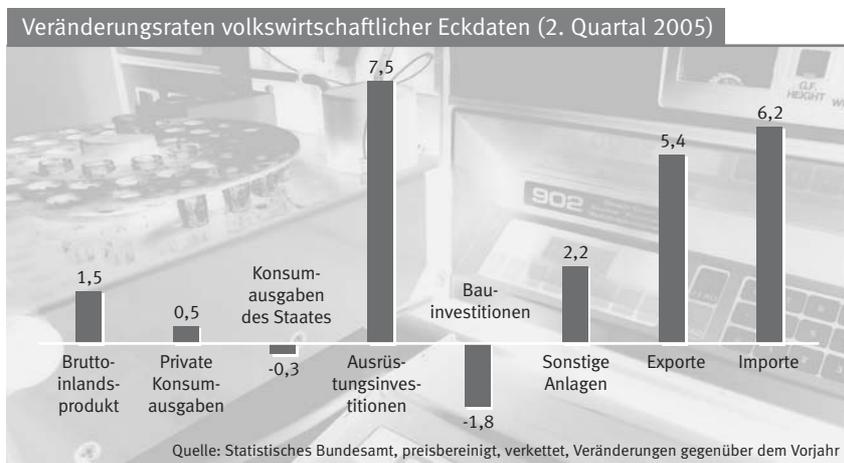


Konjunktur bleibt weiterhin gedämpft

Noch immer ist die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland von Zurückhaltung geprägt. Erst 2006 wird mit einer Belebung der Binnennachfrage gerechnet, welche die außenwirtschaftlichen Einflüsse verstärken wird. Der hohe Ölpreis belastet die Binnenkonjunktur zusätzlich.

Nachdem das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt nach Angaben des Statistischen Bundesamts im ersten Quartal dieses Jahres gesunken war, ist es im zweiten Quartal 2005 mit 1,5 v.H. im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Wird jedoch berücksichtigt, dass im zweiten Quartal zwei Kalendertage mehr zur Ver-

Konsumausgaben weisen ein Plus auf. Weiterhin haben die Importe stärker zugenommen als die Exporte, was zu einem sehr niedrigen Wachstumsbeitrag des Außenhandels von 0,1 Prozentpunkten führte. Im ersten Quartal dagegen war vor allem der Außenbeitrag eine Stütze der deutschen Konjunktur.



fügung standen, reduziert sich die Veränderungsrate auf 0,6 v.H. Im Vergleich dazu führt die Kalenderbereinigung im ersten Quartal zu einem Wert von 0,8 v.H. Die gute Entwicklung im zweiten Quartal kann vor allem auf einen positiven Wachstumsbeitrag der inländischen Verwendung zurückgeführt werden. Insbesondere die Bruttoanlageinvestitionen und die Vorratsveränderungen sind im Vergleich zum Vorjahresquartal gestiegen und der Rückgang der Bauinvestitionen hat sich deutlich reduziert (siehe Grafik). Aber auch die privaten

Immer noch wird erwartet, dass der Aufschwung der Weltkonjunktur auch auf Deutschland übergreift. Zwar ist die Expansion im weltwirtschaftlichen Umfeld noch deutlich, auch wenn sie etwas an Stärke verlieren wird. Im Euroraum ist die konjunkturelle Dynamik jedoch eher schwach ausgeprägt. Mit einer Belebung der deutschen Binnenkonjunktur wird erst im Jahr 2006 gerechnet. Entsprechend fallen die Prognosen der Experten aus. Für dieses Jahr rechnen diese mit einer Veränderungsrate des realen BIP zwischen 0,7 v.H. (IfW) und 1,0 v.H.

(Allianz). Für das Jahr 2006 werden etwas bessere Werte prognostiziert, zwischen 0,9 v.H. (Deutsche Bank) und 1,7 v.H. (Allianz). Das wäre dann eine schlechtere Entwicklung als im Jahr 2004, in dem das reale BIP mit einer Rate von 1,6 v.H. gestiegen ist. Gestützt werden diese Aussichten vor allem auf eine robuste Exporttätigkeit, die laut den Vorhersagen der Prognostiker 2006 sogar wieder steigen wird. Auch die Importe werden wohl erst 2006 etwas anziehen und spiegeln damit eine eventuelle Belebung der Binnennachfrage wider.

Keine Verbesserung der konjunkturellen Aussichten wird aktuell von der Konjunkturumfrage des ZEW signalisiert. Der ZEW-Konjunkturindikator hat im September 11,4 Punkte verloren und steht aktuell bei einem Wert von 38,6 Punkten. Eine getrennte Auswertung, die nur die Antworten nach dem Wahlsonntag berücksichtigt, ergibt einen deutlich geringeren Indikatorwert im Vergleich zur Gesamtauswertung. Die Unsicherheiten über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs scheinen offensichtlich eine Gefahr für das Investitionsklima und da-

IN DIESER AUSGABE

Konjunktur bleibt weiterhin gedämpft . . .	1
Die voraussichtliche Lage in der EWU . . .	3
ZEW-Finanzmarkttest: Ergebnisse der Septemberumfrage 2005	4
Dienstleister der Informationsgesellschaft: ZEW-IDI auf Höchststand . . .	5
Vierteljährliche Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft	6
Die ILO-Arbeitsmarktstatistik	8
Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor	10
Marktdisziplin oder Stabilitätspakt?	12

mit für den wirtschaftlichen Aufschwung darzustellen.

Exporte und Importe

Der Export bleibt eine wichtige Stütze der Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Die Ausfuhr wird sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr eine robust positive Veränderungsrate aufweisen. Vor allem das positive weltwirtschaftliche Umfeld trägt zu dieser Entwicklung bei, auch wenn die Weltkonjunktur voraussichtlich an Dynamik einbüßen wird. Während die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands bisher nicht gelitten hat, werden aber auch die Risiken, die sich vor allem aus dem hohen Ölpreis ergeben, betont. Obwohl die jüngsten Rekordpreise des Öls eher dämpfend auf die Konjunktur wirken, kann festgestellt werden, dass die Bedeutung des Ölpreises für Wachstum und Inflation abgenommen hat. Für die Weltwirtschaft kommen noch die Gefahr plötzlich sinkender Immobilienpreise und die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte hinzu. Der hohe Ölpreis könnte sich jedoch über eine höhere Nachfrage der erdölexportierenden Länder im Ausland positiv auf die deutschen Exporte auswirken.

Auf der anderen Seite spiegeln die Importe die schwache Binnennachfrage wider und auch die exportinduzierte Nachfrage nach Importen lässt in diesem

Jahr etwas nach. Wenn die Binnennachfrage 2006 anzieht, werden auch die Importe wieder kräftiger steigen. Die Veränderungsrate der Importe wird von den meisten Institutionen sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr unter der der Exporte gesehen, der Außenbeitrag bleibt also positiv.

Binnennachfrage

Die Dynamik der inländischen Verwendung hat im 2. Quartal positiv überrascht. Im Vorjahresvergleich ist für die Aggregate der Inlandsnachfrage eine Veränderungsrate von insgesamt 1,5 v.H. festzuhalten. Dies ist die stärkste Expansion seit fünf Jahren. Bei den Bruttoanlageinvestitionen fällt die Jahresveränderungsrate der Ausrüstungsinvestitionen von 7,5 v.H. ins Gewicht. Ein wesentlicher Anteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion wurde allerdings nicht für den Endverbrauch verwendet, sondern diente einer Aufstockung der Vorratslager von Vorleistungs- und Konsumgütern. Der Staatsverbrauch war die einzige Komponente des Bruttoinlandsprodukts, die einen negativen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Veränderungsrate im 2. Quartal leistete.

Die Prognostiker bleiben bei ihrem Ausblick zur weiteren Entwicklung der Inlandsnachfrage allerdings eher zurückhaltend. Obwohl die Rahmenbedingun-

gen für Investitionen als günstig zu bezeichnen sind, werden für die Veränderung der Bruttoanlageinvestitionen lediglich Werte von 0,4 v.H. (IfW) bis 2,7 v.H. (RWI) für das nächste Jahr prognostiziert. Die erwartete mäßige Entwicklung der Lohnkosten macht zwar die Unternehmensinvestitionen attraktiver, trägt aber auch nur zu einer langsamen Zunahme des privaten Verbrauchs in nächster Zukunft bei.

Arbeitsmarkt

Nach wie vor ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten rückläufig, während die Anzahl der Erwerbstätigen weiterhin zunimmt. Hierfür sind allerdings im Wesentlichen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und weniger eine konjunkturelle Entspannung auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich. So hat in jüngster Zeit vor allem die Aufnahme vieler Arbeitslosenhilfeempfänger von Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit geführt. Für einen spürbaren Aufbau regulärer Beschäftigungsverhältnisse ist die Arbeitsnachfrage der Unternehmen momentan noch zu schwach. Ein merklicher Rückgang der Anzahl registrierter Arbeitsloser dürfte wohl erst im nächsten Jahr einsetzen.

*Dr. Katrin Ullrich, ullrich@zew.de
Marcus Kappler, kappler@zew.de*

Tabelle 1: Wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland 2004, 2005 und 2006

	Statist.			ifo		IfW		IWH		RWI		Allianz		Deutsche Bank	
	BA	DIW		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
BIP, real	1,6	0,9	1,5	0,8	1,2	0,7	1,1	0,9	1,5	0,9	1,4	1,0	1,7	0,8	0,9
Privater Konsum	0,6	0,2	0,6	0,2	0,7	-0,3	-0,8	-0,1	0,8	-0,4	0,5	0,0	1,1	-0,1	0,9
Konsumausgaben des Staates	-1,6	-0,2	0,3	0,4	0,4	-0,4	0,2	-0,5	0,6	-0,7	-0,2	-0,3	0,4	-0,2	0,4
Bruttoanlageinvestitionen	-0,2	-1,6	1,2	-0,1	0,6	-1,5	0,4	-0,6	1,5	-0,4	2,7	-	-	-0,9	0,7
Exporte	9,3	5,7	7,2	4,6	6,5	6,3	7,2	5,0	5,3	5,6	6,8	5,3	5,5	5,0	4,2
Importe	7,0	1,3	5,8	4,4	6,0	4,6	3,8	3,5	3,9	4,1	6,0	4,0	5,0	3,6	4,2
Erwerbstätige (in Tsd.)	38.868	39.084	39.404	39.049	39.320	38.974	39.228	38.935	39.185	38.940	39.280	38.985	39.374	-	-
	0,4	0,6	0,8	0,5	0,7	0,3	0,7	0,2	0,6	0,2	0,9	0,3	1,0	-	-
Arbeitslose (in Tsd.)	4.381	4.787	4.451	4.860	4.755	4.824	4.501	4.825	4.635	4.800	4.580	-	-	-	-
Arbeitslosenquote	10,5	10,9	10,1	11,1	10,8	11,7	10,8	11,0	10,6	11,0	10,5	11,7	11,3	11,6	1,4
Preisindex der Lebenshaltung	1,6	1,6	1,4	1,8	1,5	1,9	1,8	1,9	1,6	2,0	2,1	1,7	1,1	2,0	2,0
Finanzierungsaldo des Staates in v.H. des BIP	-3,6	-3,5	-3,2	-3,4	-3,1	-3,6	-3,4	-3,6	-3,0	-3,5	-3,1	-3,8	-3,5	-3,8	-3,7

Mit Ausnahme der Arbeitslosenquote und der Anzahl der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen alle Angaben als Veränderung in v.H. gegenüber dem Vorjahr, Arbeitslosenquote gemessen an allen zivilen Erwerbspersonen.

Quellen: IWH 13.09.2005, HWWI 21.09.2005, ifo 23.06.2005, IfW 7.09.2005, DIW 29.06.2005, Deutsche Bank 30.09.2005, Allianz 9.09.2005, RWI September 2005

Stand: 5. Oktober 2005

Die voraussichtliche Lage in der EWU

Der Anstieg des BIP in der Eurozone betrug laut der ersten Schätzung des Europäischen Statistikamtes Eurostat im zweiten Quartal 0,3 v.H. Die Veränderungsrate ist damit leicht gegenüber dem Vorquartalswert von 0,4 v.H. gesunken, der jedoch hauptsächlich von den durch Kalendereffekte überzeichneten Beitrag Deutschlands getragen wurde. Auffällig ist, dass mit Italien und den Niederlanden zwei Länder deutlich zulegen (0,7 v.H. bzw. 1,2 v.H.), die im ersten Quartal eine negative Entwicklung vorzuweisen hatten, während es neben Deutschland auch in Griechenland mit -0,5 v.H. zu einem deutlichen Einbruch gegenüber dem sehr hohen Vorquartalswert gekommen ist. Somit ist die konjunkturelle Entwicklung im ersten Halbjahr innerhalb der Eurozone insgesamt homogener verlaufen, als es die stark gestreuten Vorquartalsergebnisse hatten vermuten lassen.

Eine vor der Veröffentlichung von vielen Volkswirten erwartete Belebung der privaten Konsumnachfrage blieb dabei aus. Diese sank sogar gegenüber dem ersten Quartal um 0,3 v.H. Auch der Außenhandel konnte keinen, wie noch in

der Vorperiode, positiven Beitrag leisten. Für das zweite Halbjahr gehen die Konjunkturoptionen von einer nur leichten Beschleunigung der konjunkturellen Dynamik aus. Als Gründe sehen sie eine wieder steigende Exportnachfrage, da durch den nicht mehr so starken Euro die Wettbewerbsfähigkeit der Eurozone gestiegen ist, sowie die immer noch gute Weltkonjunktur. Ein höherer Beitrag der Binnennachfrage wird dagegen nicht erwartet. Diese leidet weiterhin unter den hohen Energiekosten infolge der gestiegenen Rohölpreise, die den Konsumenten Kaufkraft entziehen und somit den privaten Konsum belasten. Dieses zeigt sich auch in den Stimmungsindikatoren der Europäischen Kommission. Während sich das Industrievertrauen nach einem Einbruch im Frühjahr bis zum September wieder deutlich erholen konnte, stagnierte das Konsumentenvertrauen in den letzten fünf Monaten auf konstant niedrigem Niveau.

Für die Inflationsrate wird von Eurostat für September ein Anstieg auf 2,5 v.H. geschätzt, womit sie deutlich über zwei v.H. liegt, dem von der Europäischen Zentralbank als Wert von Preissta-

bilität definierten mittelfristigen Zielwert. Der Preisauftrieb wurde in erster Linie von den gestiegenen Energiekosten getragen, dagegen lag die um Energie- und Nahrungsmittel bereinigte Kernrate im zweiten Quartal nur bei 1,5 v.H. und damit deutlich unter dem Vorjahresdurchschnitt von 2,1 v.H. Dieses deutet darauf hin, dass es bisher nicht zu einer Transformation der gestiegenen Energiekosten in Lohnsteigerungen gekommen ist. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hat dies wahrscheinlich auch teilweise verhindert.

Eine baldige Leitzinsänderung der Europäischen Zentralbank wird von den Konjunkturoptionen nicht erwartet. Eine von manchen Politikern zur Konjunkturbelebung geforderte Zinssenkung erscheint ihnen wegen des bereits jetzt hohen Geldmengen- und Kreditwachstums und den damit einhergehenden mittelfristigen Inflationsrisiken unwahrscheinlich. Eine Zinserhöhung wird wegen der weiterhin mäßigen konjunkturellen Entwicklung momentan nicht vor Anfang 2006 erwartet.

Steffen Osterloh

Marcus Kappler, kappler@zew.de

	EWU		Italien		Spanien		Belgien		Österreich		Irland	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
BIP, real	1,3	2,0	0,2	1,0	3,4	3,2	1,1	1,8	1,8	1,9	6,0	5,1
Privater Verbrauch	1,0	1,3	1,1	1,2	4,5	4,0	1,2	1,5	1,5	1,8	5,3	5,6
Investitionen	0,9	2,3	-0,2	1,9	7,1	5,7	2,3	4,0	1,8	2,7	5,6	4,1
Exporte	3,6	6,2	-0,6	3,0	0,3	2,5	0,7	5,5	4,2	5,5	5,7	5,6
Importe	4,0	5,6	2,1	3,4	7,0	7,0	1,3	5,2	2,6	5,0	5,2	5,8
Verbraucherpreise	2,2	2,0	2,1	2,0	3,3	2,6	2,4	1,8	2,5	1,9	2,2	2,4
Arbeitslosenquote	9,0	8,7	8,4	8,4	10,2	9,8	8,2	8,0	5,6	5,5	4,4	4,3
Beschäftigung	0,7	1,0	0,0	0,4	2,7	2,5	0,3	1,0	0,9	1,1	1,4	1,3

	Niederlande		Frankreich		Finnland		Portugal		Griechenland		GB	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
BIP, real	0,5	2,5	1,4	2,0	1,7	4,1	1,5	2,0	3,1	-	2,0	2,5
Privater Verbrauch	-0,75	-2,25	2,1	2,1	2,8	2,7	2,2	2,1	3,2	-	1,7	1,7
Investitionen	0,25	8,25	3,2	2,7	2,4	4,5	2,3	3,0	-2,8	-	3,6	4,9
Exporte	4,0	7,0	2,5	4,9	3,4	6,8	5,1	6,0	4,5	-	3,0	5,1
Importe	3,5	7,25	5,4	6,1	5,0	4,0	5,6	5,6	0,1	-	3,1	4,3
Verbraucherpreise	1,5	1,0	1,7	1,6	1,0	1,6	2,3	2,0	3,5	-	1,9	2,1
Arbeitslosenquote	6,3	6,1	10,0	9,6	8,5	8,3	7,2	6,9	10,8	10,5	4,9	5,2
Beschäftigung	-0,6	1,2	0,3	0,7	0,6	0,5	0,4	1,1	1,2	1,4	0,4	0,2

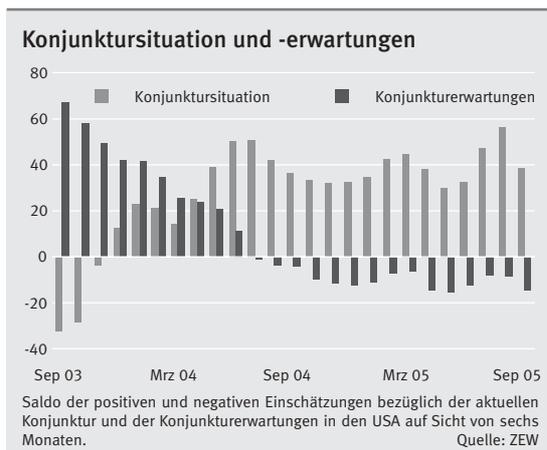
Quellen: Alle: Arbeitslosenquote und Beschäftigung: OECD, Paris. EWU: RWI, Essen. Österreich: Wifo, Wien. Spanien: BBVA, Bilbao. Belgien: IRES, Louvain-la-Neuve. Niederlande: CPB, Den Haag. Finnland: ETLA, Helsinki. Frankreich: COE, Paris. Irland: ESRI, Dublin. Italien: Confindustria, Rom. Portugal: Banco Espírito Santo, Lissabon. Griechenland: National Bank of Greece, Athen. GB: NIESR, London.
Stand: 5. Oktober 2005

ZEW-FINANZMARKTTTEST

Ergebnisse der Septemberumfrage 2005

Im ZEW-Finanzmarkttest werden jeden Monat ca. 350 Finanzexperten aus Banken, Versicherungen und großen Industrieunternehmen nach ihren Einschätzungen und Erwartungen bezüglich wichtiger internatio-

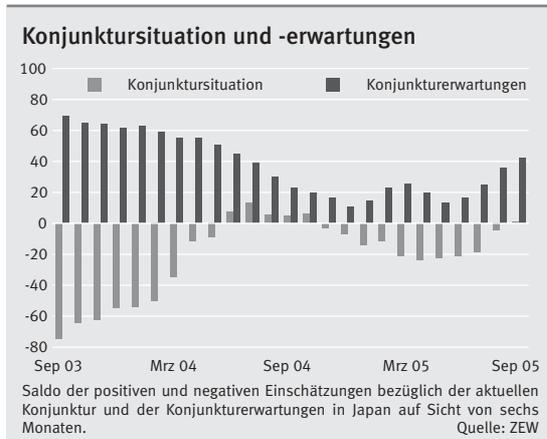
ner Finanzmarktdaten befragt. Die gesamten Ergebnisse der Umfrage vom 05.09.05 – 19.09.05 werden im aktuellen ZEW Finanzmarktreport (Redaktionsschluss 23.09.05) veröffentlicht.



USA: Katrina gefährdet Konjunktur

Die Einschätzungen der Analysten stehen in diesem Monat völlig im Zeichen des Schocks, den die US-amerikanische Wirtschaft durch den Wirbelsturm Katrina erfahren hat. Dennoch erhöhte die Fed den Leitzins um weitere 25 Basispunkte und enttäuschte damit die Hoffnung von 22,2 v.H. der befragten Experten auf eine Pause im Zinserhöhungszyklus. Vielmehr signalisierte Greenspan den Märkten weitere Anhebungen des Leitzinses. Diese Maßnahme würde bewirken, dass sich die Blase am US-amerikanischen Immobilienmarkt zurückbildet. Denn steigende Zinsen sorgen für ungünstigere Refinanzierungsbedingungen für die Haushalte, so dass die Nachfrage und mit zeitlicher Verzögerung die Preise von Häusern sinken. Dies würde eine Belastung für die ohnehin schon hoch verschuldeten Haushalte in den USA darstellen und deren Kaufkraft beeinträchtigen.

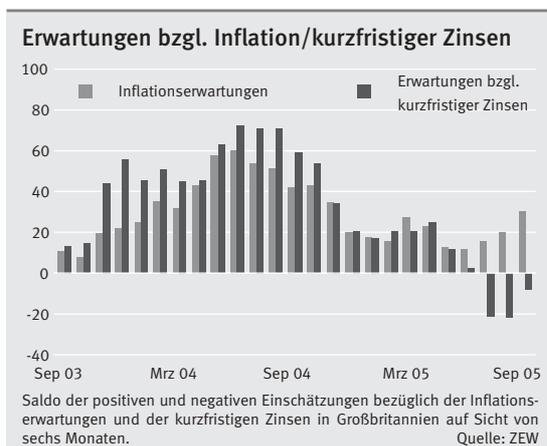
Sandra Schmidt, s.schmidt@zew.de



Japan: Uneingeschränkter Optimismus

Nach dem klaren Wahlsieg von Koizumi zeigen die befragten Experten in diesem Monat großen Optimismus in Bezug auf die wichtigen Indikatoren in Japan. Die liberaldemokratische Partei besitzt nun die notwendige Mehrheit, um ihren bereits begonnenen Reformkurs zügig fortzuführen. Ein sehr gutes Wirtschaftswachstum im zweiten Quartal zeugt bereits von den Erfolgen der Reformen. Daher heben die Analysten ihre Einschätzung zur konjunkturellen Lage an. Auch für die kommenden sechs Monate attestieren die Analysten der Konjunkturerholung Nachhaltigkeit: der Saldo der Konjunkturerwartungen legt um 7,0 auf 42,4 Punkte zu. Auch von der monetären Entwicklung gehen zunehmend Zeichen der Entwarnung aus. So zieht die Kreditvergabe der Banken an und veranlasst die Finanzmarktexperten zu der Einschätzung, dass der deflationäre Druck nachlassen wird.

Sandra Schmidt, s.schmidt@zew.de



Großbritannien: Inflationsrisiken im Blickpunkt

Das Augenmerk der Analysten richtet sich in diesem Monat auf die monetären Indikatoren in Großbritannien. Sie befürchten einen deutlichen Preisauftrieb und erhöhen deshalb den entsprechenden Saldo um 10,2 Punkte gegenüber dem Vormonat. Die aktuelle britische Inflationsrate liegt jetzt bereits über ihrem Zielwert von 2 v.H. Andererseits deuten schwache Einzelhandelsumsätze auf eine Verlangsamung der Konsumnachfrage hin. Letztere leidet unter den hohen Zinsen und dem Verfall der Hauspreise. Nach der Abwägung dieser beiden Aspekte kommt eine Mehrheit von 64,1 v.H. der befragten Finanzmarktexperten zu dem Schluss, dass das derzeitige Leitzinsniveau von 4,5 v.H. angemessen ist. Das Lager derer, die mit einer Zinssenkung rechnen, vermindert sich deutlich auf nur noch 22 v.H. im Vergleich zu 32,2 v.H. im August.

Sandra Schmidt, s.schmidt@zew.de

DIENSTLEISTER DER INFORMATIONSGESELLSCHAFT

ZEW-IDI auf Höchststand

Der ZEW-IDI, Stimmungsindikator für den Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft, klettert im zweiten Quartal 2005 auf einen Wert von 62,6 Punkten. Mit dieser deutlichen Steigerung gegenüber dem Vorquartalswert (55,4 Punkte) erreicht der Indikator seinen bisherigen Höchststand vom zweiten und dritten Quartal 2004. Der Teilindikator für die aktuelle Geschäftslage legt um 3,7 Punkte zu und erreicht einen Wert von 57,4. Der Teilindikator, der die Geschäftserwartungen der Unternehmen widerspiegelt, steigt um 11,2 Punkte auf einen Wert von 68,4.

Dies ist das Ergebnis einer Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft, die das ZEW in Zusammenarbeit mit dem Verband der Vereine Creditreform, Neuss, im Juni und Juli 2005 durchgeführt hat. An der Umfrage beteiligten sich rund 1.000 Unternehmen. Der Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft setzt sich zusammen aus Informations- und Kommunikationstechnologie- (IKT-) Dienstleistern (Unternehmen der Branchen EDV-Dienste und -Vermietung, IKT-Fachhandel sowie Telekommunikationsdienste) und wissensintensiven Dienstleistern (Unternehmen der Branchen Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung, Architekturbüros, technische Beratung und Planung, Forschung und Entwicklung sowie Werbung).

Im zweiten Quartal 2005 ist bei den Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern der Saldo aus positiver und negativer Umsatzentwicklung mit etwa 63 Prozentpunkten am höchsten. Auch bei den Unternehmensberatern und den Unternehmen in der Forschung und Entwicklung überwiegt der Anteil der Unternehmen, die im zweiten Quartal 2005 gestiegene Umsätze melden, den Anteil der Unternehmen, deren Umsatz zurückgegangen ist, um mehr als 55 Prozentpunkte. Diese drei Branchen sind die einzigen im Wirtschaftszweig, die im zweiten Quartal 2005 einen positiven Saldo bei der Ertragsentwicklung vorweisen. Auch nur bei ihnen überwiegt der Anteil der Unternehmen, die Personal eingestellt haben, den Anteil der Unternehmen, die Personal entlassen haben. Entsprechend ist es nicht verwunderlich,

dass sich insbesondere diese drei Branchen durch ihre positiven Erwartungen für das dritte Quartal 2005 hervortun. Nur bei den Telekommunikationsdienstleistern ist der Saldo aus positiven und negativen Erwartungen für die Umsatz- und Nachfrageentwicklung im dritten Quartal 2005 höher.

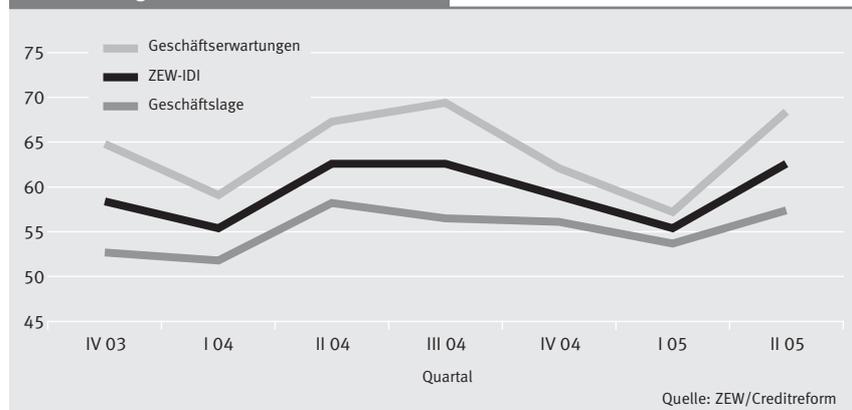
Die optimistischen Erwartungen der Architekten aus dem ersten Quartal haben sich erfüllt. So ist in dieser Branche,

Quartal 2005 sind die Salden der Umsatz- und Nachfrageentwicklung nun wieder positiv. Auch die Erwartungen der Unternehmen für die nahe Zukunft sind vorsichtig optimistisch. Etwa 20 v.H. der EDV-Dienstleister und -Vermieter rechnen mit einem Anziehen der Nachfrage, der Rest geht von einer stabilen Auftragslage aus.

Bessere Lage am Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktlage hat sich im Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft im Branchendurchschnitt etwas entspannt. Etwa 21 v.H. der Unternehmen haben im zweiten Quartal 2005 Personal eingestellt. Dagegen haben etwa 24 v.H. der Unterneh-

Entwicklung des ZEW-IDI von IV 03 - II 05



die seit drei Quartalen bei der Umsatzentwicklung das Schlusslicht der neun befragten Branchen gebildet hat, im zweiten Quartal 2005 der Saldo der Umsatzentwicklung positiv. Grund hierfür ist vor allem der saisonale Aufschwung in der Bauwirtschaft. Dennoch bilden die Architekten weiterhin die Branche mit dem höchsten Anteil an Unternehmen, die ihren Personalbestand im zweiten Quartal 2005 verringert haben.

Die EDV-Dienstleister waren im vierten Quartal 2004 und im ersten Quartal 2005 durch eine schlechte konjunkturelle Entwicklung aufgefallen. Im zweiten

men Personal entlassen. Der Saldo von -3 Prozentpunkten liegt etwa 13 Punkte über dem Wert des Vorquartals (-16,1) und leicht oberhalb des Niveaus des Vorjahresquartals (-5,3). Die Dienstleister der Informationsgesellschaft erwarten jedoch nicht, dass die momentane Verbesserung der Arbeitsmarktlage mehr bedeutet als die für das Frühjahr übliche Stabilisierung. Der Saldo aus positiven und negativen Erwartungen, was die Entwicklung der Beschäftigung im dritten Quartal 2005 angeht, beträgt -5 Prozentpunkte.

Margit Vanberg, vanberg@zew.de

Vierteljährliche Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft

In den ZEW-Wachstums- und Konjunkturanalysen wird mit Beginn dieser Ausgabe regelmäßig über die konjunkturelle Entwicklung im Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft berichtet. Dies nehmen wir zum Anlass, Konzeption, Erkenntnisziel und Relevanz der zugrunde liegenden Umfrage darzustellen.

Seit dem ersten Quartal 2002 führt das ZEW in Zusammenarbeit mit dem Verband der Vereine Creditreform eine Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft durch. Vierteljährlich werden etwa 4000 Unternehmen angeschrieben und zu ihrer Geschäftsentwicklung befragt. Von den angeschriebenen Unternehmen beteiligen sich regelmäßig etwa 1000.

Vorläufer dieser Befragung war die Umfrage bei unternehmensnahen Dienstleistern, die ZEW/Creditreform zwischen 1994 und 2001 vierteljährlich durchgeführt haben. Im Jahr 2002 wurde die Umfrage auf IKT-intensive Dienstleistungsbranchen fokussiert, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) inzwischen insbesondere in Unternehmen des Dienstleistungssektors weit

verbreitet sind und dort den Arbeitsalltag der Beschäftigten prägen.

Befragt werden sowohl IKT-Dienstleister selbst als auch Unternehmen, die IKT intensiv nutzen, sogenannte wissensintensive Dienstleister. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden Strukturwandels, der durch IKT hervorgerufen wird, stellen die Unternehmen der befragten Branchen eine wichtige Stütze der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dar. Da die Datenlage sowohl in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung als auch in Bezug auf wichtige Strukturmerkmale IKT-intensiver Dienstleistungsbranchen noch sehr lückenhaft ist, verringert die Umfrage ein gravierendes Wissensdefizit. Neben der konjunkturellen Entwicklung des Wirtschaftszweigs Dienstleister der Informationsgesellschaft bilden Fragen zu Investitionen

in IKT und zur Diffusion von IKT einen weiteren Schwerpunkt der Umfrage. Darüber hinaus werden regelmäßig Hintergrunddaten z.B. über die Anzahl und die Qualifikation der Mitarbeiter, über Aus- und Weiterbildungsaktivitäten sowie über die Innovationstätigkeiten der Unternehmen erfragt.

Die Konjunkturumfrage gibt zeitnah Aufschluss über die konjunkturelle Entwicklung der einzelnen Branchen des Wirtschaftszweigs. In den letzten zwei Wochen des laufenden Quartals geben die teilnehmenden Unternehmen Auskunft über Veränderung von Umsatz, Ertrag, Nachfrage, Personal und Preisen im laufenden Quartal im Vergleich zum Vorquartal. Außerdem geben sie eine Einschätzung über die Veränderung dieser Faktoren im kommenden Quartal ab. Die Antwortmöglichkeiten sind durch eine dreigliedrige Skala gegeben (z.B. Wird der Umsatz Ihres Unternehmens „steigen“, „gleich bleiben“ oder „sinken“?). Die Auswertung der Ergebnisse steht den teilnehmenden Unternehmen und

Tabelle: Steuerbarer Umsatz im Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft als Anteil am steuerbaren Umsatz aller Wirtschaftszweige

Branche	WZ 2003	1998		2000		2002	
		steuerbarer Umsatz in Mio. €	Anteil am Umsatz insgesamt	steuerbarer Umsatz in Mio. €	Anteil am Umsatz insgesamt	steuerbarer Umsatz in Mio. €	Anteil am Umsatz insgesamt
EDV-Dienste und -Vermietung	7133, 7210-7260	34.308	0,91 v.H.	42.134	1,01 v.H.	47.983	1,13 v.H.
IKT-Handel*	52452, 52495, 52496	103.217	2,73 v.H.	131.731	3,17 v.H.	103.306	2,43 v.H.
Telekommunikationsdienstleistungen	642	36.323	0,96 v.H.	47.751	1,15 v.H.	60.529	1,42 v.H.
Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung	7412	17.393	0,46 v.H.	18.701	0,45 v.H.	19.978	0,47 v.H.
Unternehmensberatung	7411, 7414, 7413	31.100	0,82 v.H.	39.694	0,96 v.H.	39.105	0,92 v.H.
Architekten	74201-04	18.183	0,48 v.H.	17.129	0,41 v.H.	16.457	0,39 v.H.
Technische Beratung und Planung	74205-09	19.349	0,51 v.H.	19.978	0,48 v.H.	20.421	0,48 v.H.
Forschung und Entwicklung	73	4.109	0,11 v.H.	6.665	0,16 v.H.	5.839	0,14 v.H.
Werbung	744	21.735	0,58 v.H.	27.646	0,67 v.H.	22.995	0,54 v.H.
Summe		285.717	7,56 v.H.	351.249	8,46 v.H.	336.612	7,92 v.H.
Deutschland gesamt		3.779.247	100,00 v.H.	4.152.927	100,00 v.H.	4.252.562	100,00 v.H.

* Die Umsatzsteuerstatistik liefert für die Wirtschaftszweigklassifikation 51.43 (Großhandel mit elektronischen Haushalts-, Rundfunk- und Fernsehgeräten) keine tiefere Aufgliederung, so dass eine genauere Abgrenzung des von uns definierten IKT-Handels nicht möglich ist. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 8 (Umsatzsteuer)

der Öffentlichkeit bereits zwei Wochen nach Ablauf des Quartals zur Verfügung.

Befragte Branchen

Die Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft umfasst sowohl Dienstleistungsbranchen des „klassischen“ IKT-Sektors als auch sogenannte wissensintensive Dienstleistungsbranchen, deren Tätigkeiten in erster Linie in der Erstellung von Informationen bestehen und die dafür IKT intensiv nutzen. Zur Abgrenzung der IKT-Dienstleister greift die Konjunkturumfrage von ZEW und Creditreform auf die Definition des IKT-Sektors der OECD zurück. Zu den IKT-Dienstleistern gehören folgende Branchen: EDV-Dienstleister und -Vermieter, IKT-Handel und Telekommunikationsdienstleister. Zu den wissensintensiven Dienstleistern zählen Branchen, die Expertenwissen, Informationen, Problemlösungsansätze, Beratungs-, Forschungs- und Entwicklungsleistungen anbieten. In ihrer Leistungserstellung zeichnen sie sich durch eine hohe Intensität an IKT und durch eine hohe Forschungs- und Entwicklungsinintensität aus. Die Umfrage fasst als wissensintensive Dienstleister folgende Branchen zusammen: Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung, Architekturbüros, technische Beratung und Planung, Forschung und Entwicklung und Werbung.

Wirtschaftliche Bedeutung der Dienstleister der Informationsgesellschaft

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors im Vergleich zum produzierenden Gewerbe kontinuierlich zugenommen. Dies zeigt sich sowohl an einem steigenden Beitrag des Dienstleistungssektors zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung als auch am Anstieg der Erwerbstätigkeit in diesem Sektor.

Der Wirtschaftszweig Dienstleister der Informationsgesellschaft zeichnet sich durch eine ausgeprägte Dynamik aus. Zwischen 1998 und 2002 ist der steuerbare Umsatz der Dienstleister der Informationsgesellschaft im Branchendurchschnitt um 17,8 v.H. gewachsen.

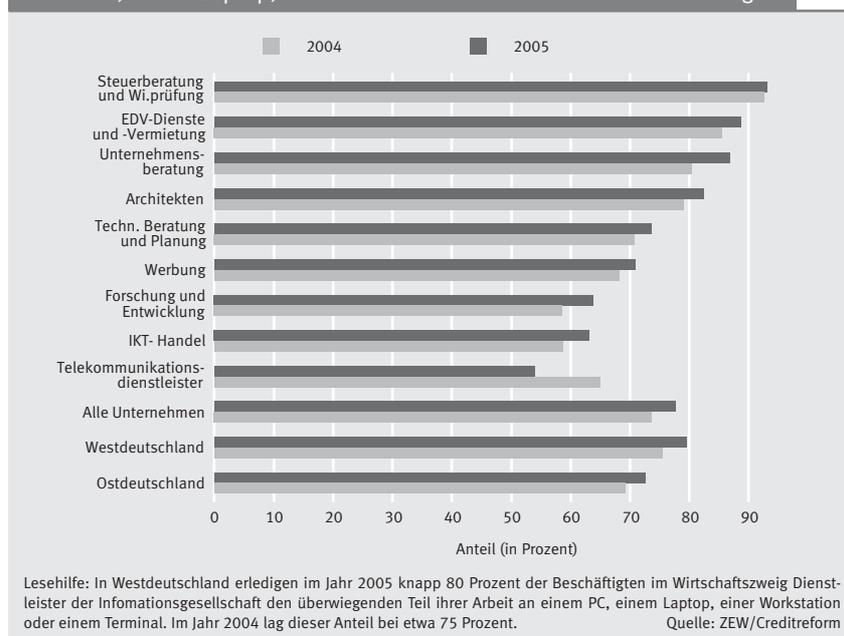
Der steuerbare Umsatz in Deutschland insgesamt ist im gleichen Zeitraum um 12,5 v.H. gewachsen. Zu den dynamischen Branchen im Wirtschaftszweig zählen die Telekommunikationsdienstleister, die EDV-Dienstleister und -Vermieter, sowie die Unternehmensberater. Der Umsatz der Architekten ist im betrachteten Zeitraum rückläufig (siehe Tabelle).

Stimmungsindikator ZEW-IDI

Seit dem vierten Quartal 2003 wird auf der Basis der Umfrageergebnisse ein Stimmungsindikator berechnet, der „ZEW-Indikator der Dienstleister der In-

Berechnung des ZEW-IDI ein spezifisches Saldenkonzept zugrunde gelegt. Bei dieser Variante der Indikatorberechnung wird allerdings die Summe aus 100 v.H. der „besser“-Kategorie und 50 v.H. der „gleich“-Kategorie gebildet. Dieses Konzept führt zu qualitativ gleichen Indikatorwerten, die Skala der möglichen Werte des Indikators reicht jedoch von 0 bis 100 anstelle von -100 und +100, wie bei dem Saldo der „besser“- und „schlechter“-Kategorien der Fall. Werte größer als 50 weisen auf eine Verbesserung der konjunkturellen Stimmung im Vergleich zum Vorquartal hin, Werte kleiner als 50 auf eine Verschlechterung im

Anteil der Beschäftigten, die den überwiegenden Anteil ihrer Arbeit an einem PC, einem Laptop, einer Workstation oder einem Terminal erledigen



formationgesellschaft (ZEW-IDI)“. Dieser Indikator erfasst die wirtschaftliche Entwicklung dieses bedeutenden Teils des deutschen Dienstleistungssektors. Der ZEW-IDI wird aus den vier Komponenten Umsatzlage, Nachfragelage, Umsatzerwartungen und Nachfrageerwartungen (jeweils im Vergleich zum vorhergehenden beziehungsweise nachfolgenden Quartal) gebildet. Sie gehen jeweils mit gleichen Gewichten in die Berechnung ein. Umsatzlage und Nachfragelage bilden einen Teilindikator, der die Geschäftslage widerspiegelt. Das geometrische Mittel der Geschäftslage und der Geschäftserwartungen ergibt den Wert des ZEW-Indikators. Ähnlich wie beim ZEW-Finanzmarkttest wird bei der

Vergleich zum Vorquartal. Ausführliche Informationen zur Methodik des ZEW-IDI bietet die ZEW-Dokumentation Nr. 03-09 (<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/docus/dokumentation0309.pdf>).

Ausführlicher als in den ZEW-Wachstums- und Konjunkturanalysen werden die Ergebnisse im ZEW Branchenreport Dienstleister der Informationsgesellschaft dargestellt, der im Internet unter www.zew.de/dienstleister etwa 2-3 Wochen nach Ablauf jedes Quartals erhältlich ist. Hier sind auch allgemeine methodische Hinweise sowie eine Beschreibung des von ZEW/CREDITREFORM angewandten Hochrechnungsverfahrens zu finden.

Margit Vanberg, vanberg@zew.de

Die ILO-Arbeitsmarktstatistik

Seit Januar 2005 erhebt das Statistische Bundesamt monatlich die ILO-Arbeitsmarktzahlen. Die Ergebnisse werden jeweils einen Monat später veröffentlicht. Zu Beginn des Monats erscheinen nun immer die Arbeitslosenquote und die Erwerbslosenquote: die Arbeitslosenquote des Vormonats von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach der Definition des Sozialgesetzbuches (SGB) und die Erwerbslosenquote des vorletzten Monats vom Statistischen Bundesamt nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organisation (ILO).

Im Juni 2005 wies die BA-Statistik 4,7 Millionen Menschen als arbeitslos aus, den Berechnungen nach dem ILO-Konzept zufolge waren hingegen nur 3,86 Millionen Menschen ohne Arbeit. Hierbei handelt es sich aber nicht um einen Messfehler, sondern um zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze. Die neue Kennzahl des Statistischen Bundesamtes beleuchtet den Arbeitsmarkt aus einem ökonomischen Blickwinkel, die Definitionen des Sozialgesetzbuchs sind durch die Arbeit und den Aufbau der Arbeitsagenturen geprägt.

Die ILO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die die Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards in ihren Mitgliedsnationen kontrolliert und diese Standards selbst aktiv mitgestaltet sowie formuliert. Ein wichtiges Anliegen ist zum Beispiel der Kampf gegen Kinderarbeit. Die ILO engagiert sich zudem im Bereich der Arbeitsmarktstatistik. Um hier internationale Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde das Labour-Force-Konzept ausgearbeitet. Inzwischen werden in 123 Ländern Arbeitsmarktdaten nach diesen Definitionen erhoben, davon in zehn Ländern monatlich. In der EU ist die quartalsweise Erhebung der ILO-Zahlen vorgeschrieben. Diese Vorgabe wird von Deutschland erst seit Januar dieses Jahres erfüllt. Bisher wurden die ILO-Daten hier nur jährlich aus der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (AKE-EU) gewonnen, die zusammen mit dem Mikrozensus durchgeführt wurde.

Das Labour-Force-Konzept definiert die verschiedenen Zustände einer Person auf dem Arbeitsmarkt und bestimmt das Arbeitsangebot einer Volkswirtschaft (siehe Tabelle 1). Dieses besteht aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen. Sie stellen die auf dem Arbeitsmarkt gegenwärtig aktive Bevölkerung dar; zu-

sammen bilden sie die Gruppe der Erwerbspersonen, sie ist per Definition auf die 15- bis 74-Jährigen beschränkt.

Erwerbstätig ist, wer in der Referenzperiode mindestens eine Stunde abhängig beschäftigt oder selbständig war. In Deutschland ist die Referenzperiode die Woche vor dem Befragungszeitpunkt. Beschäftigte haben gegen Lohn, Gehalt oder Sachleistungen eine Arbeit verrich-

dem betreffenden Zeitraum für Gewinn, Familieneinkünfte oder Sachleistungen mindestens eine Stunde gearbeitet haben oder „mit im Unternehmen sein“, wenn sie nicht am Arbeitsplatz sind.

Aus diesem Konzept der Erwerbstätigkeit ergeben sich die Kriterien für Erwerbslosigkeit. Die Bedingung dafür, dass eine Person als erwerbslos gilt, ist, dass sie in der Woche vor dem Befragungszeitpunkt weder erwerbstätig noch selbstständig war, gegenwärtig für eine Beschäftigung zur Verfügung steht und aktiv Arbeit sucht. Die Verfügbarkeit ist auf zwei Wochen eingegrenzt, innerhalber der Erwerbslose eine Stelle antreten können muss. Um als aktiv Arbeit suchend zu gelten, müssen zum Zeitpunkt

Tabelle 1: Das Labour-Force-Konzept

Erwerbspersonen (labour force, currently active population)		Nichterwerbspersonen (out of labour force, population not currently active)
Erwerbstätige (employed)	Erwerbslose (unemployed)	
Erwerbstätige (employed)	Nichterwerbstätige (non-employed)	

(nach Rengers 2004)

Tabelle 2: Vergleich der Definitionen für Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit

Erwerbslose (Labour-Force-Konzept)	Arbeitslose (Sozialgesetzbuch, BA)
arbeiten weniger als 1 Stunde pro Woche	arbeiten weniger als 15 Stunden pro Woche
haben in den letzten 4 Wochen aktiv nach Arbeit gesucht	sind beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet
sind sofort verfügbar (2 Wochen)	stehen der Arbeitsvermittlung zur Verfügung

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005, Monatsbericht.

tet. Unter diese Definition fallen auch Arbeitsverhältnisse, die im interessierenden Zeitraum zwar nicht ausgeführt wurden, zu denen aber eine formelle Bindung bestand, also Urlaubszeiten und auch Erziehungsurlaub von bis zu drei Monaten.

Analog gilt diese Abgrenzung auch für Selbstständige und unbezahlt mithelfende Familienmitglieder: Sie müssen in

der Befragung innerhalb der letzten vier Wochen konkrete Handlungen erfolgt sein, wie zum Beispiel das Beantworten von Stellenanzeigen oder die Suche nach Geschäftsräumen für den Schritt in die Selbstständigkeit.

Nicht zum Arbeitsangebot tragen Nichterwerbspersonen bei. Sie sind in der Referenzperiode weder erwerbstätig noch erwerbslos. Gründe dafür können

Schulpflicht, die Wahrnehmung von Haushaltstätigkeiten, Ruhestand oder auch Arbeitsunfähigkeit sein.

Im Gegensatz zu den Zahlen der BA ist die Registrierung bzw. der Bezug von

ausübt. Wenn er weiterhin noch arbeitslos gemeldet ist und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, bleibt er ein Arbeitsloser. Nach den Kriterien der ILO würde er zu den Erwerbstätigen zählen.

und waren bei der Arbeitsagentur arbeitslos gemeldet.

Theoretisch kann die Erwerbslosigkeit (ILO) über oder unter der Arbeitslosigkeit (BA) liegen; in Deutschland lagen die ILO-Zahlen bisher stets unter den BA-Zahlen, wie Abbildung 2 zeigt. Dies könnte sich z.B. ändern, wenn die Zahl der aktiv Arbeit Suchenden wegen des erhöhten Drucks auf die Leistungsempfänger aufgrund der Hartz-Gesetze ansteigt. Bildlich gesprochen würden in diesem Fall die Teilgruppen 2 und 3 in Abbildung 1 stark zunehmen, so dass die ILO-Zahlen größer als die BA-Zahlen werden könnten.

Abbildung 1: Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit



Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung kein Kriterium für die Erwerbslosigkeit der ILO. Das liegt auch an der unterschiedlichen Art der Datenerhebung für die beiden Statistiken. Die BA-Daten zur Arbeitslosigkeit entstehen bei der Kundenbetreuung, fallen also als Nebenprodukt des Tagesgeschäfts an, wohingegen die Zahlen der ILO durch eine Befragung zustande kommen.

Vor 2005 wurde die ILO-Arbeitsmarktstatistik jährlich zusammen mit den Haushaltsbefragungen des Mikrozensus erhoben. Bis Juli 2006 werden die Daten durch Telefoninterviews mit jeweils 30.000 Befragten ermittelt. Danach sollen die Ergebnisse wieder aus dem dann über das Jahr hinweg durchgeführten Mikrozensus gewonnen werden. Bei den ILO-Zahlen handelt es sich also um eine Schätzung, die mit einem Standardfehler verbunden ist. Die Hochrechnung ist also nicht exakt, sondern liegt in einem Intervall; deshalb werden die Ergebnisse auch nur bis zur fünften Vorkomastelle genau angegeben. Die Daten der BA hingegen sind exakte Werte.

Erwerbslosigkeit nach dem ILO-Konzept bildet keine Teilmenge der Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch. Die unterschiedlichen, in Tabelle 2 zusammengefassten Definitionen führen zu drei Teilgruppen: (1) Arbeitslose, (2) Erwerbslose, (3) Erwerbs- und Arbeitslose. Die drei Teilgruppen werden in Abbildung 1 illustriert und im Folgenden erläutert.

Teilgruppe 1: Ein Arbeitsloser nach dem BA-Konzept kann durchaus einer Beschäftigung nachgehen, solange er diese weniger als 15 Stunden pro Woche

Im Juni wurden 48,3 v.H. der Befragten, die arbeitslos gemeldet waren, im Labour-Force-Konzept nicht als erwerbslos eingestuft; sie waren entweder erwerbstätig oder gehörten zu den Nicht-Erwerbspersonen.

Teilgruppe 2: Davon zu unterscheiden sind Fälle, die in der ILO-Statistik erwerbslos sind, aber nicht arbeitslos nach dem SGB. Beispiel: Eine Studentin, die aktiv eine Arbeit sucht, aber nicht bei der Arbeitsagentur gemeldet ist, weil sie keinen Anspruch auf Leistungen hat.

Teilgruppe 3: Daneben gibt es Personen, die sowohl arbeitslos nach der BA-Definition als auch erwerbslos nach dem Labour-Force-Konzept sind. 51,7 v.H. der arbeitslosen Befragten aus den Telefoninterviews fielen im Juni 2005 in diese Kategorie. Sie suchten in der Referenzperiode aktiv eine Stelle, waren weder erwerbstätig noch selbständig, standen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung

Abbildung 2: Vergleich der ILO-Erwerbslosenzahlen mit den BA-Arbeitslosenzahlen 2005



ILO-Konzept ist ökonomisch begründet

Das 1-Stunden-Kriterium ist eine ökonomisch begründete Abgrenzung, die eine klare und nachvollziehbare Abgrenzung zwischen der ökonomisch aktiven Bevölkerung (labour force) und der ökonomisch nicht aktiven Bevölkerung (out of the labour force) ermöglicht. Durch Unterklassifikationen wie zum Beispiel in Voll- und Teilzeitarbeit sowie Fragen zu Unterbeschäftigung – also dem Wunsch nach mehr Arbeit, obwohl man bereits erwerbstätig ist – können weitere Differenzierungen innerhalb der Gruppe der Erwerbspersonen gemacht werden, die tiefere Einblicke und Analysemöglichkeiten erlauben. Zurzeit werden jedoch lediglich aggregierte und ausgewählte Daten vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Erst wenn die ILO-Befragungsdaten im Rahmen des Mikrozensus veröffentlicht werden, steht der Forschung ein hoch interessanter Paneldatensatz zur Analyse zur Verfügung.

Einschränkend ist jedoch zu bemerken, dass die ILO-Erwerbslosenzahl – wie die BA-Arbeitslosenzahl – anfällig für politisch motivierte Manipulationen durch aktive Arbeitsmarktpolitik ist. So führen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einer Reduzierung der Erwerbslosigkeit, obwohl die Stellen nur durch staatliche Subventionen geschaffen wurden. Trotzdem ist die ILO-Arbeitsmarktstatistik eine wichtige Bereicherung und gibt einen tieferen Einblick in das Arbeitsmarktgeschehen.

Christine Merk
PD Dr. Alexander Spermann@zew.de

Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor

Ein innovativer öffentlicher Sektor ist von entscheidender Bedeutung für die Fähigkeit einer Gesellschaft, ihre Institutionen an beständig veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Damit hängt das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft von der Fähigkeit des öffentlichen Sektors ab, innovative Steuerungsinstrumente zu entwickeln und zum Einsatz zu bringen.

Ein grundlegendes Problem bei Politikinnovationen besteht darin, dass neue Konzepte der politischen Steuerung kaum anders erprobt werden können als im praktischen Einsatz. Damit geht das Risiko einher, dass Instrumente implementiert werden, die sich in der Praxis als unbrauchbar erweisen. Die damit verbundenen Kosten können immens sein. Angesichts dieser Problematik bieten dezentralisierte politische Systeme gegenüber zentralisierten einen Vorteil: Einerseits können in einem Gemeinwesen mit mehreren Gebietskörperschaften zeitgleich mehrere begrenzte Experimente mit neuen politischen Instrumenten durchgeführt werden, ohne dass im Falle eines misslungenen Experimentes das gesamte Gemeinwesen in Mitleidenschaft gezogen wird. Andererseits kann die Information, die in lokal begrenzten Politikexperimenten gewonnen wird, in vielen Gebietskörperschaften genutzt werden. Man spricht in diesem Zusammenhang häufig von positiven Informationsexternalitäten. Als Mechanismus, der die Diffusion neuer politischer Technologien treibt, kommt aus Sicht des Ökonomen vor allem der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in Frage. Es stellt sich allerdings die Frage, in wie weit dieser Wettbewerb den fehlenden Marktmechanismus substituieren und Innovationen im öffentlichen Sektor fördern kann.

Föderalismus in Deutschland behindert Politikexperimente

Der deutsche Föderalismus stellt derzeit offensichtlich kein Institutionenge-

füge dar, das Innovationen im öffentlichen Sektor fördert. Der deutsche Föderalismus ist von kooperativer Prägung, seine Institutionen sind in der Regel so gestaltet, dass Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften tendenziell vermieden wird. Die Befürworter dieser Prägung und der entsprechenden Institutionen verweisen auf die Notwendigkeit, einheitliche Lebensverhältnisse für alle Bürger zu garantieren. Es besteht offenbar die Befürchtung, dass eine stärkere Dezentralisierung einen institutionellen „Flickenteppich“ hervorbringen würde. Dass solch ein Flickenteppich Ausweis eines innovativen, mit neuen politischen Konzepten experimentierenden öffentlichen Sektors sein könnte, wird dabei oft übersehen.

Ein gutes Beispiel für die kooperative Formulierung eigentlich dezentralisierter Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors ist die Schulbildung: Obwohl im Grundgesetz als Ländersache definiert, wird in den Ländern nach wie vor eine weitestgehend einheitliche Bildungspolitik verfolgt. Diese wird in ihren Grundzügen von der Kultusministerkonferenz (KMK) nach dem Einstimmigkeitsprinzip definiert. Es verwundert nicht, dass sich das System im internationalen Vergleich als träge darstellt. Es ist offenbar nur schlecht und mit großer Zeitverzögerung in der Lage, auf neue Herausforderungen mit neuen politischen Konzepten zu reagieren. Ein Beispiel ist die vergleichsweise lange Regelschulzeit bis zur Hochschulreife, die schon vor 1990 ein Charakteristikum des bundesrepublikanischen Schulwesens darstellte. Aus dem politischen System selbst gab es allerdings keinen Impuls, auf das Problem, dass deutsche Abiturienten im internationalen Vergleich besonders alt sind, zu reagieren. Bezeichnenderweise waren es die Wiedervereinigung und das Vorbild der ostdeutschen Länder, die die Bildungspolitik in Westdeutschland im Hinblick auf eine Verkürzung der Regelschulzeit bis zum Abitur unter einen gewissen Handlungsdruck setzte. Ein ähn-

liches Bild zeigt sich auch in anderen Zusammenhängen, zum Beispiel bei der Frage der Einrichtung von zusätzlichen Ganztagschulen in Reaktion auf die Ergebnisse der ersten PISA-Studie: Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine bundespolitische Initiative. Die Länder, eigentlich mit der Schulpolitik beauftragt, reagieren meistens eher, als dass sie die Initiative ergreifen und mit der Erprobung neuer Konzepte und Instrumente versuchen, den Anschluss an das bildungs- und schulpolitisch weit enteilte Ausland zu finden.

Größere Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften in den USA

Wie ist das Argument, dass eine stärkere Dezentralisierung die Innovationsbereitschaft und –fähigkeit des öffentlichen Sektors in Deutschland stärken würde, zu beurteilen? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick in die Vereinigten Staaten, dem Mutterland des Föderalismus, hilfreich. Dort besteht seit jeher eine ausgeprägte Bereitschaft, die politische Verantwortung für zentrale Aufgaben des öffentlichen Sektors auf der lokalen Ebene anzusiedeln. Die Schulpolitik ist beispielsweise im Vergleich zu Deutschland sehr stark dezentralisiert: Die Bundesstaaten definieren weitgehend unabhängig ihre Bildungspolitik. Innerhalb der Bundesstaaten haben dann auf der lokalen Ebene die Schuldistrikte erheblichen Gestaltungsspielraum und können in wichtigen bildungspolitischen Fragen eigene Positionen entwickeln. Die politische Verantwortung in den Schuldistrikten tragen so genannte School Boards, die in den meisten Bundesstaaten durch lokale Wahlen bestimmt werden. Die Bevölkerung hat also auf der lokalen Ebene unmittelbaren Einfluss auf die Schulpolitik.

Das ZEW hat die Diffusion von innovativen bildungspolitischen Instrumenten unter Schuldistrikten in den Vereinigten Staaten empirisch untersucht. Dabei wurden zwei besonders weit reichende Innovationen betrachtet: Die Schulwahl

über Distriktgrenzen hinweg (Inter-District Open Enrollment) und die Einführung so genannter Charter Schools. Die Schulwahl über Distriktgrenzen hinweg erlaubt es Schülern, öffentliche Schulen außerhalb ihres Schuldistriktes zu besuchen. Schuldistrikte, die im Wettbewerb zwischen den Distrikten erfolgreich sind und zusätzliche Schüler gewinnen, werden fiskalisch belohnt: Sie erhalten zusätzlich den Betrag, den der jeweilige Bundesstaat pro Schüler für öffentliche Bildung ausgibt. Die Öffnung der Distriktgrenzen eröffnet also einen direkten Wettbewerb zwischen den Distrikten um Schüler. Zu vermuten steht, dass dieser Wettbewerb positiv auf die Leistungsbereitschaft der im Schulbetrieb beschäftigten Personen wirkt und die Verantwortlichen zu einem effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen anhält. Das zweite untersuchte Instrument besteht darin, dass einzelne öffentliche Schulen gewissermaßen in private Trägerschaft übergeben werden, beispielsweise an einen von den Eltern der Schüler getragenen Verein. Über die Verwaltung der Schule, den Lehrplan, eine besondere Profilbildung der Schule oder auch die Konditionen, unter denen Lehrer beschäftigt werden, handelt der Distrikt einen formalen Vertrag, den so genannten Charter Contract, mit dem Träger aus. Dieser Vertrag hat üblicherweise eine Laufzeit von fünf Jahren, er kann aber nach Ablauf dieser Frist verlängert werden. Charter Schools unterscheiden sich von normalen öffentlichen Schulen vor allem dadurch, dass sie im Rahmen des Charter-Vertrages weitgehend autonom, d.h. unabhängig von Eingriffen des jeweiligen Bundesstaates und des Schuldistriktes, über ihre Belange entscheiden können.

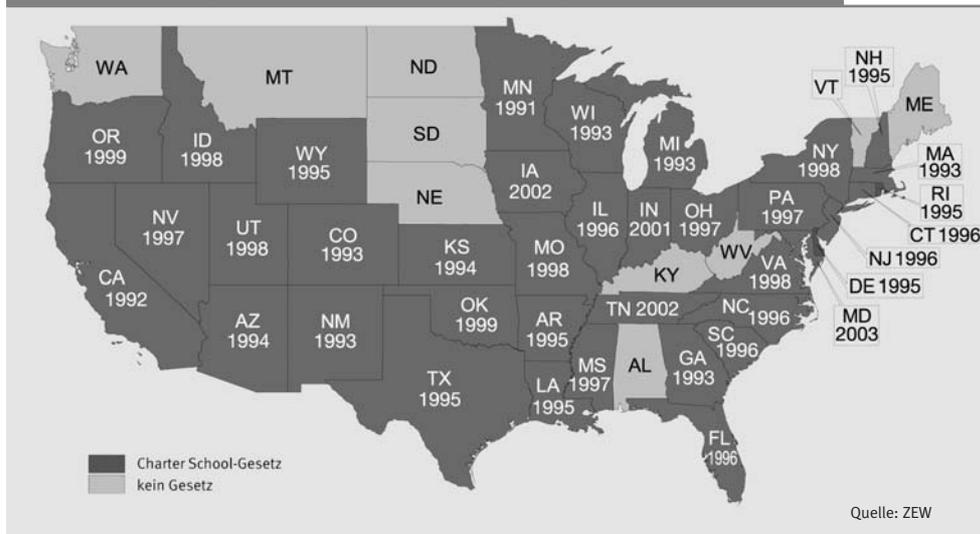
Schuldistrikte reagieren auf Innovationen in Nachbardistrikten

Wie verhält sich nun das sehr stark dezentralisierte Schulsystem der Vereinigten Staaten bei der Durchsetzung innovativer politischer Instrumente? Die Forschungsergebnisse des ZEW zeigen, dass das gesamte System erstaunlich flexibel ist. Ausgangspunkt der Innovationen sind in der Regel die Bundesstaaten. Sie nutzen ihre gesetzgeberischen Kompetenzen oftmals in der Weise,

dass sie die institutionellen Rahmenbedingungen für den Einsatz eines neuen politischen Instruments setzen, den Schuldistrikten den Einsatz dieses Instruments aber freistellen. Sie fördern damit unmittelbar Experimente mit neuen politischen Instrumenten auf der Ebene der Schuldistrikte und überlassen es den lokal Verantwortlichen, wie sie mit dem zusätzlichen politischen Spielraum umgehen. Interessanter-

sche Instrumente diffundieren dadurch in kürzester Zeit über eine Vielzahl von Distrikten. Dasselbe Grundmuster zeigt sich im Übrigen auch auf der Ebene der Bundesstaaten: Betrachtet man beispielsweise, welche Bundesstaaten wann eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von Charter Schools geschaffen haben (s. Grafik), so zeigt sich eine beeindruckende Dynamik in der Diffusion dieser Politikinnovation.

Jahr der Einführung von Charter School-Gesetzgebung in US-Bundesstaaten



Marktdisziplin oder Stabilitätspakt?

Das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist die Disziplinierung des Defizitverhaltens der Regierungen in der Europäischen Währungsunion. Damit soll der Geldpolitik das Erreichen von Preisniveaustabilität erleichtert werden. Eine Alternative zu dieser institutionellen Regelung ist die Möglichkeit, dass die Finanzmärkte eine nicht nachhaltige Fiskalpolitik sanktionieren. Dies wird vor allem dann wichtig, wenn die Disziplinierung der nationalen Fiskalpolitiken in der Europäischen Währungsunion auch mit dem veränderten Pakt nicht gelingt.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist eine institutionalisierte Restriktion, um vor allem die Neuverschuldung der Länder zu begrenzen und so einen langfristig tragfähigen Schuldenstand zu erreichen.

Neben der Schaffung formeller Institutionen ist es jedoch auch vorstellbar, dass die Finanzmärkte eine Disziplinierungsfunktion übernehmen. Sollte die Verschuldung nicht mehr tragfähig sein und damit das Risiko der Zahlungsunfähigkeit für ein Land zunehmen, dann würde ein Risikoaufschlag für staatliche Wertpapiere fällig, der die Ausgabe neuer Schuldtitel durch eine Regierung verteuert und eventuell den Schuldendienst bestehender Verpflichtungen erhöht. Durch die steigenden Kosten der Neuverschuldung würde der Anreiz zu einer weiteren Kreditaufnahme durch eine Regierung reduziert. Damit würde die Staatsverschuldung durch einen Marktmechanismus diszipliniert. Je effektiver dieser Marktmechanismus arbeitet, umso eher erscheinen zusätzliche institutionelle Schuldengrenzen verzichtbar.

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, werden länderspezifische Risikoprämien auch in Europa vom Schuldenstand der Länder positiv beeinflusst. Damit kann zumindest von einem potenziell disziplinierenden Einfluss der Finanzmärkte auf die Fiskalpolitik ausgegangen werden. Durch die Währungs-

union scheinen die Risikoprämien jedoch zurückgegangen zu sein, wobei dieser Vorteil mit der Höhe der Verschuldung abnimmt. Daher wird immer wieder behauptet, dass die Finanzmärkte nicht in der Lage oder willens seien, bei den Risikoauflagen zwischen Ländern entsprechend zu diskriminieren. Die Kosten für die Aufnahme neuen Kapitals über die Finanzmärkte wären dann für die Länder zu niedrig, die keine nachhaltige Fiskalpolitik betreiben. Um diese Aussage zu begründen, wird unter anderem folgendes Argument gebraucht: Wenn das bisherige System zur Überwachung und Beschränkung nationaler Fiskalpolitiken so überzeugend war, dann wären die Finanzmärkte zu keiner Reaktion gezwungen. Wäre diese Annahme richtig, dann hätte die jüngste Entwicklung mit der Aufweichung des SWP jedoch eine negative Reaktion auslösen müssen. Diese Reaktion ist ausgeblieben, was gegen die Gültigkeit der betreffenden Annahme spricht.

Eine weitere Ursache für die eventuell nicht hinreichende Unterscheidung zwischen Ländern mit hoher und niedriger Verschuldung könnte sein, dass die Märkte effizient arbeiten und tatsächlich kein Ausfallrisiko besteht. Die öffentliche Schuld wäre dann noch zu gering, um sich in höheren Risikoprämien niederzuschlagen. Eine ergänzende Möglichkeit ist anzunehmen, dass die Märkte zu spät

und dann zu stark reagieren. Wenn die Staatsschuld steigt, gibt es einen kritischen Schwellenwert, nach dem die Reaktion der Finanzmärkte einsetzt, die dann jedoch übertrieben ausfallen kann.

Damit Marktdisziplin greifen kann, müssen mindestens drei Bedingungen erfüllt sein. Zum ersten dürfen keine Beschränkungen eine Reaktion der Finanzmärkte auf die Verschuldungssituation eines Landes verhindern. Die zweite Bedingung ist, dass hinreichende Informationen über die Verschuldung von Ländern zugänglich sind. Ein Grund für Informationsprobleme wären beispielsweise bilanzunwirksame Verbindlichkeiten oder implizite Staatsschulden, wie sie sich aus der sozialen Sicherung ergeben. Drittens dürfen die Mitgliedstaaten und Einrichtungen der EU nicht die Verbindlichkeiten zahlungsunfähiger Staaten übernehmen. Dieses Verbot ist zwar im EG-Vertrag festgeschrieben, die Glaubwürdigkeit dieser Regelung kann jedoch vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Integration der Länder angezweifelt werden. Sollte ein Land, vor allem wenn es hinreichend groß ist, zahlungsunfähig werden, dann sind eventuell so stark negative Auswirkungen auf die anderen Staaten zu erwarten, dass die Übernahme der Verbindlichkeiten geringere Kosten verursacht als die Folgen der Zahlungsunfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund erscheint es allerdings zweifelhaft, ob die Finanzmärkte tatsächlich eine hinreichend wirksame und vorausschauende Disziplinierungsfunktion ausüben können. Sie können aber zumindest eine komplementäre Funktion zu institutionellen Regelungen übernehmen.

Dr. Katrin Ullrich, ullrich@zew.de

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

IMPRESSUM

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, erscheint vierteljährlich.

Herausgeber: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim, L 7, 1 · 68161 Mannheim · Postanschrift: Postfach 10 34 43 · 68034 Mannheim · Internet: www.zew.de
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz (Präsident)

Redaktion: Marcus Kappler, Telefon 0621/1235-157, Telefax 0621/1235-223, E-Mail: kappler@zew.de
Dr. Friedrich Heinemann, Telefon 0621/1235-149, Telefax 0621/1235-223, E-Mail: heinemann@zew.de
Dr. Katrin Ullrich, Telefon 0621/1235-145, Telefax 0621/1235-223, E-Mail: ullrich@zew.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars
© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2005