flächentarifverträge. Die ausgehandelten Tarifnormen stellen Mindestarbeitsbedingungen dar. Gemäß dem Günstigkeitsprinzip kann von ihnen zwar zugunsten der Arbeitnehmer abgewichen wer-

den, sie dürfen von tarifgebundenen Unternehmen jedoch nicht unterschritten werden. Daneben sind auch kollektive Betriebsvereinbarungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat eines Betriebs möglich. Sie dürfen allerdings – wegen einer Sperrklausel in § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz – nicht Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen betreffen, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden.

Unter den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten dominiert in Deutschland der branchenweite Flächentarifvertrag. Repräsentative Daten des IAB-Betriebspanels zeigen, dass im Jahr 2002 hochgerechnet rund 44% der westdeutschen und 20% der ostdeutschen Betriebe einem Flächentarifvertrag unterlagen. In diesen Betrieben waren 63% der westdeutschen bzw. 43% der ostdeutschen Arbeitnehmer beschäftigt. Firmentarifverträge galten für gut 2% der Betriebe in den alten und 4% der Betriebe in den neuen Bundesländern, in denen 7 bzw. 10% der Beschäftigten tätig waren. Der Rest, also über die Hälfte der westdeutschen und drei Viertel der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden, auch wenn viele dieser Betriebe sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an Flächentarifverträgen orientieren. Wie in anderen Ländern ist auch in Deutschland eine gewisse Dezentralisierung der Lohnfindung zu verzeichnen: Die Zahl der Unternehmen mit Firmentarifverträgen hat sich seit 1990 fast verdreifacht und, der Geltungsbereich von Flächentarifverträgen ist rückläufig. Insbesondere kleinere und jüngere Betriebe zeigen geringe Neigung, sich tariflich zu binden (Kohaut und Schnabel 2003).

Vor- und Nachteile verschiedener Regelungsebenen

Die Tatsache, dass bei der Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowohl die betriebliche als auch die überbetriebliche Ebene, aber keine der beiden ausschließlich genutzt wird, deutet darauf hin, dass beide Formen spezifische Stärken und Schwächen haben. Welche dies sind, wie schwer sie wiegen und welche Auswirkungen die Wahl einer bestimmten Tarifverhandlungsebene haben kann, ist seit längerem Gegenstand ökonomischer, soziologischer und politologischer Forschung (Überblicke bei OECD 1997; Traxler et al. 2001; Kohaut und Schnabel 2003).

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Regelungsebenen ist aus Sicht der Betriebe vor allem die transaktionskostensenkende Funktion von Tarifverträgen bedeutsam. Verglichen mit Einzelarbeitsverträgen können Tarifverträge durch die Bündelung von Verhandlungen sowie die Standardisierung von Entgelten, Arbeitsbedingungen und Qualifikationen den Verhandlungsaufwand für alle Beteiligten verringern. Dieser Vorteil fällt umso größer aus, je zentraler verhandelt wird und je größer damit der Geltungsbereich der Tarifverträge ist. Zudem verringert die Verlage-

* Prof. Dr. Claus Schnabel, Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

zung von Arbeitskonflikten auf eine höhere Ebene die Gefahr, dass das Betriebsklima durch Tarifaueinandersetzungen beeinträchtigt wird. Allerdings geht mit jeder Zentralisierung zwangsläufig ein Verzicht auf dezentral vorhandene Informationen, Kenntnisse und Reaktionsmöglichkeiten einher. Je zentraler verhandelt wird, desto weniger können die wirtschaftliche Situation und die spezifischen Bedürfnisse einzelner Betriebe berücksichtigt werden und desto mehr Gestaltungsspielraum für betriebliche Lösungen sollten Flächentarifverträge lassen.

Die Lohnfindung auf betrieblicher Ebene durch Firmentarif- oder Einzelarbeitsverträge erlaubt dagegen theoretisch eine genaue und flexible Orientierung an der wirtschaftlichen Lage und Leistungsfähigkeit sowie an spezifischen Problemen der Unternehmen. Da auch regionale und Arbeitsmarktfaktoren berücksichtigt werden können, sollte sich eigentlich eine differenzierte Lohnstruktur und damit eine optimale Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben. Zudem sind Produktivitätssteigerungen möglich, wenn die Mitarbeiter entsprechende Maßnahmen (wie Einführung neuer Technologien) unterstützen, weil sie von deren Ergebnissen bei betrieblichen Verhandlungen direkt profitieren können.

Allerdings fallen dezentrale Lohnabschlüsse nur dann differenzierter aus, wenn die Beschäftigten ihre Forderungen allein an der Situation ihres Betriebes und nicht an »Pilotabschlüssen« oder Verdiensten in anderen Betrieben ausrichten. Ansonsten kann es zu einem gegenseitigen Aufschaukeln der Lohnforderungen kommen. Haben zudem überbetrieblich organisierte Gewerkschaften oder die Mitarbeiter (als »Insider«) gegenüber einzelnen Unternehmen eine gewisse Lohnsetzungsmacht, so sind höhere Lohnabschlüsse – vermutlich auf Kosten arbeitsloser »Outsider« – wahrscheinlich. Insgesamt kann es damit schwieriger als bei überbetrieblichen Verhandlungen werden, die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Preisentwicklung im Griff zu behalten.

Sowohl zentrale, überbetriebliche als auch dezentrale, betriebliche Regelungen der Löhne und Arbeitsbedingungen weisen also verschiedene Vor- und Nachteile auf, die je nach Betrieb und Branche von unterschiedlicher Bedeutung sein mögen. Bei der Wahl der optimalen Ebene gibt es einen gewissen »Trade off«, und allgemein gültige Lösungen für alle Betriebe und Branchen werden nur schwer zu finden sein.

Zudem können die erwähnten Vor- und Nachteile verschiedener Ebenen im Zeitablauf ein anderes Gewicht bekommen. So kommt es z.B. durch die Globalisierung der Wirtschaft sowie den technischen und strukturellen Wandel immer mehr zu neuen Situationen und Verwerfungen, die verschiedene Regionen, Branchen, Betriebe und Arbeitnehmergruppen ganz unterschiedlich betreffen und die differenzierte Lösungen erfordern. Im globalen Wettbewerb wird eine hohe Anpassungsfähigkeit der Unternehmen immer

wichtiger. Die Produktionsstruktur entwickelt sich weg von weitgehend standardisierten Massengütern hin zu differenzierteren Hochtechnologie-Produkten. Damit einher geht eine flexiblere Arbeitsorganisation mit größerer Selbstverantwortung und erweiterten Aufgabenbereichen der Mitarbeiter, wobei einer erfolgsorientierten, differenzierten Entlohnung größere Bedeutung zukommt. Die Präferenz der Unternehmen für ein überbetriebliches System der Lohnfindung nimmt ab, wenn dessen Beschränkungen bei der Berücksichtigung betrieblicher Spezifika und bei der flexiblen Anpassung der Löhne und Arbeitsbedingungen ein größeres Gewicht bekommen. In dem Maße, in dem die Unterschiede zwischen den (Teil-)Branchen oder Betrieben zunehmen, verliert der Transaktionskostenvorteil zentraler Vereinbarungen zugunsten der Informations- und Reaktionsvorteile dezentraler Regelungen an Bedeutung.

Systemwechsel?

Vor diesem Hintergrund wird angesichts der offensichtlichen tarif- und beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland von vielen Seiten ein radikaler Systemwechsel gefordert – weg von den bislang dominierenden, als zu starr empfundenen Flächentarifverträgen und hin zu vermeintlich flexibleren, differenzierteren Vereinbarungen auf Betriebsebene. Allerdings hat die obige Diskussion gezeigt, dass sowohl überbetriebliche als auch betriebliche Regelungen der Löhne und Arbeitsbedingungen verschiedene Vor- und Nachteile aufweisen. Auch internationale Vergleiche verschiedener Lohnfindungssysteme und eine Reihe empirischer Analysen für die OECD-Länder fanden kaum eindeutige Anzeichen dafür, dass die Ebene der Tarifverhandlungen einen dauerhaften signifikanten Einfluss auf die Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung ausübt (vgl. z.B. OECD 1997; Traxler et al. 2001; Aidt und Tzannatos 2002).

Dies impliziert, dass es kein bestmögliches System der Lohnfindung gibt, das problemlos auf alle Länder, Branchen und Betriebe übertragen werden könnte und sollte. So hilfreich Firmentarife für einzelne Betriebe mit speziellen Anforderungen auch sein mögen – insgesamt deutet aus theoretischer wie empirischer Sicht wenig darauf hin, dass eine *generelle* Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene in Deutschland in jedem Fall von Vorteil sein dürfte.

Reform des Lohnfindungssystems

Da weder überbetrieblichen kollektiven noch betrieblichen oder individuellen Regelungen ein durchweg besseres Problemlösungspotential zugesprochen werden kann, sollten Gesetzgeber und Rechtsprechung darauf achten, dass *alle* diese Möglichkeiten auch für die Vereinbarung von Löh-

nen und Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehen. Die Wahl zwischen Flächentarifvertrag, Firmentarifvertrag und anderen Regelungen wie Betriebsvereinbarung und Einzelarbeitsvertrag, die im deutschen Arbeitsrecht grundsätzlich möglich ist (aber im Fall der Betriebsvereinbarung gleich wieder eingeschränkt wird), kann als eine Stärke unseres Systems der Arbeitsbeziehungen betrachtet werden. Sie sollte noch ausgebaut werden, indem die verschiedenen Regelungsmöglichkeiten gleichberechtigt nebeneinander gestellt und keine rechtlich begünstigt werden. Die Tarifparteien mögen sich dann überlegen, wie sie diese Wahl der Unternehmen durch eine geeignete Tarifpolitik beeinflussen können.

Die Flexibilität und Differenzierungsmöglichkeiten sowie die Betriebsnähe der Tarifpolitik lassen sich vor allem durch die folgenden Reformen des deutschen Lohnfindungssystems verbessern:

- **Öffnungsklauseln in jeden Tarifvertrag:** Öffnungsklauseln, mit denen gewisse Abweichungen vom (Flächen-)Tarifvertrag per Betriebsvereinbarung gestattet werden, erlauben den Betrieben eine sachgerechtere Lösung spezieller Probleme vor Ort und sind in den letzten Jahren zunehmend in Tarifverträge aufgenommen worden. Sie können tarifgebundenen Betrieben die Möglichkeit eines legalen beschäftigungssichernden Notausstiegs sowie eines betrieblichen Bündnisses für Arbeit eröffnen und damit Verstöße gegen Tarifbestimmungen vermeiden. Wirksame Öffnungsklauseln sollten deshalb Voraussetzung für die Gültigkeit eines jeden Tarifvertrags sein. Wenn dies die Tarifparteien nicht autonom vereinbaren, ist der Gesetzgeber gefordert.
- **Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips:** Das Günstigkeitsprinzip, dem zufolge Abweichungen vom Tarifvertrag gestattet sind, wenn sie zugunsten des Arbeitnehmers ausfallen, wird von Arbeitsrechtlern sehr eng ausgelegt. Faktisch werden dadurch Beschäftigte daran gehindert, ihre Arbeitsplätze durch Zugeständnisse bei Löhnen oder Arbeitszeit zu sichern. Erforderlich ist eine Lockerung bzw. ökonomisch sinnvolle Interpretation des Günstigkeitsprinzips, die der Einschätzung der Betroffenen größeres Gewicht gibt.
- **Lockerung des Tarifvorrangs:** Geschäftsleitung und Betriebsrat dürfen wegen der Sperrklausel in §77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz nicht über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen verhandeln, die üblicherweise per Tarifvertrag geregelt werden. Dieser Tarifvorrang sollte zumindest nur auf tatsächlich existierende Tarifverträge bezogen werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern von §77 Abs. 3 freigestellt werden können. Dies würde zwar einerseits die rechtliche Stellung von Tarifverträgen schwächen. Wenn die Tarifparteien dadurch jedoch gezwungen würden, ihre Flächentarifverträge durch Einbau betrieblicher Gestaltungsspielräume attraktiver zu

gestalten, könnten diese andererseits faktisch auch gestärkt werden.

Bei diesen systemimmanenten Reformen sind sowohl die Tarifparteien als auch Rechtsprechung und Gesetzgebung gefordert. Selbst wenn dem Flächentarifvertrag im korporatistischen System Deutschlands eine wichtige Rolle zukommt, besteht allerdings für die Wirtschaftspolitik kein Grund, seinen Bestand durch besondere Eingriffe wie verstärkte Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuevorschriften zu sichern.

Die flexiblere Gestaltung des deutschen Lohnfindungssystems ist ein wichtiger, jedoch nicht der einzige Ansatzpunkt zur besseren Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Unabdingbar sind darüber hinaus Änderungen in der langjährig verfolgten Lohnpolitik. Diese war u.a. durch eine überzogene Ausschöpfung des geringeren Verteilungsspielraums in einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft und durch die Orientierung an (oftmals überhöhten) Pilotabschlüssen bei Vernachlässigung regionaler und branchenspezifischer Faktoren gekennzeichnet. Erforderlich sind eine zurückhaltende Festlegung der tariflichen Mindestarbeitsbedingungen, entsprechend größerer Spielraum für die übertarifliche Entlohnung (oder eine gewinnabhängige Entlohnung), differenziertere Abschlüsse, eine Spreizung der Lohnstruktur und ein Ausbau leistungsabhängiger Lohnkomponenten. Damit ließen sich die Differenzierungsmöglichkeiten, die Flexibilität sowie die Leistungsfähigkeit des derzeitigen Lohnfindungssystems erhöhen und so Beschäftigung schaffen (vgl. Schnabel 2003).

In diesem Falle würde wohl ein größerer Teil der effektiven Lohnfindung am Markt und vor Ort stattfinden, als manchen Tarifparteien lieb sein mag, doch wären dann Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in geringerem Maße erforderlich. Die Tarifparteien haben es also in der Hand, durch rasches eigenes Handeln dem Gesetzgeber zuvorzukommen und endlich wieder der großen gesellschafts- und beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht zu werden, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie ergibt.

Literatur

- Aidt, T. und Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, D.C.
- Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), »Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen«, *Industrielle Beziehungen* 10, 193–219.
- OECD (1997), *Employment Outlook*, Juli, Paris.
- Schnabel, C. (2003), *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.
- Traxler, F., S. Blaschke und B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford.



Martin Kannegiesser*

Flächentarif hat Vorrang, aber Firmen brauchen mehr Spielraum

Das System der Tarifaufonomie, wie wir es heute kennen, ist aus den Erfahrungen der Gründergeneration der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg erwachsen: Der Wunsch, Wirtschaft und Politik, Wirtschaft und Staat unabhängig voneinander zu machen und damit Freiheit durch Teilung von Kompetenzen zu sichern, war dabei ebenso allgegenwärtig wie das Bestreben, die Selbstgestaltung der großen gesellschaftlichen Gruppierungen durch deren Verbände oder Gewerkschaften zu gewährleisten.

Die Unterscheidung zwischen Betriebsparteien und Tarifparteien wurde zu einem ordnungspolitischen Prinzip erhoben. Die Tarifparteien sind demnach für die kollektive Regelung der Arbeitsbeziehungen zuständig – vor allem für die Lohnfindung. Die Betriebsparteien setzen diese Regelungen in die Praxis um. Unternehmensleitung und Betriebsrat sollen dabei vertrauensvoll zusammenarbeiten und dürfen keine Vereinbarungen über Themen treffen, die üblicherweise in Tarifverträgen geregelt werden (§77,3 BetrVG). Sie verfügen konsequenterweise auch nicht über das Instrumentarium des Arbeitskampfes.

Zwar beziehen Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmung die Belegschaftsvertreter in die relevanten betrieblichen Entscheidungsprozesse ein, aber verteilungspolitische Konflikte sollen möglichst auf der Tarifebene ausgetragen werden. Je tiefer eigene Erfahrung und eigenes Nachdenken gehen, umso mehr wächst die Anerkennung für die Weisheit dieser in unserem Grundgesetz angelegten Struktur. Und in der Tat hat dieses Modell auch jahrzehntelang gut funktioniert. Es war ein tragender Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft, die uns zum

ersten Mal in unserer Geschichte Massenwohlstand beschert hat.

Nun ist die Tarifaufonomie in jüngster Zeit aber zunehmend ins Fadenkreuz der Kritik geraten. Das vormalige Erfolgsmodell scheint an vielen Stellen löcherig zu werden. Es gilt manchen als überholt und den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen. Die Wachstumsschwäche und die Strukturkrise unseres Landes haben die Kritik an der Tarifaufonomie noch verschärft. Von vielen Experten wird das deutsche Tarifmodell als ein zusätzliches Hemmnis auf dem Weg zu mehr wirtschaftlicher Dynamik und damit zu mehr Beschäftigungschancen genannt.

Haben es die Tarifparteien versäumt, die Tarifaufonomie an ein völlig gewandeltes Umfeld ausreichend anzupassen? Genau bei dieser Frage setzt die Kritik ein, der die Tarifparteien schon seit mehreren Jahren ausgesetzt sind.

Daher ist es auch legitim, dass die Politik diese Kritik aufgenommen hat. Die Politiker und die Parteien müssen es sogar tun, denn es ist ihre Aufgabe, die für unsere wirtschaftlichen Probleme vermuteten Mitverursacher zu benennen und nach Lösungen zu suchen.

Wenn wir fragen, was sich in den letzten 10 bis 20 Jahren in unserem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld verändert hat, dann steht an erster Stelle das immer rasanter gewordene Aufsaugen unserer Wirtschaft in die europäische Wirtschaft und in die Weltwirtschaft. Dieser Prozess der Globalisierung geht unvermindert weiter.

Die Unternehmen haben sich stets im Wettbewerb behaupten müssen. Aber mit der heutigen Dimension hat der Wettbewerb von vor 10 oder 20 Jahren nur noch den Begriff gemeinsam. Die Produkt- und Prozesslebenszyklen werden immer kürzer. Ständige Innovationen, ständige Anpassung der betrieblichen Organisation sind überlebenswichtig.

Das betriebliche Umfeld verändert sich ständig, Firmenleitung und Mitarbeiter müssen sich darauf einrichten. Jeder Betrieb reagiert anders und muss seine eigene Lösung finden. Früher waren die Strukturen homogener, sowohl in den Betrieben als auch im Umfeld der jeweiligen Branche. Jetzt brauchen die Firmen umso mehr Flexibilität und Differenzierung. Und dabei haben die deutschen Unternehmen nicht mehr überall den Vorsprung an Kreativität, Technik und Know-how, der ihre vergleichsweise hohen Kosten rechtfertigen würde.

Die Spreizung der Firmen- und Branchenkonjunktoren wird immer ausgeprägter. Deshalb wird auch die zentrale Lohnfindung zunehmend problematischer. Durchschnittswerte überfordern sehr viele Betriebe, unterfordern andere.

* Martin Kannegiesser ist Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, Berlin.

Die Gewerkschaften allerdings tendieren seit vielen Jahren dazu, sich immer stärker am oberen Rand des betrieblichen Leistungsspektrums zu orientieren. Damit wächst tendenziell die Überforderung der Betriebe, zumal sie zusätzlich auch noch von den Regulierungen im Arbeits- und Sozialrecht eingeschränkt werden.

Unsere Tarifverträge sind rechtlich gesehen Mindeststandards. Jeder Betrieb kann gern nach oben abweichen. Nach unten kann er das aber nur, wenn der Tarifvertrag das ausdrücklich zulässt, wenn er Ergänzungstarife abschließt oder ganz aus der Tarifbindung ausscheidet. Immer häufiger geraten Unternehmen deshalb in Phasen, in denen sie sich unsere tariflichen Standards wirtschaftlich nicht leisten können.

Die meisten reagieren darauf mit den verfügbaren betriebswirtschaftlichen Instrumenten, nämlich mit dem Abbau von Arbeitsplätzen, mit der Reduzierung oder der vollständigen Aufgabe von Geschäftsfeldern. Die Mutigen suchen mit ihren Betriebsräten, ihren Belegschaften und auch mit den Tarifparteien nach Lösungen, oder sie verlassen die Tarifbindung und schließen einzelvertragliche Vereinbarungen. Etliche müssen sich auch in einer rechtlichen Grauzone bewegen, um die betriebliche Existenz zu sichern.

Das ist geradezu der lebendige Beweis dafür, dass die in den Branchentarifen enthaltenen Lösungen vielen Betrieben nicht mehr gerecht werden. Deshalb ist es notwendig, mehr konditionierte und modularisierte Gestaltungsoptionen für die Betriebsparteien in die Branchentarife einzubauen. Dafür bieten sich die Bereiche an, die meistens Gegenstand so genannter betrieblicher Bündnisse sind: das Arbeitszeitvolumen mit der zugeordneten Bezahlung sowie gegebenenfalls die Sonderzahlungen.

Zwar gibt es in vielen Tarifverträgen Öffnungsklauseln und Optionen für verschiedene Sachverhalte, aber meistens nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Tarifparteien. Dieser Weg ist für die von den Firmen verlangte schnelle Reaktion auf den weltweiten Märkten zu bürokratisch und zu schwerfällig. Um es konkret zu machen: Wenn ein Unternehmer oder Geschäftsführer mit einem Kunden in China verhandelt und ihm bei der Kalkulation seines Angebotes entgegenkommen muss, dann kann er nicht einen Abstimmungsprozess mit den Tarifparteien in Gang setzen, zumal wenn der Konkurrent schon im Vorzimmer wartet.

Außerdem sind heute Tarifparteien und Betriebsparteien vielfach vernetzt und müssen auch tarifpolitisch auf Augenhöhe miteinander operieren. Ein überbetontes hierarchisches Verständnis bei der Aufgabenverteilung zwischen Tarifparteien und Betriebsparteien passt nicht mehr in die Zeit.

Wie können also die notwendigen tarifrechtlichen Änderungen aus meiner Sicht aussehen?

1. Der Branchentarif hat Vorrang. Er ist in einer immer vernetzteren Wirtschaft ein Instrument, das am besten für Betriebsfrieden sorgen kann. Er leistet außerdem einen entscheidenden Beitrag dazu, dass bestimmte Normen, Zielsetzungen, Themen und Wertvorstellungen in unserem Land zur verbindlichen Leitschnur bei der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen werden.

2. Es soll bei der Unterscheidung zwischen Betriebspartei und Tarifpartei bleiben. Wir wollen kein Einfallstor schaffen für die Entstehung von Betriebsgewerkschaften oder Arbeitnehmerzünften. Deshalb brauchen wir in dieser Frage keine Veränderung unseres Betriebsverfassungsgesetzes.

3. Die jeweils zuständigen Tarifparteien sollen aber in ihren Branchentarifverträgen die konkreten betrieblichen Gestaltungsspielräume erweitern, indem sie freiwillige Optionen eröffnen, die innerhalb bestimmter Bandbreiten von den Betriebsparteien ausgefüllt werden können. Dies mag sich beispielsweise auf Bandbreiten beim Arbeitszeitvolumen und der zugeordneten Bezahlung beziehen. Die Eröffnung konkreter freiwilliger Optionen ist Teil der notwendigen Modernisierung der Branchen-Tarifverträge und würde ihnen neue Attraktivität bei den Unternehmen verschaffen.

4. Falls die Tarifparteien zur Weiterentwicklung solcher Angebote im Rahmen ihrer Branchentarifverträge nicht in der Lage sind, muss in jedem Fall das Günstigkeitsprinzip im Tarifrecht neu definiert und erweitert werden, damit tarifgebundene Unternehmen wenigstens die Chance zu einzelvertraglichen Lösungen erhalten und nicht wie bisher zum Verlassen aus der Tarifbindung überhaupt oder an den Rand der Legalität gezwungen werden.

Die Gewerkschaften äußern bei diesen Vorstellungen von zusätzlichen betrieblichen Optionen die Sorge, es sei bei den Arbeitsbedingungen ein Wettlauf nach unten zu befürchten. Eine Niveaushöhenverschiebung bei den Tarifbedingungen in einem Betrieb würde zugleich bei den anderen Firmen im Wettbewerb die Begehrlichkeit auf die gleichen Marscherleichterungen wecken und dabei seien die Betriebsräte auch noch einem großen Erpressungspotential der Firmenleitungen ausgesetzt.

Angesichts der betrieblichen Wirklichkeit ist das nur schwer nachzuvollziehen. Die schwierigsten Fragen im Strukturwandel müssen heute von Betriebsräten nachvollzogen und mitgestaltet werden. Wieso halten wir diese dann für erpressbar, wenn es um die Beurteilung einer im Tarifvertrag angebotenen Option geht?

Nach wie vor soll ja der Branchentarif gelten und die Optionen darin sind ein freiwilliges Angebot, das die Betriebsparteien ausfüllen mögen oder nicht. Wenn eine der Betriebsparteien es nicht wünscht, dann gilt der Branchentarif. Dieser Branchentarif, an den zum Beispiel in der Metall- und Elektro-Industrie noch gut die Hälfte der Beschäftigten gebunden ist, wird durch eine solche Lösung aufgewertet, das Netzwerk zwischen Betrieben, Betriebsräten und Tarifparteien eher enger und freier von Misstrauen.

Auf der anderen Seite stehen aber auch viele Experten, Politiker und Unternehmer, denen dieses Modell nicht weit genug geht. Sie halten es für richtig, nicht nur bei betrieblichen Bündnissen, sondern generell neben Flächentarifen, Haustarifen und einzelvertraglichen Lösungen zusätzlich die Option auf betriebliche Vereinbarungen zu legalisieren. Das heißt, sie wollen die volle Gestaltungsmöglichkeit zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat, eben die Aufhebung der grundsätzlichen und systematischen Trennung zwischen Betriebspartei und Tarifpartei. In den verschiedenen diskutierten Modell-Varianten – zum Beispiel in der Frage der mehrheitlichen Zustimmung der jeweiligen Belegschaft – geht es letztlich immer darum, dass die Betriebsparteien den Flächentarif durch eine betriebliche Vereinbarung ersetzen können.

Der Flächentarif als Instrument würde weiter bestehen bleiben, jedoch wäre die Einbindung von Verbänden und Gewerkschaften für niemanden zwingend. Die bisherige Verbandstarifautonomie wäre ergänzt durch eine Betriebstarifautonomie. Beide Tarifparteien hätten in diesem Modell lediglich beratende Funktion und dies auch nur dann, wenn von den Betriebsparteien gewünscht.

Zweifellos werden sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände künftig an noch mehr Betriebsnähe gewöhnen müssen, stärker durch individuelle Beratung indirekt zu wirken als durch unmittelbare Normsetzung.

Das traditionelle Selbstverständnis reicht zur Legitimation und zur Motivation von immer mehr Mitgliedern nicht mehr aus – der Individualisierung und Differenzierung muss wirksamer als bislang Rechnung getragen werden. Und dies steht nicht im Widerspruch zur weiterhin wichtigen Rolle der Verbände und der Gewerkschaften, die besondere Interessen und Sichtweisen ihrer Mitglieder zur Geltung zu bringen haben, gesellschaftspolitisch aktiv bleiben müssen.

Dennoch halte ich die generelle Beibehaltung der Unterscheidung zwischen Betriebsparteien und Tarifparteien auch künftig für wichtig. Im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition sind kooperative Unternehmenskulturen bei uns tief verwurzelt. Die meisten Betriebe haben die Kultur der Betriebsräte, die Mitwirkung von Arbeitnehmern und die Mitbestimmung verinnerlicht. Die Betriebsräte haben ja auch den dramatischen Strukturwandel in den Betrieben der

M+E Industrie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht nur nicht behindert, sondern in vielen Fällen deutlich gefördert.

Diese Kultur könnte beschädigt werden, wenn man die Betriebsparteien gleichzeitig zu Tarifparteien macht. Das unmittelbare Konfliktpotential in den Betrieben würde zwangsläufig zunehmen. Die unmittelbare Gestaltungsmacht der Betriebsräte aus Betriebsverfassungsgesetz plus dann zusätzlich aus dem Status als Tarifpartei könnte zu einer Übermacht des Betriebsrates führen und die Betriebe bis zur Manövrierunfähigkeit lähmen. Diesem Risiko steht natürlich die Chance gegenüber, Lohn- und Arbeitszeit stärker den jeweiligen betrieblichen Bedingungen anzupassen.

Allerdings muss man auch sehen, dass ein von den Tarifparteien eventuell hinterlassenes Vakuum sich rasch durch die Einflussnahme der Politik und des Staates füllen könnte. Der Staat wird bei einer stärker betrieblichen Tarifautonomie eher versucht sein, durch Rahmenregelungen – beispielsweise bei Arbeitszeit und Löhnen – einzugreifen. Genau dies aber wollten unsere Verfassungsstifter aus bitteren Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verhindern.

Unternehmer brauchen stets Visionen, aber sie müssen die Wirklichkeit auch so nehmen, wie sie ist. Und die wird immer vielfältiger. Viele Unternehmen bestehen auf der Bindung und der Pflege des Flächentarifs – mehr als wir selbst zeitweise geglaubt haben. Tausende haben betriebliche Bündnisse, meistens ohne öffentliches Aufsehen mit den Tarifparteien geschaffen. Viele wiederum sind mit einzelvertraglichen Lösungen zufrieden, verhältnismäßig wenige haben Haustarife. Die Vielfalt und das Nebeneinander verschiedener Regelungsstrukturen – das wird unsere Wirklichkeit auch in der Zukunft prägen.



Friedhelm Pfeiffer*

Keine positiven Beschäftigungseffekte

Warum sinken in Deutschland angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit die Löhne nicht? Warum führt der Wettbewerb um attraktiv entlohnte Arbeitsstellen innerhalb der Belegschaften und auch der Wettbewerb zwischen den Beschäftigten und den Arbeitslosen nicht zu deutlich niedrigeren Löhnen oder zu einer stärkeren Lohndifferenzierung mit entsprechenden Beschäftigungsgewinnen und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit?

Ob eine Verlagerung der Lohnfindung von der tariflichen auf die betriebliche Ebene zu mehr Beschäftigung führt oder nicht, wird von der Beantwortung dieser Fragen abhängen.

Nach der Einschätzung des Autors würde eine solche Verlagerung mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Summe keine positiven Beschäftigungseffekte haben. Die in Deutschland viel diskutierte Aggressivität in der Lohnpolitik würde im Mittel wahrscheinlich nicht abnehmen, jedenfalls dann nicht, wenn alle übrigen Teile des Arbeitsrechts, darunter die betriebliche Mitbestimmung und der Kündigungsschutz, das Verbot der Beschäftigung unterhalb des ortsüblichen Vergleichslohns sowie das Steuer- und Transfersystem nicht gleichzeitig verändert werden. In diesem Sinne wäre eine isolierte Verlagerung auf die betriebliche Ebene kaum ein erfolgreiches Mittel zur Schaffung von Beschäftigung und Reduktion der Arbeitslosigkeit.

Lohnaufschwemmung

Häufig wird argumentiert, dass die Löhne in Deutschland eine mangelnde Spreizung nach unten aufweisen und dass dafür die Tarifparteien verantwortlich seien. Mittlerweile gibt

es jedoch auch empirische Evidenz dafür, dass die mangelnde Spreizung der Effektivlöhne nicht in erster Linie auf eine zu geringe Spreizung der Tariflöhne zurückzuführen ist. Die Tariflöhne sind zwar, so das Resultat der Studie von Pfeiffer (2003), aus Beschäftigungsgründen zu hoch. Allerdings scheinen die Spreizung ausreichend zu sein. Moderatere Tariflohnsteigerungen würden zu mehr Beschäftigung führen, und die Tarifentgelte sind eine wichtige Determinante der so genannten Lohnaufschwemmung.

Das noch relativ neue Konzept der Lohnaufschwemmung soll kurz erläutert werden. Die Lohnaufschwemmung gibt die Differenz zwischen den beobachteten Effektivlöhnen und den nicht beobachteten, auf der Basis mikroökonomischer Methoden und Daten geschätzten Effektivlöhnen, bei Abwesenheit von Tarifverträgen und sonstigen Ursachen für Lohnrigiditäten an. Mit diesem Konzept versuchen Wirtschaftsforscher die für wirtschafts- und beschäftigungspolitische Schlussfolgerungen benötigte kontrafaktische Evidenz zu den Löhnen und deren Entwicklung herzuleiten. Auf der Basis kontrafaktischer Evidenz können Aussagen über den Zielerreichungsgrad alternativer Politiken hergeleitet werden.

Die Höhe der Lohnaufschwemmung lag im Beobachtungszeitraum 1975 bis 1995 in Westdeutschland bei 5,9%. Dieser Wert spiegelt einerseits die Verhandlungs- und Monopolmacht der Beschäftigten in Unternehmen wider; er zeigt, in welchem Umfang sich Beschäftigte in einem Unternehmen vor dem Lohnwettbewerb mit Arbeitslosen oder Beschäftigten anderer Unternehmen schützen können. Andererseits gibt die Höhe der Lohnaufschwemmung quantitative Hinweise auf den produktiven Wert der Beschäftigten im eigenen Unternehmen und Hinweise für das Ausmaß der gegenseitigen Vorteilhaftigkeit dauerhafter Arbeitsbeziehungen. Beispielsweise vereinbarten Unternehmen ex ante fixe Löhne mit ihren Arbeitnehmern, um Investitionen zu schützen (so genannte effiziente Arbeitsverträge). Von diesen Vereinbarungen kann sich ein Unternehmen ohne Vertrauensverlust nicht einfach einseitig verabschieden.

Die Lohnaufschwemmung hat somit für die Beschäftigung eine positive und eine negative Seite. Die Ergebnisse von Pfeiffer (2003) deuten darauf hin, dass etwa 80% der Lohnaufschwemmung effizienzsteigernder und produktivitätserhaltender Natur und insofern eine Voraussetzung für Investitionen und eine hohe Beschäftigung sind. Immerhin 20% können jedoch auf die Verhandlungsmacht der bereits Beschäftigten zurückgeführt werden. Diese 20% sind negativ für die Beschäftigung. Die Lohnaufschwemmung schwankte in den Jahren 1975 bis 1995 zwischen 4 und 8% pro Jahr. Die Werte hängen von der Inflationsrate und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab. In Boomzeiten ist die Lohnaufschwemmung regelmäßig höher als in Rezessionszeiten, weil in Boomzeiten die Verhandlungsmacht der bereits Beschäftigten höher ist.

* PD Dr. Friedhelm Pfeiffer ist Wissenschaftler am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Privatdozent an der Universität Mannheim.

Auf individueller Arbeitnehmerebene schwanken die Werte der Lohnaufschwemmung zwischen 0 und 17%. Die Lohnaufschwemmung nimmt mit der Betriebszugehörigkeitsdauer und der Betriebsgröße zu. Sie scheint jedoch den Schätzergebnissen folgend im Niedriglohnbereich nicht höher als im Bereich der mittleren und höheren Löhne zu liegen. Insbesondere dieses letzte Resultat ist zum Verständnis der zu erwartenden Effekte einer Verlagerung der Lohnfindung auf die Unternehmensebene hilfreich. Die (Tarif-)Löhne sind zwar im Mittel zu hoch. Allerdings gibt es keine eindeutige Evidenz dafür, dass im Niedriglohnbereich die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer höher als in den übrigen Lohnsegmenten ist.

Kaum positive Beschäftigungseffekte

Warum wird nun vor diesem Hintergrund eine isolierte Verlagerung der Lohnfindung auf die Betriebsebene in Deutschland kaum zu positiven Beschäftigungseffekten beitragen? Dies soll am Beispiel der derzeit in der politischen Diskussion stehenden Politik einer stärkeren Anwendung tariflicher Öffnungsklauseln und Härtefallregelungen verdeutlicht werden. Im Falle der Anwendung von Öffnungsklauseln müssen sich die Beschäftigten eines Betriebs über Art, Dauer und Höhe der eventuellen Abweichung vom Tarifvertrag im Sinne einer Lohnsenkung mit der Geschäftsführung einig werden. Um die Effekte einer solchen Maßnahme auf Löhne und Beschäftigung abzuschätzen, ist es hilfreich, zunächst die Sicht eines Unternehmens, so dann die Sicht eines Arbeitnehmers und der Belegschaft insgesamt einzunehmen.

Aus der Sicht eines tarifgebundenen Unternehmens kann es durchaus rational sein, eine solche Möglichkeit der Lohnsenkung nicht zu nutzen. Dies wird beispielsweise der Fall sein, um bestehende Vereinbarungen mit den Beschäftigten zu erfüllen, einer drohenden Abwanderung von Beschäftigten und der damit verbundenen Zunahme der Fluktuationskosten oder einem Verlust an spezifischem Humankapital vorzubeugen. Ein Unternehmen, das durch Umsatzrückgänge zur Anpassung angehalten wird, steht personalpolitisch vor der Alternative, die Lohnkosten durch Beschäftigungsabbau oder Lohnsenkungen zu reduzieren. Die Nebenbedingung dabei ist, die Arbeitsmoral der verbleibenden Belegschaft zu erhalten und attraktiv für Neueinstellungen in der Zukunft zu bleiben. In einer Umfrage des ZEW (Franz und Pfeiffer 2003) konnten 801 Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten aus der Industrie und aus den Bereichen Handel, Banken, Versicherungen und sonstige unternehmensnahe Dienstleistungen zum Thema Lohnflexibilität und Beschäftigung erfolgreich interviewt werden. Ziel der Umfrage war es unter anderem die Aussagekraft von neun ökonomischen Erklärungsansätzen für Lohnrigiditäten, darunter Tarifverträge, implizite Kontrakte, fünf Varianten von Effizienzlohntheorien, die Insider-Outsider-The-

orie sowie betrieblicher Konsens und Unternehmenskultur aus der Sicht der Unternehmen zu untersuchen. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die befragten Unternehmen in Deutschland tatsächlich eine sehr differenzierte Sichtweise zu Lohnrigiditäten haben. Im Einklang mit der internationalen Evidenz lassen sich Lohnrigiditäten in der realen Arbeitswelt keineswegs auf eine Ursache allein, beispielsweise auf Tarifverträge, zurückführen. Effizienzlohnaspekte, implizite Kontrakte, Loyalität und Tarifverträge wirken zusammen. Selbst wenn somit die rechtlichen Möglichkeiten zu Lohnsenkungen erweitert werden, bedeutet das noch nicht unmittelbar deren Nutzung. Aufgrund der vorhandenen internationalen Evidenz scheint vielmehr von den meisten Unternehmen (auch von Unternehmen in den USA, wo Tarifverträge weniger wichtig als hierzulande sind) die Variante des selektiven Beschäftigungsabbaus ohne Lohnsenkungen statt die der betriebsweiten Lohnreduktion gewählt zu werden. Teile der Belegschaft könnten das Unternehmen bei Lohnsenkungen verlassen und beispielsweise zur Konkurrenz wechseln. Aus der Sicht vieler Unternehmen scheint daher eine Anpassung der Beschäftigung attraktiver als eine Lohnsenkung zu sein, zumindest wenn der Umsatzrückgang genutzt werden kann, um sich von relativ unproduktiveren Mitarbeitern zu trennen (vgl. Bewley 1999). Diese Argumentation legt die Vermutung nahe, dass betriebliche Lohnsenkungen durch Ausnutzen von Öffnungsklauseln nicht im Interesse aller tarifgebundenen Unternehmen liegen, unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit. Dazu passt auch die Beobachtung, dass Unternehmen auf Lohnunterbietungen von Arbeitsuchenden in aller Regel nicht eingehen.

Es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass es Unternehmen gibt, die sich dennoch für Lohnsenkungen für die Beschäftigten entscheiden (tatsächlich sind zwischen 5 und 14% der Beschäftigten und der Betriebswechsler von Lohnsenkungen betroffen, vgl. Pfeiffer 2003). Würde der Spielraum, den Öffnungsklauseln schaffen, diesen Unternehmen helfen? Diese Frage kann zwar theoretisch eindeutig mit ja beantwortet werden, da es mit Öffnungsklauseln mehr rechtliche Freiräume als ohne gibt. Allerdings gibt es bereits heute rechtliche Freiräume für Lohnsenkungen in den nicht tarifgebundenen und ebenfalls in den tarifgebundenen Unternehmen, die von einigen Unternehmen genutzt und von anderen Unternehmen nicht genutzt werden. Rechtliche Freiräume gibt es erstens bei Arbeitnehmern eines tarifgebundenen Unternehmens, die nicht Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft sind, zweitens bei Arbeitnehmern, die nicht nach Tarif entlohnt werden, sowie außertariflichen Beschäftigten, und drittens sind Herabstufungen innerhalb eines Tarifs für bestimmte Gruppen vorstellbar. Wenn es so ist, dass die nach dem derzeitigen Stand vorhandenen rechtlichen Freiräume der Lohnsetzung faktisch noch wenig genutzt werden (vgl. zur Evidenz Franz et al. 2000; Pfeiffer 2003), was kann dann von zusätzlichen Freiräumen dieser Art erwartet werden?

Aus der Sicht der Beschäftigten sind zwei Typen von Arbeitnehmern zu unterscheiden: diejenigen, die bei Abwesenheit von Öffnungsklauseln entlassen werden und diejenigen, die auch in diesem Fall damit rechnen können, dass das Unternehmen fortgeführt wird. Aus der Sicht der für das Unternehmen relevanten Gruppe der verbleibenden Beschäftigten werden Lohnsenkungen in aller Regel als wenig attraktiv empfunden. Je nach Ausmaß des im Fall konstanter Löhne notwendigen Beschäftigungsabbaus ist es daher in einer Vielzahl von Unternehmen wahrscheinlich, dass sich eine Mehrheit der Beschäftigten im Falle betriebsweiter Vereinbarungen gegen Lohnsenkungen aussprechen wird. Bedenkt man beispielsweise die Höhe der natürlichen Fluktuation, die bis zu 10% beträgt, dann müsste der Belegschaftsabbau schon dramatisch sein, damit eine Mehrzahl der Beschäftigten Lohnsenkungen statt Beschäftigungsabbau (oder Arbeitszeitreduktion) zustimmt.

In Fällen eines solchen dramatischen Umsatzrückgangs und Beschäftigungsabbaus liegt jedoch die Gefahr auf der Hand, dass die Produktpalette veraltet oder aus anderen Gründen das Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Lohnsenkungen würden in diesem Fall bestenfalls kurzfristig eine an sich notwendige Anpassung und Neustrukturierung von Industrien verzögern.

Immerhin können Fallkonstellationen nicht ausgeschlossen werden, in denen bei einer Verlagerung der Lohnbildung auf die Betriebsebene Lösungen gefunden werden, die das Überleben eines Unternehmens relativ zur Tarifbindung erleichtern könnten (wobei man kritisch fragen könnte, wieso ein solches Unternehmen überhaupt einen Tarifvertrag anwendet). Dies würde zu der häufig geforderten größeren Lohnspreizung in Deutschland beitragen. Allerdings wären damit keineswegs zwangsläufig positive Beschäftigungseffekte verbunden. Der Anteil dieser Unternehmen müsste empirisch abgeschätzt werden, ist aber aufgrund der empirischen Evidenz und nicht zuletzt aufgrund der gesetzlich garantierten negativen Koalitionsfreiheit wahrscheinlich gering. Andererseits könnten im Falle eines sich einstellenden Unternehmenserfolges und zudem in erfolgreichen Unternehmen die Löhne bei einer betrieblichen Lohnbildung stärker als bei Tarifbindung steigen – mit potentiell negativen Konsequenzen für die Beschäftigung in diesen Unternehmen.

Um die Aggressivität der Lohnbildung in Deutschland abzumildern, wäre es wahrscheinlich hilfreicher, die Betriebsebene zu umgehen und die Privatautonomie zu stärken. Auch dürfte die bereits beschlossene Reduktion des Arbeitslosenanspruchs auf 12 Monate (18 Monate für Beschäftigte, die älter als 55 Jahre sind) und das Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stärker disziplinierend auf Tarifverhandlungen wirken, als dies mit Öffnungsklauseln zu erreichen ist. Dies trifft auch auf eine stärkere Deregulierung von Gütermärkten zu.

Literatur

- Pfeiffer, F. (2003), *Lohnrigiditäten im gemischten Lohnbildungssystem*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bewley, T.F. (1999), *Why Wages Don't Fall During A Recession*, Harvard University Press, Cambridge, Mass..
- Franz, W. und F. Pfeiffer (2003), Zur ökonomischen Rationalität von Lohnrigiditäten aus der Sicht von Unternehmen, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (1), 23–57.
- Franz, W., M. Gutzeit, J. Lessner, W.A. Oechsler, F. Pfeiffer, L. Reichmann, V. Rieble und J. Roll (2000), *Flexibilisierung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungseffekte. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, Mannheim, ZEW-Dokumentation Nr. 00-09.



Reinhard Bispinck*

Hartmut Seifert**

Tarifvertrag oder betriebliche Regelungen? – Zum Streit um die Zukunft des Flächen- tarifvertrags –

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Im Kern geht der Streit um die Frage, ob auch in Zukunft die zentralen Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen der ArbeitnehmerInnen im Wesentlichen durch branchenbezogene, verbindliche Verbandstarifverträge festgelegt werden sollen oder ob der Betrieb zur wichtigsten Aushandlungsebene für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen werden soll. Angesichts der anhaltenden Arbeitsmarktkrise und der nachweislichen Erfolglosigkeit der praktizierten Wirtschaftspolitik wächst die Neigung, die Krisenursachen in den »Strukturen« des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung zu suchen. Insbesondere die vermeintlich verkrusteten und überkommenen Strukturen des »Tarifkartells« stehen im Zentrum der Kritik. Flexibilisierung und Differenzierung von zentralen Tarifstandards und mehr Entscheidungsbefugnisse für Betriebsräte und Beschäftigte beim Unterschreiten dieser Standards werden als Patentrezepte zur Herstellung eines »entfesselten« Arbeitsmarktes empfohlen.

Diese Kritik gleicht eher einem blinden Rundumschlag als theoretisch und empirisch fundierter Analyse. Neuere Studien belegen, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Ausprägung des Tarifsystems und der ökonomischen Performance eines Landes gibt. (Aidt et al. 2002; Traxler 2003). Betriebszentrierte Verhandlungssysteme führen keineswegs aus Unternehmenssicht günstigeren Ergebnissen. So wurde in Großbritannien mit seiner dezentralen Lohnfindung der Verteilungsspielraum in den neunziger Jahren sehr viel stärker ausgeschöpft als in Deutschland. Die Kritiker blenden außerdem die seit zwei Jahrzehnten

* Dr. Reinhard Bispinck ist wissenschaftlicher Referent und Leiter des Tarifarchivs im WSI in der Hans Böckler Stiftung.

** Dr. Hartmut Seifert ist Leiter der Abteilung WSI in der Hans Böckler Stiftung.

zu beobachtenden realen Entwicklungstrends einer Verbetrieblichung der Tarifpolitik systematisch aus. Obwohl diese tiefgreifenden Veränderungen in den Regelungsstrukturen des deutschen Tarifmodells keinerlei spürbare Impulse für den Arbeitsmarkt erkennen lassen, hält die Kritik unbeindruckt an und stellt zentrale positive Regulierungsfunktionen des (Flächen-)Tarifsystems vorschnell in Frage (vgl. Übersicht). Abzuwägen wäre, welche Vorteile bei einer völligen Exekution des Flächentarifvertrages verloren gehen und welche Nachteile bei einem vorrangig betrieblichen Aushandlungssystem in Kauf zu nehmen sind. Welche Erfahrungen wurden bislang mit betrieblichen Bündnissen für Arbeit gemacht?

Tarifliche Öffnungsklauseln: Zahlreich vorhanden und breit genutzt

Ein Blick auf die Tarifverträge zeigt, dass die Verknüpfung von branchenweiten verbindlichen tariflichen Vorgaben mit betrieblichem Handlungsspielraum bereits seit langem ein typisches Charakteristikum des deutschen Tarifsystems ist, wobei die betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten in den vergangenen Jahren noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Bei den Möglichkeiten zur betrieblichen Umsetzung und Anpassung der Tarifstandards sind zu unterscheiden: (1) betriebliche Regelungskorridore in klassischen Regelungsbereichen bei Einhaltung des Regelungs- und Leistungsniveaus (z.B. Eingruppierung, Leistungsentgelt), (2) tarifliche Regelung neuer Themen mit hohem betrieblichem Umsetzungsbedarf (z.B. Qualifizierung/Weiterbildung) und schließlich (3) Unterschreitung tariflicher Mindeststandards in allen zentralen Regelungsbereichen (z.B. Lohn, Gehalt, sonstige Entgeltbestandteile, Arbeitszeit).

Die Kritik an den vermeintlich starren Flächentarifverträgen konzentriert sich auf den dritten hier genannten Typ von Öffnungsklauseln, ohne die Veränderungen der letzten Jahren hin zu einem Mix aus zentraler und dezentraler Regulierung zur Kenntnis zu nehmen, zu analysieren und zu be-

Grundlegende Regulierungsfunktionen von (Flächen-) Tarifverträgen

Aus Sicht des Staates:

- Entlastungs- und Legitimationsfunktion

Aus Arbeitnehmersicht:

- Schutzfunktion
- Verteilungsfunktion
- Partizipationsfunktion
- Solidaritätsfunktion

Aus Arbeitgebersicht:

- Kartellfunktion
- Koordinierungsfunktion
- Ordnungs- und Befriedungsfunktion
- Produktivitätsfunktion

werten. Ein Blick in die Tarifverträge zeigt, dass es kaum einen Wirtschaftszweig gibt, dessen Tarifverträge nicht eine oder häufig sogar mehrere dieser Öffnungsklauseln enthalten. Eine jüngst durchgeführte Untersuchung des WSI-Tarifarchivs dokumentiert für rund 80 Tarifbereiche mit etwa 15 Mill. Beschäftigten mehrere hundert solcher Öffnungsklauseln. Einstiegstarife, Kleinbetriebsklauseln, allgemeine Härtefallklauseln, gespaltene Entgelttabellen, Öffnungsklauseln zu einzelnen Tarifregelungen, ertragsabhängige Vergütungsbestandteile und vieles andere mehr gehören seit langem zum Regelungsbestand (Bispinck, WSI-Tarifarchiv 2004). Dabei reichen die Verfahrensvorschriften zur Anwendung von fest vorgegebenen tariflichen Optionen über die Nutzung unter Information bzw. Beteiligung der Tarifparteien bis hin zu unkonditionierten Öffnungsklauseln auf der Basis freiwilliger Betriebsvereinbarungen.

Die vorhandenen Möglichkeiten der flexiblen betrieblichen Anwendung der tarifvertraglichen Vorgaben werden in der Praxis reichlich genutzt. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 ergab: 35% der Betriebe und 22% der Dienststellen wenden die tariflichen Öffnungsklauseln an (Bispinck und Schulten 2003). Besonders häufig werden Regelungen zu variablen Arbeitszeiten, Arbeitszeitverlängerung und befristeter Arbeitszeitverkürzung in Anspruch genommen. Lohn und Gehalt können durch Einstiegstarife, die Kürzung/Aussetzung der Jahressonderzahlung und das Aussetzen von Tarifierhöhungen flexibilisiert bzw. abgesenkt werden.

Mit der zunehmenden Verbetrieblichung der Tarifpolitik wachsen nicht nur die Verantwortung der Betriebsparteien und namentlich die Belastung der betrieblichen Interessenvertretungen, sondern auch die Anforderungen an Informationen über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens. Da verwundert es nicht, dass die Einschätzung dieses Ent-

wicklungstrends eher skeptisch bis ablehnend ausfällt. In der WSI-Betriebsrätebefragung begrüßte lediglich eine Minderheit von 14% der Betriebsräte die Öffnung der Tarifverträge uneingeschränkt. Knapp 38% der Befragten beurteilen diese Entwicklung »zwiespältig«, und 42% halten es für »generell problematisch«.

Die Betriebs- und Personalräte fürchten aber auch eine Verschiebung der betrieblichen Machtrelationen zu ihren Ungunsten. Zwei Drittel der Befragten (67%) sind der Auffassung, dass die Verbetrieblichung dem Arbeitgeber eher die Möglichkeit gibt, seine betrieblichen Interessen durchzusetzen, mehr als die Hälfte (55%) meint, dass dies zu unterschiedlichen Arbeits- und Einkommensbedingungen im Tarifbereich führt. Nur ein Viertel teilt das Argument der Befürworter der Verbetrieblichung, dass auf diese Weise den unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden könne. Nur eine Minderheit (23%) vertritt die Auffassung, dem Betriebsrat öffneten sich dadurch größere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Grundsätzlich ähnlicher Auffassung sind die Personalräte.

Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung – Krisenstrategie oder Normalfall?

Vor diesem Hintergrund sind auch die betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung – häufig als betriebliche »Bündnisse für Arbeit« bezeichnet – zu analysieren, die in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben (Seifert und Maurer 2001; Seifert 2002). In seiner Rede zur Agenda 2010 im März 2003 hatte der Bundeskanzler mehr solcher betrieblichen Bündnisse eingefordert, andernfalls müsse der Gesetzgeber eingreifen. Dabei ließ er wohlweislich offen, wie viele solcher Vereinbarungen zwischen Management und Betriebsräten aus seiner Sicht erforderlich sind, um die geforderte »neue Balance« zwischen tariflicher und betrieblicher Ebene zu finden. In den letzten Jahren wurden, wie eine im Herbst 2003 vom WSI durchgeführte repräsentative Befragung von Betriebsräten zeigt, in mehr als jedem vierten Betrieb (29%) mit mehr als 20 Beschäftigten und einem Betriebsrat solche Bündnisse vereinbart. 23% arbeiten tatsächlich auf dieser Basis, etwa 6% der Betriebe haben die Vereinbarungen nicht mehr verlängert.

Betriebliche Beschäftigungssicherungs- und Standortvereinbarungen sind eine Art »Tauschgeschäft« auf Zeit, die allerdings in der Regel nicht auf der Basis eines ausge-

Tarifliche Öffnungsklauseln – wie oft und wo werden sie genutzt?
– Angaben der Betriebs- und Personalräte in % –

	Betriebsräte	Personalräte
Nutzung		
ja	35	22
nein	65	78
Regelungsbereich*		
variable Arbeitszeiten	70	68
Arbeitszeitverlängerung	41	16
befristete Arbeitszeitverkürzung	24	50
Einstiegstarife	17	14
Kürzung/Aussetzung der Jahressonderzahlung	15	15
Aussetzen von Tarifierhöhungen	10	3
Kürzung/Aussetzung des Urlaubsgeldes	9	4
allgemeine Härtefallklausel	7	8
Absenken von tariflichen Grundvergütungen	6	6

* in % aller Betriebe und Dienststellen, die Öffnungsklauseln nutzen

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 (3. Befragung).

wogenen Kräfteverhältnisses zwischen den Betriebsparteien ausgehandelt werden. Unter dem Druck des potentiellen Arbeitsplatzverlustes machen die Beschäftigten Zugeständnisse bei der Arbeitszeit (77%), beim Einkommen (36%) oder zeigen sich bereit, arbeitsorganisatorische Umstrukturierungen zu unterstützen (65%). Im Gegenzug verzichten die Arbeitgeber zeitweise auf das Mittel betriebsbedingter Kündigungen, stellen Betriebsverlagerungen und Outsourcing zurück oder sagen Investitionen am Standort zu.

Solche betrieblichen Vereinbarungen sind längst nicht mehr nur Rettungsanker für akut gefährdete Krisenbetriebe. In etwa der Hälfte der Fälle befinden sich die Betriebe, gemessen an Auftragslage und Gewinn, in einer prosperierenden Situation. So nimmt es denn auch nicht Wunder, dass diese Betriebe auch längerfristige Beschäftigungsgarantien zusichern können, die bei mehr als einem Drittel (36%) der Fälle über fünf Jahre hinaus gehen.

Warum aber lassen sich Betriebsräte auch in florierenden Betrieben auf Konzessionen bei Einkommen, Arbeitszeit oder arbeitsorganisatorischen Veränderungen ein? Mehr noch, warum initiieren sie selbst in der Mehrheit der Fälle derartige Vereinbarungen? Eine verschärfte Wettbewerbslage setzt sie unter Druck. Betriebe planen, um die Rendite zu verbessern, umfassende Restrukturierungen, drohen mit Arbeitsplatzabbau, Standortverlagerungen oder Outsourcing. Viele Betriebsräte reagieren hierauf, entwickeln beschäftigungssichernde Alternativen und signalisieren Konzessionsbereitschaft bei Arbeitszeit und Einkommen sowie Unterstützung bei arbeitsorganisatorischen Veränderungen. Ein ausdrückliches Initiativrecht hierzu gibt ihnen das novellierte Betriebsverfassungsgesetz. Hiervon machen sie regen Gebrauch: Mehrheitlich gehen die Vereinbarungen auf Initiativen der Betriebsräte zurück, teilweise unterstützt durch die Gewerkschaften, aber auch gemeinsam mit den Arbeitgebern angeregt.

Für die Beschäftigten bedeuten betriebliche Bündnisse nicht nur geringere Einkommen und ungünstigere Arbeitszeiten. Die Belegschaften gehen auch Risiken ein, die für sie weitreichende negative wirtschaftliche Folgen haben können. Denn nicht immer können sie sich auf die vereinbarten Zusagen der Arbeitgeber verlassen. Zu Vertragsbruch ist es bei jedem zehnten Bündnis gekommen. Das Management hat die versprochenen Beschäftigungs- und Standortzusagen nicht eingehalten. Angesichts dieser Risiken ist es fraglich, ob Betriebsräte auch bei fehlenden tariflichen Standards, die ihnen im Konfliktfall automatisch geltende Auffanglinien bieten, zu den gleichen Konzessionen bereit wären oder ob sie entsprechende Risikoprämien einkalkulieren würden.

Unsicher bleibt auch, ob nach Ablauf einer Beschäftigungs- und Standortsicherungsvereinbarung und bei verbesser-

ter wirtschaftlicher Lage Einkommen oder Arbeitszeit automatisch auf den Status-quo-ante zurückkehren. Angesichts dieser Unsicherheiten verwundert es nicht, dass die Mehrheit der Betriebsräte skeptisch bzw. sogar ablehnend gegenüber weiterer Dezentralisierung und Verbetrieblichung von Tarifpolitik eingestellt ist. Solange noch Tarifverträge verbindliche Eckpunkte und Mindeststandards fixieren, verfügen sie in den Verhandlungen mit dem Arbeitgeber über gesicherte Rückzugspositionen, die ihnen eine gewisse Verhandlungsmacht verleihen. Würde diese aufgeweicht oder gänzlich fallen, ohne dass die Betriebsräte machtpolitische Kompensationen z.B. in Form des Streikrechts erhielten, wären sie hilflos jedem beliebigen Erpressungsversuch der Arbeitgeber ausgeliefert. Tarifvertraglich abgesicherte Standards vor allem bei Arbeitszeit und Lohn bieten den Beschäftigten eine Art Auffanglinie, sollte es zu Vertragsbruch durch die Arbeitgeber kommen oder für die Zeit nach Beendigung der betrieblichen Bündnisse. In diesen Fällen würden automatisch die tariflich vereinbarten Eckwerte gelten.

Schließlich macht es auch unter innovationspolitischen Aspekten Sinn, betriebliche Bündnisse als eine befristete Ausnahme von den tariflichen Standards zu begreifen, die den Betrieben die Möglichkeit einräumt, diese Phase für nachhaltige wettbewerbsstärkende Anpassungen zu nutzen. Ohne den Tarifvertrag im Hintergrund könnten Betriebe der Täuschung erliegen, durch Abstriche bei Lohn oder Arbeitszeit die meist tiefer liegenden Wettbewerbsprobleme bereits dauerhaft gemeistert zu haben.

Fehlende oder unzureichende tarifliche Öffnungsklauseln werden in der öffentlichen Debatte häufig als zentrales Hemmnis für betriebliche Bündnisse verantwortlich gemacht (Berthold u.a. 2003). Völlig anders sehen dies Betriebsräte. Nach deren Aussagen haben Betriebe nur in den seltensten Fällen (5%) wegen fehlender tariflicher Öffnungsklauseln auf entsprechende Vereinbarungen verzichtet. Andere Faktoren schätzen sie als wesentlich bedeutsamer ein. Am häufigsten (42%) nennen sie fehlenden Bedarf der Betriebsparteien. In etwa jedem siebenten Betrieb (14%) machen die Betriebsräte die Arbeitgeber verantwortlich, weil diese Initiativen für betriebliche Bündnisse blockieren würden oder, wie in weiteren 12% der Betriebe, weil sie sich gegen Bündnisse und für Personalabbau entschieden hätten.

Ein Teil der Bündnisse ist nicht tarifkonform. Explizit gegen tarifvertragliche Regelungen verstoßen 5% der Bündnisse; weitere 12% bewegen sich in einer Art Grauzone. Auch wenn damit nicht die Mehrheit der Fälle betroffen ist, zeigen die Zahlen doch, wie stark vielfach der betriebliche Druck ist, dem sich Beschäftigte und Belegschaftsvertretungen ausgesetzt sehen. In den meisten dieser Konfliktfälle haben die Gewerkschaften letztlich zugestimmt, um bedrohte Arbeitsverhältnisse zu retten.

Fazit

Angesichts dieser Entwicklungen mutet die massive Kritik am Flächentarifvertrag eher bizarr an: Über zwanzig Jahre hinweg hat das deutsche Tarifsysteem sein Flexibilitätspotential in einem Maße gesteigert, wie es sich die beteiligten Akteure zu Beginn dieses Prozesses sicherlich nicht vorgestellt haben. Am Arbeitsmarkt ist dieser Prozess allerdings spurlos vorbei gegangen, da die für die Beschäftigungsentwicklung entscheidenden makroökonomischen Weichenstellungen nicht erfolgt sind. Bis heute ist es – von wenigen Ausnahmen abgesehen – gelungen, diese built-in-flexibility mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit der wesentlichen Tarifstandards zu verknüpfen. Diese Entwicklung korrespondiert mit hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, einem beachtlichen Maß an sozialer Stabilität ohne das Ausmaß an Polarisierung und Prekarisierung von Beschäftigung und Einkommen, wie sie in anderen Ländern zu beobachten sind.

Ein radikaler Systemwechsel zugunsten betrieblicher oder gar individueller Aushandlungssysteme hätte problematische Folgen. Vom (Flächen-)Tarifsysteem blieben letztlich nur noch seine Ordnungs- und Befriedungsfunktion, die dann aber auch zwangsläufig erodieren würden. Betriebliche Lohnkonflikte werden sich (vermutlich) gerade in komplex vernetzten und damit störanfälligen Industriezweigen verschärfen. Auch die makro-ökonomische Stabilisierungsfunktion einer an branchen- und gesamtwirtschaftlichen Indikatoren orientierten Lohn- und Einkommensentwicklung würde ausgehöhlt. Eine rein wettbewerbsorientierte betriebszentrierte Lohn- und Tarifpolitik in Deutschland würde schließlich die Arbeits- und Sozialstandards europaweit unter Druck setzen mit negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen.

Ein Festhalten am bewährten Mix aus verbindlichen kollektiven Mindeststandards und betrieblichen Flexi-Spielräumen hat demgegenüber den Vorteil, dass die Orientierungsfunktion von Flächentarifverträgen erhalten bleibt, das Risiko eines unkontrollierten Lohnwettbewerbs vermieden wird, Betriebe aber gleichzeitig Spielraum für wettbewerbsstärkende Restrukturierungen erhalten. Verhindert wird auch, dass sich Tarifkonflikte in die Betriebe verlagern. Zudem bietet eine kontrollierte Flexibilität die Chance, betriebliche Bündnisse auf Ausnahmesituationen zu beschränken, um gefährdeten Betrieben die Möglichkeit zur wettbewerbsstärkenden Restrukturierung zu geben.

Literatur

Aidt, T. und Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank: Washington, D.C.
 Berthold, N., M: Brischke und O. Stettes (2003), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*, Würzburg.

Bispinck, R. und T. Schulten (2003), »Verbetrieblichung der Tarifpolitik? – Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten«, *WSI-Mitteilungen* (3).

Bispinck, R. und WSI-Tarifarchiv (2004), »Tarifliche Öffnungsklauseln 2003. Eine Untersuchung von 80 Tarifbereichen«, *Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 56, Düsseldorf.

Bispinck, R. (2003), »Das deutsche Tarifsysteem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards«, *WSI-Mitteilungen* (7).

Seifert, H., Hrsg. (2002), *Betriebliche Bündnisse. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*, Berlin.

Seifert, H. und A. Maurer (2001), »Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität?«, *WSI-Mitteilungen* (8).

Traxler, F. (2003), »Der Zentralisationsgrad des Tarifverhandlungssystems und seine wirtschafts- und sozialpolitischen Effekte im internationalen Vergleich«, *Industrielle Beziehungen* (4), 528–543.

Die Beiträge sind in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.

Am 18. und 19. März 2004 findet in der britischen Botschaft in Berlin die diesjährige »CESifo International Spring Conference« statt. Am ersten Tag werden die wirtschaftlichen Perspektiven wichtiger Weltregionen im Frühjahr 2004 behandelt. Im Mittelpunkt des zweiten Tages steht die konjunkturelle Entwicklung in bedeutenden Branchen der europäischen Industrie. Jim O'Neill von Goldman Sachs wird einer der Referenten sein.

Nähere Informationen zur Konferenz finden Sie unter www.cesifo.de/isc. Oder wenden Sie sich an Dr. Hans Günther Vieweg, managing director, Tel.: +49(0)89/9224-1362.



Jim O'Neill
Goldman Sachs, New York

Economic Outlook: 2004 Global recovery – 2005 the US Loses Steam

As 2004, many forecasters including ourselves are getting more optimistic about the outlook for the world economy. Our forecast for 2004 is above that of many, around 4.5% with the US once more leading the way close to 4.5% according to our projection. At the same time, many, also including ourselves continue to warn about the dangers of the US balance of payments, the current account deficit and now the »twin« deficit problem of the current account and fiscal deficits.

To some extent, the strong recovery for 2004 is almost baked in the cake, and the real question is the sustainability. We believe that beyond 2004 it is difficult to be so optimistic unless the US current account and fiscal deficits are brought under control. Over the past twelve months, strong US growth has been achieved by aggressive monetary policy, significant fiscal easing and the benefits of a weaker dollar. Over time, these stimulative effects will wear off, and unless the same stimuli can be repeated US growth will weaken once more, and the world economy will become more vulnerable.

The key to maintaining our optimism is that US, and other G7 policymakers, need to ensure that global financial conditions do not tighten much. Other policymakers including the Chinese have an important role to play here. In order that global financial conditions don't tighten, this means that US interest rates cannot rise much from their current low levels, or certainly not until other countries have de-

veloped much stronger domestic demand led growth.

To maintain low interest rates, the US will need to tighten fiscal policy after the election almost irrelevant of the winner. In such circumstances the value of the dollar will almost definitely need to decline further. Other nations will have to introduce policies to offset the impact of a weaker dollar rather than to try and stop its decline.

Recent trade data suggests to an optimist that the US current account deficit could be stabilising at around 5% of GDP, and in this regard is a hopeful sign. It could be the case that this is just a temporary stabilisation before the strength of US demand sucks in higher imports and leads to fresh deterioration. Even assuming the optimistic scenario, however, a current account balance of 5% of GDP is very problematic. Attracting such capital flows is no longer so attractive for the US especially given the desirability of China, India and elsewhere to US companies. If the current account deficit does not actually soon fall, as opposed to merely stabilise, then the US will see its net external liabilities rise beyond 40% of GDP by 2006. This would create a growing burden for the US in terms of debt financing, and the persistence of a current account deficit close to 5% and a rising debt burden would eventually result in a complete halt to foreign capital inflows.

To reduce this threat, further dollar weakness is not only desirable, it is almost unavoidable. The question really is how much and how soon.

Linked to this challenge is of course the issue of Asian central bank intervention

and the incredible growth of Asian foreign exchange reserves. At the time of writing, Asian central bank foreign exchange reserves are about to cross the \$2.0 trillion barrier, yes 2 trillion. Japan's foreign exchange reserves now approximate \$700.0bn. South Korea has reserves of \$155.0bn, Taiwan more than \$200.0bn. Even India has reserves in excess of \$100.0bn. At some stage, these nations are going to develop sufficient self-confidence that they will reduce their degree of intervention or possibly even stop completely. At some time before the decade is over, some Asian countries will probably move away from using the dollar as the basis for their foreign exchange management policies. It could be that by 2010, Asian countries will manage their foreign exchange policies with an Asian benchmark or at least on a basket basis.

If this latter move were to happen quickly, and Asian currencies float, this could in turn represent a major challenge to the US bonds market, and in turn, to US consumers who would suddenly find their debt servicing burden rise sharply. If such circumstances were to appear, the US demand-led consumption for the world economy would rapidly disappear.

Consequently while the 2004 economic outlook looks sanguine, it is not without risks; and without fresh economic policies, the costs of 2004 success could be borne in later years. To avoid this nasty eventuality, the dollar must decline further and steadily. US fiscal policy needs to be tightened, and other nations need to find more flexible policies to offset dollar weakness. In Europe, the recently enforced flexibility of the Stability Pact needs to be consolidated and changed into something more sensible. It is important also that the ECB tries once more to re-interpret its inflation target, perhaps shifting to a symmetric target around its 2% goal as opposed to »just below«. European authorities may have to deal with a weak dollar for a long time.

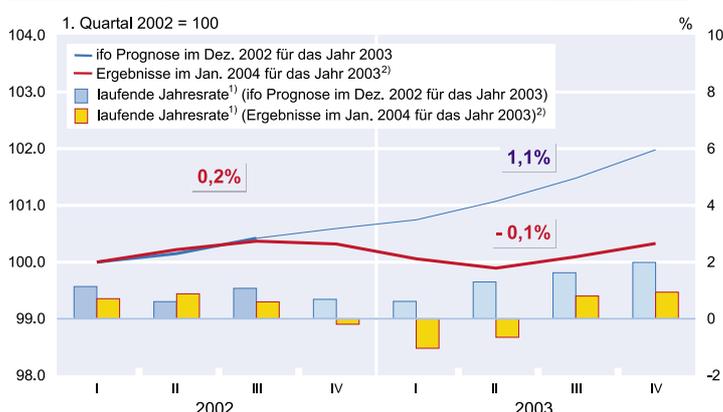
Zum dritten Mal in Folge blieb die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland hinter den Erwartungen der professionellen Auguren zurück. Damit hat sich 2003 rückblickend als ein weiteres Jahr der enttäuschten Konjunkturerwartungen erwiesen; zu dem für den Arbeitsmarkt dringend benötigten Aufschwung ist es wieder nicht gekommen. Im folgenden Beitrag werden die Gründe für aufgetretene Differenzen zwischen Prognose und Wirklichkeit diskutiert.

Schon im Herbstgutachten 2002 hatten die Wirtschaftsforschungsinstitute die im Frühjahr abgegebene Wachstumsprognose für das Jahr 2003 um 1 Prozentpunkt auf 1,4% herunterkorrigiert. Noch pessimistischer war die ifo Konjunkturprognose von Dezember 2002: Unter dem Titel »Nur zögerliche Belebung« hieß es damals (Sinn et al. 2002): »Nach den Dezember-Ergebnissen des ifo Konjunkturtests hat sich das Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft zum siebten Mal in Folge eingetrübt. Es ist zu konstatieren, dass die neue Bundesregierung durch die Ankündigung, Steuern und Sozialabgaben in großem Umfang zu erhöhen, das Wirtschaftsklima in Deutschland weiter verschlechtert hat. Die Expansion der gesamtwirtschaftlichen Produktion dürfte im ersten Quartal 2003 nahezu zum Stillstand kommen. Maßgeblich hierfür ist der fiskalisch bedingte Kaufkraftentzug; die Finanzpolitik wirkt im Jahr 2003 restriktiv. Erst im weiteren Jahresverlauf ist nach und nach mit einer Belebung zu rechnen, das reale Bruttoinlandsprodukt wird aber das Niveau des Vorjahres nur um 1,1% übertreffen. Die Arbeitslosenzahl ... wird, trotz des Rückgangs im spä-

teren Jahresverlauf, jahresdurchschnittlich auf 4,22 Mill. steigen und die Arbeitslosenquote – bezogen auf alle inländischen Erwerbspersonen – auf 9,9%. Das Verbraucherpreisniveau wird annähernd stabil bleiben, die Inflationsrate dürfte im Jahr 2003 erneut 1,3% betragen.«

Tatsächlich ist das reale Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr sogar um 0,1% gesunken, nach 1993 (- 1,1%) ist das der zweite Rückgang der Wirtschaftsleistung seit der Wiedervereinigung.² Zwar war die gesamtwirtschaftliche Produktion nach der Jahresmitte leicht aufwärts gerichtet; zu der prognostizierten konjunkturellen Belebung ist es also tatsächlich gekommen. Im vierten Quartal 2003 dürfte das reale BIP nach aktueller Schätzung des ifo Instituts saison- und kalenderbereinigt mit einer laufenden Jahresrate³ von 0,9% gestiegen sein; das ist aber doch merklich weniger als ursprünglich erwartet wurde (+ 2%). In den beiden ersten Quartalen des Jahres 2003 war die Produktion – entgegen der bereits recht vorsichtigen Prognose vom Dezember 2002 – sogar gesunken, so dass sich über das gesamte Jahr 2003

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



1) Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet; rechte Skala.
2) Ergebnisse für 2002 und Jahresergebnis 2003: Statistisches Bundesamt. Vierteljahresergebnisse für 2003: Schätzungen des ifo Instituts.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

¹ Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen (vgl. Nierhaus 1998; 2001; 2002; 2003).

² Die tatsächliche Entwicklung für ein Jahr t wird an den ersten Ergebnissen des Statistischen Bundesamts (Januar des Folgejahrs t+1) festgemacht. Dies geschieht deshalb, weil diese Zahlen dem Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung am besten entsprechen. Insbesondere sind zu diesem Zeitpunkt die Zahlen für die zurückliegenden Jahre noch nicht gravierend revidiert worden, die die Grundlage für die jeweilige Prognose gebildet haben.

³ Die laufende Jahresrate gibt an, wie groß die Veränderung des (saisonbereinigten) Bruttoinlandsprodukts innerhalb eines Jahres sein würde, wenn das in einem Quartal beobachtete Wachstumstempo während eines ganzen Jahres anhielte. Alle BIP-Ursprungswerte sind hier mit dem Verfahren Census X-12-ARIMA saison- und kalenderbereinigt worden.

hinweg sowohl im Verlauf als auch in der Durchschnittsbetrachtung grosso modo Stagnation ergab (vgl. Abbildung). Vom totalen Schätzfehler für die Wachstumsrate des realen BIP in Höhe von 1,1 Prozentpunkten entfallen 0,9 Prozentpunkte auf die Revision des konjunkturellen Verlaufs der gesamtwirtschaftlichen Produktion.

Die restlichen 0,2 Prozentpunkte gehen zu Lasten der Entwicklung im zweiten Halbjahr 2002. Hier schlug zu Buche, dass im dritten Vierteljahr 2002 das vom Statistischen Bundesamt registrierte Expansionstempo – gemessen an der laufenden Jahresrate – von 1,1% (Rechenstand November 2002) auf 0,6% (Rechenstand November 2003) herunterkorrigiert worden ist. Außerdem wurde die (zum Zeitpunkt der Dezemberprognose noch unbekannt und damit vom ifo Institut zusätzlich zu schätzende) Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktion im vierten Quartal 2002 vom Vorzeichen her falsch gesehen: Statt eines (im Vergleich zum dritten Quartal abgeschwächten) Anstiegs ergibt sich nach den inzwischen vorliegenden amtlichen Zahlen ein – wenn auch geringer – Rückgang. Der statistische Überhang⁴ musste von + 0,3% (Schätzung des ifo Instituts, Dezemberprognose 2002) auf + 0,1% (Statistisches Bundesamt, Rechenstand November 2003) zurückgenommen werden.

Maßgeblich für die Fehleinschätzung der konjunkturellen Dynamik insbesondere im ersten Halbjahr 2003 war einmal das außenwirtschaftliche Umfeld, das sich ungünstiger entwickelte, als ursprünglich angenommen worden war. Belastend wirkten in den ersten Monaten des Jahres 2003 die nicht in die Prognose eingestellte Eskalation des Irak-Konflikts in eine offene militärische Auseinandersetzung⁵, der damit verbundene Höhenflug der Erdölpreise sowie der nichtvorhersehbare Ausbruch einer neuen Lungenkrankheit mit dem Namen SARS in Südostasien und in Kanada, die Luftfahrt und Tourismus weltweit negativ berührte. Auch wirkten die im Vorfeld des Irak-Kriegs zu verzeichnenden Kursrückgänge an

den internationalen Finanzmärkten über negative Vermögenseffekte retardierend. Insgesamt fiel das Expansionstempo der Weltkonjunktur 2003 geringer aus als im Dezember 2002 prognostiziert. Zudem hat der Euro gegenüber dem US-Dollar mehr als angenommen an Wert gewonnen, wodurch die Exportwirtschaft stärker als erwartet gebremst wurde. Binnenwirtschaftlich dämpfte die zu Jahresanfang wirksam gewordene Anhebung von indirekten Steuern und Sozialabgaben. In der zweiten Jahreshälfte wurde die Konsumentenstimmung durch das Hin und Her um neue Sozialreformen (im Gefolge der am 14. März 2003 verkündeten *Agenda 2010*) bzw. durch die Unsicherheit über das ob und wie des Inkrafttretens der dritten Stufe der *Steuerreform 2000* beeinträchtigt. Die Export- und Konsumschwäche schlug zwangsläufig auf die Anlageinvestitionen durch.

Der Prognosefehler bei der Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt kann auch über die Schätzfehler bei den einzelnen BIP-Verwendungskomponenten erklärt werden. Die Binnennachfrage entwickelte sich sehr schwach; im Jahresdurchschnitt 2003 stieg sie gegenüber 2002 nur um 0,1%. Im Dezember war hingegen mit einer etwas stärkeren Zunahme um 0,7% gerechnet worden, was zur Überschätzung des BIP-Wachstums allein 0,6 Prozentpunkte beitrug (vgl. Tabelle). Der Investitionsmotor zündete zum wiederholten Male nicht: Allein die Ausrüstungsinvestitionen (einschließlich sonstiger Anlagen) sanken um 3,1%; im Dezember 2002 war hier aufgrund der erwarteten besseren Konsum- und Exportperspektiven von einem Plus in Höhe von 1,8% ausgegangen worden. Die andauernde Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion hat aber die Auslastung des Kapitalbestandes weiter gedrückt; Erweiterungsinvestitionen waren damit trotz niedriger Zinsen nicht rentabel. Die Bauinvestitionen gingen 2003 um 3,4% zurück; im Jahr zuvor waren sie sogar um 5,9% geschrumpft. Die Abschwächung des Rückgangs war zwar vom ifo Institut in der Tendenz zutreffend prognostiziert, im Ausmaß aber überschätzt worden.

Unbefriedigend blieb im vergangenen Jahr auch die Verbrauchskonjunktur, der private Konsum fiel um 0,2%. Ursprünglich war hier vom ifo Institut mit einem verhaltenen Anstieg um 0,8% gerechnet worden. Maßgeblich für die negative Entwicklung war der Rückgang der real verfügbaren Arbeitseinkommen im Gefolge der schlechteren Beschäftigungssituation. Auch hat verstärktes Vorsorgespahren die Sparquote – anders als erwartet – leicht steigen lassen. Schließlich schlug zu Buche, dass sich die Konsumkonjunktur im Jahr 2002, die ja die Ausgangsbasis für die Konsumprognose 2003 war, zum Prognosezeitpunkt etwas weniger ungünstig darstellte, als es heute im Lichte nachträglicher Datenrevisionen der Fall ist. So hat das Statistische Bundesamt das amtliche Jahresergebnis 2002 von – 0,5% (Rechenstand Januar 2003) auf – 1,0% (Rechenstand November 200) herunterkorrigiert. Nahezu richtig wurde im De-

⁴ Als *statistischer Überhang* wird diejenige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das BIP (saisonbereinigt) im Verlauf eines Jahres t auf dem Wert des vierten Quartals des Vorjahres $t-1$ stagnieren würde. Die Zunahme (oder Abnahme) des BIP resultiert in diesem Fall nicht aus dem konjunkturellen Verlauf im Jahr t , sondern allein aus der konjunkturellen Entwicklung im Vorjahr. Formal ergibt sich der Überhang als prozentuale Differenz zwischen dem Jahresendwert des BIP (im Jahr $t-1$) und dem dazugehörenden Jahresdurchschnittswert. Nimmt der Überhang einen negativen Wert an, weil der Jahresendwert des BIP kleiner als der Jahresdurchschnittswert ist, so spricht man von *Unterhang* (vgl. Nierhaus 1999, 16 f. sowie Europäische Zentralbank 2000, 51 f., Kasten 6, Einfluss des statistischen Überhangs auf die durchschnittlichen Jahreswachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts).

⁵ In der Dezemberprognose hieß es dazu konkret: »Der Irak-Konflikt wird zwar bis weit in das kommende Jahr hinein schwelen, es kommt aber nicht zu größeren militärischen Auseinandersetzungen.« Bewaffnete Konflikte werden zu den sog. *exogenen Schocks* gezählt. Sie entziehen sich in Ablauf und Intensität sowie in ihren (länderübergreifenden) Aus- und Nachwirkungen naturgemäß einer rein ökonomischen Betrachtungsweise. Zudem können sie unkalkulierbare Brüche im Verhalten von Wirtschaftssubjekten und Politikbereichen bewirken. Deshalb bleiben allfällige kriegerische Auseinandersetzungen bei Konjunkturprognosen in aller Regel unberücksichtigt.

Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2003

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1995

	ifo Dezemberprognose 2002		Statistisches Bundesamt		Beiträge zum Prognosefehler
	Prognosewerte für 2003		Ergebnisse für 2003 ⁶		
	Veränderung gegen- über dem Vorjahr in % (1)	Wachstumsbeiträge der Komponenten in %-Punkten ¹ (2)	Veränderung gegen- über dem Vorjahr in % (3)	Wachstumsbeiträge der Komponenten in %-Punkten ¹ (4)	Differenz der Wachstumsbeiträge in %-Punkten (2)-(4)
Inlandsnachfrage	0,7	0,7	0,1	0,1	0,6
Privater Konsum	0,8	0,5	-0,2	-0,1	0,6
Staatlicher Konsum	0,6	0,1	0,7	0,1	0,0
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	1,8	0,2	-3,1	-0,3	0,4
Bauten	-1,8	-0,2	-3,4	-0,4	0,2
Vorratsveränderungen (Mrd. Euro)	-10,9	0,1	-8,0	0,7	-0,6
Außenbeitrag (Mrd. Euro)	99,1	0,4	97,0	-0,2	0,6
Ausfuhr	4,7	1,7	1,1	0,4	1,3
Einfuhr	4,2	-1,3	2,0	-0,6	-0,7
Bruttoinlandsprodukt	1,1	1,1	-0,1	-0,1	1,2

⁶ Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2004).¹ Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukts aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

zember 2002 dagegen die Entwicklung des öffentlichen Konsums eingeschätzt.

Auch die Exporttätigkeit blieb infolge der schwächer als erwartet verlaufenden weltwirtschaftlichen Erholung hinter der Prognose des ifo Instituts zurück; der Zuwachs belief sich im Jahresergebnis 2002 lediglich auf 1,1% (Dezember-schätzung 2002: + 4,7%). Maßgeblich hierfür war der Nachfragerückgang aus dem Euroraum. Darüber hinaus hat die Aufwertung des Euro die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft beeinträchtigt; besonders betroffen war die Ausfuhr in die USA. Da die Zuwachsrate der Einfuhr in etwas geringerem Ausmaß als die der Ausfuhr zurückgenommen wurde, steuerte der Außenbeitrag – entgegen der ursprünglichen Einschätzung – ein Minus in Höhe von 0,2 Prozentpunkten zum Wirtschaftswachstum bei, was sich im BIP-Prognosefehler mit 0,6 Prozentpunkten niederschlug (vgl. Tabelle).

Am deutschen Arbeitsmarkt ist im abgelaufenen Jahr aufgrund der Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion die erwartete Tendenzwende ausgeblieben. Die Erwerbstätigenzahl wurde mit knapp 38,5 Mill. im Jahresdurchschnitt 2003 um nahezu 200 000 zu hoch eingeschätzt, die Zahl der Arbeitslosen war dagegen mit 4,22 Millionen (amtlich: 4,376 Mill.) zu gering veranschlagt worden. Folglich wurde auch die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte zu niedrig angesetzt (amtliches Jahresergebnis 2003: 10,3%).

Das Preisklima auf der Verbraucherstufe blieb trotz des steuer- und abgabenbedingten Preissprungs zu Jahresanfang 2003 (Anhebung der Mineralöl, der Strom- sowie der Tabaksteuer) erwartungsgemäß sehr ruhig. Aufgrund der importierten Stabilitätsgewinne im Gefolge der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und der schlechten Verbrauchskonjunktur stiegen die Lebenshaltungskosten im Jahresdurchschnitt 2003 mit 1,1% sogar noch etwas weniger als im Dezember 2002 geschätzt.

Fazit

In den vergangenen drei Jahren mussten die Prognosen für Deutschland und die Weltwirtschaft von nahezu allen Prognoseinstitutionen und auch vom ifo Institut wiederholt »nach unten« revidiert werden. Dies führte in der Öffentlichkeit teilweise zu Irritationen und auch zu harter Kritik. Offenbar gibt es Missverständnisse über das Ziel von Konjunkturprognosen und auch über die Prognoserisiken. Prognoseziel ist nach Verständnis des ifo Instituts, Richtung und Stärke der Konjunktur und konjunkturelle Wendepunkte möglichst gut und

⁶ Jeder Konjunkturprognose liegt eine Reihe von Annahmen zugrunde, die ihrerseits auf prognostischen Überlegungen beruhen, in einigen Fällen jedoch lediglich Setzungen sind. Zu den üblichen Annahmen für die Deutschlandprognose gehören die Entwicklung von Weltwirtschaft und Welthandel, die Veränderung der Rohstoffpreise, die Bewegung des realen effektiven Außenwerts des Euro gegenüber den Währungen wichtiger Handelspartner sowie der Kurs der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik im Prognosezeitraum.

frühzeitig abzuschätzen. Da die Zukunft immer unsicher ist und sich die Rahmenbedingungen der Prognose⁶ ändern können (z.B. durch neue, zum Zeitpunkt der Erstellung unbekannt Maßnahmen der Wirtschaftspolitik oder exogene Schocks wie massive Terrorangriffe, militärische Konflikte und Naturkatastrophen) sind Prognosen naturgemäß mit mehr oder weniger großen Risiken behaftet. Umso wichtiger ist es aber, die Prognosen entsprechend zu revidieren, wenn sich die Rahmenbedingungen – wie in den Jahren 2001 bis 2003 geschehen – gravierend verändern. Ansonsten würden die Prognostiker die Entwicklung geradezu »verschlafen«.

Bei der Interpretation von Prognosen sollte stets im Auge behalten werden, dass die scheinbar exakte Angabe von Werten mit ungerundeten Nachkommastellen lediglich aus Gründen der Rechengenauigkeit und der arithmetischen Nachvollziehbarkeit erfolgt. Eine Prognose des realen Bruttoinlandsprodukts kann nicht letztlich nicht genauer sein als die Fehlermarge, die das Statistische Bundesamt für dieses Aggregat im Allgemeinen auf 0,5 Prozentpunkte veranschlagt, was einem Intervall von $\pm 1/4$ Prozentpunkten entspricht. Auch darf nicht übersehen werden, dass sich die statistisch bekannte Ausgangslage zum Zeitpunkt der Erstellung einer Prognose in aller Regel anders darbietet, als sie Jahre später – nach deutlichen Korrekturen des amtlichen Datenmaterials – erscheint.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen für Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Freilich lässt sich das zukünftige Wirtschaftsgeschehen trotz der ständigen Weiterentwicklung und Verfeinerung des Instrumentariums aufgrund der vielfältigen sich ändernden Rahmenbedingungen sowie des ständigen und teilweise sehr schnellen Wandels, dem wirtschaftliches Verhalten unterliegt, niemals exakt prognostizieren. Wissenschaftlich fundierte Konjunkturprognosen sind keine Prophezeiungen, sondern, sofern es sich nicht um rein autoregressive Schätzansätze handelt, bedingte Vorhersagen im Sinne von »Wenn-dann-Aussagen«. Sie beseitigen nicht die Unsicherheit über die Zukunft, sie tragen aber dazu bei, die Unsicherheit zu verringern.

Literatur

- Europäische Zentralbank (2000), *Monatsbericht* 12.
 Nierhaus, W. (1998), »ifo Konjunkturprognosen und Wirklichkeit – Eine Ergebnisanalyse für die Bundesrepublik im Zeitraum 1991 bis 1997«, *ifo Wirtschaftskonjunktur* 50(7), R1–11.
 Nierhaus, W. (1999), »Aus dem Instrumentenkasten der Konjunkturanalyse: Veränderungsrate im Vergleich«, *ifo Schnelldienst* 52(27), 11–19.
 Nierhaus, W. (2001), »Konjunkturprognosen und Prognoserisiko«, *ifo Schnelldienst* 54(16), 17–21.
 Nierhaus, W. (2002), »Deutsche Konjunktur 2001: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 55(2), 32–34.
 Nierhaus, W. (2003), »Wirtschaftskonjunktur 2002: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 56(2), 20–23.
 Sinn, H.-W., W. Nierhaus, W. Meister, O.-E. Kuntze, J.-E. Sturm (2002), »ifo Konjunkturprognose 2003: Nur zögerliche Belebung«, *ifo Schnelldienst* 55(24), 22–44.

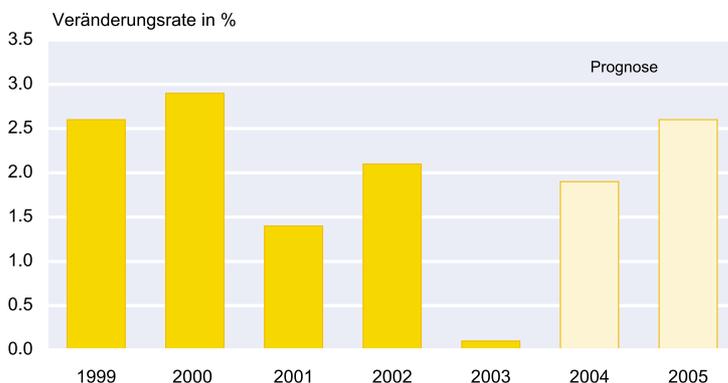
Wirtschaft wuchs 2003 kaum. Stetige Erholung 2004, wesentlich gestützt durch stärkere Expansion der Ausfuhr. Finanzpolitik zunächst noch etwa konjunkturneutral und 2005 restriktiv bei fortgesetzten Budgetüberschüssen. Geldpolitik stimuliert heuer weiter und wirkt im kommenden Jahr annähernd neutral. Wechselkurs der Krone schwankt gegenüber dem Euro nur marginal. Wende in der Integrationspolitik? Relativ günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Moderater Preisanstieg. Leistungsbilanz nach wie vor mit positiven Salden.

Das soziale und politische Umfeld wurde zu Beginn vorigen Jahres geprägt von harschen öffentlichen und parlamentarischen Protesten gegen die Teilnahme Dänemarks an der USA-dominierten »Koalition der Willigen« im Irak-Konflikt, da hier wie im übrigen Westeuropa rund vier Fünftel der Bevölkerung gegen diese Art des Vorgehens waren. Die Regierung blieb jedoch bei ihrem Entschluss und beteiligte sich mit Einheiten des Heeres sowie der Marine an diesem Unternehmen. Premierminister Fogh Rasmussen (er hatte, kaum sechs Monate im Amt, die dänische EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 zu einem herausragenden Erfolg geführt) und die von seiner rechtsliberalen Venstre und den Konservativen gebildete Regierung verfügen nur über 72 der 179 Mandate im stark fragmentierten Folketing. Diese muss sich ihre Mehrheiten, wie über Jahrzehnte hinweg die Kabinette vor ihnen, von Fall zu Fall zusammensuchen. Dabei wird sie gestützt von der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei, zu der man jedoch Distanz wahren und ihrem Wunsch nach formaler Einbindung in die Regierung wehren konnte. Dies fällt auch nicht allzu schwer,

da die meisten Gesetze, einschließlich der Staatshaushalte traditionell im Konsens mit den meisten Oppositionsparteien verabschiedet werden.

Doch die Regierung Rasmussen sitzt längst nicht mehr so fest im Sattel wie im ersten Jahr ihrer Amtszeit, als bei Ausländerpolitik, dem Kampf gegen den Missbrauch öffentlicher Sozialhilfe und in der Kulturpolitik deutlich andere Akzente als zuvor gesetzt wurden. Nicht nur das Irak-Engagement und ein nicht eben glücklich inszenierter und vom Premier gebilligter Fernsehfilm setzen ihr zu, sondern auch ein extrem wirtschaftsliberaler Flügel der Venstre Parti, der erhebliche Steuersenkungen für Wohlhabende, das Zurückstutzen des Sozialstaates und des Staates ganz generell fordert, unter Verweis auf Rasmussens 1993 fixierten Regierungsziele; dieser ungenierte Vorstoß kann als Indiz für eine allmähliche Relativierung des fast ein Jahrhundert lang tabuisierten Gleichheitsprinzips genommen werden. Allerdings wird dies weithin als ein Angriff auf den im Grundsatz von einer großen Bevölkerungsmehrheit in seiner jetzigen Form befürworteten Wohlfahrtsstaat verstanden. Umfragen lassen bereits auf einen annähernden Gleichstand zwischen rechtem und linkem Parteienspektrum, vor allem aber auf einen erheblichen Popularitätsverlust des Ministerpräsidenten schließen, der ihm bei den nächsten Parlamentswahlen Probleme bereiten dürfte. Wobei sich die Dänische Volkspartei, deren radikale Linie in der Ausländerpolitik von der Bevölkerung zunehmend als überzogen angesehen wird, besonders sozial gebärdet und Abstriche am zu etwa zwei Dritteln aus Steuern finanzierten Wohlfahrtsstaat blockiert. Auch wird der Regierungschef von seinem konservativen Koalitionspartner häufiger kritisiert.

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Der Popularitätsverlust von Venstre und Dänischer Volkspartei hat neben anderen Parteien (vor allem der liberalen Radikale Venstre) auch der **Socialdemokratiske Parti** genutzt. Doch das bringt zunächst nicht viel, denn die Sozialdemokraten suchen sich seit ihrer herben Niederlage bei den Parlamentswahlen im Herbst 2001 auf den Oppositionsbänken zu regenerieren. Zwar trat der frühere Ministerpräsident und Parteivorsitzende Poul Rasmussen Ende 2002 widerwillig zurück und machte den Weg frei für seinen annähernd gleichaltrigen langjährigen Vertrauten Morgens Lyketoft. Mit dem ehemaligen Außenminister übernahm eine starke, sowie strategisch denkende und handelnde Persönlichkeit das Ruder. Doch die von der Basis geforderte Verjüngung der Spitze blieb aus. Darunter leidet die Geschlossenheit der Partei.

Deren tradierte Verbündeten, die **Gewerkschaften**, haben sich notgedrungen mit den veränderten politischen Verhältnissen arrangiert, bleiben aber, um ihren Einfluss fürchtend, in Opposition zur Regierung. Letzteres gilt vor allem für den führenden Verband LO, der noch im März 2002 Massendemonstrationen gegen Arbeitsmarktreformen organisierte. Mit den Arbeitgebern und ihren Organisationen wird im bisherigen, im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern allerdings weiten Rahmen korporativistisch eng zusammengearbeitet. Nennenswerte Arbeitskonflikte drohen derzeit nicht.

Vor diesem Hintergrund ist im Lande seit einiger Zeit ein **Ausbruch von Selbstreflexion** – die auch den Wohlfahrtsstaat, die Ausländerfrage und das Problem der Multikulturalität nicht ausnimmt – zu beobachten. Er trägt vielfach stark nationalistische Züge. Dies scheint für die dänische Mitwirkung an der europäischen Integration nichts Gutes zu verheißen. Doch zeigt das österreichische Beispiel, wo derzeit ebenfalls eine Aufwallung nationalen Identitätsgefühls zu beobachten ist, dass derlei einer zunehmenden Verinnerlichung der EU-Mitgliedschaft nicht entgegensteht.

Derartige Überlegungen mögen Ministerpräsident Rasmussen auch im Herbst 2003 zu dem Vorschlag bewogen haben, die in praxi zunehmend hinderlich und oft genug kontraproduktiven, **im Vertrag von Maastricht zugestandenen Ausnahmeregelungen** auf den Gebieten der Währungs-, Verteidigungs- und Rechtspolitik – in der Asylpolitik will man hingegen beim scharfen Kurs bleiben – **abzuschaffen**. Gerätselt wird nur noch über das wann und wie. Anscheinend hatte er vor, noch heuer eine Volksabstimmung über die EU-Verfassung abhalten zu lassen. Doch das Scheitern der hiermit befassten Regierungskonferenz im Dezember 2003 dürfte dem ebenso entgegenstehen wie der Auftrieb, den die EU-Gegner im eigenen Lande hierdurch erhalten haben. Dann sollten Referenden über die Ausnahmeregelungen folgen, einzeln oder en bloc, womit das Thema Euro-Einführung gleich hätte mit erledigt werden kön-

nen. Doch gerade hier mahnt die ablehnende Volksabstimmung vom Herbst 2000 zur Vorsicht. Auch ist das Nein zum ursprünglichen Maastricht-Vertrag von 1992 noch deutlich in Erinnerung. Sehr überlegtes taktisches Vorgehen ist also wahrscheinlich, zumal die parlamentarischen Unterstützung der Regierung durch die EU-feindliche Dänische Volkspartei derlei pro-europäische Initiativen nicht überstehen würde. Doch der integrationspolitische Fahrplan ist vorgegeben und seine Durchführung nur aufgeschoben.

Wirtschaftspolitisch zeichnet sich unter diesen Umständen im laufenden und im nächsten Jahr (spätestens 2005 sind wieder Parlamentswahlen) eine Linie ab, welche die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen weiter voran treibt, die Steuerlast verringert, aber den Wohlfahrtsstaat weitgehend ungeschoren lässt. Allerdings sind neuerlich Abstriche bei der Arbeitslosenversicherung sowie bei der Frühverrentung zu erwarten. Die Außenseiterrolle in der EU mittels energischer integrationspolitischer Schritte dürfte sich nicht so leicht beseitigen lassen, wie das vor einem halben Jahr noch geplant worden war. Hauptziele bleiben die Steigerung der Beschäftigung und der Verzicht auf Steuererhöhungen. Insgesamt will man, und da herrscht auch im parlamentarischen Raum weitestgehende Einigkeit, den 1982 begonnenen Reformkurs weitergehen, um die Wirtschaftskraft zu stärken und auf diese Weise auch die Abstriche am Wohlfahrtsstaat im erträglichen Rahmen zu halten.

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 21/4%. In **Mitteuropa** expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3%. In **Westeuropa** und in der EU nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um 3/4% zu, im Euro-Raum stieg es um 1/2%, und in Deutschland blieb es gegenüber 2002 unverändert. Der Einfuhrpreis für **Rohöl** betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt etwa 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 **Welt-handels** hat gegenüber 2002 um rund 41/4% expandiert.

Die **dänische Volkswirtschaft** erlebte eine Konjunkturdelle in Form eines Produktionsrückgangs im Sommerhalbjahr, wesentlich bedingt durch retardierende externe Einflüsse wie den Irak-Konflikt, den starken Ölpreisanstieg und die ausgeprägte Abwertung des US-Dollar sowie (in freilich geringerem Ausmaß) des Pfund Sterling. Im dritten Quartal ver-

ursachte – vorläufigen Berechnungen zufolge – eine überraschend ungünstige Entwicklung des Außenbeitrags ein neuerliches Sinken der gesamtwirtschaftlichen Erzeugung, wobei die Geldpolitik weiter stimulierte und die Finanzpolitik etwa konjunkturalneutral wirkte. Dies im Gegensatz sowohl zur EU als auch zum Euroraum, wo die gesamtwirtschaftliche Erzeugung gestiegen, das konjunkturelle Tief überwunden worden ist. Anschließend erholten sich Nachfrage und Produktion langsam wieder. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte das Volumen von 2002 nur geringfügig übertraffen und sich damit schlechter als im westeuropäischen Rhythmus entwickelt haben. Der Überschuss der Leistungsbilanz nahm in Relation zum BIP leicht zu. Der Zuwachs des privaten Konsums hat sich nach dem Ausnahmejahr 2002 normalisiert und war sehr verhalten. Der öffentliche Verbrauch wurde nur wenig ausgeweitet. Die Bruttoanlageinvestitionen nahmen hingegen spürbar ab, bedingt durch einen Einbruch der Ausrüstungsinvestitionen, obwohl die Zinsen weiter sanken und die Auslastung der Kapazitäten nur wenig unter dem langjährigen Mittelwert lag. Ausschlaggebend war die ausgeprägte Verschlechterung der Absatz- und Ertragerwartungen im ersten Halbjahr. Demgegenüber hat der Wohnungsbau nochmals, wenn auch schwächer als im Vorjahr, zugelegt, während das öffentliche Bauvolumen und der gewerblich-industrielle Bau eingeschränkt wurden. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage deutlich; die Arbeitslosenquote stieg im Jahresdurchschnitt auf 5^{3/4}%. Nach der Beschleunigung im Frühjahr blieben die Konsumentenpreise bis zum Herbst annähernd stabil; sie lagen um 2% über dem Niveau von 2002.

Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen ist während des ersten Halbjahrs gestiegen, als in den meisten westeuropäischen Ländern Rückgänge zu verzeichnen waren. Die Entwicklung war vor dem Hintergrund der westeuropäischen Stagnation, stärker als im westeuropäischen Durchschnitt steigender Löhne und einer spürbaren Aufwertung der Krone erstaunlich. Letztere erfolgte nicht nur gegenüber den Währungen des Dollarraumes, sondern – in allerdings deutlich schwächerem Ausmaß – auch gegenüber dem Pfund Sterling (nach Großbritannien gingen ca. 10% der Warenlieferungen). Die gute Export-Performance erklärt sich aus dem überdurchschnittlichen Produktivitätsanstieg und dem günstig strukturierten hochqualitativen Angebot der Exportwirtschaft, das häufig konjunkturunelastisch ist. Dänische Unternehmen haben sich in Nischen (z.B. Armaturen, Komponenten, Mess- und Regeltechnik) vielfach als internationale Marktführer etabliert, besetzen starke Positionen bei Pharmazeutika, haben ihre hocheffiziente Landwirtschaft konsequent auf die Bedürfnisse zahlungskräftiger ausländischer Abnehmer ausgerichtet und sind stark im Dienstleistungsbereich (u.a. Schifffahrt). Auch ist in einigen Fällen die sehr starke Position auf dem heimischen Markt eine wichtige Stütze für das Auslandsgeschäft (das gilt u.a. für die im Inland monopolartig auftretende Großunternehmen der Zu-

cker-, Brauerei- und Molkereiindustrie) oder – wie beim landesweit größten Konzern A.P. Møller – zusätzlich eine breite Diversifikation im Inland und umfängliche Auslandsengagements. Zudem ist das Land bei Erdöl und Erdgas Nettoexporteur. Im Zuge der weltweiten Konjunkturerholung im zweiten Halbjahr, die auch – wiewohl sehr verhalten – Westeuropa erfasste, erholte sich das Ausfuhrwachstum. Insgesamt dürfte der Export um ^{3/4}% zugenommen haben. Obwohl der **Import** stärker ausgeweitet wurde, wies die Leistungsbilanz im Verhältnis zum BIP einen auf 3^{1/4}% erhöhten Überschuss aus, auch weil sich die Terms of Trade verbesserten.

Der **private Konsum** ist mit ca. 1% wesentlich schwächer gestiegen als 2002. Letzteres war indes ein Ausnahmejahr, in dem der über Jahre hinweg gestiegene Nachholbedarf bei Automobilkäufen teilweise gedeckt und erheblich gesunkene Zinsen die Nachfrage angeregt haben. Im Verlauf hat der Verbrauch bei sinkender Beschäftigung, spürbarer Verschlechterung des auf der Basis von Umfragen erhobenen Konsumklimas und steigender Sparquote etwa stagniert (wesentlich bedingt durch einen starken Rückgang der Pkw-Verkäufe), bevor er sich im zweiten Halbjahr wieder erholte. Die Arbeitsmarktlage blieb zwar gedrückt, doch die konjunkturellen Perspektiven hellten sich langsam auf, die Zinsen blieben niedrig, und der florierende Wohnungsbau stützte die Nachfrage nach dauerhaften Gütern. Die mittlerweile wieder gestiegenen Aktienkurse haben das Verbraucherverhalten kaum tangiert. Der **öffentliche Verbrauch** hat ebenfalls an Schwung verloren. Er wurde im Zuge sparsamer Haushaltsführung um ebenfalls rund 1% ausgeweitet.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** nahmen um rund 3^{1/4}% ab. Ungefähr doppelt so stark war der Rückgang bei den Ausrüstungsinvestitionen, obwohl die Zinsen weiter gesunken sind. Aber die Auslastung der Kapazitäten ging in der verarbeitenden Industrie leicht zurück – lag aber nur geringfügig unter dem langjährigen Durchschnitt –, und das mittels Unternehmensbefragungen erhobene Geschäftsklima trübte sich während der ersten Jahreshälfte kräftig ein, weil Absatz- und Ertragerwartungen schlechter geworden waren. Die Investitionsflaute dürfte bis zum Jahresende angehalten haben. Der starke Rückgang bei den Unternehmensinvestitionen beeinträchtigte den industriell-gewerblichen Bau erheblich. Die retardierende Wirkung wurde verstärkt durch die Einschränkung des Baus von Büro- und Geschäftsräumen infolge steigender Leerstände und ihren zyklischen Höchststand überschreitende Mieten. Die öffentliche Hand schränkte im Zuge des Konsolidierungskurses ihre Bautätigkeit stärker ein als geplant. Das gilt besonders für die Gemeinden, deren Steuersätze eingefroren blieben – ein Ausfall, der durch steigende Investitionen in das Eisenbahnnetz im Großraum Kopenhagen nicht annähernd ausgeglichen werden konnte. Der Wohnungsbau expandierte hingegen lebhaft (wenn auch weniger ausgeprägt als 2002),

angeregt durch niedrige Zinsen und nur noch wenig steigende Baupreise. Zudem fördert der Staat nicht nur die Errichtung von Mietwohnungen im Allgemeinen, sondern dem schwedischen Beispiel folgend den Bau von Wohnungen für Junge und für ältere Leute sowie besonders für Behinderte.

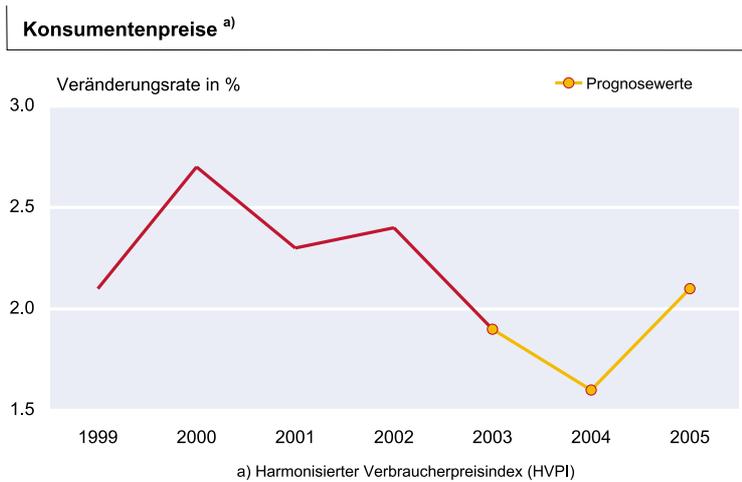
Auf dem im westeuropäischen Vergleich stark liberalisierten **Arbeitsmarkt** verschlechterte sich die Lage deutlich. Im westeuropäischen Vergleich war sie jedoch immer noch günstig. Die Beschäftigung wurde erneut abgebaut, und die Zahl der Arbeitslosen nahm weiter zu, obwohl die öffentliche Hand dem tradierten Muster entsprechend zum Ausgleich zusätzliche Einstellungen vornahm. Andererseits ging die Zahl der an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Teilnehmenden weiter zurück. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahresdurchschnitt $5\frac{3}{4}\%$.

Prägend für die Preisentwicklung waren neben den leicht gesunkenen Einfuhrpreisen und der Konjunkturschwäche die Erdölverteuerung zu Jahresbeginn und die Senkung der Alkoholsteuer (von 94 auf 52%) sowie der Tabaksteuer Anfang Oktober 2002; auf diese Weise soll das durch Einkaufsfahrten über die deutsche Grenze verursachte Abfließen von Kaufkraft reduziert werden. Seit dem Frühjahr resultierte folglich tendenzielle Preisstabilität. Dies, obwohl die Nominallöhne in kaum verändertem Tempo spürbar gestiegen sind. Die **Konsumentenpreise** lagen um 2% über dem Niveau des Vorjahres.

Wirtschaftspolitik

Von der Wirtschaftspolitik erhält die Konjunktur im laufenden Jahr keine Impulse, und 2005 dürfte sie gar restriktiv wirken. Zwar gehen von der Geldpolitik noch bis ins kommende Jahr hinein Anstöße aus, doch werden diese laufend schwächer und könnten im späteren Verlauf von bremsenden Effekten abgelöst werden. Die Finanzpolitik bleibt zunächst etwa konjunkturneutral, wird aber bei sich festigendem Aufschwung wieder restriktiv. Von der Wechselkursentwicklung sind auch 2005 noch dämpfende Einflüsse zu erwarten, wenn auch weniger ausgeprägt wie in den beiden letzten Jahren.

Die **Geldpolitik** orientiert sich bei ihrer Zinspolitik nach wie vor am Vorgehen der Europäischen Zentralbank (EZB). Da Dänemark seit Anfang 1999 durch das EWS II (Europäisches Währungssystem) eng mit dem Euroraum verbunden ist, hat sie nur geringen monetären Spielraum. Die Notenbank akcordiert ihre Leitzinsänderungen mit jenen der EZB. Denn der Wechselkurs der Krone darf nur um maximal 2,25% nach



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

beiden Seiten um den gegenüber dem Euro festgelegten Leitkurs schwanken. Droht diese Bandbreite überschritten zu werden, muss die Rigsbank intervenieren. Und wenn das nicht reicht, wird die EZB aktiv. Damit schwankt zwar der Wechselkurs der Dänischen Krone gegenüber den Währungen des Dollarraumes in enger Anlehnung an denjenigen des Euro. Aber gegenüber spekulativen Attacken, wie sie jahrzehntelang häufig waren, ist die Krone geschützt. Auch sind bei Geschäften mit dem Euroraum die Kurssicherungskosten niedrig oder entfallen ganz. Mit diesem Wechselkursregime ist Dänemark gut gefahren, was die Aussichten für einen Beitritt zum Euroraum verbessern dürfte. In den Jahren bis 2001 lagen die Notierungen dicht beim Leitkurs von 7,46 Kronen pro Euro. Nennenswerter Maßnahmen zur Kursstabilisierung bedurfte es nicht mit Ausnahme einiger Tage im September 2000, als in Dänemark (mit knapp negativem Resultat) über die Einführung des Euro abgestimmt worden war. Phasen der Kronenstärke wurden genutzt, um den Abstand zwischen dem dänischen und dem EZB-Leitzins zu verringern. So auch Anfang 2002, als starke Fremdwährungszuflüsse der Rigsbank eine autonome Rücknahme ihres Schlüsselzinses (Satz für zweiwöchige Ausleihungen) von 3,60 auf 3,55% ermöglichten. Im darauf folgenden August wurde er aus dem gleichen Grunde und neuerlich autonom in zwei kleinen Schritten auf 3,45 gesenkt. Als die EZB ihren Leitzins dann im Dezember 2002 um 50 Basispunkte auf 2,75% ermäßigte, folgte die dänische Zentralbank prompt mit einem gleichen Zinsschritt auf 2,95%, dem im Mai 2003 eine autonome Reduktion auf 2,65% folgte. Als die EZB den Schlüsselzins im Juni auf 2% zurücknahm, reagierte die Rigsbank prompt und entsprechend mit einer Rücknahme auf 2,15%, dem niedrigsten Stand seit 200 Jahren. Schon in naher Zukunft dürfte der Gleichstand erreicht sein (er scheint auch bei den Langfristzinsen bereits in Reichweite zu sein), etwa wenn das dänische Noteninstitut bei der im späteren Verlauf von 2004 zu erwartenden Anhebung des EZB-Leitzinses diese nur teil-

weise mitmacht. Ein Anziehen der monetären Zügel ist bei weiterer Festigung der konjunkturellen Erholung zu erwarten, um rechtzeitig das Entstehen inflationärer Spannungen zu verhindern. Hiervon sind dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum jedoch erst gegen Ende 2005 zu erwarten.

Integrationspolitisch bedeutet die in Schweden im September 2003 per Referendum erfolgte Ablehnung des Beitritts zum Euroraum eine Verzögerung der Einführung des Euro in Dänemark. Ein neues Euro-Referendum ist hier in absehbarer Zeit also nicht zu erwarten. Dies, obwohl in der Bevölkerung die Zustimmung zur Einführung des Euro tendenziell gestiegen ist, und – Umfragen zufolge – Ende 2003 51% erreichte. Hätten die Schweden, deren Zustimmung zum Euro sich seit dem Referendum kurioserweise ebenfalls erhöht hat, zugestimmt, wären die Dänen vermutlich bald gefolgt. Denn die großen sowie die meisten kleineren Parteien (mit Ausnahme der EU-feindlichen Dänischen Volkspartei) sind für die **Einführung des Euro** ebenso mehrheitlich die Gewerkschaften und die Wirtschaft sowieso. Die Notenbank betrachtet diesen Schritt mit Blick auf die erfolgreiche Koppelung des Kronenkurses an den Euro sowie die fortgesetzte Konvergenz bei Zinsen und Preisanstieg als logisch. Zudem hat seit einem Jahr die Mehrheit der Euro-Befürworter in der Bevölkerung zugenommen. Probleme bestehen ohnehin nicht: Die Beitrittskriterien entsprechend dem Vertrag von Maastricht werden schon lange erfüllt (vielfach besser als bei den meisten Mitgliedern des Euroraumes), und für die Währungsumstellung sind die Pläne längst fertig. Zwischen Euro-Referendum und Beitritt zum Euroraum soll ein Jahr liegen, und nach weiteren zwei bis drei Jahren ist die Einführung des Euro-Bargelds geplant – eine Zeitspanne, die man vermutlich verkürzen wird. Die Gewöhnung an den Euro macht ohnehin weitere Fortschritte. Seine Akzeptanz in Läden und Gaststätten erhöht sich ständig, der Handel zeichnet auch in Euro aus, und in der Wirtschaft hält die Tendenz zur »Euroisierung« an. Annähernd die Hälfte des Außenhandels wird mit dem Euroraum abgewickelt; bei Dienstleistungen ist der Anteil noch erheblich größer. Zudem zeigt sich Dänemark, der vielberedeten Euro-Skepsis seiner Bewohner zum Trotz, bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht als vorbildlich – ganz im Gegensatz zu den »Integrations-Motoren« Deutschland, Frankreich und Belgien, die in dieser Hinsicht auf den hinteren Rängen rangieren.

Im Jahre 2003 war die Finanzlage der öffentlichen Hand wiederum ungünstiger geworden, als Folge der konjunkturbedingt schwachen Steuereingänge. Der Finanzierungsüberschuss war in Relation zum BIP mit $\frac{3}{4}\%$ nur noch knapp halb so hoch wie im Jahr zuvor. Die **Finanzpolitik** hat die Konjunktur jedoch weiterhin gebremst, da sie die »automatischen Stabilisatoren« nicht voll spielen ließ, sondern an ihrer auf Sparsamkeit bei den Ausgaben gerichteten Linie fest-

hielt. Auf diesem Wege soll die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen fortgesetzt werden. Die Staatsschulden will man mittels höherer Einnahmenüberschüsse schneller abbauen als zuletzt, was aber erst ab 2005 gelingen dürfte. Steuererhöhungen sind nicht geplant, mit Ausnahme der automatisch steigenden Umweltsteuern (2001 erreichte ihr Anteil an den gesamten Steuern und Abgaben 9,4% und damit zusammen mit den Niederlanden einen Spitzenwert in der EU); für die Gemeinden bleiben die Steuersätze eingefroren. Vielmehr soll die Steuer- und Abgabenlast (mit zuletzt ca. 57% des BIP liegt sie immer noch um rund 10 Prozentpunkte über dem westeuropäischen Durchschnitt) weiter verringert werden. Ein Schritt in diese Richtung war die Herabsetzung der Alkohol- und Tabaksteuern im Oktober 2003; die hierdurch verursachten Steuerausfälle werden erheblich geringer sein als erwartet, da der dänische »Alkohol- und Tabaktourismus« nach Deutschland erheblich nachlässt und nun deutlich mehr Schweden Alkoholika und Tabakwaren in Dänemark einkaufen, da in ihrem Land Alkohol- und Tabaksteuern nun deutlich höher sind als in Dänemark. Anfang 2004 erfolgte eine Einkommensteuersenkung im Ausmaß von rund 4 Mrd. Kronen oder 0,3% des BIP, die nicht gegenfinanziert ist. Im nördlichen Kopenhagen sinkt auch die Grundsteuer. Da das Aufkommen an Steuern und Abgaben, vor allem jenes der Unternehmenssteuern im Zuge der konjunkturellen Erholung deutlich zunimmt, könnte der Finanzierungsüberschuss der öffentlichen Hand auf knapp 1% des BIP steigen. Die Konjunktur wird von der Finanzpolitik jedenfalls nicht angeregt.

Die **Lohnpolitik** ist infolge der deutlichen konjunkturellen Abkühlung etwas moderater geworden – damit zeigt sich, dass der Lohndruck durch die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen nicht nennenswert gemildert worden ist, wie das vielfach von neoliberalen Theoretikern vermutet worden war. Statt auf erhebliche Lohnerhöhungen wollen die Gewerkschaften in den kommenden Lohnrunden auf die Sicherung der Altersversorgung dringen. Der Lohnauftrieb verringert sich auch im laufenden Jahr leicht. Mit knapp $3\frac{1}{2}\%$ fällt er jedoch weiterhin höher aus als im westeuropäischen Mittel, was allerdings durch überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte teilweise kompensiert wird. Die Reallöhne steigen etwas schneller als 2003, da sich die Verteuerung der Lebenshaltung stärker verlangsamt als der Lohnauftrieb. 2005 werden die Gewerkschaften jedoch wieder kräftigere Lohnerhöhungen durchsetzen können, zumal dann – wie typischerweise in allen dänischen Aufschwungsphasen – Fachkräfte zunehmend knapp sein werden.

Bei einer im europäischen Vergleich sehr liberalen Ausrichtung der Ordnungspolitik, aber deutlich ausgeprägtem Wohlfahrtsstaat spielt die dänische Spielart des **Korporatismus** weiterhin eine permanente, wichtige und sehr konstruktive Rolle. Weniger umfassend und nicht so ausgeprägt institutionalisiert wie in Belgien, in den Niederlanden oder in Ös-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

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

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Det Økonomiske Råd, Kopenhagen, vom November 2003. – ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom November 2003. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom November 2003. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

terreich – wie ja die in den europäischen Ländern praktizierten korporativistischen Konzepte, da auf den jeweiligen nationalen Kulturbedingungen aufbauend, ohnehin nicht vergleichbar sind – handelt es sich um einen sektoralen Korporatismus insofern, als keiner der starken Interessenverbände auf allen politischen und wirtschaftspolitischen Gebieten aktiv, sondern auf gewisse Bereiche spezialisiert ist. In allen Fällen bestehen jedoch enge Kontakte zu Administration und Parlament einerseits, sowie zu den Branchengewerkschaften andererseits. Erleichternd wirkt hierbei, dass die Gewerkschaften viel mehr als in den meisten anderen Ländern nicht nur auf die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder, sondern auch jener des ganzen Landes abstellen. Vielfach werden Regelungen, welche normalerweise Regierung und Parlament treffen, von den Interessenorganisationen im konsensualen Verfahren erarbeitet und anschließend von Ministerien und Parlament nur noch abgesegnet. Beispiele hierfür bieten vor allem die Agrar- und die Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und das Ladenschlussgesetz im Besonderen. Zu Beginn 2004 wurden die Rahmenbedingungen für die Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften weiter gelockert (freilich unter Beibehaltung der sehr intensiven öffentlichen Maßnahmen zur Reintegration von Arbeitslosen), ausdrücklich mitgetragen von den Gewerkschaftsverbänden.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 4¹/₄%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um fast 2% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 3³/₄%. In **Westeuropa**, in der EU sowie im Euroraum erhöht sich das reale Brutto-

inlandsprodukt um ca. 2%; in Deutschland 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 8% 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 8¹/₂% ausgeweitet werden.

In **Dänemark** setzt sich die konjunkturelle Erholung leicht beschleunigt fort und gewinnt an Breite, weiterhin stimuliert von der Geldpolitik, aber gebremst von der Finanzpolitik und dem gegenüber den Währungen des Dollarraumes weiter steigenden Wechselkurs der Krone. Wenn von dem weltwirtschaftlichen Aufschwung gleichwohl eine kräftige Sogwirkung auf die Exporte ausgeht und die Leistungsbilanz trotzdem weiter positive Salden ausweist, dann ist das auf die Nachhaltigkeit der in den achtziger Jahren unter dem Kabinett Schlüter erfolgten grundlegenden Reformen sowie auf die Weiterführung dieses Kurse unter den nachfolgenden Regierung zurückzuführen. Die anhaltend robuste, das Wirtschaftswachstum stützende außenwirtschaftliche Entwicklung ist das Resultat eines jahrzehntelangen Reformkurses. Dieser begann Anfang der achtziger Jahre unter dem konservativen Ministerpräsident Schlüter, wurde von sozialdemokratischen Regierungen und nun vom liberal geprägten Kabinett Rasmussen fortgeführt, stets gestützt auf breite parlamentarische Mehrheiten sowie auf die Mitwirkung von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. Es dauerte allerdings bis in die späten achtziger Jahre, bis das Verlassen der jahrzehntelang eingefahrenen Gleise auch von Unternehmern, Gewerkschaften und dem Gros der Bevölkerung als richtig akzeptiert wurde. Die zuvor seit den fünfziger Jahren praktizierte Linie war eine notorische Leistungsbilanzmisere, verursacht durch zu starken Importan-

stieg bei ungenügender Exportkraft. Das führte immer wieder zu Abwertungen der Krone, welche Preissteigerungen induzierten, die qua Lohn-Preis-Indexierung auf die Löhne durchschlugen, die Einfuhr stimulierte, den Export hemmte und das Spiel von vorne beginnen ließ. Geläufig sprach man vom »**kranken Mann am Öresund**«. Die staunenswerte Entwicklung der letzten eineinhalb Jahrzehnte, die Dänemark zu einer der bestfundierten Volkswirtschaften Europas werden ließen, zeigt, dass auch lange wirtschaftliche Fehlentwicklungen durch stetiges, energisches, zielgerichtetes und im weitgehenden nationalen Konsens erfolgreiches Handeln überwunden werden können – eine Aktionsvorlage auch für die eine oder andere der großen europäischen Volkswirtschaften. Der kräftige Ausfuhranstieg und die verbesserten weltwirtschaftlichen Perspektiven wirken zunehmend auf das Investitions- und das Konsumklima durch. Lediglich der öffentliche Verbrauch bleibt schwach aufwärts gerichtet. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um annähernd 2% expandieren. Obwohl sich die Importe, hierdurch kräftig stimuliert, etwas stärker erhöhen als die Ausfuhr, dürfte die Leistungsbilanz bei nochmals leicht verbesserten Terms of Trade einen Überschuss in der Größenordnung von 3¹/₂% des BIP ausweisen.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen expandiert trotz weiterer leichter Aufwertung der Krone gegenüber den Währungen des Dollarraumes um 4³/₄%. Die Impulse kommen nicht nur aus Nordamerika (trotz der Abwertung des US-Dollar) und den asiatischen Schwellenländern, wo die Wirtschaft besonders stark wächst, sondern auch aus dem sich konjunkturell deutlich erholenden Westeuropa (Anteil am Warenexport 2002: 72%), was umso bedeutsamer ist, als die internen Währungsschwankungen gering sind. Die gute Positionierung der Exportwirtschaft mit ihren qualitativ hochwertigen Erzeugnissen wird weiterhin durch lebhafte Investitionen in Forschung und Entwicklung gestützt; deren Anteil am BIP liegt mit 2,4% (2002) im internationalen Vergleich sehr hoch und um 0,4 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Auf diese Weise und durch erhebliche Anstrengungen zur Rationalisierung der Produktion lässt sich der Nachteil der strukturell vergleichsweise hohen Lohnsteigerungen ausgleichen. Zudem wird der dänische Marktanteil in den ebenfalls kräftig expandierenden Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas sukzessive weiter ausgebaut – hier wie in anderen Weltregionen unterstützt durch die seit den neunziger Jahren sehr kräftig zunehmenden Auslandsinvestitionen vor allem der großen dänischen Unternehmen. Der **Import** erhält vor allem durch die beschleunigt expandierende Inlandsnachfrage, aber auch durch die sehr lebhafte Ausfuhrentwicklung erhebliche Impulse und dürfte etwas kräftiger als die Ausfuhr steigen; der Anteil des Exports am BIP beläuft sich auf rund 45%, und viele Ausfuhrerzeugnisse haben einen hohen Anteil an importierten Vor- und Fertigprodukten. Die **Leistungsbilanz** wird bei nur noch wenig verbesserten Terms of Trade einen auf 3¹/₂% des BIP erhöhten Überschuss ausweisen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** nehmen um 2¹/₂% zu, wobei es sich günstig auswirkt, dass der Finanzsektor konsolidiert und nicht mit Problemen konfrontiert ist, mit denen man in anderen Ländern zu kämpfen hat. Eine Kreditklemme wird die Erholung also nicht behindern. Überdurchschnittlich werden die Ausrüstungsinvestitionen ausgeweitet. Denn die Auslastung der Kapazitäten – sie lag 2003 nur um gut einen Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der neunziger Jahre – steigt, Absatz- und Ertragsaussichten werden besser, die Finanzierungsbedingungen sind noch günstig und die Notwendigkeit, energischer in die Rationalisierung sowie in den Ersatz veralteter Anlagen zu investieren, verschärft sich mit der Abwertung des US-Dollar. Weniger ausgeprägt, aber etwas lebhafter als 2003 erhöhen sich die Bauinvestitionen. Die Umwälzung im Einzelhandel in Richtung weniger und kleinerer Geschäfte bei gleichzeitiger vereinzelter Zunahme größerer Einkaufszentren stimuliert Neubau-, Umbau- und Renovierungsinvestitionen. Die stärkere Frequenz auf der Öresund-Brücke beflügelt die Einrichtung von Logistikzentren auf dänischer Seite. In das Bildungs- und Gesundheitswesen wird seitens der öffentlichen Hand mehr Geld gesteckt, vorwiegend in Um- und Ausbau sowie in die Erhaltung. Auch der Tiefbau erholt sich, wenn auch sehr langsam. Der Wohnungsneubau dürfte im Ausmaß von 2003 ausgeweitet werden, stimuliert durch höhere reale verfügbare Einkommen, das zunehmend günstige Wirtschaftsklima, die günstigen Zinsen und die Wohnungsknappheit in den Agglomerationen, vor allem aber im Großraum Kopenhagen. Zudem haben die Preise für Altbauten vor allem in den Ballungsgebieten 2003 ein Niveau erreicht, das über jenem für Neubauten liegt. Letztere erlauben zudem wegen der hohen Umweltsteuern spürbare Heizkosteneinsparungen gegenüber bestehenden Gebäuden.

Der **private Konsum** (+ 2³/₄%) erholt sich deutlich. Hierfür spricht auch der zuletzt wieder leicht über dem langfristigen Durchschnitt liegende Index des auf der Basis von Verbraucherumfragen erhobenen Konsumklimaindex. Die ab Jahresbeginn wirksame Senkung der Einkommensteuer im Ausmaß von 0,4% des BIP ohne Gegenfinanzierung stimuliert ebenso wie das günstiger werdende konjunkturelle Umfeld. Dies spricht zusammen mit den niedrigen Zinsen für eine, nach dem deutlichen Anstieg während der Vorjahre wieder sinkende Sparquote. Auch erhöhen sich die Reallohne etwas stärker als im Jahr zuvor. Und schließlich beginnt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im späteren Verlauf des Jahres zu bessern. Dauerhafte Güter dürften von der Konsumerholung überproportional profitieren. Das gilt vor allem für Wohnungseinrichtungen im Zuge des expandierenden Wohnungsbaus sowie für den sich normalisierenden Absatz von Personautos. Der **Staatsverbrauch** dürfte um ³/₄% ausgeweitet werden.

Auf dem **Arbeitsmarkt**, einem Nachläufer der konjunkturellen Entwicklung, beginnt sich die Lage erst im späteren

Verlauf des Jahres zu bessern, wenn vor allem der Dienstleistungssektor in jenen Bereichen vermehrt Kräfte einstellt, wo zuvor Personal abgebaut worden war. In Industrie und Landwirtschaft kann man die Mehrproduktion bei gleich bleibendem Personalbestand bewältigen. Die seit einigen Jahren wesentlich verschärften Arbeitsgesetze zwingen die Arbeitslosen sofort auf das zunehmende Stellenangebot zu reagieren. Wie üblich zeigt sich bald wieder ein Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern. Die Arbeitslosenquote (5 $\frac{1}{2}$ %) sinkt im Jahresdurchschnitt gegenüber 2003 nur wenig.

Die **Konsumentenpreise** steigen verhalten. Hierauf lässt auch die bisherige Entwicklung sowohl der Produzenten- als auch der Großhandelspreise schließen – Vorlaufindikatoren der Inflation. Zudem verläuft die wirtschaftliche Erholung heuer noch weitestgehend spannungsfrei, und die Möglichkeiten zur Ausweitung der Gewinnspannen sind zunächst noch gering. Die Lohnstückkosten erhöhen sich verlangsamt bei nochmals etwas schwächer werdendem Lohnauftrieb. Von den Einfuhrpreisen ist erneut eine stabilisierende Wirkung zu erwarten. Zusätzliche Anhebungen von indirekten Steuern und Abgaben sind nicht abzusehen. Und schließlich resultiert aus der vorjährigen Senkung der Alkohol- und Tabaksteuern ein stabilisierender Basis-Effekt. Die Verbraucherpreise dürften um reichlich 1 $\frac{1}{2}$ % über dem Niveau von 2003 liegen.

Wirtschaftsentwicklung 2005

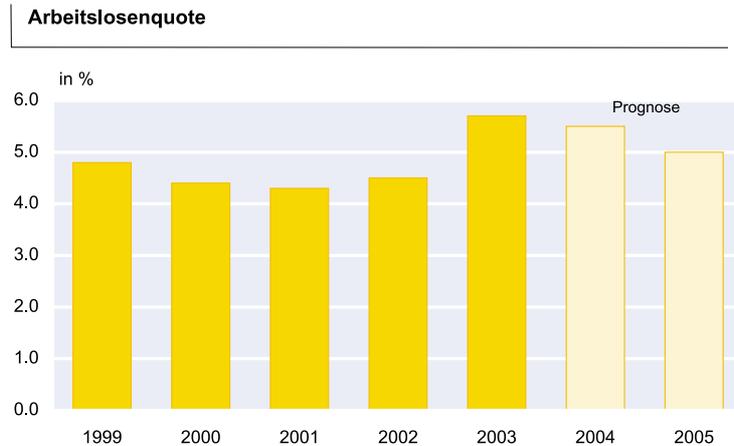
Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 3 $\frac{1}{2}$ %. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um 1 $\frac{1}{2}$ % zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um fast 4%. In **Westeuropa** und der EU erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 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 bei 29,5 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 7% 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 9 $\frac{1}{2}$ % ausgeweitet werden.

Die kräftige Expansion der **dänischen Volkswirtschaft** setzt sich bis weit in das Jahr hinein fort, getragen von zyklischen Kräften. Sie schwächt sich erst im späteren Verlauf etwas ab. Dann wächst die Weltwirtschaft deutlich weniger dynamisch, und die Wirtschaftspolitik bremst zunehmend. Letzteres gilt für die Geld- und für die Finanzpolitik, und die Aufwertung der Krone gegenüber den Währungen des Dollar-Raumes setzt sich fort. Lediglich von der Lohnpolitik kommen im Zuge der günstigen Konjunkturentwicklung leichte Impulse. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** nimmt um ca.

2 $\frac{1}{2}$ % zu. Am kräftigsten werden wieder die Ausfuhr und die Bruttoanlageinvestitionen steigen. Der private Konsum, ebenfalls überdurchschnittlich wachsend, tendiert robust aufwärts. Demgegenüber wird der öffentliche Verbrauch im bisherigen moderaten Tempo ausgeweitet. Auf dem Arbeitsmarkt bessert sich die Situation deutlich. Die Arbeitslosenquote sinkt im Jahresdurchschnitt auf 5%. Der Preisauftrieb beschleunigt sich – wie stets in derartigen Konjunkturphasen – allmählich, so dass die Lebenshaltungskosten um annähernd 2% über dem Niveau von 2004 liegen dürften. Obwohl der Import rascher expandiert als die Ausfuhr, erreicht der Leistungsbilanzüberschuss die Größenordnung der Vorjahre.

Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen (+ 5 $\frac{1}{4}$ %) nimmt bis weit in das Jahr hinein dynamisch zu, wobei der Wechselkurs der Krone gegenüber den Währungen des Dollar-Raumes erheblich langsamer als im Vorjahr aufwerten dürfte. Anregend wirken die bei anhaltend guter dänischer Exportkraft sehr lebhaftere Nachfrage nicht nur nach Spezialerzeugnissen, sondern auch nach gängigen Investitions- und Konsumgütern. Allerdings hilft der hohe Anteil spezialisierter Erzeugnisse die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, obwohl die Löhne im westeuropäischen Vergleich rascher steigen als der Produktivitätsfortschritt. Das gilt besonders für Investitionsgüter, zumal in Europa die Investitionsgüternachfrage ihren zyklischen Höhepunkt erreicht. Der Aufschwung verliert erst im späteren Verlauf allmählich an Schwung als Folge der Abschwächung des weltwirtschaftlichen Wachstumszyklus. In erster Linie betrifft dies die Lieferungen nach Nordamerika und in asiatische Schwellenländer. Die Nachfrage aus Europa, dem weitaus wichtigsten Absatzgebiet, expandiert hingegen erst wenig schwächer, da hier ein Nachhinken gegenüber der Weltkonjunktur angenommen werden kann. Stimuliert durch die lebhaftere Inlandsnachfrage nimmt die Einfuhr schneller zu als der Export. Da jedoch die Terms of Trade nochmals günstiger werden, dürfte die **Leistungsbilanz** wieder einen Überschuss in einer Größenordnung von 3 $\frac{1}{2}$ % des BIP ausweisen.

Die Entwicklung der **Bruttoanlageinvestitionen** (+ 4 $\frac{1}{2}$ %) wird geprägt durch einen starken Schub bei den Ausrüstungsinvestitionen. Die Ertragslage der Unternehmen erreicht ihr zyklisches Hoch. Die Absatzaussichten sind noch günstig. Das Zinsniveau steigt nicht so stark, dass es die Investitionen merklich behindern würde. Es wird deutlich mehr als bisher in die Erweiterung und in den Ersatz veralteter Anlagen investiert, und die Rationalisierungsinvestitionen bleiben zwecks Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sehr dynamisch. Die Baukonjunktur bleibt gespalten. So dürfte der industriell-gewerbliche Bau deutlich expandieren, mit bedingt durch die Ausweitung der Erweiterungsinvestitionen. Auch wird wieder mehr in Büro- und Geschäftsflächen investiert, da die Leerstände zügig abnehmen, die Mieten steigen und weiterhin Büroflächen in



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Altbauten in Wohnungen umgewandelt und durch modernere Neubauten ersetzt werden. Falls die stark restriktive Handhabung von Baugenehmigungen für Großmärkte gelockert werden sollte, würde das auf diesem Sektor zusätzliche Investitionen auslösen. Der Wohnungsbau expandiert – durch die steigenden Zinsen nur wenig gedämpft – weiter, weil sich vor allem die Einkommenslage der privaten Haushalte bessert und die konjunkturellen Aussichten positiv gesehen werden. Demgegenüber wird der öffentliche Bau nur schleppend ausgeweitet, als Folge des strikten Konsolidierungskurses der öffentlichen Hand.

Der **private Konsum** nimmt um 2¹/₂% zu. Zwar ist nicht wieder mit einer Einkommensteuersenkung zu rechnen. Doch sind die Wirkungen der vorjährigen Reduktion zunächst noch spürbar. Ferner steigen die Reallöhne etwas rascher als bisher, da die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt Lohnzugeständnisse erfordert. Die Beschäftigung erhöht sich deutlicher als im Jahr zuvor. Und schließlich, auch das ein Spezifikum derartiger Konjunkturlagen, dürfte die Sparquote nochmals sinken, obwohl die Zinsen weiter steigen. Wiederum profitieren langlebige Güter überdurchschnittlich von der lebhaften Konsumententwicklung, und zwar auf breiter Front. Der **Staatsverbrauch** wird neuerlich um ³/₄% ausgeweitet.

Jetzt wird auch der **Arbeitsmarkt** voll vom konjunkturellen Aufschwung erfasst. Die Beschäftigung nimmt zügig, aber nicht allzu rasch zu. Jetzt wirkt die Puffer-Funktion des öffentlichen Sektors umgekehrt wie während der Konjunkturlaute. Dieser befriedigt teilweise die zusätzliche Nachfrage des privaten Bereichs nach Arbeitskräften durch die Abgabe von Beschäftigten. Allerdings wird jetzt erfahrungsgemäß verstärkt ein Mangel an qualifizierten Kräften spürbar. Die Arbeitslosigkeit verringert sich allmählich. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Arbeitslosenquote auf ungefähr 5% zurückgehen – nach wie vor eine im europäischen Vergleich sehr niedrige Rate.

Die Preise erhöhen sich wieder etwas schneller. Die Importpreise wirken zwar nach wie vor leicht stabilisierend. Aber die Zunahme der realen verfügbaren Einkommen wird stärker. Und die lebhaft expandierende Inlandsnachfrage erlaubt eine Ausweitung der Gewinnspannen. Die **Konsumentenpreise** dürften um etwa 2% über dem Niveau von 2004 liegen.

Abgeschlossen am 22. Januar 2004

Demographische Altersquotienten: Ihre langfristige Entwicklung im internationalen Vergleich

Rigmar Osterkamp

Der demographische Alterungsprozess ist nicht auf die Länder hohen Lebensstandards beschränkt. Der Alterslastquotient (das Verhältnis der Personen von 65 Jahren und älter zu den wirtschaftlich Aktiven zwischen 15 und 64 Jahren) ist z.B. auch in Afrika im Ansteigen begriffen. Jedoch ist der Quotient dort kleiner als in den reichen Ländern. Die Prognosen stammen von den Vereinten Nationen.

Die Höhe der Alterslastquotienten im Jahr 2050

Betrachtet man die für 2050 erwarteten Altersquotienten einzelner Industrieländer sowie einiger Ländergruppen – eine Auswahl ist in der Tabelle dargestellt – dann fällt zunächst auf, dass ihre Werte einen weiten Bereich abdecken. So ist der Quotient für die Türkei mit 30% am geringsten, während er für Italien mit 69% den höchsten Wert aufweist. Andere Länder mit vergleichsweise niedrigen Alterslastquotienten sind Dänemark und die Vereinigten Staaten (jeweils 35%), Finnland (38%) sowie Großbritannien und Schweden (jeweils 39%). Verhältnismäßig hohe Alterslastquotienten werden dagegen für Spanien (66%), Griechenland und Japan (jeweils 56%) sowie Österreich (52%) prognostiziert.

Unterschiedliche Anstiege der Alterslastquotienten

Die Belastung durch die demographische Entwicklung zeigt sich indes nicht nur in der prognostizierten Höhe des Alterslastquotienten, sondern auch in der Geschwindigkeit seines Anstiegs. Auch hier beobachten wir erhebliche Unterschiede zwischen Ländern und Ländergruppen, wie die Abbildung deutlich macht. Betrachten wir zunächst die Entwicklung bis 2025. In Afrika steigt der Alterslastquotient von 2000 bis 2025 verhältnismäßig wenig, nämlich um 16% (von 6 auf 7%), während er in der Welt insgesamt um 36% und in den OECD-

Ländern um 52% ansteigt. Auch in einzelnen Ländern ist der Anstieg sehr unterschiedlich. In Griechenland beträgt er in dem genannten Zeitraum 37%, in den Niederlanden aber 80%. Andere Länder mit eher niedrigen Anstiegen des Alterslastquotienten sind Großbritannien (37,5%), Schweden (38,5%) und Portugal (39%). Hohe Steigerungen des Quotienten werden dagegen für Japan (79%) und Finnland (68%) prognostiziert.

Wenn wir nun die 50 Jahre von 2000 bis 2050 betrachten, so sehen wir erhebliche Anstiege des Alterslastquotienten. Die günstigsten Werte weisen noch Schweden (50%), Dänemark (59%), Belgien (72%) und Finnland (73%) auf, während die höchsten Anstiege für die Türkei (233%), Spanien (175%) und Österreich (148%) berechnet werden.

Gesamte und gewichtete Lastquotienten

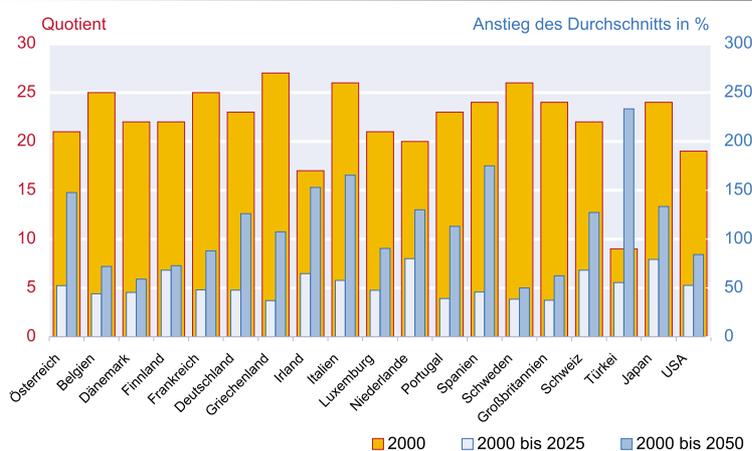
Die Tabelle informiert nicht nur über den Alterslastquotienten, sondern auch über den Quotienten der demographischen Gesamtlast sowie über einen gewichteten Gesamtlastquotienten. Die Kennziffer der demographischen Gesamtlast bezieht nicht nur die Alten, sondern die Alten plus die Jungen (0–14 Jahre) auf die Zahl der wirtschaftlich Aktiven. Der gewichtete Gesamtlastquotient ist eine Spielart der Kennziffer der demographischen Gesamtlast. Er berücksichtigt (oder nimmt an), dass die demographische Last von Kindern in einem bestimmten Maße geringer ist als die von älteren Personen und korrigiert die Kennziffer dementsprechend.

Wir vergleichen nun den Alterslastquotienten mit dem (gewichteten) Gesamtlastquotienten für 2050 und stellen fest, dass letzterer in vielen Ländergruppen (z.B. in Afrika, den arabischen Ländern und in Asien) größer ist als der reine Alterslastquotient – der in den genannten Ländergruppen eher niedrig ausfällt. Das gilt auch für die Welt insgesamt. In diesen Ländern resultiert also die demographische Last

vor allem aus dem Anteil der Jüngeren und weniger aus dem der Älteren. In den OECD-Ländern und besonders auch in Europa sieht die sich abzeichnende Entwicklung bis 2050 dagegen anders aus. Hier sind die gewichteten Gesamtlastquotienten geringer als die reinen Alterslastquotienten – die hier verhältnismäßig hoch sind.

Aus diesen Entwicklungen ergibt sich, dass in den reichen Ländern die reine Alterslast zwar hoch ist und – teils dramatisch – wächst, die Gesamtlast, wegen der geringen Zahl von Kindern, jedoch geringer ist und geringer bleibt. In den Ländern mit geringem Einkommen ist dagegen die reine Alterslast eher gering, die Gesamtlast jedoch, wegen der hohen Zahl von Kindern, höher und ansteigend.

Altersquotienten 2000 und ihr Anstieg bis 2025 und 2050



Quelle: Siehe Tabelle; Berechnungen d. ifo Instituts.

Demographische Lastquotienten 1975 – 2050

	Alterslastquotient ^(a)			Gesamlastquotient ^(b)			Gewichteter Gesamlastquotient ^(c)		
	1975	2000	2050	1975	2000	2050	1975	2000	2050
Belgien	22	25	36	57	51	62	25	25	33
Dänemark	21	22	32	56	50	60	25	23	31
Deutschland	23	23	34	57	45	54	26	23	30
Finnland	16	22	37	48	49	67	20	23	35
Frankreich	22	25	37	60	53	64	26	26	34
Griechenland	19	27	37	57	49	59	24	26	33
Großbritannien	22	24	33	59	53	61	26	25	32
Irland	19	17	28	73	48	57	28	20	28
Italien	19	26	41	57	47	59	24	25	35
Luxemburg	20	21	31	53	48	60	23	23	31
Niederlande	17	20	36	57	47	61	23	22	33
Österreich	24	21	32	62	46	54	27	22	30
Portugal	16	23	32	61	48	55	23	24	30
Schweden	24	26	36	56	56	66	26	27	34
Spanien	16	24	35	60	46	54	23	24	31
Schweiz	19	22	37	54	47	61	23	22	34
Türkei	8	9	14	81	52	46	24	18	19
Japan	12	24	43	47	46	66	18	24	38
USA	16	19	29	55	51	61	22	22	30
OECD (Durchschnitt)	17	21	32	57	49	59	23	23	31
Afrika (Durchschnitt)	6	6	7	92	86	65	26	24	20
Arabische Staaten (Durchschnitt)	6	5	8	98	81	63	28	23	20
Asien und Pazifik (Durchschnitt)	7	9	14	80	56	47	24	18	19
Mittel- und Osteuropa und Mittelasien (Durchschnitt)	14	17	24	54	49	50	20	21	24
Lateinamerika und Karibik (Durchschnitt)	8	9	14	84	58	50	25	19	20
Welt insgesamt	10	11	15	74	58	52	23	20	21

Anmerkung: Die vorausgeschätzten Quoten entstammen dem »mittleren Szenario«.

(a) (65 Jahre und darüber) / (15–64), – (b) [(0–14) + (65 Jahre und darüber) / (15–64)], – (c) [0,25 x (0–14) + 0,75(65 Jahre und darüber)] / (15–64).

Quelle: UN, Demographic Yearbook, verschiedene Jahrgänge, New York; ILO, Social Security Pensions - Development and Reform, Genf 2002.

Eine gute und eine schlechte Botschaft

Die dargestellten Entwicklungen enthalten eine gute und eine schlechte Botschaft. Die schlechte Botschaft lautet, dass die demographische Last – in welcher Gesellschaft man auch immer lebt – in den kommenden 50 Jahren weiter steigen wird. Allerdings sind die Lastquotienten nicht nur generell hoch und ansteigend, sondern auch, wie wir gesehen haben, unterschiedlich zwischen Ländern. Und das ist die Basis für die gute Botschaft.

Die demographische Last muss immer von den (jeweils) wirtschaftlich Aktiven getragen werden – allerdings nicht unbedingt von den wirtschaftlich Aktiven desselben Landes. Denn die Last kann – jedenfalls grundsätzlich, wenn auch nur vorübergehend – von einem auf ein anderes Land verlagert werden, und zwar mittels der internationalen Kapitalmärkte und der korrespondierenden Ströme realer Güter und Dienstleistungen.

Ein Land mit einer besonders ungünstigen Prognose seiner demographischen Last (Land A) kann heute mehr sparen und die Mittel in Finanztitel und Sachanlagen eines Landes mit einer günstigeren Prognose der demographischen Last (Land B) investieren. In dieser Phase hat Land A Leistungsüberschüsse, Land B Leistungsbilanzdefizite. Wenn die Sparer von Land A älter werden und dann zu der für Land A prognostizierten höheren demographischen Last beitragen, zahlt sich ihr finanzielles Engagement im Ausland aus, und die Güter- und Finanzströme kehren sich durch die Zinszahlungen und die Rückführung der angelegten Mittel um. Eine derartige vorübergehende Lastverlagerung ist umso eher möglich, je unterschiedlicher die Niveaus und Veränderungsraten der Lastquotienten sind – und je besser die Kapitalmärkte funktionieren.

Unglücklicherweise ist diese gute Botschaft mit einem Problem und einer Bedingung verknüpft. Das Problem besteht darin, dass die Länder mit relativ geringer demographischer Last und günstigerer Entwicklung dieser Last überwiegend wirtschaftlich schwach sind. Grundsätzlich bieten sie zwar gerade wegen ihres niedrigen Lebensstandards umfassende Investitionsmöglichkeiten. Fraglich ist jedoch, ob viele der armen Länder dem ausländischen Anleger eine ausreichende Sicherheit bieten können – nicht zuletzt auch angesichts der bereits bestehenden Überschuldung vieler dieser Länder. Aber es gibt auch Ausnahmen. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien beispielsweise sind wirtschaftlich stark *und* weisen relativ günstige demographische Projektionen auf.

Aber es gibt auch eine Bedingung für die vorübergehende Lastverschiebung ins Ausland, und die bezieht sich auf den Modus der Finanzierung des Rentensystems. Grundsätzlich ist eine Verschiebung von demographischen Lasten ins Ausland mittels der internationalen Kapitalmärkte bei jedem Fi-

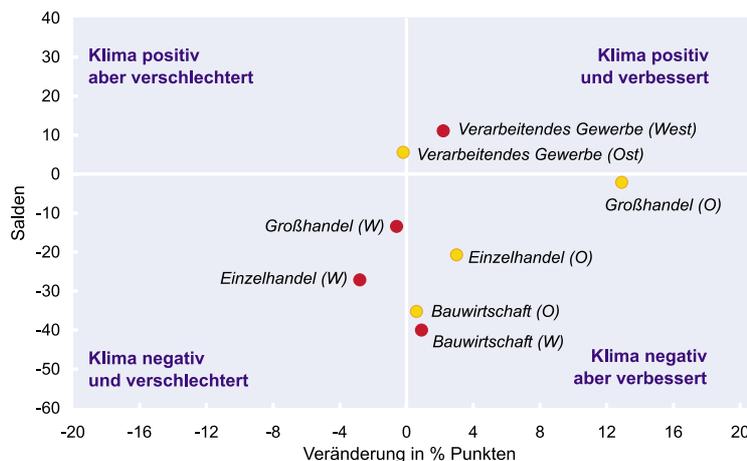
nanzierungssystem – Umlagefinanzierung oder Kapitaldeckung – möglich. Aber bei einem Umlagesystem ist es weniger plausibel, dass die Verschiebung eintritt und das dafür erforderliche zusätzliche Sparen im schneller alternden Land geschieht. Denn im Umlagesystem ist der Zusammenhang zwischen der eigenen Rente und der eigenen Kinderzahl aufgehoben, während das System der Kapitaldeckung ein Sparen, wenn dieses auch nicht in vollem Umfang ein zusätzliches Sparen ist, erzwingt. Wenn die Kapitalmärkte ausreichend gut funktionieren, kann das Sparen zum Zweck der Alterssicherung nicht nur überhaupt, sondern auch *automatisch* zu einer erwünschten vorübergehenden Verschiebung der Alterslast ins Ausland führen.

Die neuesten Ergebnisse des ifo Konjunkturtests bestätigen einmal mehr die Prognose des ifo Instituts, dass die konjunkturelle Erholung in der Bundesrepublik weitere Fortschritte machen wird. Das Geschäftsklima in der **gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands** stieg im Januar 2004 bereits zum neunten Mal in Folge an (Saldowert: – 1,2 Prozentpunkte). Ein ebenso langer, ununterbrochener Aufwärtstrend war zuletzt im Anschluss an den Tiefpunkt im April 1999 zu beobachten. Die erneute Besserung des Indikators resultiert aus der weniger negativen Beurteilung der aktuellen Geschäftssituation (Saldowert: – 17,6 Prozentpunkte), während sich an den optimistischen Erwartungen nichts veränderte (Saldowert: 16,7 Prozentpunkte). In den neuen Bundesländern hellte sich das Geschäftsklima ebenfalls auf (Saldowert: – 11,1 Prozentpunkte); hier besserten sich jedoch nur die Erwartungen (Saldowert: – 3,0 Prozentpunkte), während die Geschäftslage leicht nach unten tendierte (Saldowert: -18,7 Prozentpunkte).

In den alten Bundesländern ist die Klimabesserung auf die positive Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe und in geringerem Maß auch im Bauhauptgewerbe zurückzuführen. Im Großhandel und noch etwas mehr im Einzelhandel trübte sich das Klima etwas ein. Dagegen stützte sich die Aufwärtsentwicklung in Ostdeutschland auf die Besserung im Einzelhandel und vor allem im Großhandel, im Bauhauptgewerbe fiel die Besserung nur gering aus, und im verarbeitenden Gewerbe blieb der Indikator weitgehend unverändert. (vgl. Abbildung).

Die Geschäftslage im **verarbeitenden Gewerbe** Westdeutschlands wurde – mit Ausnahme des Verbrauchsgüterbereichs – weniger negativ beurteilt als im Vormonat. Der Anstieg der Nachfrage hielt an, die Produktion wurde hochgefahren. Obwohl sich an der Reichweite der Auftragsreserven (2,7 Produktionsmonate) im Laufe des vierten Quartals 2003 nichts verändert hat, waren die Unternehmen mit der Auftragsituation insgesamt etwas weniger unzufrieden. Die Geschäftserwartungen hielten sich auf dem hohen Niveau vom Vormonat. Hinsichtlich des Exportgeschäfts hat sich der Optimismus allerdings etwas abgeschwächt. Eine Rolle spielte hierbei sicherlich die Aufwertung des Euro; nach Einschätzung der Unternehmen hat sich in den letzten drei Monaten ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den ausländischen Märkten außerhalb der EU etwas verschlechtert, innerhalb der EU und auf dem Inlandsmarkt dagegen verbessert. Die Produktionspläne zeigten verstärkt nach oben, bedingt durch die Planrevisionen der Gebrauchsgüterproduzenten. In Ostdeutschland gewannen allerdings bei der Beurteilung der Geschäftslage die negativen Stimmen wieder ein leichtes Übergewicht. Die Reichweite der Auftragsbestände hat sich

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im Januar 2004¹⁾



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

auf 2,3 Produktionsmonate verringert, doch auch hier beurteilten die Unternehmen ihre Auftragsituation insgesamt weniger negativ als im Dezember. Mit erhöhter Zuversicht schätzten sie ihre Perspektiven ein, wesentliche Impulse aus dem Exportgeschäft erwarteten sie jedoch nicht. Während in Westdeutschland der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten aufgrund der rückläufigen Entwicklung im Ge- und Verbrauchsgüterbereich im Laufe des vierten Quartals 2003 abgenommen hat und mit 82,9% unter dem vergleichbaren Vorjahreswert lag, stieg er im Osten geringfügig an (82,1%, einschließlich Nahrungs- und Genussmittelgewerbe). Der Personalabbau dürfte in West- und Ostdeutschland nahezu unvermindert anhalten.

Im westdeutschen **Bauhauptgewerbe** waren erneut rund zwei Drittel der Unternehmen mit ihrer aktuellen Geschäftssituation unzufrieden. Dies gilt sowohl für den Hochbau als auch den Tiefbau. Die Maschinen konnten mit 59% um 2 Prozentpunkte stärker ausgelastet werden als zur gleichen Zeit des Vorjahres. An der Reichweite der Auftragsbestände hat sich dagegen nichts verändert, sie betrug im Durchschnitt wie im Vormonat und zur gleichen Zeit des Vorjahres 2,3 Monate. Weiter aufgehellt haben sich die Perspektiven. Die Geschäftslage in den neuen Bundesländern hat sich erkennbar verschlechtert; betroffen hiervon waren mit Ausnahme des Wohnungsbaus alle Hoch- und Tiefbausparten. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten hat auf 62% abgenommen, der vergleichbare Vorjahreswert (60%) wurde aber noch übertroffen. Obwohl die Reichweite der Auftragsbestände zugenommen hat (2,0 Monate), zeigten sich wieder etwas mehr Unternehmen unzufrieden mit der Auftragsituation. Wie in Westdeutschland haben sich auch

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

im Osten die Geschäftserwartungen verbessert. Während die Unternehmen in den alten Bundesländern für die nächsten Monate mit steigenden Preisen rechneten, gingen ihre Kollegen in Ostdeutschland eher noch von sinkender Tendenz aus. Der Anteil der Testteilnehmer, die einen Personalabbau erwarteten, hat in beiden Berichtskreisen abgenommen.

Bei der Beurteilung der Geschäftslage im westdeutschen **Großhandel** überwogen die negativen Meldungen ebenso wie im Vormonat. Dabei stand einer Aufwärtsentwicklung im Ge- und Verbrauchsgüterbereich sowie im Nahrungs- und Genussmittelsektor eine Verschlechterung im Produktionsverbindungshandel gegenüber. Ein ähnliches Bild ergab sich auch bei den Geschäftserwartungen. Im Durchschnitt konnten die überhöhten Lager erneut etwas abgebaut werden. Die Geschäftslage der Großhändler in den neuen Bundesländern hat sich bei reger Nachfrage und nachlassendem Lagerdruck auf ein zufriedenstellendes Niveau verbessert. Hinsichtlich der künftigen Geschäftsentwicklung äußerten sich die Unternehmen kaum noch pessimistisch, ihre Orderpläne zeigten jedoch – wie im Westen – weiter leicht nach unten. Den Meldungen nach zu schließen, dürften die Verkaufspreise in beiden Teilen Deutschlands in den nächsten Monaten heraufgesetzt werden.

Im **Einzelhandel** Westdeutschlands dominierten die ungünstigen Geschäftslageurteile abermals deutlicher als im vorangegangenen Monat. Der hohe Lagerdruck ließ nur wenig nach, im Verbrauchsgüterbereich hat er sogar noch zugenommen. Da die Unternehmen überdies ihre Geschäftsaussichten im kommenden halben Jahr unverändert skeptisch einschätzten, zeigten ihre Orderpläne wieder verstärkt nach unten, vor allem für kurzlebige Konsumgüter. Auch in den neuen Bundesländern hat die Unzufriedenheit mit der Geschäftslage weiter zugenommen. Zwar hat der im Vormonat zu beobachtende große Pessimismus in den Geschäftserwartungen wieder nachgelassen, angesichts des erhöhten Lagerdrucks planten die Unternehmen aber deutlich vermehrt, die Bestelltätigkeit einzuschränken. Der Anteil der Unternehmen, die von einem weiteren Personalabbau ausgingen, hat in den neuen Bundesländern etwas zugenommen (per saldo 17%), in den alten dagegen etwas abgenommen (per saldo 12%). Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland lassen die Firmenmeldungen auf ein Anziehen der Verkaufspreise in den nächsten Monaten schließen.

The Ifo Institute takes pleasure in announcing

THE 2004 CESIFO INTERNATIONAL SPRING CONFERENCE
"PROSPECTS FOR THE EUROPEAN ECONOMY"

Thursday and Friday
18–19 March 2004
at the British Embassy in Berlin

This annual event offers macroeconomic forecasts as well as industry analyses. The conference, which will take place over two half days, is aimed at business and banking representatives, as well as the public at large.

The first section of the Thursday afternoon session will examine the outlook for the world economy, with special emphasis on the impact of exchange rates followed by an analysis of the state of European economy and its prospects. The second section will start with a close look at trends in foreign direct investment that are of major importance for the evolution of the industrializing economies. Then the development in CEE, China and the Asian NIEs will be examined. Discussion of these issues will be further pursued over dinner at the end of this first day.

On Friday morning the focus will be on sectoral aspects of the European economy. In the first section business experts will discuss corporate finance and the effects of Basel II. In the second section, the development in major industries will be analysed. This second day concludes with a hot buffet lunch.

For further information:

Angelika Six ++49–89–9224-1269 phone
 ++49–89–9224-2269 fax
 six@ifo.de e-mail

Dr. Hans-Günther Vieweg ++49–89–9224-1362 phone
(Conference Manager) ++49–89–9224-2362 fax
 vieweg@ifo.de e-mail

Mark your calendar and register now

Please enter my registration for the **2004 CESifo Spring Conference** as follows

Last name, first name

Position Department Institution

Street Address City Country E-mail

Early registration fees (up to 31 December 2003)

First day only (€ 250) Second day only (€ 220) Both days (€ 400)

Thereafter

First day only (€ 300) Second day only (€ 270) Both days (€ 500)

Method of Payment

Bill me Visa Master Card/
Eurocard Diner's American
Express

Card No. _____ Valid through _____

Signature _____

Mail to ifo Institute, Postfach 86 04 60, 81631 Munich of fax to +49 (0) 89 9224 2269

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

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

