

**STEFFEN ANGENENDT
DENISE FLOUZAT-
OSMONT D'AMILLY
MARKUS M. GRABKA
STEFFEN KAMPETER
ANNE SALLES
CHRISTOPH SCHRÖDER
PATRICK STEINPAß
HENRIK UTERWEDDE
ANDREA ZENKER**

 Konrad
Adenauer
Stiftung



DER DEUTSCHE WEG AUS DER KRISE

WIRTSCHAFTSKRAFT UND
STRUKTURSCHWÄCHEN DES
„MODELLS DEUTSCHLAND“

SORTIE DE CRISE À L'ALLEMANDE

DYNAMISME ÉCONOMIQUE
ET FRAGILITÉS STRUCTURELLES
D'UN MODÈLE

KAS PUBLIKATION
DEUTSCH-FRANZÖSISCHER DIALOG
HEFT NR. 6
PARIS 2011

DER DEUTSCHE WEG AUS DER KRISE

WIRTSCHAFTSKRAFT UND STRUKTURSCHWÄCHEN DES
„MODELLS DEUTSCHLAND“

SORTIE DE CRISE À L'ALLEMANDE

DYNAMISME ÉCONOMIQUE
ET FRAGILITÉS STRUCTURELLES D'UN MODÈLE



IMPRESSUM / CRÉDITS :

Veröffentlicht von /

Publié par : Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung
 (KAS) in Frankreich / Bureau de la Fondation
 Konrad Adenauer en France
 15 bis, rue de Marignan | F-75008 Paris
 www.kas.de/paris
 © Konrad-Adenauer-Stiftung

Verantwortlich /

Coordination : Jörg Wolff | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris
 Dr. Hans Stark | Studienkomitee für deutsch-
 französische Beziehungen / Comité d'études des
 relations franco-allemandes | Paris

Redaktion /

Rédaction : Mathilde Durand | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris

Layout :

Thomas Scheufler | Kulturmanagement | Dresden
www.ts-kulturmanagement.de

1. Auflage / 1ère édition – April / Avril 2011

INHALT

VORWORT	1
 <u>DER WIRTSCHAFTSSTANDORT DEUTSCHLAND 2010/2011</u>	
DIE STRUKTUR DER ARBEITS- UND PRODUKTIONSKOSTEN IN DEUTSCHLAND: EIN ERFOLGSREZEPT?	
CHRISTOPH SCHRÖDER	4
INNOVATIONSSYSTEM UND INNOVATIONSFÄHIGKEIT DEUTSCHLANDS - AUSGEWÄHLTE CHARAKTERISTIKA DES DEUTSCHEN INNOVATIONSSYSTEMS	
ANDREA ZENKER	24
 <u>PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN DES „MODELLS DEUTSCHLAND“</u>	
DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND ARBEITSMARKT IN DEUTSCHLAND	
ANNE SALLES	52
PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN DES „MODELLS DEUTSCHLAND“ AM BEISPIEL DER MITTELSCHICHT	
MARKUS M. GRABKA	76
WIRTSCHAFTSKRISE, ARBEITSKRÄFTEBEDARF UND ZUWANDERUNGSSTEUERUNG – FOLGERUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE DEUTSCHE MIGRATIONSPOLITIK	
STEFFEN ANGENENDT	94
 <u>DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE GOUVERNANZ DES EURO-RAUMS</u>	
DIE DEUTSCHE STABILITÄTSKULTUR: VORAUSSETZUNG ODER HINDERNIS FÜR EINE WWU-GOVERNANCE?	
PATRICK STEINPAß	117
AUF DEM WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSREGIERUNG?	
DENISE FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY	134

DEUTSCHLAND UND DIE GOUVERNANZ DES EURORAUMS	
HENRIK UTERWEDDE	154
QUO VADIS, EURO ODER EUROPA?	
STEFFEN KAMPETER	169

AUTORENLISTE	177
---------------------	-----

Die Artikel wurden im Januar-Februar 2011 geschrieben.

SOMMAIRE

PRÉFACE	179
----------------	-----

L'ÉCONOMIE ALLEMANDE : UNE PUISSANCE GLOBALISÉE

LA STRUCTURE DES COÛTS DU TRAVAIL ET DE PRODUCTION EN ALLEMAGNE : LA RECETTE DU SUCCÈS ?	
CHRISTOPH SCHRÖDER	182

LA POLITIQUE D'INNOVATION, FACTEUR CLÉ DE L'ÉCONOMIE ALLEMANDE	
ANDREA ZENKER	201

LES FRAGILITÉS D'UN MODÈLE

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET MARCHÉ DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE	
ANNE SALLES	229

PROBLÈMES, DÉFIS ET ENJEUX DU « MODÈLE ALLEMAND » À L'EXEMPLE DE LA CLASSE MOYENNE	
MARKUS M. GRABKA	251

CRISE ÉCONOMIQUE, BESOIN DE MAIN-D'ŒUVRE ET GESTION DE L'IMMIGRATION : PISTES POUR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ALLEMANDE DURABLE	
STEFFEN ANGENENDT	269

L'ALLEMAGNE DANS LA GOUVERNANCE DE L'EURO

LA CULTURE ALLEMANDE DE STABILITÉ : CONDITION OU OBSTACLE À UNE GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ?

PATRICK STEINPAß 392

VERS UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

DENISE FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY 309

L'ALLEMAGNE ET LA GOUVERNANCE DE L'EURO

HENRIK UTERWEDDE 326

QUO VADIS EURO ? QUO VADIS EUROPE ?

STEFFEN KAMPETER 340

LISTE DES AUTEURS 348

**LISTE DER VERÖFFENTLICHUNGEN IN DER KOLLEKTION
„DEUTSCH-FRANZÖSISCHER DIALOG“ / LISTE DES PUBLICATIONS
DE LA COLLECTION « DIALOGUE FRANCO-ALLEMAND »**

350

Les articles ont été rédigés en janvier-février 2011.

VORWORT

Die Finanz- und Währungskrise der vergangenen zwei Jahre hatte erhebliche Auswirkungen auf die deutsch-französischen Beziehungen. Noch zu Beginn des Jahres 2010 wurden Stimmen in Frankreich laut, die die scheinbar zaudernde Haltung der deutschen Bundesregierung im Umgang mit der Euro-Krise kritisierten und ihr vor allem wirtschaftlich unkooperatives Verhalten gegenüber den übrigen Ländern der Euro-Zone vorhielten. Deutschland wurde unterstellt, sich durch gezieltes Lohndumping Wettbewerbsvorteile innerhalb der EU zu verschaffen und zu einseitig auf Erfolge ihrer Exportwirtschaft zu setzen und dabei den für die Partnerländer so wichtigen Binnenkonsum in der Bundesrepublik zu vernachlässigen. Besonders hohe Wellen in Frankreich schlug das während der Griechenlandkrise im Frühjahr 2010 scheinbar zögerliche Finanzkrisenmanagement der Bundeskanzlerin und ihr Beharren auf die strikte Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Noch vor dem Sommer letzten Jahres konnten diese nicht unerheblichen Divergenzen zwischen Paris und Berlin ausgeräumt werden.

Um die gemeinsame Währung vor einer möglichen Katastrophe zu bewahren, einigten sich beide Seiten nicht nur auf die Rettungsschirme für Griechenland und später dann für Portugal und Irland, sondern auch auf eine Europäische Fazilität für finanzielle Stabilität (EFSF) für den gesamten Euro-Raum. Zusätzlich wurde der Vorsitzende des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, beauftragt, Reformpläne für eine Stärkung der finanz- und wirtschaftspolitischen Überwachung in der EU und konkrete Vorschläge für einen dauerhaften Krisenbewältigungsrahmen auszuarbeiten. Beides konnte durch eine beträchtliche Anstrengung der deutschen Bundeskanzlerin und des französischen Staatspräsidenten insbesondere auf dem bilateralen Gipfeltreffen in Deauville im Oktober 2010 erreicht werden. Beide Länder haben somit große Fortschritte im Hinblick auf eine gemeinsame Euro-Strategie gemacht. Die Bundesrepublik unterstützt jetzt die lange von ihr kritisch gesehene Forderung Frankreichs nach einer Europäischen Wirtschaftsregierung, während Paris im Begriff ist, die deutschen Spielregeln für eine stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Währungspolitik zu verinnerlichen und gemeinsam mit Berlin in der Euro-

Zone umzusetzen. Dies wäre vor der Griechenlandkrise in diesem Umfang noch undenkbar gewesen.

Ermöglicht wurde dieser Erfolg aber auch durch die Reaktion Frankreichs auf die positiven Wirtschaftsdaten in Deutschland, das die von den USA 2008 ausgegangene Wirtschaftskrise im Laufe des letzten Jahres wohl definitiv überwunden hat. Das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik beruht indessen bei weitem nicht nur auf Exporterfolgen und einer zurückhaltenden Lohnpolitik. Der Aufschwung ist breit angelegt und profitierte zuletzt auch von der gestiegenen Binnennachfrage in Deutschland. Somit ist in Paris nach Jahren der Zweifel an der sozialen Marktwirtschaft „Made in Germany“ die Idee des „Wirtschaftsmodells Deutschland“ in den Vordergrund der Debatten gerutscht. Dies hatte nicht zuletzt Konsequenzen für die französische Bereitschaft, sich trotz den damit verbundenen sozialen Opfern die deutsche Stabilitätskultur teilweise anzueignen.

Es wäre jedoch für Frankreich vermessen, nach der überzogenen Kritik an der „unkooperativen Haltung“ Deutschlands nun ins andere Extrem zu verfallen und einzig beim Nachbarn die Lösung für die europäischen Wirtschaftsprobleme zu suchen. Das sogenannte „Modell Deutschland“ birgt Licht und Schatten. Neben unzweifelhaft großen Erfolgen stehen genau so große strukturelle Herausforderungen. Die Rolle der Exportwirtschaft für die deutsche Konjunktur ist unbestreitbar positiv. Zudem konnten die Strukturen der Arbeits- und Produktionskosten in Deutschland an die Herausforderungen der Globalisierung angepasst und dadurch zu weit gehende Delokalisierungen verhindert werden. Darüber hinaus wurde die Innovationsfähigkeit der Bundesrepublik durch erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung gesteigert.

Auf der anderen Seite leidet die deutsche Wirtschaft aber schon jetzt unter den Folgen des demographischen Wandels, der in den kommenden Jahren eine erhebliche Belastung für das Sozialsystem und den Arbeitsmarkt darstellen wird. Letzterer muss sich zusätzlich der Herausforderung der Migration stellen, dessen Konsequenzen den Bereich der Wirtschaft weit übersteigen und die Identität wie die gesellschaftliche Struktur des Landes nicht unberührt lassen. Direkt

betroffen von Globalisierung und der Krise ist auch die Mittelschicht in Deutschland, deren Umfang in den letzten Jahren in nicht unerheblichem Umfang erodiert ist.

Beide Phänomene, die überraschende Gesundung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2010 und die strukturellen Probleme mit denen sie konfrontiert ist, haben erhebliche Auswirkungen auf das Projekt der „Governance“ der Euro-Zone und stehen daher im Vordergrund der Studie, die das Pariser Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung und das Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales (Ifri) im Rahmen einer gemeinsamen Konferenz und der hier vorliegenden Publikation realisiert haben. Sie beinhaltet eine Reihe von Beiträgen namhafter Wissenschaftler und Politiker aus Deutschland und Frankreich zu den wirtschaftlichen, technologischen, demographischen, sozialen und währungspolitischen Herausforderungen, vor denen vor allem die Bundesrepublik, aber dadurch natürlich auch die deutsch-französische Zusammenarbeit sowie der gesamte Euro-Raum stehen.

Unser Dank geht an die Autoren für ihre ebenso interessanten und wie wichtigen Beiträge, die zu einem besseren Verständnis der gemeinsamen Problemen auf beiden Seiten des Rheins führen werden und an das Auswärtige Amt in Berlin, dessen Unterstützung diese Studie ermöglichte. Wir danken ebenfalls unseren Mitarbeiterinnen in der KAS-Paris und im Cerfa, Frau Mathilde Durand und Frau Nele Wissmann, die das gesamte Projekt von ihrer Konzeption bis zu ihrer Umsetzung begleitet haben. Wir bedanken uns auch herzlich bei Marie-Capucine Berthier und Mathilde Durand, die die Korrekturdurchsichten für die französische Fassung übernommen haben, und bei Katharina Wolf für die deutsche Fassung.

Paris, 14. April 2011

Dr. Hans Stark

Generalsekretär des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des französischen Instituts für internationale Beziehungen (Ifri)

Jörg Wolff

Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Frankreich

DER WIRTSCHAFTSSTANDORT DEUTSCHLAND 2010/2011

DIE STRUKTUR DER ARBEITS- UND PRODUKTIONSKOSTEN IN DEUTSCHLAND: EIN ERFOLGSREZEPT?

CHRISTOPH SCHRÖDER

Deutschland hat – nach allerdings sehr scharfer Rezession mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von fast 5 Prozent – die Wirtschaftskrise offenbar sehr gut bewältigt. Die Wirtschaftsleistung wird im Jahr 2010 voraussichtlich um rund 3½ Prozent steigen und die Arbeitslosigkeit war zuletzt sogar niedriger als vor der Finanz- und Wirtschaftskrise. Getrieben wird die wirtschaftliche Erholung zunächst von den Exporten, die in der Krise besonders stark eingebrochen waren. Dies rehabilitiert zunächst das „Modell Deutschland“, einer auf Einfuhr- und Ausfuhrseite weltmarktoffenen Volkswirtschaft mit besonderer Bedeutung eines (wettbewerbsfähigen) Industriesektors. Gleichzeitig werden aber bereits wieder Stimmen laut, die eine zu starke Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland monieren. Deutschland konzentrierte sich zu einseitig auf die Exportwirtschaft und schwäche dafür – indem es versucht, die Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Lohnzuwächse hoch zu halten – die Binnennachfrage. Damit würden Deutschlands Nachbarn doppelt geschwächt: Zum einen durch die gedrosselte Nachfrage aus Deutschland und zum anderen durch die Aufträge, die an deutsche Firmen verloren gehen.

Dass diese Logik zumindest zu hinterfragen ist, belegt beispielsweise die Tatsache, dass Deutschland nicht nur einen Exportboom, sondern auch einen Importboom verzeichnen konnte. So ist die Importquote – also die Einfuhren in Prozent des Bruttoinlandsprodukts – zwischen 1991 und 2009 von 26 auf 36 Prozent gestiegen und betrug im Jahr 2008 sogar 41 Prozent. Denn die weltwirtschaftliche Verflechtung wird immer intensiver, da bereits seit geraumer Zeit der Welthandel schneller wächst als das Weltsozialprodukt. So enthalten beispielsweise auch Deutschlands Exporte im Trend immer mehr importierte Vorprodukte. Überdies zeigen

ökonomische Analysen, dass der private Konsum weit stärker auf die Beschäftigungs- als auf die Lohnentwicklung reagiert: Steigt die Beschäftigung um 1 Prozent, resultiert hieraus ein Konsumplus von 0,8 Prozent, während um 1 Prozent höhere Verdienste nur zu einem Konsumzuwachs von 0,2 Prozent führen.¹ Die Lohnzurückhaltung dürfte aber neben den Arbeitsmarktreformen maßgeblich dazu beigetragen haben, dass der Trend von Zyklus zu Zyklus steigender Arbeitslosigkeit gebrochen wurde und dass sich der vergangene Aufschwung als besonders beschäftigungsintensiv erwies.

Dennoch bleibt die Frage interessant, welche Rolle die Arbeitskosten bei der Entwicklung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit gespielt haben, und ob sich Deutschland hier tatsächlich von der Konkurrenz abgesetzt hat. Sind die deutschen Arbeitskosten so strukturiert, dass hieraus ein besonderer Wettbewerbsvorteil entsteht? Sind Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten – für sich genommen und in Relation zur Produktivität – das Erfolgsrezept der wieder besser bewerteten ökonomischen Leistungsfähigkeit Deutschlands?

Die deutsche Arbeitskostenstruktur: ein Erfolgsrezept?

Ob ein Land eine optimale Arbeitskostenstruktur hat oder nicht, lässt sich durch einen bloßen Vergleich der Prozentanteile verschiedener Kostenkomponenten nicht klären. Geht man von einer vorgegebenen Höhe der Arbeitskosten aus, kommt es vielmehr darauf an, die Struktur so zu gestalten, dass der Nutzen für den Arbeitnehmer optimal ist. Es stellt sich dann die Frage, ob eine direkt vom Arbeitgeber finanzierte Sozialleistung für die Beschäftigten einen höheren geldwerten Vorteil bringt als das (zusätzliche) Entgelt, das ausbezahlt werden könnte, wenn diese Leistung nicht erbracht würde. So könnte sich beispielsweise ein vom Arbeitgeber finanziertes Jobticket rechnen, wenn ohnehin die meisten Beschäftigten mit dem öffentlichen Nahverkehr zur Arbeit kommen und selbst deutlich höhere Kosten zu tragen hätten als der

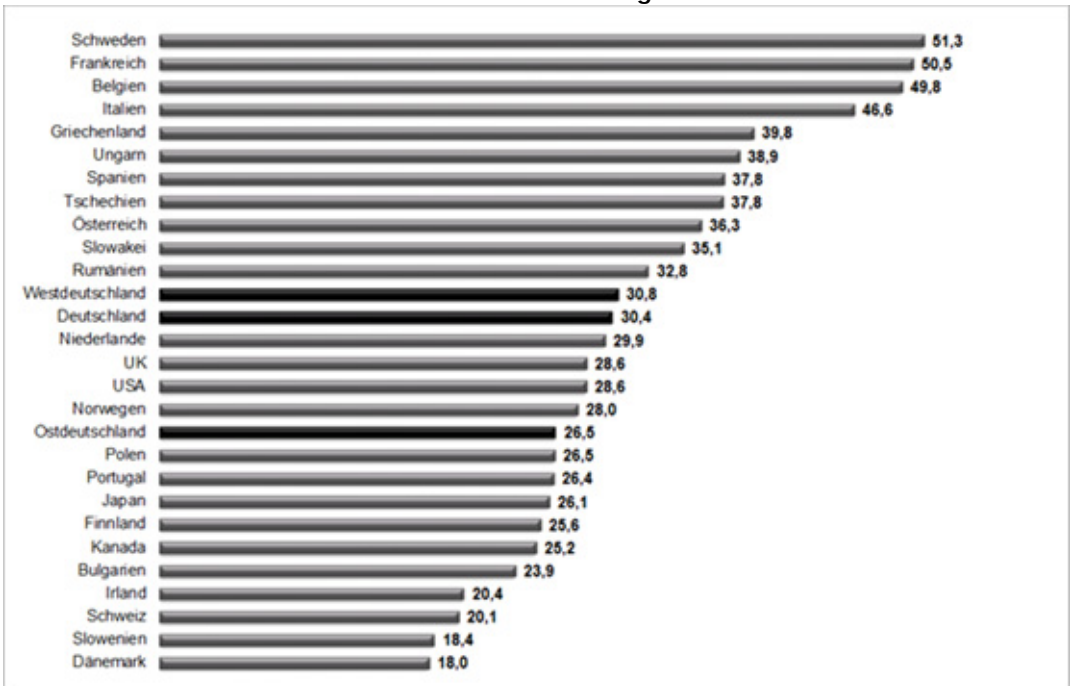
¹ Europäische Kommission, *Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 5, Nr. 1, Brüssel, 2006*; Lesch Hagen, *Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum*, in: *IW-Trends*, 34. Jg., Heft 1, 2007, S. 31-45.

Arbeitgeber. Auch ein Betriebskindergarten kann sich für ein Unternehmen rechnen: Erspart er den Beschäftigten nicht nur Zeit und Stress durch das Wegbringen und Abholen der Kinder, sondern schafft auch besondere Anreize etwa für Mütter, die schnell wieder nach der Geburt zum Arbeitsplatz zurückkehren wollen. Dies kann letztlich auch die Produktivität des Unternehmens erhöhen, da eine Kontinuität in der Belegschaft gewahrt wird und möglicherweise teure (Wieder)einarbeitungskosten vermieden werden. Am besten sind jedoch flexible Lösungen geeignet, die Kostenstruktur zu optimieren. Ein Beispiel hierfür ist die Möglichkeit in Deutschland, Teile des Entgelts in Beiträge für die Altersvorsorge umzuwandeln. Da dies im Ermessen des Arbeitnehmers liegt, geschieht es nur dann, wenn der Beschäftigte sich davon auch einen größeren Nutzen verspricht.

Viele Leistungen sind in Deutschland indes durch tarifliche Vorgaben oder gesetzliche Bestimmungen festgezurr. So ist in den meisten Branchen ein Urlaubsanspruch von sechs Wochen festgelegt, was angesichts der vielfach vorhandenen Möglichkeiten, auf Arbeitszeitkonten Gleittage zu erarbeiten zu einem sehr hohen und für einige – im Vergleich zu der Alternative mehr Geld zu verdienen – sogar zu hohen Freizeitanspruch führen kann. Immerhin rund ein Viertel der Arbeitskosten sind in Deutschland durch gesetzliche Vorgaben festgelegt. Hierzu gehören unter anderen die Entlohnung während des gesetzlichen Mindesturlaubs und der Feiertage, Zahlungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen wie beispielsweise des Mutterschutz und nicht zuletzt die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.²

² Schröder Christoph, *Die Struktur der Arbeitskosten in der deutschen Wirtschaft*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 2, 2010, S. 59-73.

Abbildung 1: Lohnnebenkosten im Verarbeiteten Gewerbe; Sozialaufwendungen in Prozent der Bruttolöhne und -gehälter 2009



Quelle: Schröder Christoph, *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 3, 2010, S. 19–38.

Die Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen sind auch der mit Abstand größte Posten, den die Arbeitgeber zusätzlich zu den Bruttolöhnen zu tragen haben, um die gesamten Arbeitskosten zu decken. Berechnet man die Lohnnebenkostenquote, welche die nicht in den Bruttolöhnen und -gehältern enthaltenen arbeitgeberfinanzierten Sozialleistungen zum Jahresverdienst in Relation setzt, schneidet Deutschland im internationalen Vergleich etwa durchschnittlich ab. So sind die gesamten Arbeitskosten in Deutschland rund 30 Prozent höher als die Verdienste. In Dänemark beträgt dieser Zuschlagssatz dagegen nur 18 Prozent, in Schweden und Frankreich aber 51 Prozent (Abbildung 1).

Die enormen Unterschiede in der Zusatzkostenquote erklären sich vor allem durch die jeweils unterschiedliche Finanzierung der sozialen Sicherung. Während in Frankreich die Arbeitgeber die Hauptlast tragen, ist das soziale Netz in Dänemark überwiegend steuerfinanziert. In Deutschland tragen wiederum Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam zu annähernd gleichen Teilen zur Finanzierung bei. Egal ob die Beschäftigten ihre Sozialversicherung selbst bezahlen, oder die Überweisung der Beiträge durch die Unternehmen erfolgt: So oder so müssen Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam die gesamten Arbeitskosten erwirtschaften. Erfolgt die Finanzierung weitgehend durch den Arbeitgeber, bleibt daher weniger Geld für Löhne und Gehälter übrig als bei einer Direktfinanzierung durch den Mitarbeiter. Über die Effizienz des Sozialleistungssystems und seine präferenzgerechte Ausgestaltung sagt die Lohnnebenkostenquote daher nichts aus. Problematisch kann ein hoher Finanzierungsanteil des Arbeitgebers sein, weil der Trugschluss entstehen könnte, die Sozialleistungen seien – da durch das Unternehmen finanziert – quasi umsonst. Zudem ist es oft schwer vermittelbar, dass bei steigenden Arbeitgeberbeiträgen der Verteilungsspielraum für Lohnerhöhungen sinkt.

Vor allem, wenn die Sozialleistungen von konkurrierenden Anbietern erbracht werden, kann es sinnvoll sein, dass der Arbeitnehmer die Kosten direkt trägt. Denn er muss dann seine durch die Wahl eines günstigeren Anbieters mögliche Ersparnis nicht mit seinem Arbeitgeber teilen, was den Anreiz auf das beste Angebot zu wechseln und damit die Wettbewerbsintensität erhöht. Unterschiedliche Anbieter gibt es in Deutschland für die Krankenversicherung. Zwar hat der Arbeitnehmer bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze nur die Wahl zwischen gesetzlichen Kassen, die keine Gewinne machen dürfen. Auch hier führt jedoch der Kampf um Prestige und Marktanteile zu Wettbewerb. In Deutschland zahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber für die gesetzliche Krankenversicherung bisher einen Beitrag in ähnlicher Höhe, der sich – gedeckelt durch eine Beitragsbemessungsgrenze – mit steigendem Verdienst proportional erhöht. Ab 2011 sollen die Beitragssätze der Arbeitgeber nicht mehr erhöht werden und überproportionale Ausgabensteigerungen durch eine sozial abgefederte Zusatzprämie aufgefangen werden, die sich zwischen den Kassen unterscheiden kann,

aber für die jeweiligen Versicherten einer Kasse identisch ist. Damit ist prinzipiell die Chance auf mehr Wettbewerb gegeben. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Höhe der Zusatzprämie eines Tages die Preisunterschiede zwischen günstigster und teuerster Kasse vollständig widerspiegeln würde. Anfang 2011 werden aber die Beitragssätze in der Gesetzlichen Krankenversicherung auch für die Arbeitgeber noch einmal erhöht, so dass die Einführung der Zusatzprämie zunächst für die meisten Kassen nicht notwendig sein wird. Fraglich ist überdies, ob es tatsächlich dabei bleibt, dass die Arbeitgeberbeiträge eingefroren werden und sich die Zusatzprämie in dem für eine wettbewerbsförderliche Preisdifferenzierung notwendigen Maße entwickelt. Denn selbst im Regierungslager gibt es politische Stimmen, die gegen eine marktwirtschaftliche Steuerung erhoben werden.

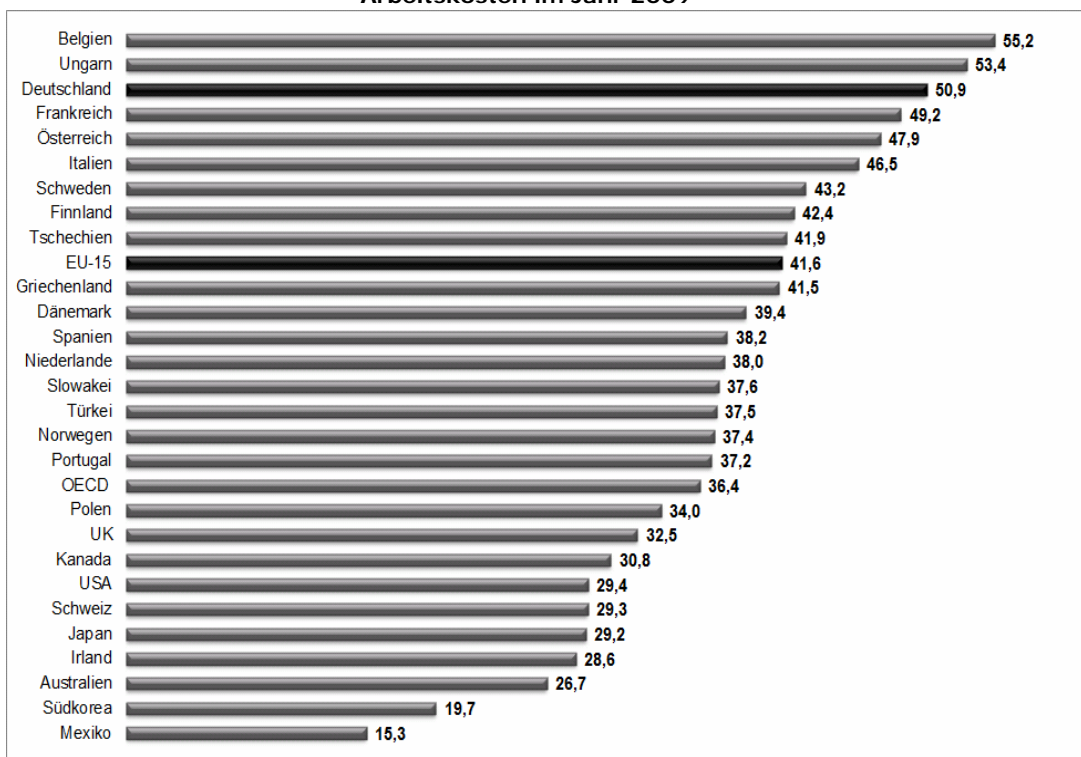
Sinnvoller wäre es, eine über die Einkommenssteuer sozial abgedeckte Pauschalprämie für den gesamten Beitrag der Gesetzlichen Krankenversicherung einzuführen. Dies würde zum einen die tatsächlichen Kosten des Gesundheitssystems offen legen. Zum anderen würde dies, grünes Licht durch den Gesetzgeber vorausgesetzt, den Krankenkassen die Möglichkeit eröffnen, differenzierte Angebote – beispielsweise einen Tarif mit eingeschränkter Arztwahl – einzuführen, um so den unterschiedlichen Präferenzen der Versicherten besser zu entsprechen und gleichzeitig auch den Wettbewerb unter Ärzten und anderen Gesundheitsdienstleistern zu erhöhen.³

Was die Effizienz des sozialen Sicherungssystems angeht, gibt es in Deutschland also noch großes Verbesserungspotenzial. Von Nachteil ist auch, dass in Deutschland die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolohn besonders hoch ist. Dies treibt prinzipiell einen Keil zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Denn den Arbeitnehmern geht es darum, einen möglichst hohen Nettolohn zur freien Verfügung zu haben,

³ Horschel Nicole, Pimpertz Jochen, *Transferbedarf in einer prämienfinanzierten Gesetzlichen Krankenversicherung*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Nr. 2, 2010, S. 105-123; Pimpertz Jochen, *Ausgabentreiber in der Gesetzlichen Krankenversicherung*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Nr. 2, 2010, S. 75-90.

während die Arbeitgeber um konkurrenzfähig zu sein, an niedrigen Arbeitskosten interessiert sind. In Deutschland belaufen sich Steuern und Sozialabgaben bei einem Alleinstehenden mit Durchschnittsverdienst aber auf mehr als die Hälfte der Arbeitskosten gegenüber nur 36 Prozent im OECD-Durchschnitt und sogar nur rund 30 Prozent in den USA, dem Vereinigten Königreich und Kanada (Abbildung 2). Größer als in Deutschland ist die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen dagegen nur in Belgien und Ungarn. Dies fördert die Anreize für Schwarz- und Heimarbeit, was wiederum zu volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten führt.

Abbildung 2: Abgabenschere; Steuern und Sozialabgaben in Prozent der Arbeitskosten im Jahr 2009



Alleinstehender mit Durchschnittseinkommen
 Quelle: OECD, *Taxing Wages 2008-2009, Paris, 2010.*

Zusammenfassend muss somit festgestellt werden, dass Deutschland eher trotz als wegen seiner Arbeitskostenstruktur erfolgreich ist. Beispielhaft ist am „Modell Deutschland“ in dieser Hinsicht die zunehmende Flexibilität der Kostenstruktur durch die Möglichkeit der Entgeltumwandlung für die Altersvorsorge und durch die vermehrt an die Leistung des Mitarbeiters und den Unternehmenserfolg angepassten Sonderzahlungen.

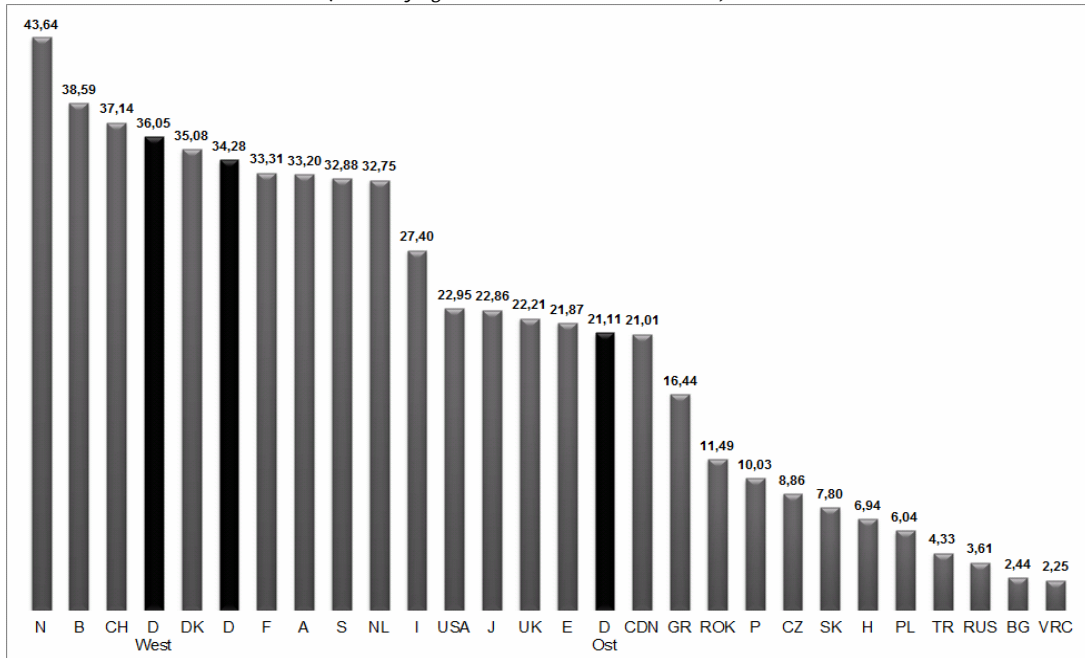
Arbeitskosten und Lohnstückkosten – Vorteil Deutschland?

Bedeutender als die Unterschiede in der Struktur der Arbeitskosten ist die Frage, wie hoch die Arbeitskosten eines Landes sind, und ob sie durch eine entsprechend hohe Produktivität unterfüttert werden. Dabei macht es Sinn, sowohl die Arbeitskosten für sich genommen als auch die Lohnstückkosten, die die Arbeitskosten zur Produktivität in Relation setzen, zu betrachten. Die Höhe der Arbeitskosten ist vor allem für Standortentscheidungen bedeutsam. Denn wenn ein Mutterunternehmen aus einem hochproduktiven Land einen Betrieb in einem Niedriglohnstandort auf der „Grünen Wiese“ eröffnet, kann es sein technisches und logistisches *Know-how* übertragen, so dass mit modernen Produktionsanlagen und qualifizierten Mitarbeitern durchaus eine ähnlich hohe Produktivität wie im Mutterland möglich ist – hohe Produktivität und niedrige Arbeitskosten sind also prinzipiell kombinierbar. Eine Untersuchung zeigt, dass die Produktivität deutscher oder österreichischer Tochterunternehmen in Mittel- und Osteuropa tatsächlich um ein Vielfaches über dem dortigen Landesdurchschnitt liegt.⁴ Außerdem bedeuten hohe Arbeitskosten eben auch, dass eine entsprechend hohe Produktivität erforderlich ist, um die Kostenwettbewerbsfähigkeit zu wahren.

⁴ *Marin Dalia, A Nation of Poets and Thinkers' – Less So with Eastern Enlargement? Austria and Germany, Discussion Paper, Universität München, Nr. 2004/06, 2004, München.*

Abbildung 3: Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2009

(in Euro je geleistete Arbeitnehmerstunde)

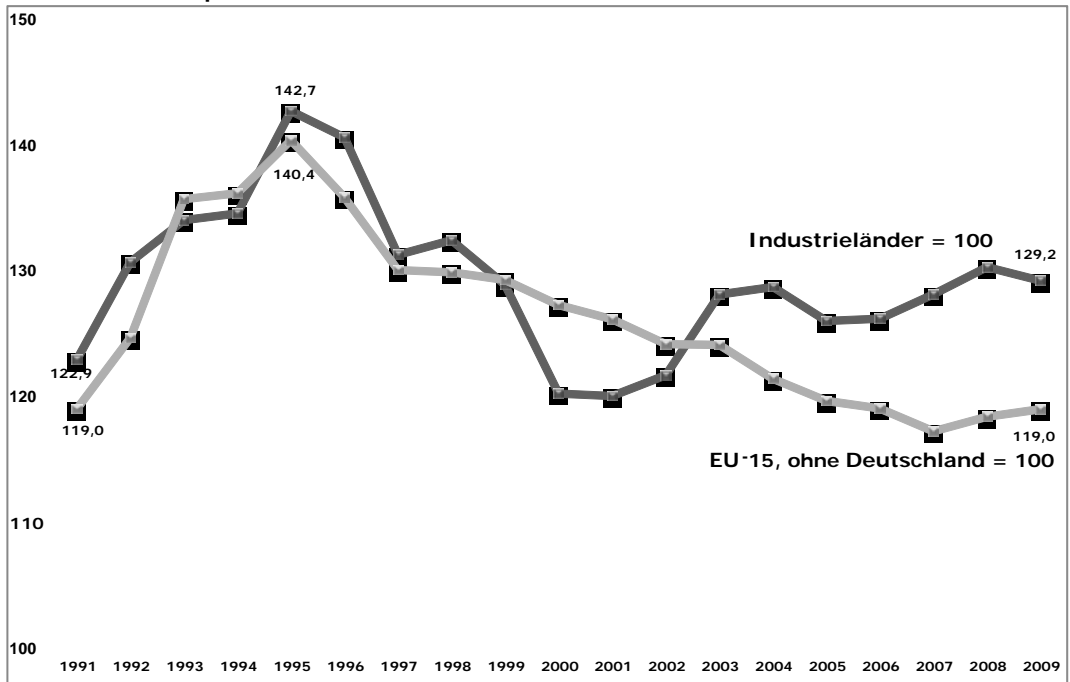


Quelle: Schröder Christoph, *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 3, 2010, S. 19–38.

Ein Vergleich der Arbeitskostenniveaus für das Verarbeitende Gewerbe zeigt, dass Deutschland zu den international teuersten Standorten zählt. Mit Norwegen, Belgien, der Schweiz und Dänemark produzieren nur wenige und zudem relativ kleine Länder mit höheren Arbeitskosten als Deutschland (Abbildung 3). Von den großen Industrieländern liegt nur Frankreich auf einem ähnlich hohen Kostenniveau. Italien hat gegenüber Deutschland bereits einen Kostenvorteil von 20 Prozent. Die USA, Japan und Kanada müssen für die Arbeitnehmerstunde sogar ein Drittel weniger bezahlen. Damit ist dort das Kostenniveau ähnlich hoch wie in Ostdeutschland, das aufgrund niedrigerer Löhne und geringerer Sonderzahlungen sowie einer weniger ausgebauten betrieblichen

Altersversorgung mit um über 40 Prozent niedrigeren Arbeitskosten produziert als Westdeutschland. In Südkorea machen die Arbeitskosten nur ein Drittel des deutschen Werts aus und in China betragen die Arbeitskosten sogar nur 2,25 Euro je geleisteter Stunde – das sind lediglich 7 Prozent des deutschen Kostenniveaus. Aber selbst wenn man nur auf die „etablierten“ Industriestaaten – hier die EU-15, Norwegen, Schweiz, die USA, Japan und Kanada – abstellt, ist Deutschland um annähernd 23 Prozent teurer als die ausländische Konkurrenz (mit den Exporten der Jahre 2007 bis 2009 gewogener Durchschnitt der einzelnen Länder).

Abbildung 4: Westdeutsche Arbeitskosten im internationalen Vergleich; Relative Arbeitskostenposition des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes auf Euro-Basis



Industrielländer: EU-15 ohne Deutschland, Norwegen, Schweiz, USA, Kanada, Japan, gewichtet mit den Anteilen der jeweiligen Länder am Weltexport im Zeitraum 2007 bis 2009

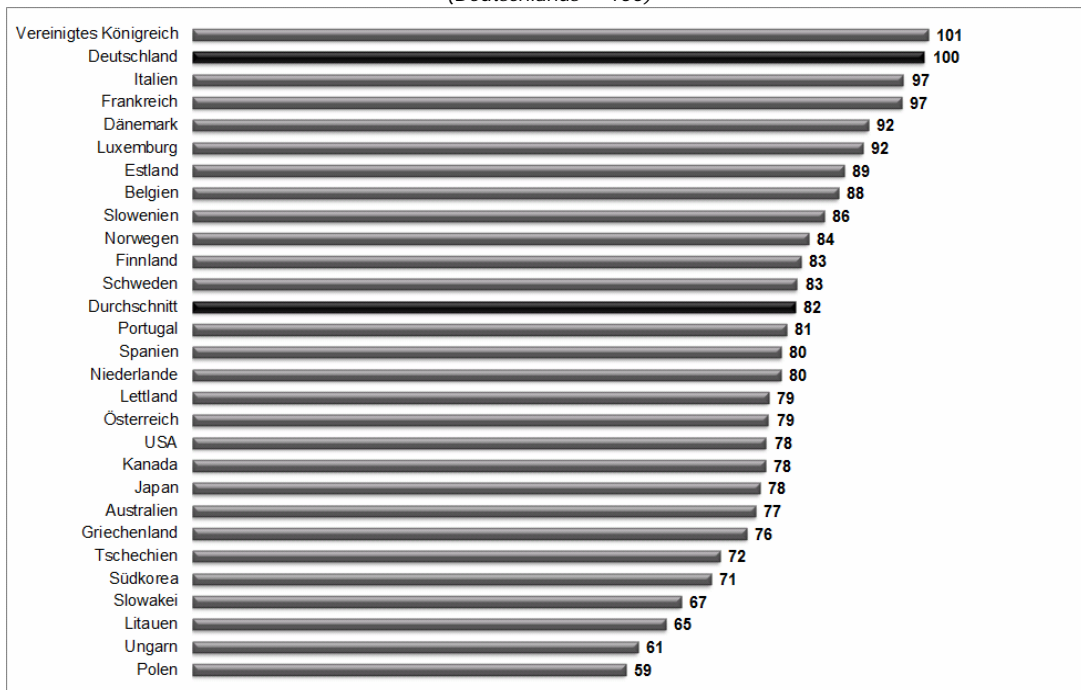
Quelle: Schröder Christoph, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, 2010, S. 19–38.

Immerhin hat sich die deutsche Arbeitskostenposition gegenüber dem europäischen Ausland seit Mitte der 1990er-Jahre fast kontinuierlich verbessert: Lagen die westdeutschen Arbeitskosten 1995 noch 40 Prozent über dem Durchschnitt, sind es aktuell nur noch 19 Prozent mehr (Abbildung 4). Damit ist das Kostenhandicap der alten Bundesländer allerdings erst wieder genau so groß wie Anfang der 1990er-Jahre. Denn zwischen 1991 und 1995 sind die Arbeitskosten in Deutschland deutlich schneller gestiegen als im Ausland. So wurde die westdeutsche Arbeitskostendynamik mit einem jährlichen Anstieg von fast 5 Prozent lediglich von Spanien, Portugal und Österreich knapp und von Griechenland deutlich überboten. Betrachtet man Gesamtdeutschland, war in diesem Zeitraum sogar nur in Griechenland der Arbeitskostenanstieg (prozentual) größer. Hinzu kam, dass in diesem Zeitraum die D-Mark aufwertete, so dass die hier dargestellte Kostenposition in gemeinsamer Währung zusätzlich durch die damalige Wechselkursentwicklung verschlechtert wurde.

Ein grundsätzlich ähnliches Bild ergibt sich für den erweiterten Kreis aller etablierten Industrieländer. Auch hier zeigt sich aufgrund mangelnder deutscher Kostendisziplin und starker D-Mark zunächst eine deutliche Verschlechterung der deutschen Kostenposition, wodurch sich der Kostenabstand zur Konkurrenz zwischen 1991 und 1995 um 20 Prozentpunkte auf 43 Prozent erhöhte. Im Vergleich zur deutschen Arbeitskostenposition innerhalb Europas ergab sich dann aber ein stärker wellenförmiger Verlauf, der überwiegend wechselkursbedingt ist. So werteten die D-Mark und der Euro in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zunächst stark ab, so dass sich die deutsche Kostenposition nicht nur durch verbesserte Kostendisziplin, sondern auch währungsbedingt deutlich erholte. Durch den in der Folge an Stärke gewinnenden Euro verschlechterte sich die deutsche Kostenposition jedoch wieder, so dass die in Deutschland im internationalen Vergleich moderaten Arbeitskostenanstiege nicht zu einer Verbesserung der Kostenposition führten: Im Jahr 2009 lagen die westdeutschen Arbeitskosten somit um 29 Prozent höher als bei der Konkurrenz. Insgesamt zeigt sich somit, dass Deutschland hinsichtlich der Arbeitskostenentwicklung auf lange Sicht keineswegs aufgetrumpft hat, sondern den in der ersten Hälfte der

1990er-Jahre verlorenen Boden wieder gut gemacht hat, und auch dies nur wenn man den Vergleich auf die Europäische Union beschränkt.

Abbildung 5: Lohnstückkostenniveau 2009; Verarbeitendes Gewerbe
(Deutschlands = 100)



Auf Basis der Wechselkurse und Preise von 2009. Durchschnitt: Mittelwert der Länder ohne Deutschland, gewichtet mit deren Anteil am Weltexport im Zeitraum 2007 bis 2009

Quelle: Schröder Christoph, *Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 4, 2010.

Die Arbeitskosten in Deutschland sind jedoch nicht nur von ihrem absoluten Niveau her betrachtet hoch, sondern auch in Relation zur Produktivität – Deutschland schneidet bei einem Vergleich der Lohnstückkosten ebenfalls schlecht ab. Bewertet man die je Erwerbstätigenstunde erbrachte Bruttowertschöpfung und die Arbeitskosten je Stunde jeweils zu Preisen und Wechselkursen des Jahres 2009, belegt die deutsche Industrie beim Lohnstückkosten-Ranking knapp hinter dem Vereinigten Königreich den zweiten Platz (Abbildung

5). Im Durchschnitt sind die Lohnstückkosten bei der ausländischen Konkurrenz um 18 Prozent niedriger. Dabei liegen einerseits die großen Länder der EU-15 – Vereinigtes Königreich, Italien und Frankreich – auf ähnlichem Niveau wie Deutschland, andererseits können aber die Industrieunternehmen aus den USA, Japan und Kanada mit 22 Prozent niedrigeren Lohnstückkosten kalkulieren. Ob die Kostenwettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auch tatsächlich in diesem Ausmaß im Hintertreffen ist, lässt sich nicht mit Gewissheit sagen. Denn niedrige Lohnstückkosten können auch ein Resultat einer besonders kapitalintensiven Fertigung, beispielsweise bei automatisierten Prozessen, sein. In Deutschland, mit seinen industriellen Schwerpunkten im Bereich von Investitionsgütern und seinen besonderen Stärken, wie beispielsweise auf die Kundenwünsche maßgeschneiderte Maschinen und Anlagen und sehr variantenreiche und hochwertige Automobile, ist die Produktion dagegen strukturell eher relativ arbeitsintensiv.⁵ Zudem haben sich die Lohnstückkosten in Deutschland durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bis 2009 – dem Jahr des Niveauvergleichs – besonders erhöht, gehen aktuell durch die bessere Auftragslage aber wieder deutlich zurück. Dennoch ist ein hohes Lohnstückkostenniveau sicherlich kein Ausweis einer – aus Sicht der europäischen Partnerländer – über die Maßen hohen deutschen Kostenwettbewerbsfähigkeit.

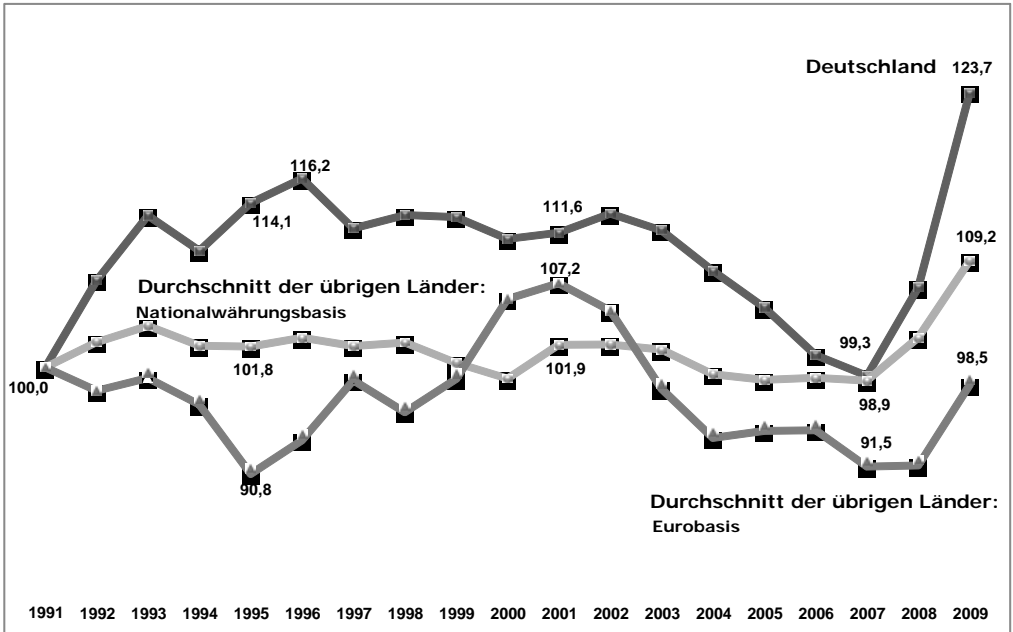
Auch bei der langfristigen Lohnstückkostenentwicklung schneidet Deutschland keineswegs gut ab: Die Lohnstückkosten der deutschen Industrie sind zwischen 1991 und 2009 um insgesamt 24 Prozent gestiegen gegenüber nur 9 Prozent im Ausland (Abbildung 6). Rechnet man noch die Aufwertung von D-Mark und Euro mit ein, ergeben sich für das Ausland sogar langfristig konstante Lohnstückkosten. Bis zum Jahr 2007 ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der deutschen Arbeitskostenposition. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre sind die Lohnstückkosten durch kräftig ansteigende Arbeitskosten und unterdurchschnittliche Produktivitätszuwächse um 16 Prozent

⁵ Europäische Kommission, *European Competitiveness Report 2004*, Commission Staff Working Document, SEC (2004)1397, 2004, Luxemburg; Schröder Christoph, *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 3, 2010, S. 19-38.

angestiegen. Danach kam es wieder zu einem zunächst langsamen und zwischen den Jahren 2003 und 2007 dann sehr schnellen Sinken der Lohnstückkosten, so dass im Jahr 2007 wieder das Ausgangsniveau von 1991 erreicht wurde. In den Jahren 2008 und besonders 2009 stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland dann aber wieder drastisch – allein im Jahr 2009 so stark wie in der gesamten ersten Hälfte der 1990er-Jahre. Zwar legten auch im Ausland, auf Basis der jeweiligen nationalen Währungen gerechnet, die Lohnstückkosten deutlich zu, der Anstieg fiel jedoch deutlich schwächer aus und betrug zwischen 2007 und 2009 insgesamt 10 Prozent.

Ausgelöst wurde der sprunghafte Wiederanstieg der Lohnstückkosten in Deutschland durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise. Da in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit weltweit vor allem die Investitionen zurückgefahren wurden, musste die deutsche Industrie, die gerade bei Investitionsgütern ihre Branchenschwerpunkte hat, auch einen überdurchschnittlich starken Nachfrageeinbruch verkraften. Noch wichtiger für die international stark divergierende Lohnstückkostenentwicklung ist jedoch, dass die Länder mit dem Nachfrageeinbruch sehr unterschiedlich umgegangen sind.

Abbildung 6: Lohnstückkostenentwicklung; Verarbeitendes Gewerbe
 Index 1991 = 100



Durchschnitt der übrigen Länder: gewichtet mit deren Anteil am Weltexport im Zeitraum 2007 bis 2009; Euro-Basis: Die DM-Werte (bis 1998) wurden mit dem festen DM-Euro-Wechselkurs umgerechnet
 Quelle: Schröder Christoph, *Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 4, 2010.

In Deutschland wurde versucht, Entlassungen weitgehend zu vermeiden. Die Erwerbstätigkeit sank daher nur um knapp 5 Prozent unter Vorkrisenniveau. Zwar wurde durch den Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, weniger Überstunden und staatlich geförderte Kurzarbeit die Arbeitszeit deutlich verkürzt, dennoch verringerte sich auch das Arbeitsvolumen weit schwächer als die Wertschöpfung. Dadurch ging die Arbeitsproduktivität der deutschen Industrie auf die Stunde gerechnet um bis zu 14 Prozent zurück. Gleichzeitig stiegen aber die Arbeitskosten je Stunde weiter, zumal auch die Kurzarbeit für die Betriebe aufgrund von Remanenzkosten, beispielsweise durch unverändert gezahlte Entgelte für Urlaubs- und Feiertage, nicht umsonst

war.⁶ Daraus resultierten sprunghaft steigende Lohnstückkosten, die in der Spitze im ersten Quartal 2009 das Vorkrisenniveau um mehr als 25 Prozent überschritten. Durch die nun wieder einsetzende Nachfragebelebung und die damit wieder besser ausgelasteten Kapazitäten ist die Produktivität wieder gestiegen und die Lohnstückkosten gehen zurück. Noch immer liegt das Lohnstückkostenniveau (letzte Daten vom 3. Quartal 2010) jedoch um 11 Prozent über Vorkrisenniveau.

Ganz anders reagierten die USA. Die Antwort auf den Nachfrageeinbruch waren dort Entlassungen. Dadurch ging die Produktivität nur kurzfristig leicht zurück und zog dann wieder an. Die Lohnstückkosten stiegen maximal auf knapp 9 Prozent über Vorkrisenniveau (erstes Quartal 2008) und waren bereits im Herbst 2010 nur noch zwei Prozent höher als vor der Krise. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich von ihrem Tiefpunkt Ende des Jahres 2009 indes kaum erholt und liegt noch immer gut 14 Prozent niedriger als Anfang 2008.

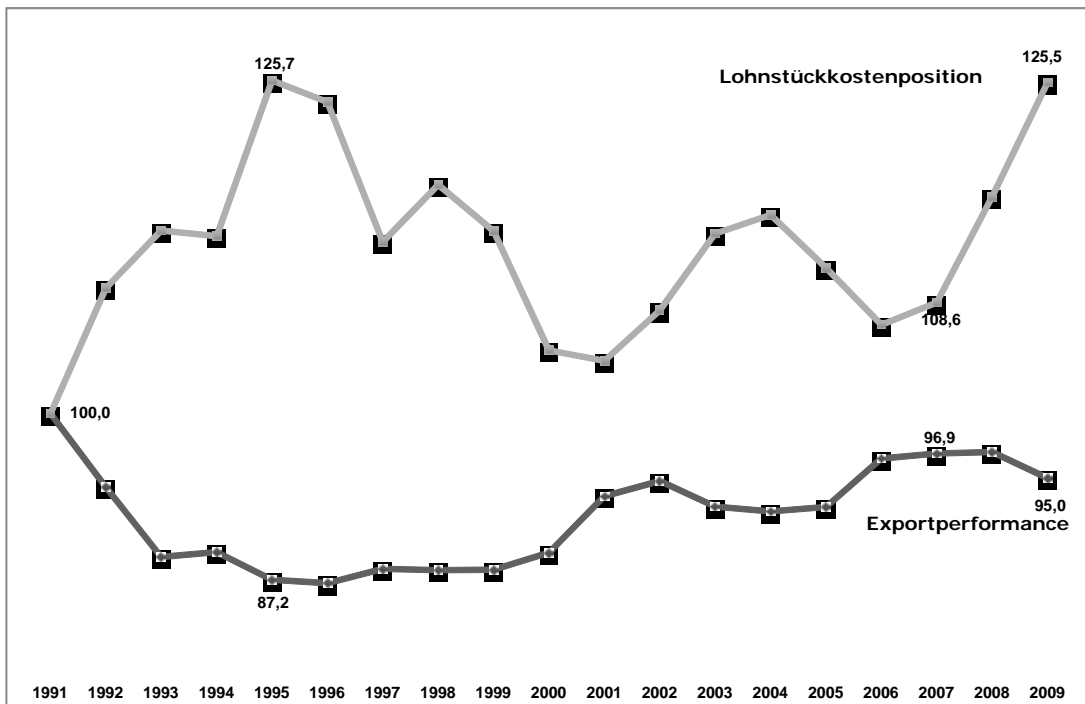
Diese unterschiedlichen Reaktionsweisen spiegeln auch andere Rahmenbedingungen in den beiden Ländern wider. In Deutschland sind Entlassungen relativ teuer, weshalb im Aufschwung zunächst gezögert wird, Einstellungen vorzunehmen. Daher machte es auch Sinn zur Überbrückung Kurzarbeit zu fördern, damit der Aufschwung wieder schnell an Fahrt gewinnen kann und keine große Verunsicherung der erwerbsfähigen Bevölkerung durch einen lang anhaltenden Anstieg der Arbeitslosigkeit entsteht. Zudem hatten sich bereits vor der Krise Engpässe bei den Fachkräften angedeutet, die sich langfristig durch die demografische Entwicklung verstärken werden. Auch vor diesem Hintergrund waren die Unternehmen daher bestrebt, qualifiziertes Personal zu halten. Überdies fördert es den Zusammenhalt zwischen Unternehmen und Belegschaft, wenn Entlassungen vermieden werden – zumal nach einer Phase relativ moderater Lohnzuwächse. In den USA sind Entlassungen indes weit einfacher durchsetzbar. Dadurch reagieren die Firmen dort auch schneller auf Nachfrageausfälle. Da aufgrund des

⁶ *Bach Hans-Uwe, Spitznagel Eugen, Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit und haben was davon, IAB-Kurzbericht, Nr. 17, 2009, Nürnberg.*

niedrigen Kündigungsschutzes die Unternehmen andererseits aber auch nicht zögern, bei wieder besserer Auftragslage neue Mitarbeiter einzustellen, dürfte Arbeitslosigkeit seltener als schwerer Schicksalsschlag aufgenommen werden als in Deutschland. Zudem könnten die unterschiedlichen Anpassungsreaktionen auch damit zu erklären sein, dass die deutsche Industrie vor Beginn der Wirtschaftskrise gut aufgestellt war und diese vor allem als temporärer Einbruch der Auslandsnachfrage wahrgenommen wurde, während in den USA möglicherweise eher von einer heimischen und strukturellen – und daher auch lang andauernden – Krise ausgegangen wurde.⁷

⁷ Deutsche Bundesbank, *Arbeitsmarkt*, in: *Monatsbericht*, 62. Jg., Nr. 10, 2010, S. 59-73.

Abbildung 7: Wettbewerbs- und Exportposition der deutschen Industrie; Verarbeitendes Gewerbe (Index 1991 = 100)



Lohnstückkostenposition: gegenüber dem Durchschnitt der übrigen Länder auf Euro-Basis
 Quelle: Schröder Christoph, *Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich*, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 4, 2010.

Ob sich die deutsche Strategie letztendlich als die bessere erweist, muss sich noch zeigen. Denn das Horten von Beschäftigten mindert die Wachstumschancen aufstrebender Firmen, da es diese schwieriger haben, Mitarbeiter zu rekrutieren – auf lange Sicht wird so der Strukturwandel behindert. Daher ist es wichtig, dass die Kapazitätsauslastung wieder auf Normalmaß steigt, damit sich die Produktivität wieder ihrem trendmäßigen Verlauf annähern kann und sich die Lohnstückkosten weiter zurückbilden. Deutschland ist hier zuletzt auf einem guten Weg gewesen, hat aber erst ungefähr die halbe Strecke

zwischen dem Tiefpunkt im ersten Quartal 2009 und der Situation vor der Krise zurückgelegt.

Dass die an der Lohnstückkostenposition gemessene Kosten-Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf dem Papier steht, sondern reale Auswirkungen hat, zeigt der Vergleich mit der Export-Performance. Dieser von der OECD entwickelte Indikator setzt die Exportdynamik eines Landes zur Entwicklung seiner Absatzmärkte in Beziehung. Er gibt somit die Veränderung der Marktanteile eines Landes auf seinen spezifischen Märkten an. Hier zeigt sich: In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre hat Deutschland – spiegelbildlich zur damals deutlich schlechter gewordenen Lohnstückkostenposition – 13 Prozent seiner Marktanteile verloren (Abbildung 7). Bis 2007 konnten diese Verluste wieder weitgehend ausgeglichen werden: Deutschlands Export-Performance war zu diesem Zeitpunkt nur noch 3 Prozent schlechter als 1991. Aktuell hat Deutschland wieder etwas Boden verloren, steht aber dennoch nur 5 Prozent schlechter da als Anfang der 1990er-Jahre. Im Vergleich zur deutlich schlechter gewordenen Lohnstückkostenposition ist Deutschland somit nur relativ wenig zurückgefallen – ein Zeichen dafür, dass die verschlechterte Kostenposition von den Unternehmen offenbar aufgefangen und nicht an ihre Kunden weitergegeben wurde. Diese Reaktion war aber nur möglich, weil sich durch den vorangegangenen Rückgang der Lohnstückkosten auch die Ertragslage und Liquidität der Unternehmen deutlich verbessert hatte.

Fazit

Damit zeigt sich insgesamt, dass die Höhe von Arbeitskosten und Lohnstückkosten in Deutschland eher ein Handikap der deutschen Industrie darstellen als das Erfolgsgeheimnis hoher Wettbewerbsfähigkeit. Auch der Blick auf die Dynamik liefert ein zwiespältiges Bild. Einerseits hat Deutschland bei der Arbeitskostenentwicklung seit Mitte der 1990er-Jahre besser abgeschnitten als die europäische Konkurrenz. Die Lohnstückkosten gingen in Deutschland zwischen 2003 und 2007 massiv zurück. Dem stehen jedoch eine massive Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre und ein sprunghafter Anstieg der

Lohnstückkosten in der Wirtschaftskrise gegenüber. Die Verbesserung der Lohnstückkostenposition zwischen Mitte der 1990er-Jahre und 2007 hat zwar dazu beigetragen, dass Deutschland auf seinen Absatzmärkten verlorene Marktanteile zurückgewinnen konnte. Die Marktstellung von Anfang der 1990er-Jahre konnte indes nicht ganz wieder hergestellt werden. Aktuell steht Deutschland bei seiner Exportposition 5 Prozent schlechter da als 1991. Dies ist kein Wert, der für eine alles dominierende Wettbewerbsfähigkeit spricht, gleichwohl aber angesichts des Aufkommens neuer Konkurrenten wie etwa China für ein etabliertes Industrieland ein respektables Ergebnis. Beigetragen zu dem *Comeback* der deutschen Industrie haben neben der Kostenentwicklung auch Restrukturierungen, durch die die Kernkompetenzen gestärkt wurden. Die Unternehmen bieten weniger häufig als früher ein sehr breit diversifiziertes Produktportfolio an, und stellen stattdessen mit größerer Spezialisierung auf spezifische Segmente umfassende Problemlösungen mit industriellem Kern bereit. Damit dürfte es den deutschen Industrieunternehmen auch besser als früher gelungen sein, Alleinstellungsmerkmale zu entwickeln und in vielen Bereichen Marktführer zu werden oder zu bleiben. Die günstige Kostenentwicklung, insbesondere in den Jahren vor der Krise, hat diesen Prozess flankiert und dabei geholfen, die Ertragslage der Unternehmen zu verbessern. Dies ermöglichte es vielen Firmen, auch in den Zeiten schwacher Nachfrage die Beschäftigung weitgehend zu halten und so auch den privaten Konsum zu stabilisieren, was wiederum auch den Exporteuren im Ausland zugute kommt.

INNOVATIONSSYSTEM UND INNOVATIONSFÄHIGKEIT DEUTSCHLANDS - AUSGEWÄHLTE CHARAKTERISTIKA DES DEUTSCHEN INNOVATIONSSYSTEMS

ANDREA ZENKER

Im Kontext von Globalisierung und steigendem internationalem Wettbewerb werden unternehmerische Innovation sowie die Innovationsfähigkeit von Volkswirtschaften zunehmend im Zusammenhang mit Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung diskutiert, in der Europäischen Union nicht zuletzt seit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000. Diese Strategie für die Europäische Union verfolgt das Ziel, *"... to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion."*⁸ Dieses Ziel wurde im Jahr 2002 in Form eines quantifizierbaren Indikators bestätigt: Bis zum Jahr 2010 sollten 3% des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung (FuE) verausgabt werden.⁹ Die Messung von Innovations- und wirtschaftlichen Aktivitäten und somit die Begutachtung der Entwicklung hin zum "3%-Ziel" erfolgt von unterschiedlichen Organisationen: Sowohl die Weltbank und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erheben Indikatoren und erstellen Analysen im Bereich Wissenschaft und Technologie, auch die Europäische Kommission und das Statistische Amt der Europäischen Union Eurostat sowie die jeweiligen nationalen Stellen verfolgen und untersuchen die Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten mit der Bereitstellung von Statistiken, Analysen sowie Expertengutachten.¹⁰

⁸ *European Parliament, Presidency Conclusions of the Lisbon European Council on 23 and 24 March 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm*

⁹ *Vgl. Presidency Conclusions, Barcelona European Council 15 and 16 March 2002, S. 20, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf*

¹⁰ *Zu nennen sind hier exemplarisch die Science & Technology Statistics der Weltbank, die Science and Technology Indicators der OECD, die von Eurostat bereitgestellten Indikatoren und Analysen sowie das EU Industrial R&D Investment Scoreboard (s.u.), die Key Figures, Pro Inno Europe, ERAWATCH, Observatorien (Cluster Observatory, Observatory of European SMEs,...) usw.*

Unter Innovationen werden Neuerungen verstanden, die diffundiert bzw. implementiert worden sind, beispielsweise als neues Produkt oder Verfahren auf den Markt gebracht wurden.¹¹ Damit tragen Innovationen zur Stärkung der Marktposition und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sowie zu Einkommen und Beschäftigung bei. Entsprechend erfordert der internationale Wettbewerb eine hohe Innovationsdynamik, um sich gegenüber den Konkurrenten behaupten zu können. Eine "Neuerung" ist in diesem Zusammenhang nicht zwingend als globale Neuheit zu verstehen. Vielmehr sind Neuerungen entscheidend, die zu einem (temporären) Monopol führen; "neu" kann daher auch ein zuvor auf einem bestimmten Markt oder für ein Unternehmen nicht vorhandenes Produkt oder Leistung oder aber eine neue Anwendung bekannten Wissens sein.

Der Innovationsprozess und das Verständnis der hierfür zugrunde liegenden Mechanismen, damit auch dessen Konzeption und Operationalisierung hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten beständig weiterentwickelt.¹² Dabei stützen sich Innovationsanalysen

Zunehmend wird das Innovationsgeschehen auch auf regionaler Ebene betrachtet (vgl. z.B. Regional Key Figures, Regional Innovation Monitor oder auch auf spezifische Regionen bezogene Plattformen wie evoREG). In Deutschland liefern u.a. der Bundesbericht Forschung und Innovation, die Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Innovations- und Technikanalysen, Technologievorausschau sowie auch Forschungsinstitute und Beratungsgremien Daten, Studien, vergleichende Analysen und Expertenwissen. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesbericht Forschung und Innovation 2010. Bonn, Berlin: BMBF, 2010a, S. 30.

¹¹ *Dabei ist eine Produktinnovation ein neues oder verbessertes Gut, während Prozessinnovationen neue oder verbesserte Verfahren bezeichnen. Auch neue Marketingmaßnahmen oder organisatorische Neuerungen sind somit als Innovationen zu verstehen (vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2010, Berlin: EFI, 2010, S. 19). Innovationsfähigkeit ist folglich die Fähigkeit zum Hervorbringen von Innovationen. Diese erfordert nicht nur eigene Ressourcen (z.B. für Forschung und Entwicklung), sondern auch externe Inputs (z.B. von Kooperationspartnern) wie auch ein innovationsfreundliches Umfeld (z.B. günstige Finanzierungs- und Förderbedingungen).*

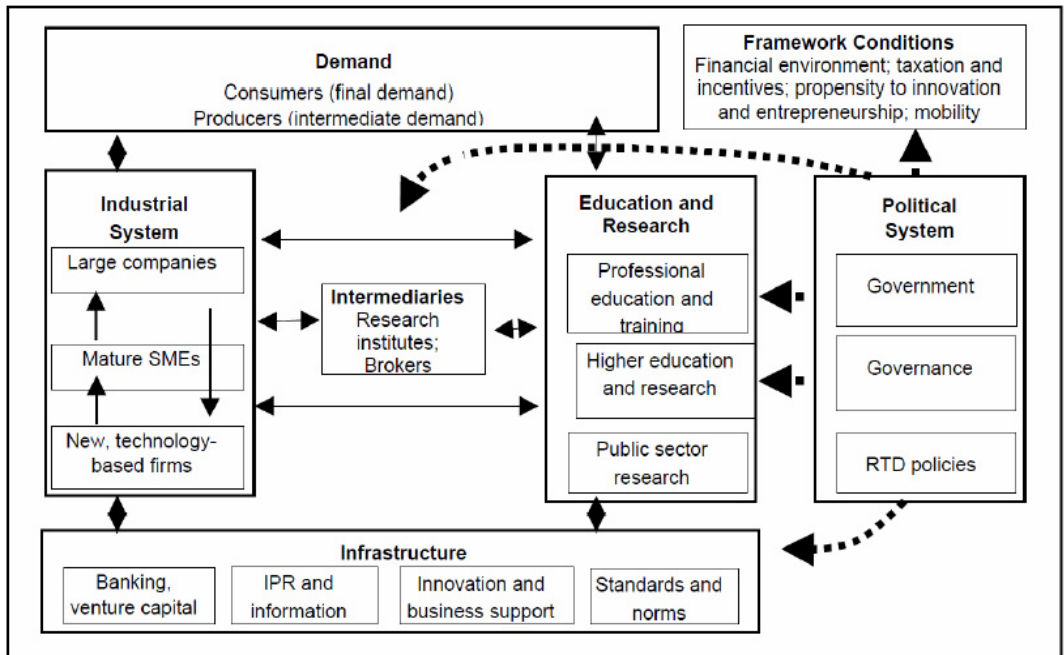
¹² *Grundlagen zur Messung und Interpretation wissenschaftlicher und technologischer Aktivitäten liefert das OSLO-Handbuch. Vgl. OECD/Eurostat, Oslo*

häufig auf das seit Anfang der 1990er Jahre entwickelte Konzept des Innovationssystems¹³. Abbildung 1 stellt ein nationales Innovationssystem schematisch dar und zeigt, dass die verschiedenen Akteure eines Innovationssystems und ihre Verbindungen in spezifische Rahmenbedingungen eingebettet sind, die beispielsweise durch das Steuersystem, die Innovationsmentalität und -neigung geprägt werden. Weitere Kontextbedingungen sind die Nachfrage sowie die für Innovationsaktivitäten relevante Infrastruktur wie z.B. innovationsunterstützende Dienstleistungen oder das jeweilige nationale System zur Sicherung des intellektuellen Eigentums usw. (vgl. Abbildung 1).

Manual, Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data, 3rd edition, Paris: OECD, 2005.

¹³ Die Entwicklung dieses Verständnis beruht in hohem Maße auf den Arbeiten von Edquist, Freeman, Lundvall und Cooke. Vgl. Edquist C., *Systems of innovation approaches – their emergence and characteristics*, in: Edquist C. (ed.), *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*, London/Washington: Pinter Publishers, 1997; Vgl. Freeman, *The 'National System of Innovation' in historical perspective*, *Cambridge Journal of Economics*, 1995. Reprinted in: Edquist C., McKelvey M. (Eds.), *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment, Volume I*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Elgar Reference Collection, 2000, S. 41-60; Vgl. Lundvall B.-Å. (ed.), *National System of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers, 1992; Vgl. Cooke P., Uranga M.G., Etxebarria G., *Regional innovation systems: institutional and organizational dimensions*, *Research Policy*, 26, 1997, S. 475-491; Nelson R.R. (ed.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 1993; Vgl. Koschatzky K., *Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Ein Beitrag zur neuen Wirtschaftsgeographie aus Sicht der regionalen Innovationsforschung*, Reihe *Wirtschaftsgeographie*, Münster: LIT Verlag, 2001, S. 157ff.

Abbildung 1: Modell des nationalen Innovationssystems



Quelle: Kuhlmann S., Arnold E., *RCN in the Norwegian Research and Innovation System (Background Report No. 12)*, Oslo, Royal Norwegian Ministry for Education, Research and Church Affairs, 2001, S. 2.

Auf der Basis dieses Ansatzes sollen nachfolgend ausgewählte Charakteristika des deutschen Innovationssystems dargelegt werden, die Hinweise auf die Innovationsfähigkeit Deutschlands geben. So werden die drei Bereiche des industriellen Systems und des Wissenschafts- und Bildungsbereichs kurz erläutert sowie Hinweise auf die deutsche Innovationspolitik gegeben. Zu beachten ist, dass diese Bereiche und die sie gestaltenden Akteure bzw. Akteursgruppen durch vielfältige Austausch- und Interaktionsprozesse miteinander verbunden sind, sowohl in direkter Form als auch durch intermediäre Akteure wie beispielsweise Agenturen zum Wissens- und Technologietransfer (vgl. Abbildung 1).

Die deutsche Wirtschaft

Schwergewicht der deutschen Wirtschaft ist die Erstellung industrieller Güter und Dienstleistungen, während der Rohstoffproduktion sowie auch der Landwirtschaft eine geringere Bedeutung zukommt. Wengleich der größte Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich tätig ist, so kommt dem industriellen Bereich im europäischen Vergleich ein verhältnismäßig hohes Gewicht zu: Im Jahr 2008 betrug der Beitrag des Produzierenden Gewerbes zum Bruttoinlandsprodukt 30,1% (zum Vergleich: Frankreich: 20,47%).¹⁴ Mit 29,8% liegt der Anteil der Industriebeschäftigung in Deutschland im Jahr 2007 über dem EU-Durchschnitt (27,5%), während beispielsweise in Frankreich 22,8% der Beschäftigten in der Industrie tätig sind.¹⁵ Nach Wirtschaftsabschnitten betrachtet, ist der größte Anteil der deutschen Beschäftigten (26,6%) im Jahr 2007 im Verarbeitenden Gewerbe tätig, gefolgt von Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (16,2%) sowie dem Gesundheits- und Sozialwesen (12,5%).¹⁶

Dennoch setzt sich der allgemeine Trend zur Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft fort. Charakteristisch sind eine zunehmende Verflechtung von Industrie und Dienstleistungen sowie eine Steigerung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich bei sinkender

¹⁴ *Datenquelle: World Development Indicators, Weltbank, vgl. Statistisches Bundesamt,*

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle_In dWertschoepfung_templateId=renderPrint.psmI

¹⁵ *Daten für 2007, Datenquelle: Eurostat. Den höchsten Anteil des Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung im Jahr 2008 weist Luxemburg auf (84,91%), während in Frankreich 77,53% und in Deutschland 69,03% der Bruttowertschöpfung durch den Dienstleistungssektor erbracht werden. Datenquelle: World Development Indicators, Weltbank, vgl. Statistisches Bundesamt.*

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle_B WWertschoepfung_templateId=renderPrint.psmI

¹⁶ *Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit "Internationalen Übersichten", Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010, S. 493.*

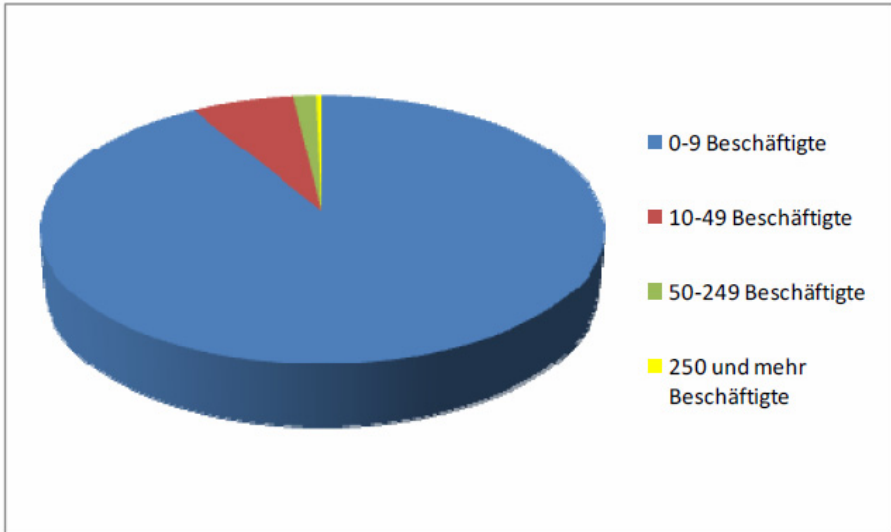
Beschäftigtenzahl im produzierenden Gewerbe.¹⁷ Traditionell hat Deutschland eine Vorreiterrolle in den hochwertigen Technologien mit zentraler Bedeutung der Automobilindustrie, der chemischen Industrie, der Elektrotechnik und des Maschinenbaus. Die gute Position Deutschlands in diesen Bereichen führte zu überdurchschnittlichen Exporterfolgen – eine signifikante Stütze der deutschen Wirtschaft. Die weltweite Nachfrage nach Gütern aus diesen Bereichen lässt auch künftig positive Effekte erwarten.

Wie auch in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist der hohe Anteil kleinerer und mittlerer Unternehmen (vgl. Abbildung 2) sowie des Mittelstands ein entscheidendes Kriterium der deutschen Wirtschaft. Diese Unternehmen – nach der EU-Definition gehören Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. € oder einer Jahresbilanzsumme von bis zu 43 Mio. € zu dieser Gruppe – spielen eine wichtige Rolle für die Wirtschaftsstruktur sowie für Beschäftigung und Innovation in Europa.¹⁸ In Deutschland waren im Jahr 2007 16,3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Unternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten und andererseits 43,0% der Beschäftigten in größeren Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten tätig.¹⁹

¹⁷ Vgl. *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2010*, Berlin: EFI, 2010, S. 128ff.

¹⁸ Vgl. *Europäische Kommission, Generaldirektion Unternehmen und Industrie, Die neue KMU-Definition. Benutzerhandbuch und Mustererklärung*, Amt für Veröffentlichungen, 2006, S. 5.

¹⁹ *Datenquelle: Statistisches Bundesamt, op. cit., S. 493.*

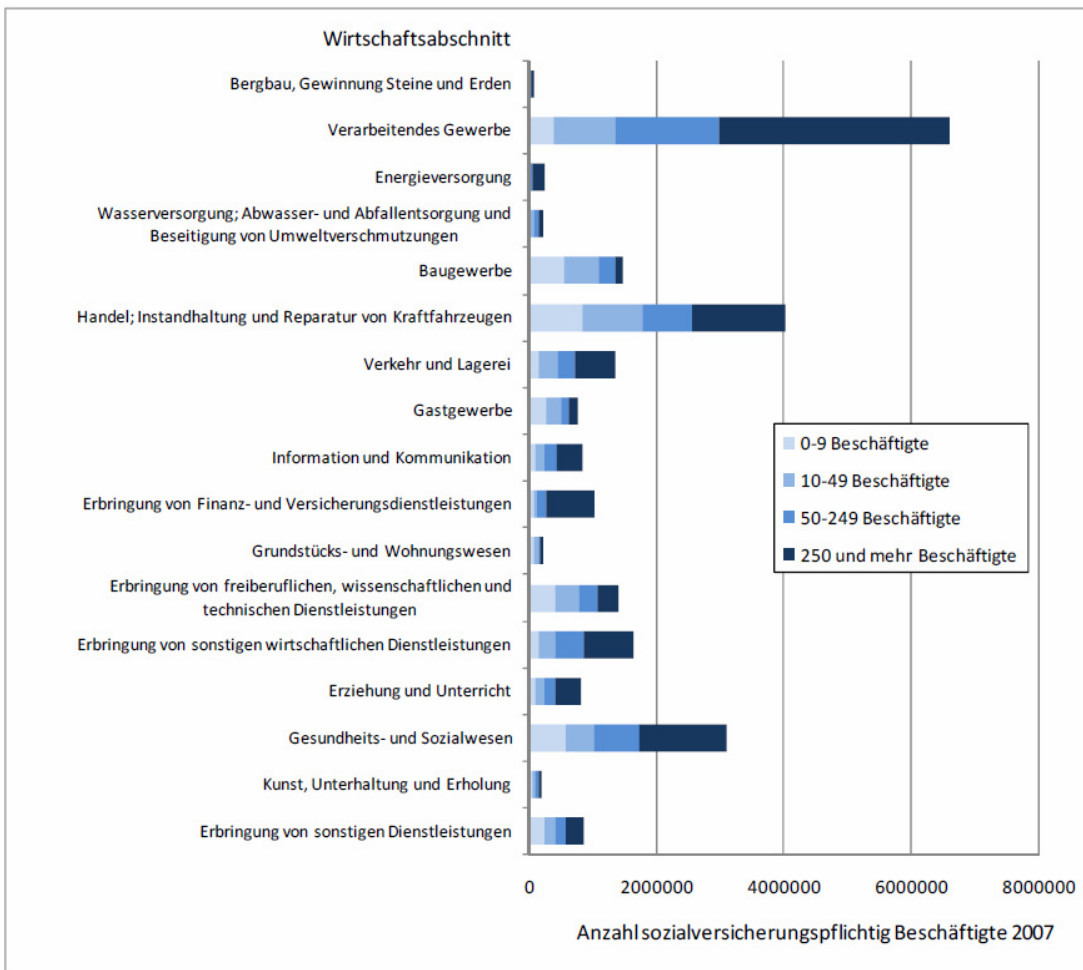
Abbildung 2: Unternehmensstruktur* Deutschlands im Jahr 2007

*Unternehmen mit steuerbarem Umsatz und/oder mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit "Internationalen Übersichten"*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010.

Die meisten Beschäftigten in der kleinen Unternehmenskategorie sind im Handel, dem Gesundheits- und Sozialwesen und dem Baugewerbe tätig, während größere Unternehmen – gemessen an ihrer Beschäftigtenzahl – am stärksten im Verarbeitenden Gewerbe vertreten sind (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in deutschen Unternehmen* nach Größenklassen 2007



*Unternehmen mit steuerbarem Umsatz und/oder mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007
 Datenquelle: Statistisches Bundesamt, op. cit.

In Analysen zur deutschen Wirtschaftsstruktur wird stets auf die hohe Bedeutung des Mittelstands verwiesen. Dies leitet zur Frage der Abgrenzung und der Spezifika des deutschen Mittelstands über. Das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) in Bonn verwendet eine quantitative und eine qualitative Abgrenzung des Mittelstands; während erstere Bezug auf die Größe (d.h. Beschäftigtenzahl) und den rechtlichen Status der Unternehmen nimmt, bezieht die qualitative Definition den Anteil der Familienunternehmen und deren Spezifika ein. Generell – und gemäß der quantitativen Abgrenzung – subsumiert das IfM "unabhängige kleine und mittlere Unternehmen (KMU)"²⁰ als Mittelstand. Als Familienunternehmen werden Unternehmen bezeichnet, "... bei denen die Eigentums- und Leitungsrechte in der Person des Unternehmers oder der Unternehmerin bzw. deren Familie vereint sind."²¹ Nach der KMU-Definition des IfM gehören im Jahr 2007 99,6% der Unternehmen mit steuerbarem Umsatz und/oder sozial-versicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland zu den kleinen und mittleren Unternehmen. Sie erwirtschaften 38,5% aller Umsätze und beschäftigen 60,2% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Unternehmen, die im Unternehmensregister aufgeführt sind. 95,3% aller deutschen Unternehmen im Jahr 2006 rechnet das IfM zu den Familienunternehmen.²² Diesen mittelständischen Unternehmen kam in der Wirtschaftskrise eine wichtige konjunkturstabilisierende Rolle zu. Insbesondere die Investitionsbereitschaft des Mittelstands ist verhältnismäßig hoch geblieben, ebenso das Bestreben der

²⁰ IfM 2010. Vgl. <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=77>. Das IfM bezeichnet unabhängige Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen Euro als KMU. Diese Abgrenzung weicht von der Definition der Europäischen Union ab (s.o.); eine einheitliche KMU-Definition für alle Anwendungsbereiche existiert nicht. Während im Hinblick auf Unternehmensförderung die EU-Definition relevant ist, verwendet das IfM seine Abgrenzung für wissenschaftliche Analysen. Vgl. <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=67>

²¹ Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Die Einheit von Eigentum und Leitung konkretisiert das IfM durch folgende Merkmale: (i) bis zu zwei Personen oder ihre Familienangehörigen halten mindestens 50% der Unternehmensanteile, und (ii) diese natürlichen Personen gehören der Geschäftsführung an. Vgl. <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=68>.

²² Vgl. <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=889> und <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=905>

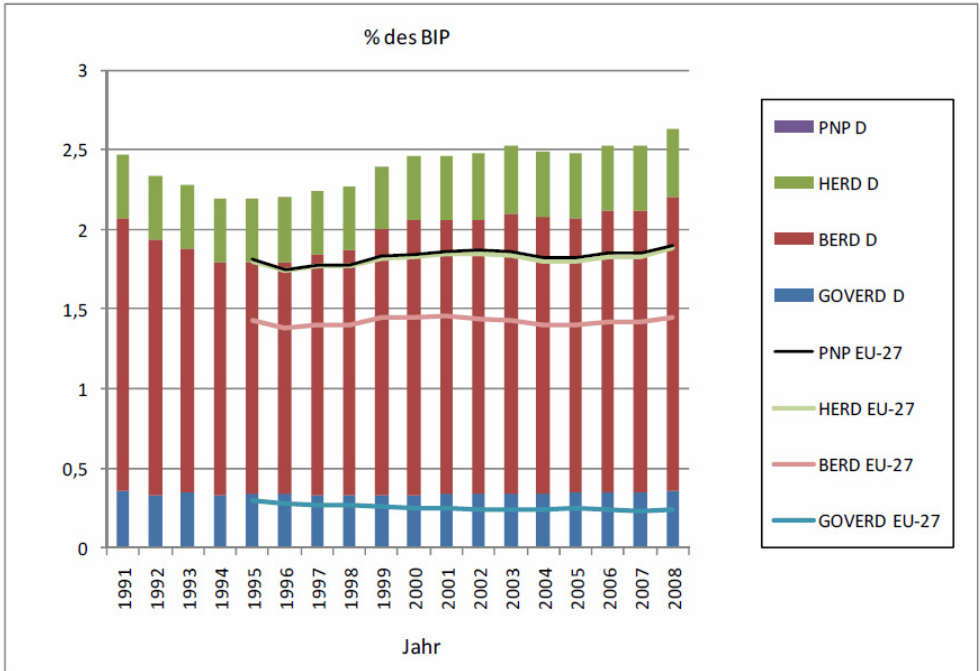
mittelständischen Unternehmen, ihr Fachpersonal auch in der Krise an sich zu binden.²³

Ein weiteres Charakteristikum der deutschen Wirtschaft ist ihre hohe Ausrichtung auf Forschung und Entwicklung. Zentraler Indikator in diesem Zusammenhang ist der Einsatz von Mitteln (finanzielle Aufwendungen sowie Personal) für FuE. Hier wird Wissen – entweder unternehmensintern, oder auch extern bzw. in Kooperation mit Partnern – generiert, verarbeitet und (re-)kombiniert, um dann in Neuerungen einfließen zu können. Mit einem Gesamtaufwand von 2,63% des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung (Zahlen für 2008) hat Deutschland das "Lissabon-Ziel" von 3% noch nicht erreicht, gehört aber zu den FuE-intensiveren Ländern der Europäischen Union. Absolut verzeichnet Deutschland im EU-Kontext die höchsten FuE-Aufwendungen; mit 65,6 Mio. Euro liegt es an der Spitze, gefolgt von Frankreich (39,4 Mio. Euro) und Großbritannien (34,1 Mio. Euro). Abbildung 4 zeigt die internen Aufwendungen für FuE im staatlichen Bereich (GOVERD), im Hochschulsektor (HERD) und im privatwirtschaftlichen Sektor (BERD) zwischen 1991 und 2008, jeweils als Anteil des Bruttoinlandsprodukts. Zusätzlich sind die jeweiligen Anteilswerte der EU-27 seit Mitte der 1990er Jahre angegeben.²⁴

²³ Vgl. *KfW/Creditreform/Ifm/RWI/ZEW (Hrsg.), Konjunkturelle Stabilisierung im Mittelstand – aber viele Belastungsfaktoren bleiben. MittelstandsMonitor 2010 – Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen, Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft, 2010.*

²⁴ Für die EU-27 ist zusätzlich der Anteil von "private non-profit"-Organisationen (PNP) angegeben, der in Deutschland wenig Bedeutung hat.

Abbildung 4: Interne FuE-Aufwendungen Deutschlands und der EU-27 1991-2008
(Prozent des Bruttoinlandsprodukts, kumulativ)



Datenquelle: Eurostat.

Deutlich wird, dass die FuE-Aufwendungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts den höchsten Wert seit Mitte der 1990er Jahre aufweisen. Damit liegt Deutschland über dem EU-Niveau von 1,9%. Zusätzlich zeigt Abbildung 4, dass der Wirtschaftssektor für den weitaus höchsten Anteil der internen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen – jeweils als Anteil am Bruttoinlandsprodukt – verantwortlich ist.

Leistungen für Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Innovation in Unternehmen und Institutionen der Gemeinschaftsforschung werden in Deutschland regelmäßig vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft erhoben. Demnach investierte die deutsche Wirtschaft im

Jahr 2007 53,4 Mrd. € und 2008 57,3 Mrd. € für Forschung und Entwicklung (Steigerung von 7,2%) und beschäftigte 321.853 Personen in Forschung und Entwicklung (Vollzeitäquivalent). Ende 2008 waren es 332.909 Personen, d.h. eine Steigerung von 3,4% gegenüber dem Vorjahr.²⁵ Annähernd 90% der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen werden dabei in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes aufgebracht. Trotz einer Verschiebung der Anteile zugunsten des Dienstleistungsbereichs findet somit nach wie vor der Großteil der FuE-Aufwendungen im Verarbeitenden Gewerbe statt. Hier steht 2008 der Fahrzeugbau mit 23,1 Mrd. € eindeutig an der Spitze, gefolgt von der Elektrotechnik (10,8 Mrd. €) sowie der Chemie (8,3 Mrd. €) und dem Maschinenbau (5,5 Mrd. €). Damit machen diese vier Wirtschaftsabschnitte 83,3% der gesamten FuE-Aufwendungen im Jahr 2008 aus. Ähnliche Tendenzen lassen sich auch für das FuE-Personal erkennen; hier sind 2008 78,9% des FuE-Personals in diesen vier Bereichen beschäftigt.

Bezogen auf die Unternehmensgrößen kann der Stifterverband eine Bedeutungszunahme der kleinen und mittleren Unternehmen feststellen, wengleich der größte Anteil der FuE in Deutschland wie auch zuvor von Großunternehmen realisiert wird.²⁶ Das Gewicht der deutschen Großunternehmen wird bei Betrachtung des *European R&D Investment Scoreboards* des *Institute for Prospective Studies* (IPS) unmittelbar deutlich. Im Rahmen des *EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2010* werden Daten zu den 1.000 "Top Unternehmen" (neben 1.000 Unternehmen außerhalb der EU) hinsichtlich ihrer FuE-Ausgaben veröffentlicht. Das *Scoreboard* enthält Daten zu FuE-Investitionen sowie weiteren wirtschaftlichen und finanziellen Daten der vier letzten

²⁵ Hierbei sind interne und externe FuE-Aufwendungen zusammengefasst, d.h. Aufwendung für unternehmensintern sowie an externe Einrichtungen vergebene FuE. Im Jahr 2008 wurden 80,4% der Gesamtsumme für interne FuE-Aufwendungen verwendet. Vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, *FuE-Datenreport 2010. Analysen und Vergleiche. Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft. Bericht über die FuE-Erhebungen 2007/2008*, Essen: *Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2010, S. 12 und 35*; Vgl. auch *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), op. cit., S. 37*.

²⁶ Vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, *op. cit., S. 13-16 und 35*.

Finanzjahre.²⁷ Tabelle 1 stellt die gesamten FuE-Investitionen der Industrie in den europäischen Mitgliedsstaaten im Jahr 2009 dar. Hier wird deutlich, dass Deutschland bei Betrachtung der 1.000 FuE-intensivsten Unternehmen die höchste Bedeutung hat, gefolgt von Frankreich und Großbritannien. Die wichtigsten Sektoren, in denen die FuE-intensivsten Deutschen Unternehmen tätig sind, sind die Automobilbranche (Kraftfahrzeugbau und Zulieferer), Elektrotechnik, Chemie/ Pharma, Software, Halbleiter sowie Telekommunikation. Damit sind die Forschungs- und Innovationsaktivitäten der deutschen Großunternehmen auf die wichtigsten Exportindustrien, insbesondere den Automobilbau, ausgerichtet.²⁸ Dies ist ein Indikator für die hohe Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft in den Technologiefeldern, in denen auch die höchsten Exporterfolge zu verzeichnen sind. Diese Unternehmen sind sehr große, häufig international tätige, Unternehmen und bestreiten den weitaus größten Anteil der deutschen industriellen FuE-Aufwendungen. Wird zusätzlich in die Auswertung einbezogen, dass gut 20% der deutschen Unternehmen in dieser Statistik rund ein Drittel der FuE-Investitionen tätigte (vgl. Tabelle 1), kann auf das hohe FuE-Volumen der deutschen Großunternehmen geschlossen werden.

²⁷ Vgl. http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/scoreboard_2010.htm

²⁸ Vgl. auch *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)* (Hrsg.), *op. cit.*, S. 9.

Tabelle 1: FuE-Investitionen der Industrie in europäischen Mitgliedsstaaten 2009

EU Mitgliedsstaat	FuE-Investitionen der Industrie 2009 (Mio. €)	%	Anzahl Unternehmen	%
Österreich	764,45	0,59	31	3,1
Belgien	2.377,79	1,83	40	4
Bulgarien	4,59	0,00	1	0,1
Tschechische Republik	27,65	0,02	2	0,2
Dänemark	3.707,23	2,85	46	4,6
Finnland	6.370,67	4,90	56	5,6
Frankreich	24.561,26	18,90	116	11,6
Deutschland	43.981,28	33,84	206	20,6
Griechenland	89,16	0,07	5	0,5
Ungarn	126,38	0,10	2	0,2
Irland	1.402,72	1,08	16	1,6
Italien	6.402,40	4,93	53	5,3
Luxemburg	599,85	0,46	8	0,8
Malta	57,54	0,04	2	0,2
Polen	62,86	0,05	5	0,5
Portugal	396,54	0,31	8	0,8
Slowenien	93,43	0,07	2	0,2
Spanien	2.912,45	2,24	27	2,7
Schweden	6.510,60	5,01	76	7,6
Niederlande	9.510,15	7,32	52	5,2
Vereinigtes Königreich	20.025,02	15,41	246	24,6
Gesamt	129.984,02	100,02	1000	100

Datenquelle: IPTS, EU industrial R&D investment scoreboard 2010, http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2010/vol_II_1.pdf

Anders stellt sich die Situation beispielsweise in Großbritannien dar: Hier ist eine größere Anzahl Unternehmen unter den "Top 1000 FuE-Investoren" gelistet, die gemäß dieser Statistik gut 15% der FuE-Aufwendungen tätigen.

Aber auch die kleineren deutschen Unternehmen und der Mittelstand sind FuE- und innovationsorientiert. Wie der Stifterverband analysiert, hatten

die deutschen Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten im Jahr 2006 einen Anteil von 12,6% an den gesamten FuE-Aufwendungen, im Jahre 2007 waren es 13,9%. 19,8% des FuE-Personals der deutschen Wirtschaft sind im Jahr 2006 in Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten tätig, 2007 und 2008 jeweils gut 15% des FuE-Personals in Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten.²⁹ Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Forschungs- und Innovationssystem der deutschen Wirtschaft auf die wichtigsten Exportindustrien konzentriert ist; es sind die hochwertigen Technologien, in denen der größte Anteil der Forschung und Entwicklung realisiert wird.³⁰

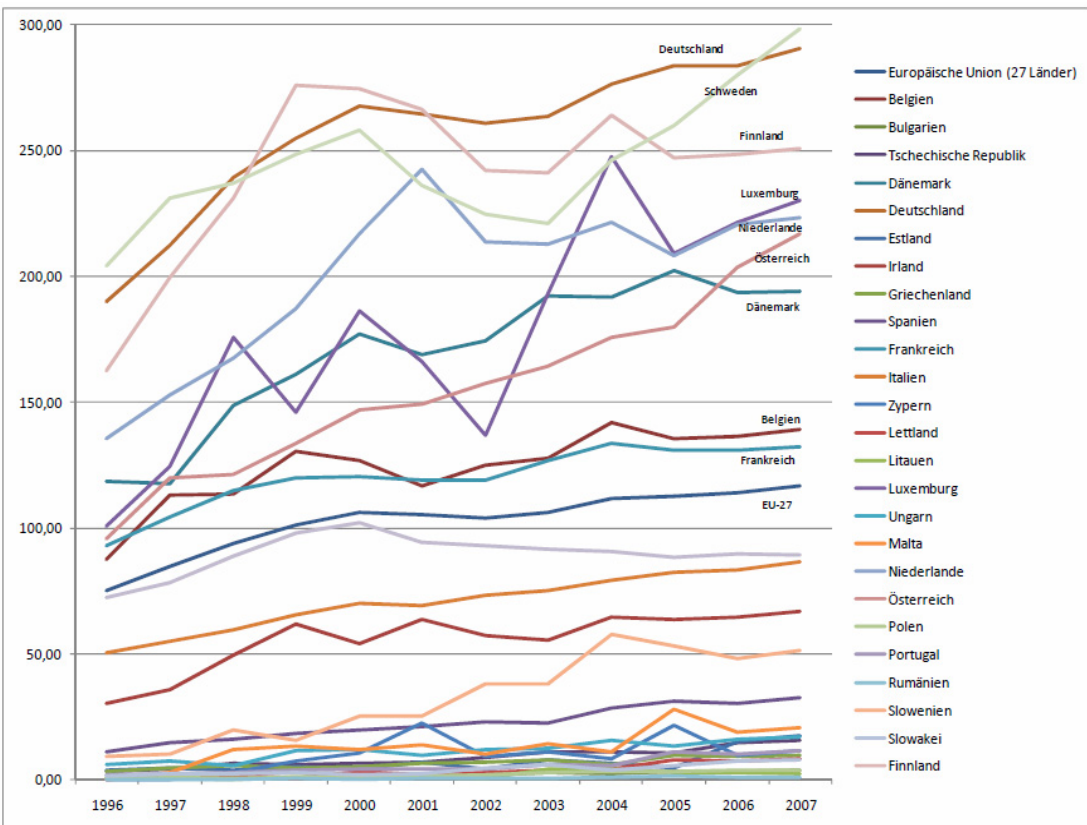
Ein weiterer wichtiger Indikator des Forschungs- und Innovationssystems sind die Patentanmeldungen. Patente werden auf Neuerungen erteilt und schützen den Eigentümer und seine Erfindung für einen bestimmten Zeitraum vor Nachahmung. Patente können beim jeweiligen nationalen Patentamt oder bei transnationalen Patentämtern wie dem Europäischen Patentamt angemeldet werden. Patentanmeldungen enthalten Informationen zur Erfindung und zum Erfinder und werden in der Innovationsforschung zur Charakterisierung der technologischen Leistungsfähigkeit eines Raumes genutzt. Wie entsprechende Analysen zeigen, sind die USA, Japan und Deutschland weltweit führend bei transnationalen Patentanmeldungen.³¹ Abbildung 5 stellt die europäischen Patentanmeldungen in den Mitgliedsstaaten der EU – bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl – im Zeitraum von 1996 bis 2007 dar. Es wird deutlich, dass Deutschland zu den Mitgliedsländern mit der höchsten Anzahl Patentanmeldungen/Einwohner gehört. Zwischen 2001 und 2006 stand Deutschland an der Spitze der EU-Staaten, wurde dann durch Schweden überholt, das – nach einer Abwärtsbewegung seit 2000 – seit 2004 eine starke Steigerung seiner Patentanmeldungen zu verzeichnen hatte.

²⁹ Datenquelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, *op. cit.*, S. 13 und 16. Vgl. auch: <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=595>

³⁰ Vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), *op. cit.*, S. 20 und 37.

³¹ Patentanmeldungen bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) oder dem Europäischen Patentamt. Vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), *op. cit.*, S. 119-120.

Abbildung 5: Patentanmeldungen/Mio. Einwohner beim Europäischen Patentamt in der EU-27 (1996-2007)



Datenquelle: Eurostat.

Hinsichtlich der Spezialisierung der deutschen Wirtschaft aus dem Blickwinkel der zum Patent angemeldeten Erfindungen können wesentliche Stärken insbesondere in den Bereichen Transport sowie Maschinen und Anlagen, Luftfahrt, Energie und Messtechnologie herausgestellt werden.³² Hier spiegeln sich ganz wesentlich die

³² Vgl. Frietsch R., Schmoch U., Neuhäusler P., Rothengatter O., Studien zum deutschen Innovationssystem (= Patent Applications - Structures, Trends and Recent Developments No. 09-2010), Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2010, S. 13.

Technologiefelder, in denen die deutsche Wirtschaft ihre herausragenden Stärken hat: Kraftfahrzeugbau, Maschinenbau und Elektrotechnik und Chemie.

Wissenschaft, Forschung und Bildung

Wissenschaftliche Einrichtungen sind für eine Vielzahl an Aufgaben zuständig, die zur Innovationsleistung einer Volkswirtschaft beitragen. Hierzu zählen die Ausbildung von Wissenschaftlern und Forschern, d.h. von hochqualifiziertem Humankapital für den Arbeitsmarkt, daneben die Produktion von Wissen und Erkenntnissen in der Grundlagen – und auch der angewandten Forschung. Des Weiteren führen wissenschaftliche Einrichtungen Mess-, Test- und Prüfleistungen sowie Beratungen für Politik und Wirtschaft durch, erbringen Dokumentations- und Informationsleistungen und Weiterbildung. Gekennzeichnet in Abbildung 1 ist schließlich der Wissens- und Technologietransfer, an dem wissenschaftliche Einrichtungen in hohem Maße beteiligt sind. Über verschiedene Wege und Kanäle werden die in Wissenschaft und Forschung erzielten Erkenntnisse in die Wirtschaft übertragen und bei diesem Prozess mit der Nachfrage der Wirtschaft zusammengebracht, um innovative Entwicklungen realisieren zu können.³³

Die deutsche Wissenschaftslandschaft kann als differenziert und vielfältig bezeichnet werden. Sie besteht aus zwei institutionellen "Blöcken": den Hochschulen einerseits und den außeruniversitären Forschungseinrichtungen andererseits. Der Hochschulsektor umfasst sowohl staatliche und private Universitäten, als auch Fachhochschulen und weitere Hochschuleinrichtungen. Generelles Kennzeichen ist die Verbindung zwischen akademischer Lehre und Forschung.

³³ Vgl. Polt W., Berger M., Boekholt P., Cremers K., Egel J., Gassler H., Hofer R., Rammer C. unter Mitarbeit von Jasper Deuten, Barbara Good, Katharina Warta, *Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem. Ein internationaler Systemvergleich zur Rolle von Wissenschaft, Interaktionen und Governance für die technologische Leistungsfähigkeit*, Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH Wien, Technopolis Group Amsterdam und Brighton; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2009, S. 21 ff.

Demgegenüber nehmen die außeruniversitären Einrichtungen nicht *per se* eine Lehrfunktion wahr; ihr Hauptaugenmerk liegt im Forschungsbereich. Dabei erfüllen sie jeweils individuelle Missionen – so sind die Institute der Max-Planck-Gesellschaft beispielsweise stark im Bereich der Grundlagenforschung aktiv, während die Fraunhofer-Gesellschaft mit ihren Instituten in angewandter Forschung und im Wissenstransfer arbeitet³⁴ – und erhalten einen spezifischen Anteil öffentlicher institutioneller Förderung. Zu diesen Einrichtungen zählen die Max Planck Gesellschaft e.V. (MPG), die Fraunhofer-Gesellschaft e.V., die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V. (HGF) sowie die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. (WGL). Neben diesen vier Forschungsorganisationen gehören die Akademien der Wissenschaften, die Ressortforschungseinrichtungen von Bund und Ländern sowie die wissenschaftlichen Bibliotheken, Archive, Informationszentren, Museen und weitere FuE-Einrichtungen zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Insgesamt hatte Deutschland im Jahr 2007 395 Hochschulen und insgesamt 1.025 Einrichtungen der außeruniversitären Forschung. Die Vielzahl und die klare Aufgabenverteilung innerhalb des Sektors der außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind ein wesentliches Kennzeichen des deutschen Wissenschafts- und Innovationssystems.³⁵

³⁴ *Diese unterschiedlichen Ausrichtungen finden ihren Ausdruck in jeweils individuellen Patent- und Publikationsneigungen: Während Max-Planck-Institute höhere Publikationsintensitäten aufweisen, liegt die Fraunhofer-Gesellschaft im Hinblick auf ihre Patentanmeldungen im vorderen Bereich. Weitere Details hierzu in Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), op. cit., S. 44-45.*

³⁵ *Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Ideen. Innovation. Wachstum. Hightech-Strategie 2020 für Deutschland, Bonn, Berlin: BMBF, 2010b, S. 33ff; Polt W. et al., op. cit., S. 23 ff.*

Tabelle 2: Struktur der deutschen außeruniversitären Forschungseinrichtungen 2008

Institution	Forschungsausgaben (Mio. €)	Forschungspersonal (VZÄ) gesamt	Darunter Wissenschaftler/innen
Bundesforschungseinrichtungen	694	8.271	3.462
Landes- und kommunale Forschungseinrichtungen	230	3.186	1.398
Helmholtz-Zentren	2.993	23.770	12.913
Max-Planck-Institute	1.561	11.882	6.178
Fraunhofer-Institute	1.401	11.282	7.113
Leibniz-Gemeinschaft ("Blaue Liste")	1.018	9.532	5.369
Sonstige Forschungseinrichtungen	1.080	11.877	7.771
Wissenschaftliche Bibliotheken und Museen	270	3.267	1.139
Außeruniversitäre Forschung gesamt	9.247	83.067	45.343
Hochschulen	11.112	106.712	76.831
Unternehmensbereich	46.073	332.909	180.297*

*auf Basis 2007 geschätzt. *Quelle: Statistisches Bundesamt, op. cit., S. 163.*

Das Forschungsbudget der öffentlichen Institutionen (Hochschulen und außeruniversitäre Forschung) betrug im Jahr 2008 rund 20,4 Mrd. € (vgl. Tabelle 2). Davon wurden 9,2 Mrd. € an außeruniversitären Forschungseinrichtungen und 11,1 Mrd. € an Hochschulen für Forschung und Entwicklung verausgabt.³⁶ Rund 190.000 Personen sind im universitären und außeruniversitären Bereich für Forschung und Entwicklung beschäftigt, davon gut 122.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Innerhalb der außeruniversitären, öffentlichen Forschung liegt ein klares Schwergewicht auf den Helmholtz-Zentren, den ehemaligen Großforschungseinrichtungen des Bundes. Dabei können

³⁶ *Tabelle 2 zeigt zudem den hohen FuE-Beitrag des Wirtschaftssektors.*

die Grundstrukturen des deutschen Wissenschaftssystems als vergleichsweise konstant angesehen werden. Die Kapazitäten für Forschung und Entwicklung im deutschen Wissenschaftssektor zeigten innerhalb der vergangenen 25 Jahre eine verhältnismäßig gleichmäßige Entwicklung.³⁷

Die Anzahl der Schulabgänger mit Studienberechtigung und auch die Studierendenanteile geben wichtige Hinweise auf das zu erwartende Fachkräftepotenzial in einer Volkswirtschaft. Im Jahr 2009 haben rund 447.200 Schülerinnen und Schüler in Deutschland eine Studienberechtigung in Form der Hochschul- oder Fachhochschulreife erworben. Dies ist eine Steigerung von 1,2% gegenüber dem Vorjahr.³⁸ Ein Jahr zuvor hatten knapp 46% der Deutschen über 15 Jahre einen Realschul-, Fachhochschul- oder Hochschulabschluss (davon gut 24% eine Studienberechtigung in Form der Fachhochschul- oder Hochschulreife). Unter den 20-30-Jährigen war dieser Anteil allerdings wesentlich höher: 42% dieser Altersgruppe hatten einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss erworben.³⁹

Im Wintersemester 2009/2010 waren insgesamt 2,1 Mio. Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben, davon 1,4 Mio. an Universitäten. 367.705 Studierende nahmen in diesem Wintersemester 2009/2010 ihr Studium an einer deutschen Hochschule auf. Rund ein Drittel der 2,1 Mio. Studierenden (679.478) waren in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eingeschrieben, je rund 370.000 in Mathematik, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften.⁴⁰ Im Jahr 2008 lag die Studienanfängerquote, d.h. der Anteil der Studienanfänger an der Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppe, bei 36%; damit liegt Deutschland hinter den meisten OECD-Vergleichsländern zurück und

³⁷ Vgl. Polt W. et al., *op. cit.*, S. 27 ff.

³⁸ Datenquelle: Statistisches Bundesamt, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/03/PD10_075_211.templateId=renderPrint.psm1 (24.11.2010).

³⁹ Datenquelle: Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/BildungForschungKultur/Bildungsstand/Aktuell.psm1> (24.11.2010).

⁴⁰ Datenquelle: Statistisches Bundesamt, *op. cit.*, S. 143 und 147.

auch unter dem OECD- sowie dem EU-19-Durchschnitt.⁴¹ Wie auch in den meisten anderen OECD-Mitgliedsländern stieg die Anzahl der jährlichen Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland zwischen 2000 und 2008 an; allerdings verlief diese Entwicklung im OECD-Durchschnitt dynamischer und auf einem höheren Niveau. So kommt die OECD zu dem Schluss, dass Deutschland zu den OECD-Ländern mit der geringsten Studierneigung gehört. Noch deutlicher wird die Situation Deutschlands bei Betrachtung des gesamten Potenzials an hochqualifizierten Personen, ein wichtiger Indikator für die Wirtschaft und ihre Nachfrage nach Fachkräften. Zwar ist die Zahl der Erwerbsfähigen mit tertiärem Bildungsabschluss in Deutschland zwischen 1998 und 2008 wie auch der Anteil der Schulabgänger mit Studienberechtigung seit Anfang der 1990er Jahre gewachsen, jedoch mit Quoten, die unter dem entsprechenden OECD-Mittel liegen.⁴²

Ein Spezifikum im deutschen Bildungssystem ist die sogenannte duale Berufsausbildung, die wesentlich in den Unternehmen durchgeführt und durch eine begleitende schulische Ausbildung an speziellen Berufsschulen ergänzt wird. Diese Form der Ausbildung ist ein fester Bestandteil im deutschen Bildungssystem, wird von den Sozialpartnern mitgetragen und genießt eine hohe Anerkennung in der Gesellschaft.⁴³

⁴¹ *Datenquelle: OECD, Centre for Educational Research and Innovation (ed.), Bildung auf einen Blick 2010: OECD-Indikatoren, Germany: W. Bertelsmann Verlag, 2010, S. 63. Die 19 Staaten sind die 15 Mitglieder der EU vor der Erweiterung und die 4 Staaten, die Mitglieder der OECD waren, bevor Mitglieder der EU zu sein, d. h. die Tschechische Republik, Polen, Ungarn und die Slowakei.*

⁴² Vgl.

http://www.oecd.org/document/59/0,3343,de_34968570_35008930_45925307_1_1_1_1,00.html. Hierbei sollten jedoch Unterschiede im jeweiligen nationalen Bildungssystem beachtet werden. So hat beispielsweise die duale Berufsausbildung in Deutschland ein verhältnismäßig hohes Gewicht. Vgl. hierzu auch Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), *op. cit.*, S. 100.

⁴³ Vgl. Hoeckel K., Schwartz R., *Lernen für die Arbeitswelt. OECD-Studien zur Berufsbildung. Deutschland, Paris: OECD, 2010, S. 5.* Hoeckel fügt hinzu, dass die berufliche Bildung in Deutschland "... einen wesentlichen Beitrag zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt..." leiste (http://www.oecd.org/document/59/0,3343,de_34968570_35008930_45925307_1_1_1_1,00.html, 30.11.2010)

Neben Forschung und Qualifizierung sind Forschungseinrichtungen am Wissens- und Technologietransfer beteiligt. Hierunter wird die Übertragung von Wissen in die Anwendungsorientierung, d.h. die Wirtschaft, verstanden (vgl. auch Abbildung 1). Wurde traditionell von einer quasi linearen Übertragung neuer Erkenntnisse vom Ort der Wissensproduktion – den Forschungseinrichtungen – zur Anwendung, d.h. der Industrie, ausgegangen, so setzt sich verstärkt die Erkenntnis eines gegenseitig orientierten Prozesses aus. Denn im beiderseitigen Austausch über konkrete Forschungsbedarfe und Problemlösungsansätze sowie häufig in der Ergänzung der jeweiligen Forschungskapazitäten können die oftmals komplexen Fragestellungen effizient angegangen werden. Transfer kann über verschiedene Wege und Mechanismen erfolgen, so über den direkten Austausch beteiligter Akteure, aber auch in indirekter Form wie Publikationen oder Patente. Die Transferwege sind vielfältig und nicht in jedem Fall exakt messbar: Sie reichen von gemeinschaftlicher Forschung über Beratung und Personalaustausch ("über Köpfe": z.B. in Form von Praktika, Betreuung von Diplomanden und Doktoranden), den Erwerb von Wissen beispielsweise über Lizenzen, gemeinschaftliche Forschungsgruppen und -labors und Unternehmensgründungen aus Forschungseinrichtungen. Von hoher Relevanz und als Basis für Kooperationen und Kontakte sind informelle Kontakte und Netzwerke.⁴⁴ Bezüglich der Patentanmeldungen von Hochschulerfindungen hat sich im Jahr 2002 eine Änderung im deutschen System der intellektuellen Eigentumsrechte ergeben: Nunmehr entscheiden die Hochschulen, ob sie selbst eine Anmeldung als Patent vornehmen oder dies dem Erfinder überlassen. Eine Folge dieser Neuerung ist die Einrichtung von Patentverwertungsagenturen an den Hochschulen sowie auch ein steigender Anteil von Hochschulanmeldungen an europäischen und internationalen Patentämtern. Allerdings zeigt die Gesamtzahl der Anmeldungen aus Hochschulen zwischen Anfang und Mitte der 2000er Jahre einen rückläufigen Trend, während die außeruniversitären

⁴⁴ Eine ausführlichere Auflistung der Transferkanäle geben Polt W. et al., op. cit., S. 93.

Forschungseinrichtungen steigende Anmeldezahlen zu verzeichnen hatten.⁴⁵

In den vergangenen Jahren haben sich verstärkt Kooperationen zwischen den Wissenschaftsorganisationen ergeben. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und den Hochschulen hat sich verstärkt, so z.B. in Form gemeinsamer Forschungsvorhaben, Lehraufträgen und Professuren oder auch die gemeinsame Betreuung von Abschlussarbeiten und Dissertationsvorhaben.⁴⁶ Wie Polt et al. zeigen, ist der Wissens- und Technologietransfer in Deutschland gut entwickelt.⁴⁷ Wissenschafts- und Unternehmenssektor haben relativ enge Verflechtungen, und der Transfergedanke steht auch in den grundlagenorientierten wissenschaftlichen Einrichtungen auf der Agenda. Konkret äußert sich dies beispielsweise durch eine im Vergleich der OECD-Länder verhältnismäßig hohe Einbeziehung der Wissenschaft in Innovationsprozesse der Privatwirtschaft, zum anderen aber auch in der von Unternehmen finanzierten Hochschulforschung, der die formale Kooperationsstruktur zwischen Hochschulforschung und Wirtschaft abbildet: Während in Deutschland 14,2% der Hochschulforschung durch die Privatwirtschaft finanziert werden, sind es in den USA 5,4%, in Großbritannien 4,8%, in Österreich 5,0% und in Frankreich 1,7%. Der Wirtschaftsanteil der in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen finanzierten FuE liegt in Deutschland bei 10%, in Großbritannien bei 9%, in Frankreich bei 8% und in den USA bei knapp 3%.⁴⁸ Die Nutzung weiterer Potenziale zum Transfer von Wissen und Technologie gehört zu den Zielen der Hightech-Strategie.

⁴⁵ Vgl. Polt W. et al., *op. cit.*, S. 120-121.

⁴⁶ Vgl. *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.), 2010 und 2009, S. 42; Sowie Polt W. et al., op. cit., S. 76-77.*

⁴⁷ Vgl. Polt W. et al., *op. cit.*, S. 91 ff.

⁴⁸ Vgl. Polt W. et al., *op. cit.*, S. 119 und 129 ff.

Politik

Gemäß dem systemischen Verständnis von Innovation ist das politische System und damit der Staat und seine Politik integraler Bestandteil des Innovationssystems (vgl. Abbildung 1). In Deutschland ist Innovationspolitik auf den Innovationsprozess als Ganzes ausgerichtet; die innovationspolitische Rolle des Staates geht damit über Interventionen bei Marktversagen hinaus. Der Staat sieht sich weniger als Steuerungsinstanz im hierarchischen Sinn, sondern eher als Moderator und Begleiter des unternehmerischen Innovationsprozesses. In diesem Kontext hat die Bundesregierung Bildung, Forschung und Innovation als zentrale wachstumspolitische Prioritäten definiert.⁴⁹

Die Förderung von Wissenschaft und Forschung im föderalen System Deutschlands ist Aufgabe des Bundes und der 16 Bundesländer, wobei die Zuständigkeiten im deutschen Grundgesetz festgelegt sind. So sind die Länder beispielsweise zuständig für die Bildungspolitik einschließlich des Hochschulsektors, während Bund und Länder bei der Förderung von wissenschaftlichen Einrichtungen und Vorhaben von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

Die deutschen Bundesländer verfolgen individuelle Technologie- und Innovations- sowie Forschungspolitiken, sind wesentlich zuständig für die Finanzierung der Hochschulen und geben die Richtlinien für das Hochschulwesen vor. Die Bundesregierung unterstützt Forschung und Innovation hauptsächlich durch Forschungsförderungsprogramme und -initiativen zu Forschungsvorhaben sowie durch institutionelle Förderung. Auf Bundesebene liegen die zentralen Zuständigkeiten im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Dabei ist das BMBF für die Lancierung von Technologieförderprogrammen für Forschungseinrichtungen und Unternehmen zuständig, während das BMWi stärker auf die Förderung von KMU und deren

⁴⁹ Vgl. hierzu Lindner R., *Konzeptionelle Grundlagen und Governance-Prinzipien der Innovationspolitik*, Karlsruhe: Fraunhofer ISI, 2009, S. 23-25; Sowie Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010a, *op. cit.*, S. 19.

Innovationsaktivitäten ausgerichtet ist. Grundlegende Instrumente der staatlichen Forschungs- und Innovationsförderung in Deutschland sind die Projektförderung, die institutionelle Förderung und die Ressortforschung. Dies erfolgt über Forschungsförderungsprogramme, über die Finanzierung staatlicher Forschungsorganisationen sowie über die Finanzierung von Ressortforschung.⁵⁰

Die Bundesregierung betrachtet Forschung, Technologie und Innovation als Impuls für Deutschlands Wirtschaftsentwicklung. Wichtiges strategisches Instrument ist die im Jahr 2005 lancierte Hightech-Strategie "Ideen zünden", die als ressortübergreifendes Politikinstrument die Grundlage für eine integrierte ganzheitliche Innovationspolitik legt.⁵¹ Zielsetzungen der Hightech-Strategie sind die Etablierung von Leitmärkten in globalen Bedarfsfeldern (Prioritäten liegen dabei in den Bereichen Gesundheit, Klima- und Ressourcenschutz, Energie, Mobilität und Sicherheit), die Förderung der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Unterstützung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen. Verbunden ist dies mit der Ausweitung der staatlichen FuE-Förderung seit Mitte der 2000er Jahre.⁵² Die Hightech-Strategie 2020 "Ideen. Innovation. Wachstum" als Fortführung der Strategie "Ideen zünden" thematisiert fünf Bedarfsfelder als Reaktion auf globale Herausforderungen (Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit, Kommunikation). Die Forschungs- und Innovationspolitik konzentriert sich dabei auf zentrale Herausforderungen in diesen Bedarfsfeldern und definiert "Zukunftsprojekte", die diese Herausforderungen thematisieren und in Form von zukunftsgerichteten

⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010a, op. cit., S. 43.

⁵¹ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), *Ideen zünden! Die Hightech-Strategie für Deutschland*, Bonn, Berlin: BMBF, 2006; Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010b; Vgl. auch Frietsch R., Kroll H., *Recent Trends in Innovation Policy in Germany*, 2010, S. 83ff, in: Frietsch R., Schüller M. (eds.): *Competing for Global Innovation Leadership: Innovation Systems and Policies in the USA, Europe and Asia*, Stuttgart: Fraunhofer Verlag, S. 73-91.

⁵² Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Forschung und Innovation für Deutschland: Bilanz und Perspektive*, Bonn, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009, S. 5-7. Sowie Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010b, op. cit., S. 19.

Innovationsstrategien angehen. Zentrale Bedeutung für Innovation und damit die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft kommt einer Reihe von Schlüsseltechnologien zu, die die Basis für innovative Entwicklungen liefern. Zu diesen Technologien zählt die Bundesregierung die Bio- und Nanotechnologie, die Mikro- und Nanoelektronik, die Optischen Technologien, die Mikrosystem-, Werkstoff- und Produktionstechnik, die Dienstleistungsforschung, die Raumfahrttechnologie und die Informations- und Kommunikationstechnologie. Weitere Schwerpunkte der Hightech-Strategie 2020 sind die Ausrichtung auf Europa sowie die Gestaltung innovationsförderlicher Rahmenbedingungen. Förderprogramme des Bundes setzen in diesem Kontext an Spitzentechnologien, an der Förderung des Mittelstands, an wissenschaftlicher Exzellenz, an Unternehmensgründungen sowie an der Förderung von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft an. Daneben haben sowohl die Verbundförderung als auch netzwerkbasierende Förderansätze eine gewisse Tradition in Deutschland.

Zusammenfassend ergibt sich in Deutschland ein mehrstufiges Steuerungssystem in der Innovationspolitik mit den wesentlichen Akteuren auf der Bundes- und Länderebene zusätzlich zur europäischen Ebene und ihrer Forschungs-, Industrie-, sowie Regionalförderung. Neben dem forschungs- und technologiepolitischen Rahmen der Bundesregierung spielen die Länder eine wichtige Rolle in der Wissenschafts- und Innovationspolitik. Ein weiteres Charakteristikum der deutschen Innovationsförderung ist die Administration und Abwicklung der Förderprogramme durch Projektträger, d.h. Einheiten in Forschungsorganisationen oder privatwirtschaftliche Organisationen, die das Programmmanagement im Auftrag der Bundesministerien übernehmen.⁵³ Im Zuge der Lancierung der Hightech-Strategie konnte eine stärkere Koordinierung der Innovationspolitik erzielt werden. Zudem wurde der Mitteleinsatz für Forschung und Entwicklung erhöht und die nationale Forschungs- und Innovationspolitik insgesamt effektiver gestaltet. Die deutsche Förderpolitik ist bereits seit vielen Jahren stark auf Verbundforschung, die Unterstützung von Kooperationen und

⁵³ Vgl. *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010a, op. cit., S. 71 ff.*

Netzwerken ausgerichtet. Dies dürfte seinen Beitrag zur im internationalen Vergleich hohen Kooperations- und Transferbereitschaft der forschenden und innovierenden Akteure geleistet haben.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann das deutsche Innovationssystem durch folgende grundlegende Charakteristika gekennzeichnet werden.

Die deutsche Wirtschaft hat herausragende Stärken in der Industrie, vornehmlich in den hochwertigen Technologien. Das Forschungs- und Innovationssystem der deutschen Wirtschaft ist sehr stark auf die Automobilbranche, die Elektrotechnik, die chemische Industrie und den Maschinenbau ausgerichtet. In diesen Feldern ist die deutsche Industrie auch besonders exportstark. Kleine und mittlere Unternehmen und insbesondere der Mittelstand haben ein hohes Gewicht. Wenngleich der weitaus größte Anteil der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Wirtschaft durch Großunternehmen getätigt wird, ist auch der Mittelstand in Forschung und Entwicklung und Innovation aktiv. Neben intensiver Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ist die deutsche Wirtschaft sehr leistungsfähig hinsichtlich ihrer Patentanmeldungen.

Das Wissenschafts- und Forschungssystem ist differenziert und vielfältig und weist unterschiedliche Kanäle des Wissens- und Technologietransfers auf. Zwar liegt Deutschland im Hinblick auf den Anteil von Studienabschlüssen unterhalb der OECD-Vergleichswerte, hat jedoch ein leistungsfähiges Ausbildungssystem beispielsweise in technischen und kaufmännischen Bereichen (duale Berufsausbildung). Diese in den Unternehmen und begleitend an Fachschulen durchgeführte Ausbildung hat eine hohe Bedeutung im deutschen Bildungssystem.

Kompetenzen in der Gestaltung der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik haben in Deutschland der Bund und die Länder. Hinzu kommt die entsprechende Förderpolitik der Europäischen Union. Zentrales Instrument auf der Bundesebene ist die Hightech-Strategie, die als übergreifendes Instrument an den globalen Herausforderungen der Zukunft ansetzt. Die wissenschaftlichen und wirtschaftlichen

Möglichkeiten und Potenziale Deutschlands sollen gezielt aktiviert und zur Lösung der globalen Herausforderungen eingesetzt werden. Eine weiterhin hohe Innovationsdynamik wird als notwendige Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand angesehen.

Insgesamt kann das deutsche Innovationssystem als sehr leistungs- und damit innovationsfähig bezeichnet werden. Dies zeigen die Spezifika und Indikatoren des deutschen Innovationssystems. Jedoch erfordert der internationale Wettbewerb eine weiterhin hohe Innovationsdynamik, um diese Position halten bzw. ausbauen zu können. Die zunehmende Fokussierung der deutschen Innovationspolitik auf Bedarfspotenziale einerseits und die Förderung von Spitzentechnologien und wissensintensive Dienstleistungen andererseits zielt darauf, Impulse für eine weiterhin hohe Innovationsdynamik im Kontext globaler Herausforderungen zu setzen.

PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN DES „MODELLS DEUTSCHLAND“

DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND ARBEITSMARKT IN DEUTSCHLAND

ANNE SALLES

Mit seiner Äußerung gegen eine Immigration aus anderen Kulturkreisen hat Horst Seehofer die Debatte über die demografische Entwicklung und ihre Auswirkung auf den Arbeitsmarkt erneut in Gang gesetzt. Seine Stellungnahme hat in den Kreisen der Wirtschaftsvertreter vehemente Reaktionen hervorgerufen, da sie ihrerseits die Auffassung vertreten, dass die Immigration gar nicht zu umgehen ist, denn in Anbetracht fehlender Arbeitskräfte gibt es keine andere Lösung. So beklagen die Unternehmen einen Mangel an Arbeitskräften, den die Regierung auf mehr als 100.000 Ingenieure und Informatiker schätzt, während im Bundeswirtschaftsministerium Rainer Brüderle die auf einen Mangel an qualifiziertem Personal zurückzuführenden Verluste mit 15 Milliarden Euro beziffert.⁵⁴ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) aus Berlin hingegen hat die Beschwerden der Unternehmen als unbegründet zurückgewiesen und den Mangel an Arbeitskräften als ein „Trugbild“ bezeichnet.⁵⁵ Das Erstaunen über den Vortrag riss nicht ab, da der Verantwortliche desselben Instituts gerade erst das Schreckensbild des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften bemüht hatte, und damit die Rente mit 70 und eine Netto-Immigration von 500.000 Personen pro Jahr einforderte.⁵⁶ Wem soll man nun glauben?

Neben den Befürchtungen, die mit dem drohenden Personalmangel einhergehen und seinen Auswirkungen auf das Wachstum und die

⁵⁴ *Fachkräftemangel kostet Milliarden*, in: *Die Zeit*, 18.10.2010.

⁵⁵ *Brenke Karl, Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht*, in: *DIW-Wochenbericht* 46, 18.11.2010, S. 2-15; *Siehe auch die Artikel in Der Spiegel* (16.11.2010): „Mangelware Mensch“ und „DIW-Experten bezweifeln Mangel an Experten“.

⁵⁶ *Wir brauchen jährlich 500 000 Einwanderer*, in: *Hamburger Abendblatt*, 08.09.2010.

Zukunft der Sozialsysteme, erzeugt die derzeitige demografische Entwicklung Beunruhigung über die Folgen der Alterung der aktiven Bevölkerung, vor allem was Innovation und Spitzentechnologie betrifft⁵⁷ und einem immer stärker werdenden Ungleichgewicht zwischen den Regionen Deutschlands, da der Osten Deutschlands unter der Abwanderung qualifizierter Fachkräfte leidet.

Unsere Studie widmet sich vor allem dem demografischen Aspekt der Frage: Auf welches Potential an Arbeitskräften kann Deutschland im Verhältnis zu seinem Anteil an Menschen im erwerbsfähigen Alter derzeit zurückgreifen? Und mit welcher Entwicklung ist in den kommenden Jahren zu rechnen? Letztlich geht es also darum, sich über die Handlungsinstrumente Gedanken zu machen, mit der die Regierung auf eine demografische Situation reagieren kann, die als angespannt zu bezeichnen ist.

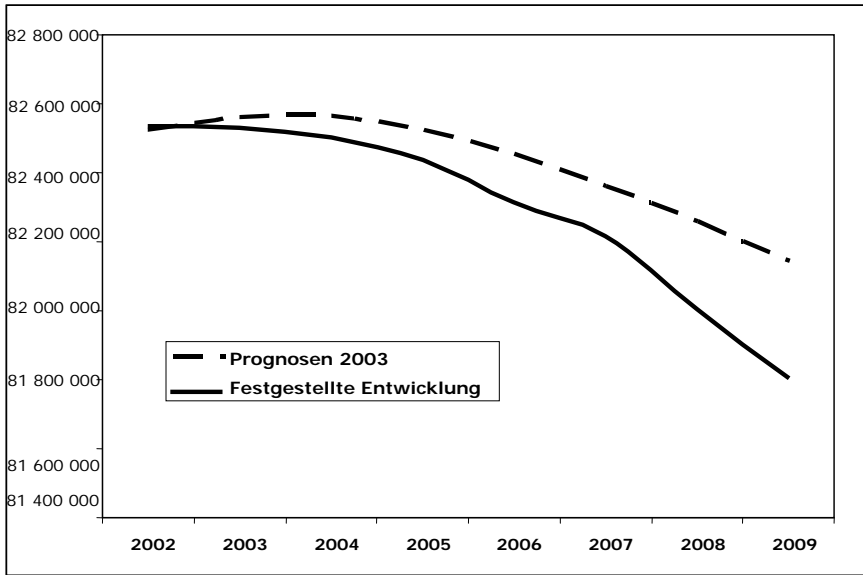
Der Rückgang der deutschen Bevölkerung

Die deutsche Bevölkerung geht zurück, und dies bereits seit 2002. Sie hatte einen Rückgang um 700.000 Personen zu verzeichnen, wodurch sie 2009 auf 81,8 Millionen gefallen ist. Doch die beschriebene Entwicklung macht stutzig, denn der Rückgang erfolgt schneller und massiver als es das Statistische Bundesamt 2003 selbst in seinem pessimistischsten Szenario angenommen hätte (siehe Diagramm 1).⁵⁸

⁵⁷ Wahl Stefanie, *Démographie et Compétitivité*, in: *Regards sur l'économie allemande*, Nr. 70, 2005, S. 5-10.

⁵⁸ Auf dem Diagramm 1 sind die pessimistischsten Prognosen des Statistischen Bundesamts über den Bevölkerungsrückgang dargestellt: Ihr Ausgangspunkt war ein eher schwaches Migrationssaldo (+100.000 pro Jahr), ein nur leichter Anstieg der Lebenserwartung – auf 79 Jahre für die Männer und auf 86 Jahre für die Frauen in 2050 – sowie ein synthetischer Fruchtbarkeitsindex für die Frauen von 1,4 Kindern pro Frau. Siehe Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2003, www.destatis.de

Diagramm 1: Entwicklung der deutschen Bevölkerung seit 2002 verglichen mit den 2003 vom Statistischen Bundesamt erstellten Prognosen.



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.⁵⁹

Außerdem beschleunigt sich die Talfahrt weiterhin. Waren es 2003 noch 5000 Menschen pro Jahr, sind es seit 2007 200.000 Personen pro Jahr. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst einmal hat sich der Überhang an Sterbefällen im Vergleich zu den Geburten, der für Deutschland seit Beginn der 70er Jahre typisch ist, verstärkt. Dies ist vor allem mit dem Geburtenrückgang zu erklären. Der synthetische Fruchtbarkeitsindex ist in Deutschland seit nun bald vierzig Jahren stabil. Er schwankt innerhalb dieser Zeitspanne zwischen 1,3 und 1,4 Kindern pro Frau. Doch mit dem Erwachsenwerden der geburtenschwachen Jahrgänge, die seit Beginn der 70er Jahre auf die Welt gekommen sind, ist die Anzahl der gebärfähigen

⁵⁹ Statistisches Bundesamt (Hg.), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009, Wiesbaden, 2009a, www.destatis.de; Siehe auch Statistisches Bundesamt (Hg.), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2009, www.destatis.de; Und siehe auch: Statistisches Bundesamt (2003), op. cit.**

Frauen deutlich zurückgegangen, was zu einem Rückgang der Geburten bei gleichbleibender Fruchtbarkeit geführt hat. Zwischen 1991 und 2009 hat sich die Anzahl der jungen Frauen im Alter von 20 bis 34 von 9,5 auf 7,2 Millionen verringert, wodurch ein Rückgang um fast ein Viertel zu verzeichnen ist. Obwohl der synthetische Fruchtbarkeitsindex 1991 noch etwas geringer als 2009 war – 1,33 im Gegensatz zu aktuell 1,36 –, ist in der Zwischenzeit die Geburtenrate stark zurückgegangen, nämlich von 830.000 auf 660.000. So weist Deutschland 2009 ein natürliches Negativsaldo von –190.000 auf, das 1990 noch –81.000 betrug.

Zudem ist auch das Migrationssaldo stark zurückgegangen. Betrug es in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch mehr als eine halbe Million pro Jahr und hielt sich dann bis 2002 bei ungefähr 200.000 pro Jahr, erfolgte anschließend ein deutlicher Rückgang, bis es seit 2008 gar negativ ausfiel. Der beobachtete Rückgang ist vor allem mit dem Migrationsverhalten der Deutschen zu erklären: Deutschland hat mehr Auswanderungen als Einwanderungen von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit zu verzeichnen, während das Migrationssaldo von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit weiterhin positiv (wenn auch rückläufig) ausfällt. Die Entwicklung ist vor allem mit der Wirtschaftskrise zu erklären, die Deutschland zwischen 2003 und 2005 und im Jahre 2009 heimgesucht hatte, und durch eine striktere Migrationspolitik.⁶⁰

Welche Entwicklung zeichnet sich für die kommenden Jahre ab? Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamts⁶¹ müsste sich die deutsche Bevölkerung bis 2060 auf 65 Millionen Einwohner verringern, was folglich einem beachtlichen Rückgang um 17 Millionen Menschen oder auch 21% der Bevölkerung entspricht.⁶² Es bleibt anzumerken, dass sich der

⁶⁰ *Prat-Erkert Cécile, La politique migratoire allemande, in: Informations Sociales, CNAF, 2011 (demnächst erscheinend).*

⁶¹ *Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009b), op. cit.*

⁶² *Hier wurden die Ergebnisse des Hauptszenarios dargestellt, mit abfallender Tendenz nach unten, auf der Grundlage von Prognosen des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2009. Bei den Prognosen, die auf der Grundlage der 2008 verfügbaren demografischen Angaben erstellt wurden, wurde von einer stabilen Fruchtbarkeit von 1,4 Kindern pro Frau ausgegangen sowie von einer*

Rückgang vor allem ab 2040 zusätzlich beschleunigen müsste. Deutschland wird folglich zwischen 2009 und 2020 einen Rückgang seiner Bevölkerung um 1,9 Millionen verzeichnen, zwischen 2040 und 2060 jedoch um mehr als 9 Millionen. Ab 2040 beliefte sich Deutschlands natürliches Negativsaldo auf mehr als eine halbe Million pro Jahr.

Wie steht es um die Gruppe der Erwerbstätigen? Sie zeichnet sich erst einmal durch ihre beachtliche Größe aus, sowohl von ihren absoluten Zahlen her als auch proportional. Zu der Altersklasse der 20 bis 64-Jährigen⁶³ zählten 2009 nahezu 50 Millionen Personen, folglich 61% der Bevölkerung. Natürlich hat die besagte Altersklasse seit Beginn der 90er Jahre einen leichten Rückgang erfahren, was mit dem Erreichen des Rentenalters der geburtenstarken Jahrgänge der 30-er Jahre zu erklären ist⁶⁴, doch sie zählt dennoch nach wie vor mehr Menschen, als dies in Deutschland in den 80er Jahren üblich war. Noch befinden sich die Baby-Boomer im erwerbsfähigen Alter und das wird sich für die meisten unter ihnen auch bis 2020 nicht ändern.

Der demografische Ansatz bestätigt sich durch die Ergebnisse einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) über wissenschaftliche und technische Industriebefuher.⁶⁵ Dem Autor der Studie nach zu urteilen erlebt Deutschland mit Ausnahme einiger spezialisierter Bereiche, wie zum Beispiel den Berufen der

durchschnittlichen Erhöhung der Lebenserwartung auf 85 Jahre für die Männer und auf 89 für die Frauen und ein zunehmender Wiederanstieg des Migrationssaldos, das sich auf +100.000 im Jahr 2014 einpendeln und dieses Niveau bis zum Jahre 2060 beibehalten würde.

⁶³ *Im Rahmen der vorliegenden Studie werden Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren als erwerbsfähig betrachtet. Folglich wurden die 15-19-Jährigen aufgrund ihrer nur geringfügigen Beschäftigungsrate ausgeschlossen und stattdessen wurden die 60-64-Jährigen aufgrund des deutlichen Anstiegs des durchschnittlichen Rentenalters mit einbezogen. Das durchschnittliche Renteneralter liegt derzeit bei ungefähr 63 Jahren. Die Beschäftigungsrate der 60-64-Jährigen betrug 2009 38,7%, folglich fast das Doppelte als noch zehn Jahre zuvor. Siehe Wingenter Christian, Später in den Ruhestand?, in: STATmagazin, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2010. S. 4.*

⁶⁴ *Das Dritte Reich verfolgte eine aktive Familienpolitik, die zwischen 1935 und 1942 zu einem Anstieg der Geburtenrate geführt hat.*

⁶⁵ *Brenke Karl, op. cit.*

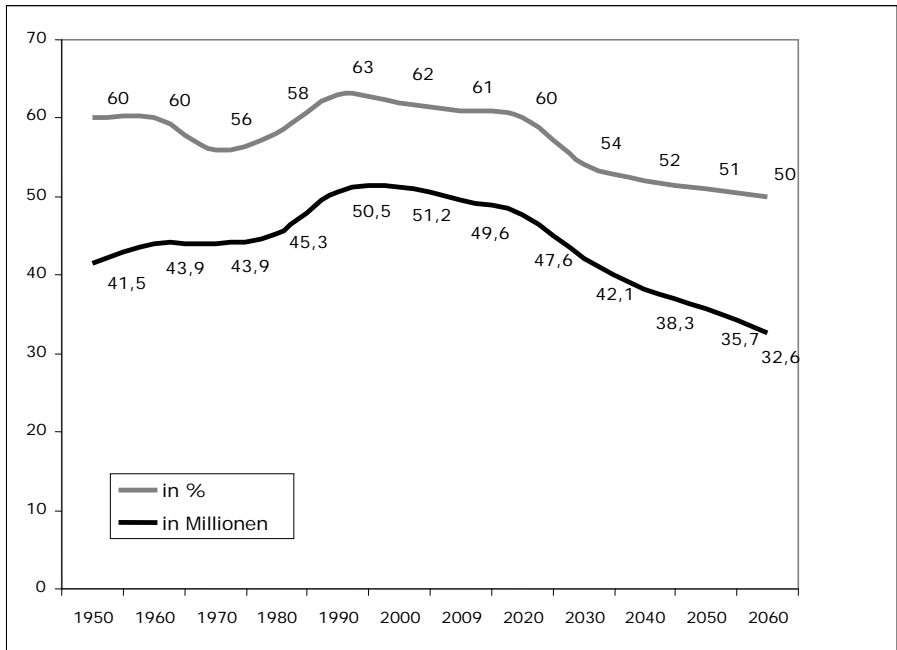
Gesundheitsbranche, derzeit keinen Arbeitskräftemangel. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die Anzahl der qualifizierten Arbeitslosen derzeit deutlich höher als noch vor der Krise ist, und dass die Gehälter in den technischen Berufen nur geringfügig angestiegen sind. Sollte tatsächlich ein Mangel bestehen, würde dieser sich unweigerlich auf die Gehälter auswirken. Die Anzahl der in wissenschaftlichen und technischen Studiengängen eingeschriebenen Studenten ist sehr stark angestiegen, was auch für Erstimmatrikulationen gilt. In bestimmten Bereichen zählt man gar mehr Studenten als Angestellte in den entsprechenden Berufsgruppen. Die Feststellung gilt jedoch nicht für Ausbildungsstellen, die deutlich rückläufig sind. Ihr Rückgang spiegelt die demografische Entwicklung wider, anders gesagt, den Rückgang der Nachfrage um Ausbildungsstellen, aber auch, nach Auffassung des Autors, einen Rückgang des Bedarfs seitens der Unternehmen. Nach Auffassung von Karl Brenke⁶⁶ gibt es folglich noch bis mindestens 2015 keinerlei Grund zur Beunruhigung. Mit seiner Analyse schließt er sich einer Studie an, die durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus Nürnberg vorgelegt wurde. Johann Fuchs und Gerd Zika⁶⁷ sind ebenfalls der Auffassung, dass sich das Potential der Arbeitskräfte in Deutschland erst nach 2015 verringern würde.

⁶⁶ Brenke Karl, *op. cit.*

⁶⁷ Fuchs Johann, Zika Gerd, *Demografie gibt die Richtung vor. Arbeitsmarktbilanz bis 2025*, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 12, 2010.

Diagramm 2: Zahlen- und anteilmäßige Entwicklung der erwerbstätigen Personen von 1950 bis 2060

(bis 2009 festgestellte Entwicklung, Schätzungen ab 2020)⁶⁸



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Auch wenn die sinkende Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter sich bis 2020 noch in Grenzen halten müsste, wird sich der Rückgang mit dem allmählichen Eintritt der Baby-Boomer ins Rentenalter dennoch stark beschleunigen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird in den kommenden zehn Jahren um zwei Millionen zurückgehen, dann noch einmal um 5,5 Millionen zwischen 2020 und 2030. Insgesamt dürfte die Gruppe der 20-64-Jährigen bis 2060 um zirka 17 Millionen Menschen zurückgehen, um sich dann auf 32,6 Millionen Vertreter der betroffenen Altersklasse einzupendeln. Dies stellt einen Rückgang um 34% dar, also einen deutlicheren Verlust als der über denselben Zeitraum

⁶⁸ Die Zahlen für die Jahre 1950 bis 2009 beziehen sich auf Gesamtdeutschland (BRD und DDR für die Zahlen aus den Jahren 1950 bis 1980).

betrachteten Gesamtbevölkerung. Anteilsmäßig jedoch stellt sich der Rückgang weniger dramatisch da: Die Altersgruppe der 20-64-Jährigen wird anstatt der derzeitigen 61% nur noch 50% der Bevölkerung ausmachen, also nur noch lediglich einem Rückgang um 1/6 entsprechen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Bevölkerung auch in ihrer Gesamtheit zurückgeht.

In derselben Art und Weise wird das Potential der Arbeitskräfte einen Rückgang erfahren.⁶⁹ Nach Einschätzung von Johann Fuchs und Doris Söhnlein wird es von derzeit ungefähr 44,5 Millionen Personen auf 31,5 Millionen im Jahre 2050 sinken, was einem Rückgang um fast 30% entspricht.⁷⁰ Die genannten Ergebnisse decken sich weitestgehend mit den vom Statistischen Bundesamt erstellten Prognosen.⁷¹

Die Alterung der deutschen Bevölkerung

Neben einem starken Rückgang des Arbeitskräftepotentials dürfte auch dem Arbeitsmarkt ein Alterungsschub widerfahren. Dies ist mit dem Zusammentreffen von drei Faktoren zu erklären: Einbruch der Geburtenrate, Verlängerung der Lebenszeit und Rückgang des Migrationssaldos, wobei der erste Faktor für die Alterung der

⁶⁹ *Johann Fuchs und Doris Söhnlein definieren als Arbeitskräftepotential all diejenigen, die einen Arbeitsplatz haben, arbeitslos oder wirtschaftlich inaktiv sind. Siehe Fuchs Johann, Söhnlein Doris, Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf das künftige Erwerbspersonenpotenzial in Ost- und Westdeutschland, in: Cassens Insa, Luy Marc, Scholz Rembrandt (Hg.), Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 200-222.*

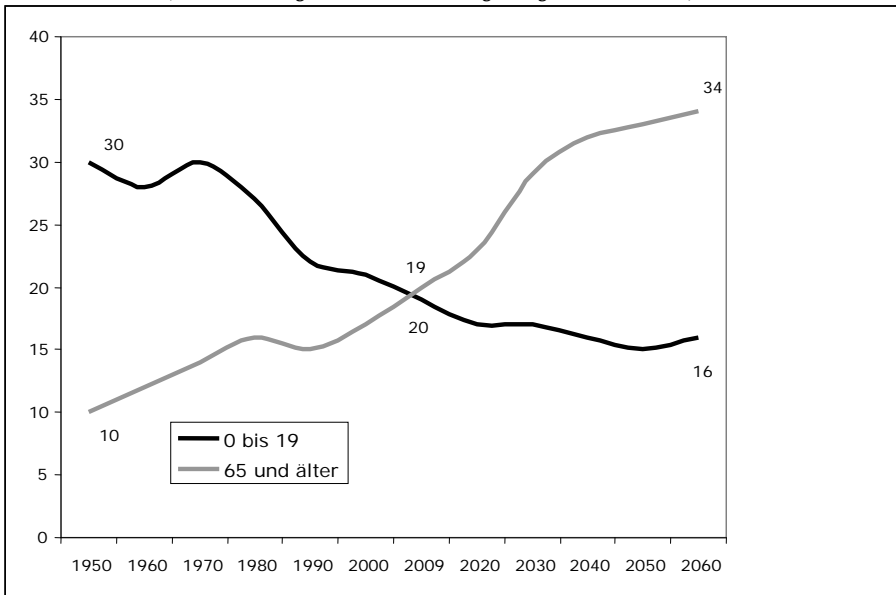
⁷⁰ *Die angegebenen Schätzungen beruhen auf den folgenden Hypothesen: ein jährliches Netto-Migrationssaldo von +100.000, ein synthetischer Fruchtbarkeitsindex von 1,35 bis 2016, dann von 1,38 und eine von jetzt an bis 2050 steigende Lebenserwartung, auf 81 Jahre für die Männer und auf 86 Jahre für die Frauen. Siehe Fuchs Johann, Söhnlein Doris, op. cit.*

⁷¹ *Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009a), op. cit.; Siehe auch Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009b), op. cit.*

Bevölkerung in Deutschland mit Abstand am stärksten verantwortlich ist.⁷²

Während die unter 20-Jährigen 1950 noch dreimal so zahlreich wie die Personen waren, die 65 und älter waren, wird sich dieses Verhältnis von jetzt an gerechnet bis 2060 umkehren. 2060 müssten die Personen, die 65 Jahre alt und älter sind, ein Drittel der deutschen Bevölkerung darstellen, gegenüber 10% im Jahre 1950, während die Jugendlichen unter 20 Jahren nur 16% darstellen, gegenüber 30% im Jahre 1950 (siehe Diagramm 3). Dennoch ist anzumerken, dass beide Gruppen 2009 noch in etwa gleich groß sind.

Diagramm 3: Entwicklung von 1950 bis 2060 des Anteils der Menschen, die jünger als 20 sind, sowie des Anteils der Menschen, die älter als 64 sind (%)
(bis 2009 festgestellte Entwicklung, Prognosen ab 2020)



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

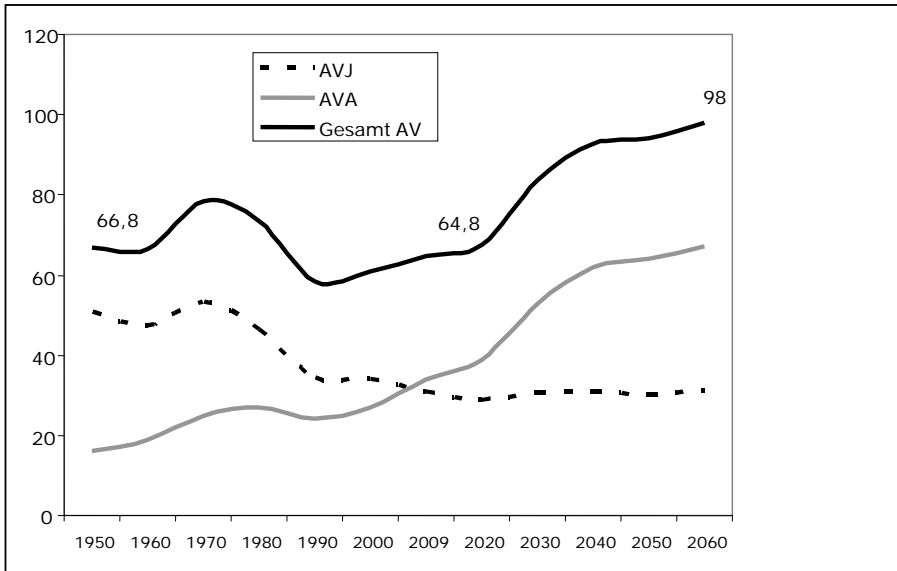
⁷² Salles Anne, *L'emploi des seniors en France et en Allemagne: une question démographique*, in: Lestrade Brigitte (Dir.), *L'emploi des seniors. Les sociétés européennes face au vieillissement de la population active*, L'Harmattan, 2006, S. 165-189.

Folglich fällt das Verhältnis zwischen versorgungsabhängigen und erwerbstätigen Menschen heutzutage relativ günstig aus, denn mit dem allmählichen Anstieg der durch die Menschen im Rentenalter entstehenden Last, gehen die Kosten, die die jungen Menschen darstellen, zurück. Folglich fällt das Gesamtabhängigkeitsverhältnis⁷³ derzeit relativ niedrig aus (siehe Diagramm 4). Die Abhängigkeitsrate liegt unter den Werten, die Deutschland zwischen den Jahren 1950 und 1980⁷⁴ aufwies. Dennoch wird sie vor allem zwischen 2020 und 2040 einen rasanten Anstieg erfahren, was mit dem Eintritt der Baby-Boomer ins Rentenalter zu erklären ist. Dies wird sich so stark auswirken, dass im Jahr 2060 auf jede Person im erwerbsfähigen Alter eine versorgungsabhängige Person kommt.

⁷³ *Das Abhängigkeitsverhältnis der Jugendlichen stellt den Anteil der Jugendlichen dar, die im Vergleich zu den Personen, die zwischen 20 und 64 Jahre alt sind, jünger als zwanzig sind. Das Abhängigkeitsverhältnis der alten Menschen stellt den Anteil der Personen dar, die im Vergleich zu den Personen, die zwischen 20 und 64 Jahren alt sind, 65 Jahre und älter sind. Das Gesamtabhängigkeitsverhältnis ist die Addition des Abhängigkeitsverhältnisses der jungen und der alten Menschen. Es ermöglicht, die Last einzuschätzen, die die Personen im erwerbsfähigen Alter zu tragen haben.*

⁷⁴ *Der seit den 90er Jahren beobachtete Anstieg ist, wie wir gezeigt haben, mit dem Eintritt ins Rentenalter der geburtenstärkeren Klasse der 30er Jahre zu erklären.*

Diagramm 4: Abhängigkeitsverhältnis der Menschen unter 20 (AVJ), Abhängigkeitsverhältnis der Menschen über 65 Jahre und älter (AVA) und Gesamtabhängigkeitsverhältnis (Gesamt AV) von 1950 bis 2060 (%)

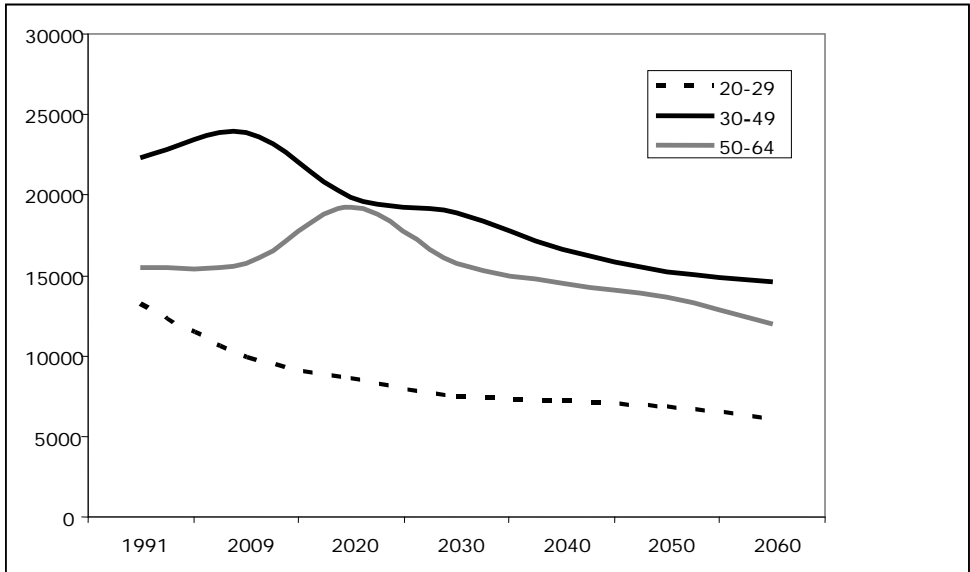


Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Die beschleunigte Alterung, die Deutschland in den kommenden Jahren erfahren wird, schlägt sich auch auf die aktiven Menschen nieder. So wird der Rückgang der Anzahl der zwischen 20 und 64-Jährigen nicht alle Altersgruppen im selben Ausmaß betreffen (siehe Diagramm 5).

Diagramm 5: Entwicklung der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter je Altersklasse (in Tausenden)

(bis 2009 festgestellte Entwicklung, Prognosen ab 2020)



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Heute ist ein starker Rückgang der Gruppe der 20 bis 29-Jährigen festzustellen: Sie ist seit 1991 um mehr als drei Millionen Personen zurückgegangen, was einem Rückgang um ein Viertel entspricht. Dennoch hält sich die Alterung der aktiven Menschen nach wie vor in Grenzen, denn die Anzahl der Senioren (50-64 Jahre) ist in der Zwischenzeit lediglich um eine halbe Million angestiegen, wodurch sie sich von 30% auf 32% aller erwerbstätigen Menschen erhöht hat. Es ist die Altersgruppe der 30-49-Jährigen, die zahlen- und anteilmäßig weiterhin ansteigt, was mit dem Anteil der Baby-Boomer in eben dieser Altersgruppe zu erklären ist, sowie mit einer bedeutsamen Bevölkerungszuwanderung zwischen 1989 und 2002. Ihre Anzahl müsste dennoch in den kommenden Jahren zurückgehen, während sich die Gruppe der Senioren bis 2030 halten wird. Ab dem Jahr 2030 werden die drei Altersklassen zahlenmäßig zurückgehen, denn sie entsprechen

größtenteils den geburtenschwachen Jahrgängen, die seit Beginn der 70er Jahre geboren wurden.

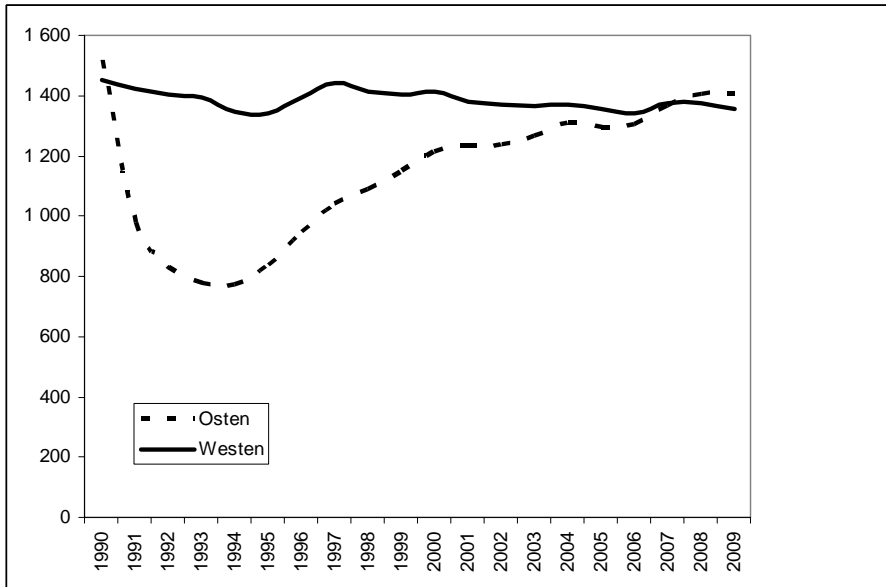
Der Fortbestand der Gruppe der Senioren auf einem stabilen Niveau bis zum Jahre 2030, zu dem parallel der Rückgang der beiden anderen Gruppen erfolgen wird, wird sich durch eine deutliche Alterung der Personen im erwerbsfähigen Alter bemerkbar machen, und dies vor allem zwischen 2009 und 2020. Die Senioren dürften 2020 40% der Personen im erwerbsfähigen Alter darstellen, praktisch also genauso groß sein wie die Gruppe der 30-49-Jährigen. Gleichzeitig werden die Jüngsten nur noch 18% der Personen im erwerbsfähigen Alter darstellen, gegenüber einem Wert von 26% im Jahre 1991 und von derzeit 20%. Die Alterung müsste sich dennoch ab 2030 stabilisieren und der Anteil der Senioren müsste einen leichten Abfall auf 37% erfahren, um sich dann nur noch geringfügig zu verändern.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Deutschland sich von jetzt an bis zum Jahre 2020 dem Phänomen der beschleunigten Alterung der Menschen im erwerbsfähigen Alter zu stellen haben wird, und dann, vor allem ab 2020, einen starken Rückgang der Personalbestände erleben müssen.

Akzentuierung der regionalen Unterschiede

Zuguterletzt stellt sich auch die Frage der regionalen Ungleichheiten. Sie betreffen Deutschland zwar insgesamt, doch wir beschränken uns allein auf die Ungleichheiten zwischen Ost und West, denn diese fallen am stärksten ins Gewicht. Die neuen Bundesländer haben mit einem viel stärker ausgeprägten und sich schneller ausbreitenden Phänomen der Alterung und des Rückgangs der Bevölkerung als im Westen Deutschlands zu kämpfen. Dafür sind in der Hauptsache zwei Gründe anzuführen: der massive Fruchtbarkeitsrückgang und die zahlreichen Auswanderungen nach Westdeutschland.

Diagramm 6: Entwicklung des synthetischen Fruchtbarkeitsindexes in Ost- und Westdeutschland von 1989 bis 2009



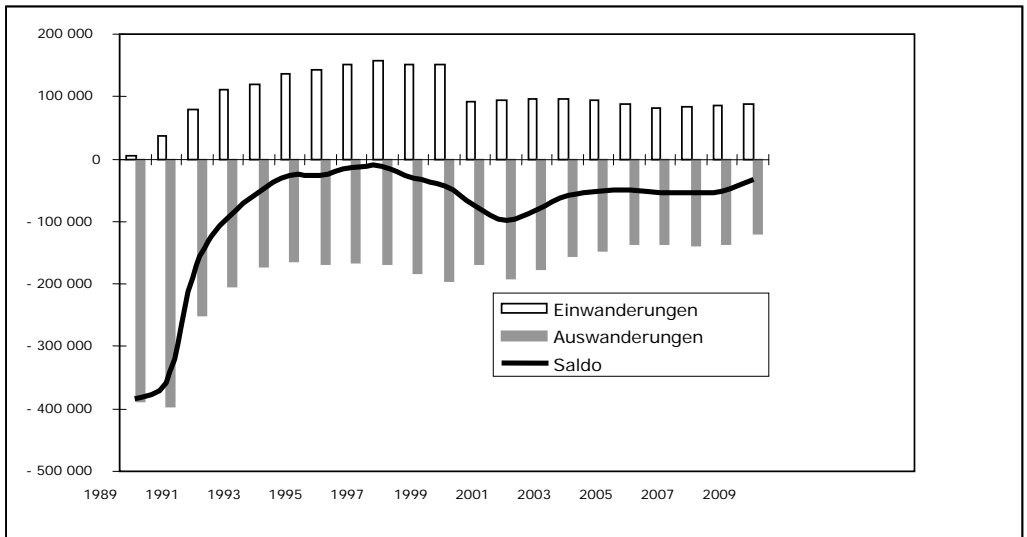
Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Im Osten hat der synthetische Fruchtbarkeitsindex nach dem Fall der Berliner Mauer einen Einbruch erlitten. Betrug er 1989 noch 1,57 Kinder pro Frau, so sank er 1993 auf 0,77 pro Frau, und somit auf das niedrigste Niveau, das überhaupt jemals in einem Land erreicht wurde. Auch wenn er sich dann allmählich wieder erholte, um mit 1,40 ein Niveau zu erreichen, das leicht über dem des Westens liegt, hat sein starker Abfall dennoch zu einem deutlichen Rückgang der Geburtenrate geführt (siehe Diagramm 6). Belief er sich 1989 noch auf 200.000, so beträgt seine Zahl seit 1997 nur noch 100.000 pro Jahr. Dass er sich trotz des Wiederanstiegs der Fruchtbarkeit auf einem derart niedrigen Niveau eingependelt hat, ist mit den Auswanderungen in den Westen und mit der rückläufigen Zahl junger Frauen im fortpflanzungsfähigen Alter zu erklären.

Die Auswanderungen in den Westen haben den Bevölkerungsrückgang im Osten des Landes verstärkt. Seit 1989 hatten die neuen Länder nahezu 4

Millionen Auswanderungen zu verkraften, haben aber im Gegenzug ungefähr zweimal weniger Menschen aufgenommen, was in der Zwischenzeit zu einem kumulierten negativen Migrationssaldo von 1,8 Millionen geführt hatte. Selbstverständlich hat die Auswanderungsbewegung wieder deutlich abgenommen (siehe Diagramm 7). Doch sie ist nicht gänzlich verebbt: Der Osten verliert seit 2003 auch weiterhin aufgrund von Emigration 50.000 Menschen pro Jahr.⁷⁵

Diagramm 7: Migrationsbewegungen zwischen Ost- und Westdeutschland von 1989 bis 2009



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.⁷⁶

⁷⁵ Das Migrationssaldo ist im Jahre 2009 weniger deutlich negativ. Es beläuft sich auf -32.000. Dennoch lässt sich daraus keine Stabilisierung der Bewegung ablesen, da das Jahr 2009 von einer tiefgreifenden Rezession geprägt war. Bei einem Einbruch des Wachstums um 5% waren vor allem die Perspektiven einen Arbeitsplatz im Westen zu finden sehr stark eingeschränkt. Die wirtschaftliche Lage im Aufnahmeland ist jedoch für die Entwicklung der Migrationsbewegungen ausschlaggebend. Die Zahlen von 2010-11 sind folglich erst noch abzuwarten, um klar feststellen zu können, ob die Welle der Auswanderungen in der Tat nachlässt.

⁷⁶ Die Abweichung, die zwischen 1999 und 2000 festzustellen ist, ist auf eine Veränderung bei der Erhebung der statistischen Daten zu erklären: Seit dem Jahr

Aber es sind noch nicht einmal sosehr die Auswanderungen, die aufgrund ihres Umfangs beeindruckend sind. Sie sind mit den Auswanderungen vergleichbar, die Jahr für Jahr Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen hat, dessen Bevölkerung kaum größer als die in den neuen Bundesländern ist. Was überrascht, ist die geringe Anzahl von Neuzuwanderungen. Denn Nordrhein-Westfalen nimmt in etwa die gleiche Menschenmenge auf, wie die, die auch auswandert, und weist daher derzeit ein gegenüber den anderen deutschen Regionen gegen Null tendierendes Migrationssaldo auf. Was in Ostdeutschland überrascht, ist folglich vor allem die geringe Anzahl von Neuzuwanderungen. Die neuen Länder ziehen nur wenige Migranten an, was auch das schwache Migrationssaldo mit dem Ausland belegt.⁷⁷

Der Migrationsfluss trägt zum Attraktivitätsverlust der neuen Bundesländer bei. Er akzentuiert das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen, denn die Frauen sind bei den Neuzuwanderungen unterrepräsentiert. Bei den 25-34-Jährigen wurden 2009 116 Männer auf 100 Frauen gezählt, während in bestimmten Regionen der Abstand gar noch größer war, wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern.⁷⁸ Außerdem betreffen die Abwanderungen stets die jungen Menschen: Die 18-29-Jährigen stellen mehr als die Hälfte der Auswanderungen zwischen 1991 und 2009 dar. Aber deshalb lässt sich nicht behaupten, dass die Auswanderungsverluste zu einem Mangel an Arbeitskräften führen würden, denn am stärksten von der Auswanderung betroffen sind genau die Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten ist und die

2000 ist Berlin nicht mehr in Ost- und Westberlin unterteilt. Anders gesagt werden Umzüge zwischen Ost- und Westberlin und zwischen Westberlin und Brandenburg nicht mehr als Migrationsbewegungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands betrachtet, was zu einem starken Rückgang sowohl der Ein- als auch der Auswanderungen führt.

⁷⁷ Fuchs Johann, Hummel Markus, Zika Gerd, *Demografie prägt den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Beschäftigung und Erwerbspersonenpotenzial in der langen Frist, IAB-Kurzbericht, Nr. 21, 2009.*

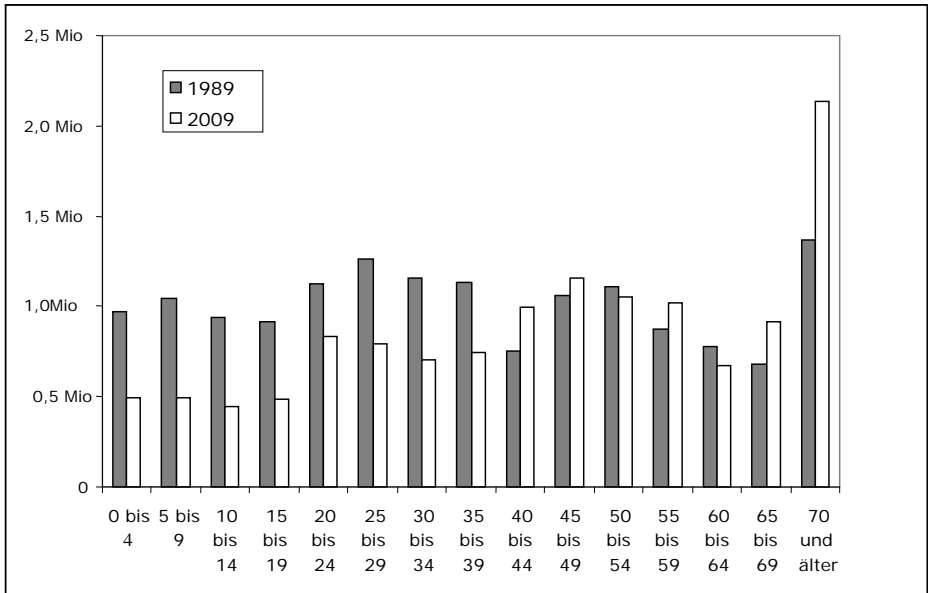
⁷⁸ Salles Anne, *Les mouvements migratoires entre l'est et l'ouest de l'Allemagne : réalités et perspectives*, in: Cahn Jean-Paul, Poloni Bernard (Hg.), *Migrations et identités. L'exemple de l'Allemagne aux XIXe et XXe siècles, Septentrion, Villeneuve d'Asq, 2009, S. 167-184.*

Aussicht auf Beschäftigung am geringsten.⁷⁹ Dennoch schwächen die Auswanderungen die neuen Länder und tragen zu einem Rückgang ihrer Dynamik bei.

Als eine Folge des starken Rückgangs der Geburtenrate und der zahlreichen Abwanderungen in den Westen hat sich die Altersstruktur der neuen Länder radikal verändert. Ein deutlicher Männerüberhang, ein Wegbruch der Bevölkerung unter 40 Jahren, eine beschleunigte Alterung der Gesellschaft: Der Wandel fällt hier sehr stark auf (siehe Diagramm 8).⁸⁰ So hat sich die Gruppe der unter 20-Jährigen von 1989 bis 2009 halbiert.

⁷⁹ *Die Auswanderungen aus den neuen Ländern tragen zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit und zu einer Entspannung des Arbeitsmarkts bei, denn sie betreffen anteilmäßig eher geringfügig qualifizierte Personen. Siehe Granato Nadia, Niebuhr Annetrin, Verluste in Ostdeutschland gehen zurück. Arbeitskräftewanderungen nach Qualifikation, IAB-Kurzbericht, Nr. 7, 2009 und siehe auch Maretzke Steffen, Die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands – ein Spiegelbild der vielfältigen ökonomischen und sozialen Disparitäten, in: Cassens Insa, Luy Marc, Scholz Rembrandt (Hg.), Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 223-260.*

⁸⁰ *Die Personen, die 65 Jahre und älter sind, bilden die einzige Personengruppe, die mit dem Westen zusammengenommen seit 1991 ein positives Migrationsaldo aufweist. Im Übrigen ist der Anstieg, den wir bei den 40-44-Jährigen beobachten, schlicht und ergreifend mit dem Umstand erklärbar, dass die 40-44-Jährigen 1989 den geburtenschwachen Jahrgängen entsprechen, die zwischen 1945 und 1949 geboren wurden, und 2009 hingegen den Baby-Boomern.*

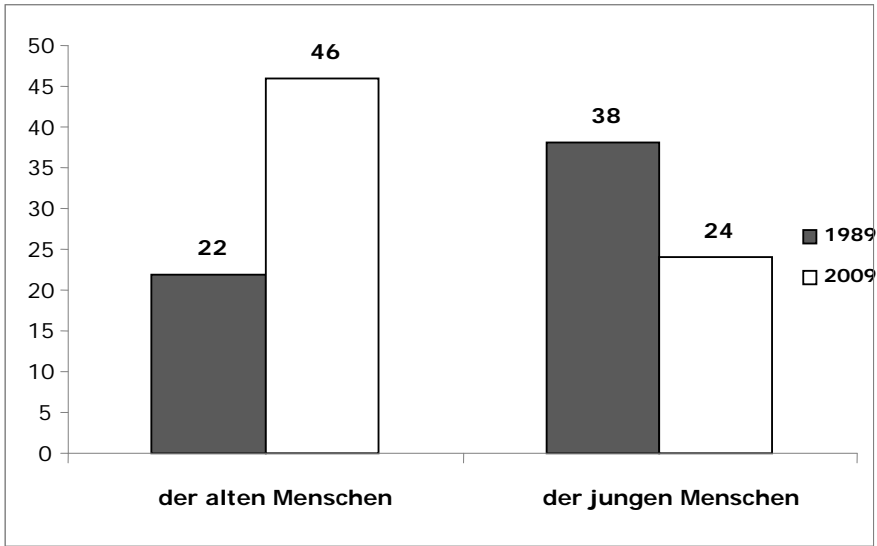
Diagramm 8: Altersstruktur in den neuen Ländern 1989 und 2009

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Hieraus ergibt sich, dass die Last, die durch die älteren Personen entsteht, noch größer geworden ist. Das Abhängigkeitsverhältnis der Personen, die 65 Jahre und älter sind, ist innerhalb von zwanzig Jahren um 73% angestiegen und beläuft sich nunmehr auf 38% (siehe Diagramm 9). Während es 1989 noch viel geringer als im Westen ausfiel, liegt es nun deutlich höher.⁸¹ Gleichzeitig ging in der Zwischenzeit das Abhängigkeitsverhältnis der Jugendlichen um die Hälfte zurück.

⁸¹ Es beläuft sich derzeit im Westen auf 33,5% (berechnet nach den Angaben des Statistischen Bundesamts).

Diagramm 9: Abhängigkeitsverhältnis der Personen, die 65 Jahre und älter sind und der Jugendlichen unter 20 Jahren in den neuen Bundesländern in den Jahren 1989 und 2009



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts.

Aufgrund der besorgniserregenden demografischen Entwicklung ist das Statistische Bundesamt bei seinen letzten Prognosen von einer Halbierung der Personen im erwerbsfähigen Alter von acht auf vier Millionen in den neuen Ländern bis 2060 ausgegangen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht folglich von einem weiteren Rückgang des Arbeitskräftepotentials in Ostdeutschland aus, während das Potential seinen Schätzungen zufolge im Westen noch mindestens bis 2015 stabil bleiben müsste.⁸² Seiner Untersuchung zufolge müsste das Arbeitskräftepotential im Jahre 2025 praktisch der Anzahl der Aktiven entsprechen, was dazu verhelfen könnte, die Arbeitslosigkeit, wenn auch nur teilweise, aufzufangen. Die Nachfrage

⁸² In der vorliegenden Studie werden als Arbeitskräftepotential die aktiven Menschen, die Arbeitslosen und die „latente Reserve“ der 15 bis 64-jährigen Menschen bezeichnet. Letztere Gruppe entspricht den Personen, die durchaus einen Arbeitsplatz einnehmen könnten, aber nicht aktiv danach suchen. Siehe Fuchs Johann, Zika Gerd, op. cit. und siehe auch Brenke Karl, op. cit.

nach Arbeitskräften entspricht so nicht unbedingt dem Angebot, vor allem nicht in den neuen Bundesländern, in denen der Anteil der Langzeitarbeitslosen höher als im Westen ist.⁸³ Folglich ist im Osten schon bald mit einem Mangel an Arbeitskräften zu rechnen.

Welche Lösungen sollte man ins Auge fassen?

Auch wenn die Lage auf dem Arbeitsmarkt derzeit keinen Anlass zur Beunruhigung gibt, sind bestimmte Fachleute dennoch der Auffassung, dass bereits jetzt dringender Handlungsbedarf besteht, um sich auf den demnächst anstehenden Arbeitskräftemangel einzustellen und sie schlagen vor, deshalb verstärkt auf die Immigration zurückzugreifen.⁸⁴ Kann die Immigration eine Lösung darstellen? Erst einmal würde sie es nicht ermöglichen, der Alterung der Bevölkerung entgegenzuwirken. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen müsste Deutschland sage und schreibe 3,5 Millionen Personen pro Jahr, also von heute bis 2050 insgesamt 175 Millionen aufnehmen, allein um bloß das Abhängigkeitsverhältnis zu stabilisieren.⁸⁵ Das ist schlicht und ergreifend unmöglich. Zudem ist Franz-Xaver Kaufmann der Auffassung, dass der durch Immigration zu erreichende Beitrag ungewiss bleibt, da das Qualifizierungsniveau der Einwanderer nicht unbedingt der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entspricht, und da die durch Arbeitslosigkeit und Integration verursachten Kosten nach wie vor recht hoch sind.⁸⁶ Aus diesem Grund werden zahlreiche Stimmen laut, die nach einer Einführung der gezielt gesteuerten Immigration verlangen.⁸⁷

⁸³ *Maretzke Steffen, op. cit.*

⁸⁴ *Zimmermann Klaus, Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung. DIW-Wochenbericht, Nr. 46, 18.11.2010, S. 28.*

⁸⁵ *Höhn Charlotte, Mai Ralf, Micheel Frank, Demographic Change in Germany, in: Hamm Ingrid, Seitz Helmut, Werding Martin (Hg.), Demographic Change in Germany. The Economic and Fiscal Consequences, Berlin, Heidelberg, New York, Springer, 2008, S. 9-33.*

⁸⁶ *Kaufmann Franz-Xaver, Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2005; Siehe auch Maretzke Steffen, op. cit.*

⁸⁷ *Hinte Holger, Zimmermann Klaus F., Agenda Zuwanderung. Ein Zehn-Punkte-Aktionsplan für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration, DIW-Wochenbericht Nr. 46, 2010, S. 17-25.*

Von einem rein demografischen Standpunkt aus betrachtet, würde es die Immigration ermöglichen, den Rückgang der Bevölkerung leicht aufzufangen. Ein Migrationssaldo von 200.000 pro Jahr, so wie es in einem anderen Prognoseszenario des Statistischen Bundesamts angenommen wird, wäre sicherlich nicht ausreichend, um ein natürliches Negativsaldo von einer halben Million, so wie es Deutschland voraussichtlich ab 2040 haben wird, aufzufangen, aber es würde dennoch den Rückgang der deutschen Bevölkerung in 2060 auf 70 Millionen (anstatt auf 65 Millionen mit einem Migrationssaldo von 100.000) begrenzen.⁸⁸ So kann sich die Immigration als ein Instrument unter vielen durchaus als nützlich erweisen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass es Deutschland gelingt, Menschen ins Land zu holen, deren Qualifikationsniveau und Art der Ausbildung bis zu einem bestimmten Maß den Erwartungen des Arbeitsmarkts entspricht. Doch wie es der Misserfolg der *Green Card*, die 2000 eingeführt wurde, um Ausländer mit einem Diplom in den neuen Informationstechnologien ins Land zu holen, gezeigt hat, ist nichts ungewisser als dies.⁸⁹

Eine zweite Lösung, die von den Demografen Herwig Birg und Franz-Xaver Kaufmann⁹⁰ empfohlen wird, bestünde darin, durch eine entsprechende Familienpolitik den Wiederanstieg der Fruchtbarkeit positiv zu beeinflussen. Ein Anstieg der Geburten könnte in der Tat den Todesfallüberschuss und den Bevölkerungsrückgang mildern. Aus diesem Grund hatte sich Ursula von der Leyen, die ehemalige Familienministerin, zum Ziel gesetzt, einen Anstieg der Fruchtbarkeit auf 1,7 Kinder pro Frau in Deutschland zu erreichen, was bei einer gleichzeitigen Erhöhung des Migrationssaldos dem Bevölkerungsrückgang Abhilfe verschaffen könnte. Dies hätte jedoch lediglich langfristige Auswirkungen auf die Anzahl der

⁸⁸ *Fuchs und Söhnlein kommen zum selben Schluss: Ihrer Auffassung nach würde ein Anstieg des Netto-Migrations-Solls auf 200.000 pro Jahr es lediglich ermöglichen, den Rückgang des Arbeitskräftepotentials in Deutschland einzuschränken. Siehe Fuchs Johann, Söhnlein Doris, op. cit.; Siehe auch Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009a), op. cit.; Siehe auch Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009b), op. cit.*

⁸⁹ *Prat-Erkert Cécile, op. cit.*

⁹⁰ *Birg Herwig, Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt, München, Beck; Siehe auch Kaufmann Franz-Xaver, op. cit.*

Menschen im erwerbsfähigen Alter und auf die demografische Alterung.⁹¹ Zudem erscheint diese Lösung recht ungewiss, denn die Auswirkung der Familienpolitik auf die Fruchtbarkeit ist nicht wirklich greifbar.⁹² In Deutschland stagniert die Fruchtbarkeit trotz der jüngsten durch die Regierung unternommenen Anstrengungen um die Familienpolitik zu reformieren und Anreize für Geburten zu schaffen.⁹³

Da demografische Lösungen immer nur eine begrenzte Wirkung haben können und sehr langfristig geplant werden müssen, muss man kurz- und mittelfristig auf soziale und wirtschaftliche Reformen setzen. Die gehen vor allem in zwei Richtungen: eine Steigerung des Gesamtvolumens der gearbeiteten Stunden sowie ein Anstieg der Produktivität. Deutschland weist im internationalen Vergleich ein relativ schwaches durchschnittliches Jahresvolumen an geleisteten Arbeitsstunden auf, da in sehr hohem Maße auf Teilzeitarbeit zurückgegriffen wird, und weil die jungen Hochschulabsolventen erst sehr spät auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten.⁹⁴ Folglich könnte der Rückgang der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter teilweise durch Veränderungen in der Arbeitskultur kompensiert werden: durch Verlängerung der Arbeitszeit der in Teilzeit arbeitenden Personen und Rückgang ihres Anteils an der aktiven Bevölkerung, durch die Erhöhung der im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung zu leistenden Arbeitsstunden, durch einen früheren Eintritt auf den Arbeitsmarkt und einen späteren Eintritt ins Rentenalter.

Deutschland hat bereits jetzt alle seine auf ein solches Ziel ausgerichteten Anstrengungen intensiviert. Die wöchentliche Arbeitszeit ist seit Mitte der 90er Jahre deutlich angestiegen. Gleichzeitig erfolgt eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre, während

⁹¹ Grohmann Heinz, *Die Alterung unserer Gesellschaft: Ursachen, Wirkungen, Handlungsoptionen*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Nr. 2-4, 2003, S. 448-462.

⁹² Fuchs Johann, Hummel Markus, Zika Gerd, *op. cit.*

⁹³ Fagnani Jeanne, *Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique*, in: *Cerfa-Mitteilung* Nr. 67, 2009.

⁹⁴ Lestrade Brigitte, *Les réformes sociales en Allemagne : l'agenda 2010 du Chancelier Schröder*, in: *Cerfa-Mitteilung* Nr. 9, 2004.

Frührentenprogramme erst gekürzt, um später gänzlich gestrichen zu werden. Viele Maßnahmen wurden sowohl für die Unternehmen als auch für die Angestellten eingeführt, um Anreize für die Beschäftigung von Senioren zu schaffen.⁹⁵ Wenn das tatsächliche Rentenalter nach wie vor noch immer nicht 65 Jahre beträgt, so ist es dennoch seit Beginn der 2000er Jahre deutlich angestiegen, ebenso wie die Beschäftigungsrate der Senioren.⁹⁶

Hierzu gesellt sich die Möglichkeit einer Produktivitätssteigerung. Bestimmte Sachverständige sind tatsächlich der Auffassung, dass Deutschland noch immer nicht die Produktivität der USA erreicht hat und hier noch über einen gewissen Spielraum verfügt, um aufzuholen.⁹⁷ Dazu bedürfte es einer verstärkten Investition in die Bereiche Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Qualifizierung der jungen Generationen sowie einer stärkeren Akzentuierung der Weiterbildung für Senioren. Es bleibt dennoch hervorzuheben, dass bestimmte Bereiche, wie die personenbezogenen Dienstleistungen, keine oder nur eine geringfügige Verbesserung gestatten.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die demografische Lage sich derzeit noch positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt, denn die Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter ist nach wie vor hoch und die von ihnen zu tragende Last bleibt im Vergleich zur Vergangenheit moderat. Ebenso hält sich auch die Überalterung nach wie vor in Grenzen, da der Anteil der 30-49-Jährigen unter allen Personen im erwerbsfähigen Alter die größte Gruppe darstellt. Doch die Ungleichgewichte unter den deutschen Regionen, vor allem zwischen

⁹⁵ *Lestrade Brigitte, L'Emploi des seniors en France et en Allemagne – un succès en demi-teinte, in: Allemagne d'aujourd'hui, Nr. 185, Juli-September 2008, S. 137-151.*

⁹⁶ *Wingerter Christian, Später in den Ruhestand?, STATmagazin, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2010, S. 4.*

⁹⁷ *Leibfritz Willi, Roeger Werner, The effects of Aging on Labor Markets and Economic Growth, in: Hamm Ingrid, Seitz Helmut, Werdning Martin (Hg.), Demographic Change in Germany. The Economic and Fiscal Consequences, Berlin, Heidelberg, New York, Springer, 2008, S. 35-63.*

dem Osten und dem Westen des Landes, nehmen weiterhin zu, was anscheinend direkt mit der wirtschaftlichen Tätigkeit zu tun hat. *De facto* sind es die undynamischsten Regionen, die den augenfälligsten Rückgang der Bevölkerung, die deutlichste Alterung und die größten Ungleichgewichte zwischen Männern und Frauen aufweisen.⁹⁸

Die Lage muss sich möglichst bald ändern. Die Menschen im erwerbsfähigen Alter werden in den nächsten zehn Jahren einen Alterungsschub erleben, wie es ihn zuvor noch nie gegeben hat und müssen vor allem ab 2020 mit einem massiven Rückgang der deutschen Bevölkerung rechnen, der vor allem den Osten des Landes betrifft. Ab 2040 wird sie daher die auf ihren Schultern ruhende Last schier erdrücken. Dies wirft nicht allein die Frage des Erhalts der sozialen Sicherungssysteme auf, sondern das schrumpfende Potential an Arbeitskräften kann auch einen Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung nach sich ziehen und das Wachstum bremsen. Folglich stellt sich die Frage, ob es möglich ist, einer solchen Entwicklung zumindest teilweise Einhalt zu gebieten.

Doch es zeigt sich, dass die demografischen Lösungen zur Alterung und zum Rückgang der Bevölkerung, die Immigration und ein Wiederanstieg der Fruchtbarkeit, nicht berechenbar sind und ihre Wirkung erst spät und begrenzt entfalten. Daher bleibt der Regierung gar nichts anderes übrig, als soziale und wirtschaftliche Reformen einzuführen, oder anders gesagt, den Arbeitsmarkt zu reformieren und sich für eine Produktivitätssteigerung einzusetzen.

Deutsche Übersetzung von Kerstin Krolak.

⁹⁸ Marezke Steffen, *op. cit.*

PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN DES „MODELLS DEUTSCHLAND“ AM BEISPIEL DER MITTELSCHICHT

MARKUS M. GRABKA

Mit dem Begriff des „Modell Deutschland“ wird oftmals die spezifisch deutsche Balance zwischen Markt und Staat verstanden, die ökonomischen Erfolg mit sozialem Ausgleich kombiniert. Dieses Leitbild war prägend für die Wirtschaft und den Sozialstaat in Deutschland und hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass weite Teile der deutschen Gesellschaft an dem wirtschaftlichen Aufschwung insbesondere in den 50er und 60er Jahren partizipieren konnten und soziale Unterschiede in der Gesellschaft zunehmend ausgeglichen wurden. Damit verbunden war ein Bild von einer nivellierten Mittelstandsgesellschaft⁹⁹, in der ehemalige Klassenstrukturen überwunden zu sein schienen. In diesen Zusammenhang passt auch die Verheißung des damaligen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard eines „Wohlstands für alle“. Doch bereits schon seit den frühen 70er Jahren – auch bedingt durch das Phänomen der wiederkehrenden Massenarbeitslosigkeit – setzte eine Relativierung des Leidbilds des „Modells Deutschland“ ein. In den vergangenen 20 Jahren sind in Deutschland zudem zwei weitere zentrale Herausforderungen hinzugekommen. Zum Einen das historische Ereignis der Wiedervereinigung und zum Anderen die zunehmende globale wirtschaftliche Verflechtung. Beides Ereignisse bzw. Prozesse, die zu einer Belastung des vielfach gepriesenen Erfolgsmodells Deutschland geführt haben. Nicht zuletzt wurde zu Beginn der 2000er Jahre im Zusammenhang von Deutschland nun vom „kranken Mann Europas“ gesprochen. Betrachtet man die jüngste Entwicklung seit der Wirtschaftskrise zum Ende des ersten Jahrzehnts der 2000er Jahre so fungiert Deutschland wieder als Vorbild, denn die wirtschaftlichen Folgen dieser Krise sind in Deutschland im internationalen Vergleich ausgesprochen moderat ausgefallen. Jüngst sprach der *Economist* sogar davon, dass nun die Wirtschaft Deutschlands als „Motor Europas“ wirke.

⁹⁹ Vgl. Schelsky Helmut, *Die Bedeutung des Schichtungsbegriffs für die Analyse der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft*, in: ders.: *Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze*, 1953.

Doch funktioniert tatsächlich noch dieses „Modell Deutschland“ oder haben die innergesellschaftlichen Gegensätze zugenommen und ein bedenkliches Maß angenommen? Ziel dieses Beitrags ist es aufzuzeigen, wie sich die ökonomische Situation der privaten Haushalte in den vergangenen mehr als 20 Jahren entwickelt hat und ob das „Modell Deutschland“ weiter als Leitbild fungieren kann. Hierbei wird insbesondere auf die Mittelschicht fokussiert, da diese ein konstituierendes Element für das Funktionieren des Sozialstaats in Deutschland bildet.

Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen in Deutschland

Die Einkommenssituation in Deutschland wird hier auf der Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) analysiert.¹⁰⁰ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von Personen in Privathaushalten, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird. Im Jahre 2009 wurden mehr als 20.000 erwachsene Personen zu nahezu allen relevanten Lebensbereichen ausführlich befragt. Ein Befragungsschwerpunkt im SOEP stellt die Einkommenssituation der Privathaushalte dar. Betrachtet man die Entwicklung der bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen¹⁰¹ in den vergangenen 20 Jahren, so ist diese in den 90er Jahren durch stagnierende Realeinkommen gekennzeichnet. Mit

¹⁰⁰ Vgl. Wagner Gert G., Frick Joachim R. und Schupp Jürgen, *The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - Scope, Evolution and Enhancement*, in: *Schmollers Jahrbuch*, Vol. 127(1), *Journal of Applied Social Studies*, 2007, S. 139-169.

¹⁰¹ Die Einkommen im SOEP werden retrospektiv für das jeweilige Vorjahr erhoben. Zur besseren Vergleichbarkeit der Einkommenssituation von Personen in Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung werden so genannte bedarfsgewichtete oder Äquivalenzeinkommen berechnet. Im vorliegenden Bericht wird die modifizierte OECD-Äquivalenzskala angewendet. Hierbei erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, alle weiteren erwachsenen Haushaltsmitglieder werden mit 0,5 und alle Kindern bis 14 Jahren mit 0,3 gewichtet. Die Einkommen sind in Preisen von 2005 ausgewiesen. Der internationalen Literatur und den Empfehlungen der EU-Kommission folgend, werden auch fiktive Einkommensvorteile aus selbst genutztem Wohneigentum („Imputed Rent“) berücksichtigt.

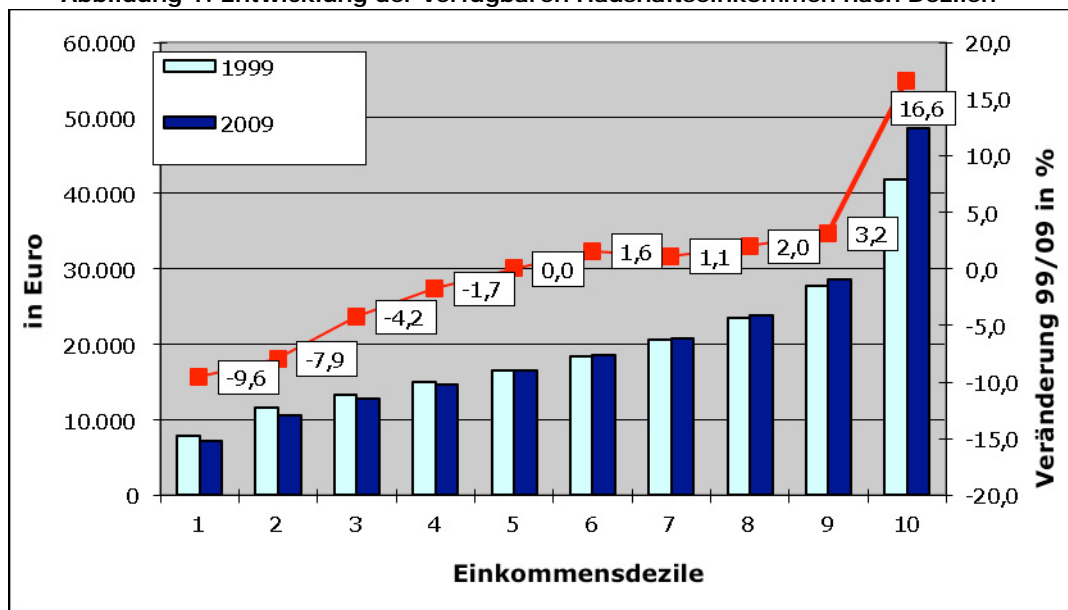
dem wirtschaftlichen Aufschwung rund um die Jahrtausendwende stiegen die bedarfsgewichteten verfügbaren Jahreseinkommen auf durchschnittlich 19 000 Euro. Seither stagnieren diese wieder und sind am aktuellen Rand (2009) sogar leicht rückläufig.¹⁰²

Die Schere zwischen Arm und Reich geht auseinander

Diese Veränderungen für die Gesamtbevölkerung geben aber keinen Hinweis darüber, wie sich die Realeinkommen zwischen den verschiedenen Einkommensschichten verändert haben. Im Folgenden wird daher die Entwicklung der Realeinkommen anhand von Dezilen betrachtet. Hierbei ordnet man die Bevölkerung nach der Höhe des Einkommens und teilt diese in zehn gleich große Gruppen (Dezile) ein. Abbildung 1 beschreibt diese Entwicklung zwischen 1999 und 2009. Für diesen Zeitraum zeigt sich für die Gesamtbevölkerung – gemessen am arithmetischen Mittel – ein Zuwachs bei den verfügbaren Realeinkommen von knapp 3%. Von diesem Zuwachs profitieren aber im Wesentlichen nur das oberste Fünftel der Bevölkerung. Im neunten Dezil macht der Anstieg bei den Realeinkommen etwas mehr als 3% aus, während im 10. Dezil ein Zuwachs von knapp 17% zu verzeichnen ist. Differenziert man diese Gruppe weiter, so zeigt sich, dass vor allem die einkommensstärksten 5% der Bevölkerung beim verfügbaren Realeinkommen Zuwächse von etwa 23% aufweisen. Am anderen Ende der Einkommenshierarchie haben im gleichen Zeitraum die ärmsten 10% der Bevölkerung real Einkommen in einer Größenordnung von knapp 10% eingebüßt. Die Schere zwischen armen und reichen Bevölkerungsteilen ist damit deutlich auseinander gegangen.

¹⁰² Siehe dazu Frick Joachim R. und Grabka Markus M., *Zur Entwicklung der Einkommen privater Haushalte in Deutschland: Zunehmender Einfluss von Arbeitslosigkeit auf Armut und Ungleichheit*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 72, Heft 28/2005, S. 429-436.

Abbildung 1: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezilen



Quelle: SOEP v26.

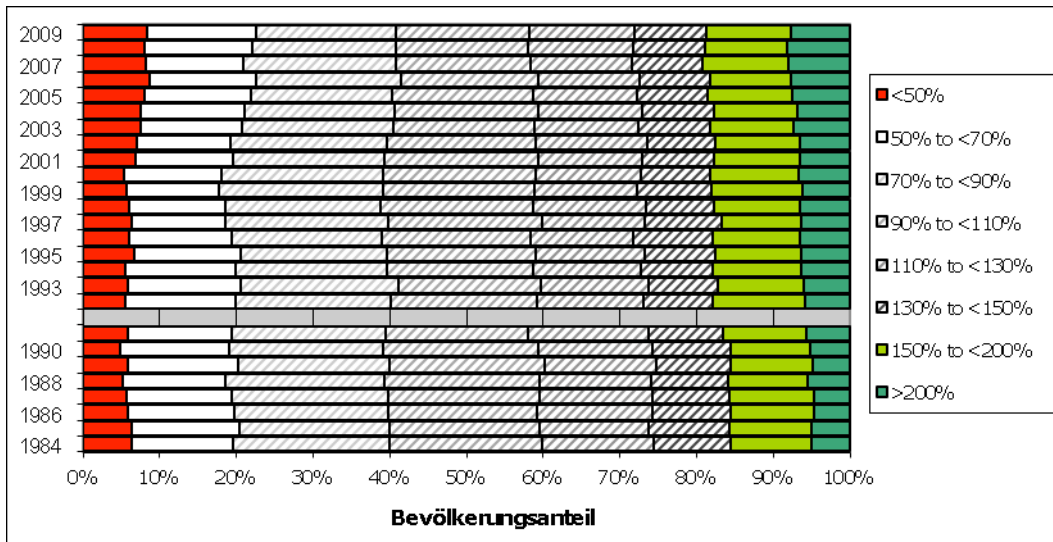
In der Mitte der Gesellschaft stagnieren die verfügbaren Einkommen in den letzten 10 Jahren. Die Wohlfahrtsgewinne, die in Deutschland erzielt werden, kommen demnach nur noch einer kleinen Einkommens-Elite zugute.

Erosion der Mittelschicht

Die unterschiedliche Entwicklung der verfügbaren Realeinkommen geht mit einer veränderten Schichtung der Einkommen in Deutschland einher. In Abbildung 2 ist die Bevölkerung in Privathaushalten nach deren relativen Einkommensposition dargestellt. Die Gruppierung wurde auf Basis des Medians der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen vorgenommen und normiert (Median = 100). Ausgewiesen werden die Bevölkerungsanteile in Einkommensschichten rund um den Median (90 bis 110% des Medians), sowie in drei unterdurchschnittlichen und vier überdurchschnittlichen Einkommensschichten. Die Extrempositionen

ergeben sich für Personen, die über ein Einkommen von weniger als 50% beziehungsweise mehr als 200% des Medians verfügen. Als Einkommensmittelschicht wird die Bevölkerungsgruppe mit einer relativen Einkommensposition von 70% bis 150% des Medians bezeichnet (hier schraffiert hervorgehoben), dies entspricht im Jahre 2009 einem monatlichen verfügbaren Einkommen eines Einpersonenhaushalts von 1050 bis 2350 Euro.¹⁰³

Abbildung 2: Entwicklung der relativen Einkommenspositionen* in Deutschland



*Relative Einkommensposition basierend auf dem Median der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: SOEP v26.

In dieser Abgrenzung umfasste die Einkommens-Mittelschicht in den 80er Jahren in Westdeutschland stabil rund 64% der Gesamtbevölkerung – die deutliche Mehrheit der Erwachsenen und deren Kinder. Das Bild der nivellierten Mittelstandsgesellschaft scheint damit bis in die 80er Jahre hinein Gültigkeit gehabt zu haben.

¹⁰³ Für einen typischen 4-köpfigen Familienhaushalt mit zwei minderjährigen Kindern sind die entsprechenden Einkommensgrenzen 2250 bis 4950 Euro pro Monat.

Nach der Wiedervereinigung kam es bedingt durch die deutlich niedrigeren verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland zu einer leichten Reduktion der Einkommensmittelschicht. Mitte der 90er Jahre lag der entsprechende Anteil für Deutschland insgesamt bei 62%. Bis Ende der 90er Jahre stabilisierte sich die Mittelschicht wieder auf einen Wert von 64%, dies entsprach mehr als 52 Millionen Personen. Seither aber schrumpft die Einkommensmittelschicht und macht im Jahre 2009 nur noch 59% (etwa 47,5 Millionen Personen) der gesamten Bevölkerung aus. Einen besonders ausgeprägten Rückgang hat die untere Einkommens-Mittelschicht erfahren (70% bis 90% des Medianeinkommens). Deren Anteil sank in den vergangenen 10 Jahren um mehr als 15% – dies entspricht mehr als 2,5 Millionen Menschen.

Entsprechend haben die Ränder der Einkommensschichtung an Bedeutung gewonnen. Einen deutlichen Zuwachs verzeichneten die unteren und untersten Einkommensschichten. Personen mit einem Einkommen von weniger als 70% des Medians machten 2009 deutlich mehr als ein Fünftel der gesamten Bevölkerung aus, ihr Anteil ist seit 1999 – vor allem im Zusammenhang mit der starken Zunahme der Zahl der Grundsicherungsempfänger um annähernd fünf Prozentpunkte oder knapp 4 Millionen Menschen gestiegen.

Am oberen Rand der Einkommenshierarchie (mehr als 150% des Medians) zeigt sich ein differenziertes Bild. Während die Zahl der Wohlhabenden mit einem Einkommen zwischen 150% und 200% des Medians in den vergangenen 10 Jahren leicht rückläufig war, kann ein Zuwachs bei den Top-Einkommensbezieherern (mehr als 200% des Medians) beobachtet werden. Diese Personengruppe ist um mehr als 1 Million Menschen angewachsen – eine Veränderung von knapp einem Viertel.

Auch der letzte wirtschaftliche Aufschwung bis zur Finanzmarktkrise zum Ende des ersten Jahrzehnts der 2000er Jahre, hat zu keiner grundlegenden Umkehr der Erosion der Mittelschicht geführt. Obwohl die Zahl der Erwerbspersonen Ende 2008 die 40 Millionen Marke überschritten hat und dementsprechend die Zahl der registrierten Arbeitslosen rückläufig war, hat das Gros der Bevölkerung von diesem

Aufschwung gemessen am realen verfügbaren Einkommen nicht profitieren können. Diese Entwicklung ist vor allem auf die Zunahme der prekären atypischen Beschäftigung zurückzuführen, denn die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen befindet sich mit rund 27 Millionen auf dem gleichen Niveau wie vor 10 Jahren. Innerhalb der Gruppe der Erwerbspersonen hat aber vor allem der Niedriglohnsektor an Bedeutung gewonnen. Zwischen 1998 und 2008 ist deren Zahl um mehr als 2,3 Millionen Personen gewachsen und liegt damit bei einem Fünftel aller abhängig Beschäftigten.¹⁰⁴

Abnehmende Einkommensmobilität

Die rein querschnittsbezogenen Analysen zu den relativen Einkommenspositionen erlauben keinerlei Aussagen darüber wie sich die Mobilität der Einkommen entwickelt hat. Aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht ist die Frage, wie sich die Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken in der Einkommenshierarchie verändert haben demnach von großer Bedeutung. Dies wird hier anhand von Übergangsmatrizen untersucht, wobei die einzelnen Einkommensschichten in drei Gruppen zusammengefasst wurden: (1) armutsgefährdete Personen mit einem Einkommen bis unter 70% des Medians, (2) die Einkommens-Mittelschicht (70 bis 150% des Medians) und (3) einkommensstarke Personen mit einem verfügbaren Einkommen von mindestens 150% des Medians.

Zum besseren Verständnis der makroökonomischen Einflüsse wird die Analyse der Einkommensmobilität für zwei Fünf-Jahreszeiträume durchgeführt, die beide durch ein insgesamt moderates wirtschaftliches Wachstum (1995-1999) und (2004-2008) gekennzeichnet sind (Tabelle 1).¹⁰⁵ Vergleicht man die beiden Beobachtungszeiträume, so ist eine

¹⁰⁴ Vgl. Kallina Thorsten und Weinkopf Claudia, *Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus*, IAQ Report 2010-06.

¹⁰⁵ Bei der Gegenüberstellung des zeitlichen Verlaufs konjunktureller Indikatoren und der Jahreseinkommen der privaten Haushalte sind zwei „time-lags“ zu berücksichtigen: Grundsätzlich reagieren die Erwerbseinkommen nur verzögert – zum Beispiel über Tarifvereinbarungen und Überstundenhäufigkeit – auf

klare Verfestigung der Einkommensschichten festzustellen. Während zwischen 1995 und 1999 weniger als die Hälfte aller armutsgefährdeten Personen auch nach fünf Jahren sich noch in dieser Einkommensschicht befanden, lag die Beharrungsquote für den Zeitraum 2004 bis 2008 bei mehr als 60%.¹⁰⁶ Auch am oberen Rand der Einkommenshierarchie hat die Persistenz beachtlich – um knapp acht Prozentpunkte – auf mehr als 72% zugenommen. Die Wohlhabenden haben ihre Einkommensposition also in der zweiten Periode in einem höheren Maße halten und zum Teil weiter ausbauen können.

Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zudem beziehen sich die hier ausgewiesenen Einkommen auf das Jahr vor der jeweiligen Erhebung.

¹⁰⁶ *Hier wird nur die jeweilige Einkommenssituation im Anfangs- und Endzeitpunkt der Fünf-Jahresperiode analysiert. Eventuelle Einkommensmobilität in den dazwischen liegenden Jahren ist somit nicht berücksichtigt.*

Tabelle 1: Einkommensmobilität* in Deutschland

		1999			
		Einkommensschwach (<70%)	Mittelschicht (70 bis unter 150%)	Wohlhabend (150% u.m.)	Insgesamt
1995	Einkommensschwach (<70%)	47,7	48,1	4,2	100,0
	Mittelschicht (70 bis unter 150%)	9,5	80,4	10,1	100,0
	Wohlhabend (150% u.m.)	2,6	33,0	64,4	100,0
		2008			
		Einkommensschwach (<70%)	Mittelschicht (70 bis unter 150%)	Wohlhabend (150% u.m.)	Insgesamt
2004	Einkommensschwach (<70%)	60,7	37,8	1,5	100,0
	Mittelschicht (70 bis unter 150%)	12,3	78,4	9,3	100,0
	Wohlhabend (150% u.m.)	2,6	25,2	72,2	100,0

* Relative Einkommensposition basierend auf dem Median der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: SOEP v26.

Entsprechend sind die Ergebnisse für die Mittelschicht: Die Stabilitätskennziffer hat hier um knapp zwei Prozentpunkte abgenommen (80% gegenüber 78%). Die im Zeitverlauf erhöhte Einkommensmobilität der Mittelschicht geht in beide Richtungen, wobei die Abwärtsmobilität in der zweiten Beobachtungsperiode überwog. Etwa 12% der Mittelschicht des Jahres 2004 befand sich 2008 im Bereich der Armutsgefährdung. Dieser Anteil ist um etwa drei Prozentpunkte höher als für den früheren

Beobachtungszeitraum. Die stärkere Abwärtsmobilität ist insofern erstaunlich, als im Zeitraum 2004-2008 das Risiko für Arbeitslosigkeit deutlich zurück gegangen ist und damit eine der Hauptursachen für einen Abstieg in der Einkommenshierarchie an Bedeutung verloren hat. Immerhin knapp 10% der Einkommensmittelschicht konnte auch einen Aufstieg in die obere Einkommensschicht erfahren. Aber auch dieser Anteil hat gegenüber dem ersten Beobachtungszeitraum leicht abgenommen. Insgesamt sind damit die Chancen aus einer prekären Einkommenslage wieder heraus zu kommen in den vergangenen rund 10 Jahren deutlich geringer geworden. Ein wichtiger Baustein für ein erfolgreiches „Modell Deutschland“ der gesellschaftlichen Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung und der Chance für sozialen Aufstieg hat damit an Relevanz verloren.

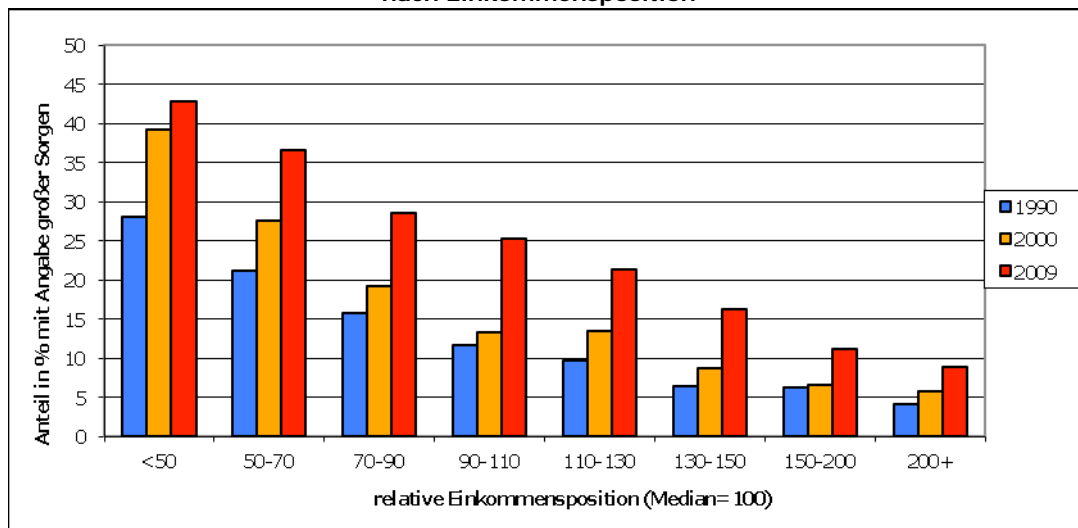
Subjektive Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Situation

Veränderungen objektiver Indikatoren müssen nicht zwangsweise mit einer veränderten subjektiven Einschätzung einhergehen. Daher wird in einem weiteren Analyseschritt die subjektive Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Situation nach relativen Einkommenspositionen beschrieben.¹⁰⁷ Dabei ist zu erwarten, dass der Anteil der Befragten, die solche Sorgen äußern, in konjunkturellen Schwächephasen (beziehungsweise Aufschwungphasen) tendenziell steigt (sinkt). Im Folgenden werden drei ausgewählte Beobachtungszeitpunkte beschrieben, die alle das Ende eines konjunkturellen Zyklus in Deutschland markieren. Dies sind die Jahre 1990, 2000 und 2009. Aus dieser Zeitreihe lässt sich ein klarer Trend einer zunehmenden Verunsicherung im Hinblick auf die eigene ökonomische Situation konstatieren. Der Anteil der Menschen, die sich „große Sorgen“ um ihre eigene wirtschaftliche Lage machen, lag bei der Gesamtbevölkerung in 1990 nur bei rund 13%, in 2000 bei knapp 16% und 2009 bei über 24%.

¹⁰⁷ Dabei wird nach Sorgen in einer Batterie von Lebensbereichen gefragt. Die vorgegebenen Antwortkategorien lauten „Keine Sorgen“, „Einige Sorgen“ und „Große Sorgen“.

Erwartungsgemäß nehmen die Sorgen mit zunehmenden Einkommen ab. Entsprechend ist unter den Einkommensschwachen der Anteil der Personen, die sich um ihre wirtschaftliche Situation sorgen besonders hoch. Deren Anteil lag in 2009 bei mehr als 40% (Abbildung 3).

Abbildung 3: Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation nach Einkommensposition*



*Relative Einkommensposition basierend auf dem Median der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: SOEP v26.

Auffallend ist aber, dass über alle Einkommensschichten hinweg die Verunsicherung zugenommen hat, wobei der Zuwachs in der Einkommensmittelschicht zwischen 2000 und 2009 überdurchschnittlich ausfiel. So nahm in der mittleren Einkommensmittelschicht (90% bis 110% des Medians) der Anteil derer mit großen Sorgen um 12 Prozentpunkte auf über 25% deutlich zu. Es kann vermutet werden, dass diese Zunahme mit einer stärkeren Sorge um einen sozialen Abstieg verbunden ist, da die Einführung des Arbeitslosengeld II im Jahre 2005 zu größeren Lücken im Netz der sozialen Sicherung in Deutschland geführt hat.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ob die subjektiv empfundene Verunsicherung mit einer realen Bedrohung übereinstimmt kann hier nicht geprüft werden. Für die erwerbstätige Bevölkerung gibt es aber Anzeichen einer besonders ausgeprägten Verunsicherung der oberen Mittelschicht. Vgl. Lengfeld Holger und Hirsche Jochen, *Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittanalyse 1984–2007*, *Zeitschrift für Soziologie* 5, 2009, S. 379-398.

Reallohnentwicklung im internationalen Vergleich

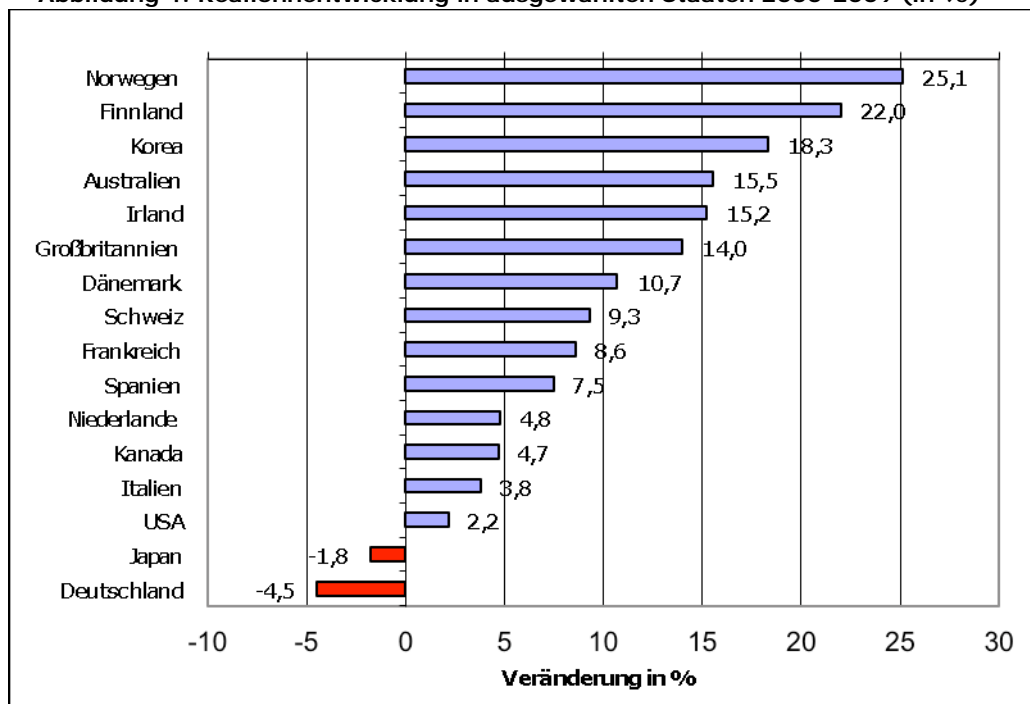
Die wichtigste Einkommensquelle der Bevölkerung stellt das Einkommen aus einer abhängigen Beschäftigung dar. Dies gilt insbesondere für die Mittelschicht, da diese keine Transfers der Grundsicherung bezieht, als auch über nur geringe sonstige Einkommen in Form von Kapitaleinkommen oder Einkommen aus Selbständigkeit verfügt.

Im internationalen Vergleich zeigt sich für den Zeitraum 2000 bis 2009, dass trotz einer insgesamt steigenden Wirtschaftsleistung die Reallöhne in Deutschland und in Japan als einzige rückläufig waren. In Deutschland fiel dieser Rückgang mit 4,5% besonders stark aus. Im Gegensatz dazu konnten abhängig Beschäftigte in Norwegen Reallohnzuwächse von mehr als 25% erzielen. Aber auch in Ländern mit einer Wirtschaftsstruktur, die mit Deutschland vergleichbar ist wie z.B. Frankreich oder die Schweiz profitieren die Beschäftigten von Reallohnsteigerungen von rund 9%.

Diese Entwicklung in Deutschland geht einher mit einem sinkenden Anteil der Arbeitnehmerentgelte am aggregierten Volkseinkommen. Während in den 90er Jahren deren Anteil noch zwischen 70% und 73%¹⁰⁹ schwankte, ist seit der Jahrtausendwende ein deutlicher Rückgang zu beobachten. Seinen vorläufigen Tiefpunkt erreichte der Anteil der Arbeitnehmerentgelte im Jahre 2007 mit nur noch 64%, bedingt durch die letzte Wirtschaftskrise ist dieser vorübergehend wieder leicht auf 66% gestiegen. Im Gegenzug haben Unternehmens- und Vermögenseinkommen an Bedeutung gewonnen.

¹⁰⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2010.*

Abbildung 4: Reallohnentwicklung in ausgewählten Staaten 2000-2009 (in %)



Quelle: ILO Global wage database 2010/11.

Nettovermögen der Mittelschicht

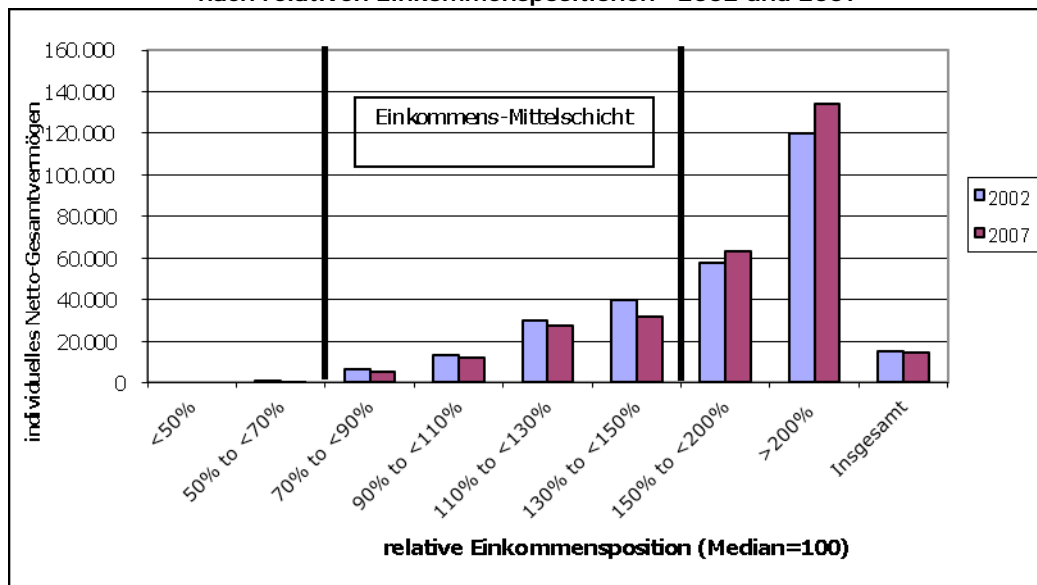
Neben dem Einkommen wird die Wohlstandsposition auch maßgeblich vom Vermögen bestimmt. Das SOEP hat in den Jahren 2002 und 2007 die Vermögenssituation der Personen in Privathaushalten erfasst. Das Gesamtvermögen besteht dabei aus den folgenden Komponenten: der Wert selbstgenutzten und sonstigen Immobilienbesitzes, des Finanzvermögens in Form von Sparbüchern, festverzinslichen Wertpapieren oder auch Aktien, des Betriebsvermögens, privaten Versicherungen und wertvolle Sammlungen wie Gold, Schmuck und Kunstgegenständen. Nach Abzug aller Verbindlichkeiten wie Hypotheken

und Konsumentenkrediten erhält man das wohlfahrtsökonomisch relevante Nettogesamtvermögen.¹¹⁰

Im Durchschnitt verfügten die Personen ab 17 Jahren im Jahre 2007 über ein individuelles Netto-Gesamtvermögen von rund 84.000 Euro. Der Median der Vermögensverteilung, der Wert der die reiche Hälfte der Bevölkerung von der ärmeren trennt, liegt bei nur 15.000 Euro. Dieser hat sich gegenüber 2002 nur geringfügig verringert.

¹¹⁰ *In dieser Vermögensmessung ist nicht der Wert des gesamten Hausrats, von Fahrzeugen und der Wert der Anwartschaften an die diversen Alterssicherungssysteme enthalten. Insbesondere die fehlende Berücksichtigung der Anwartschaften an die Alterssicherungssysteme ist häufig ein Kritikpunkt bei Vermögensanalysen, da diese Vermögenskomponente für die Mehrheit der Bevölkerung den wohl größten Vermögenswert darstellt. Dieser Vermögenskomponente fehlen aber spezifische Charakteristika, wie die fehlende Veräußerbarkeit oder die fehlenden Beleihbarkeit was deren Sonderstellung in der Vermögensanalyse rechtfertigt. Zur quantitativen Relevanz der Anwartschaften an die Alterssicherungssysteme vgl. Frick Joachim R., Grabka Markus M. und Hauser Richard, Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 118, Berlin, Edition Sigma, 2010.*

Abbildung 5: Median des individuellen Netto-Gesamtvermögens nach relativen Einkommenspositionen* 2002 und 2007



*Relative Einkommensposition basierend auf dem Median der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: SOEP v26.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass ein hohes verfügbares Einkommen für gewöhnlich auch mit einem hohen Nettovermögen einher geht. Differenziert nach der relativen Einkommensposition zeigt sich, dass Personen aus der obersten Einkommensschicht in 2002 ein individuelles Nettovermögen – gemessen am Median – von rund 120.000 Euro aufweisen (Abbildung 5). Die beiden untersten Einkommensschichten verfügen hingegen über nahezu kein Vermögen. Zwischen 2002 und 2007 hat insgesamt das mittlere Vermögen leicht abgenommen. Hiervon war vor allem die Einkommens-Mittelschicht betroffen. Deren Nettovermögen sind um rund 10% gesunken. Anders verhält es sich mit den beiden Gruppen der Wohlhabenden. Diese konnten als einzige ihr Nettovermögen in der Größenordnung von 10% weiter vermehren.

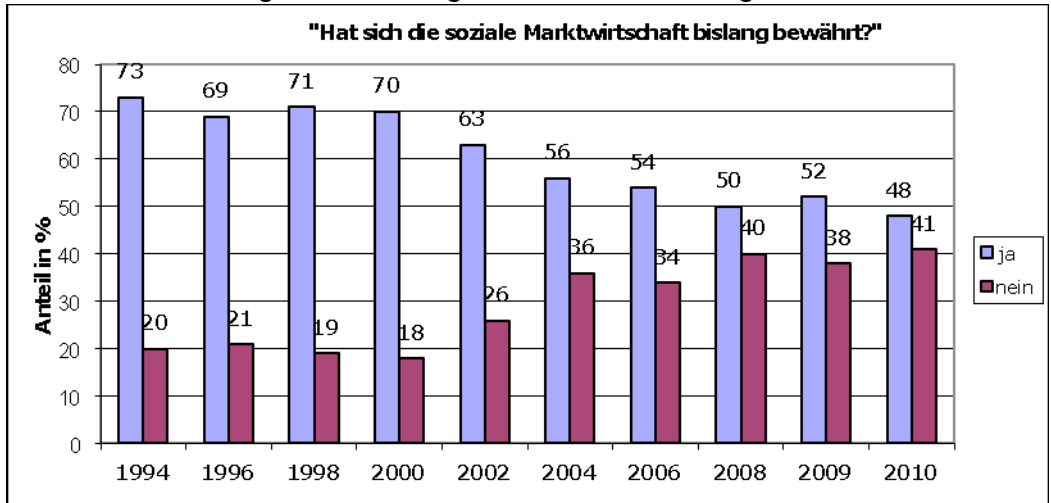
Fazit und Ausblick

Gemessen an den Reallöhnen, dem realen Haushaltsnettoeinkommen und dem Vermögen hat die Einkommens-Mittelschicht in Deutschland in den vergangenen Jahren zum Teil deutliche Einbußen erlitten. Die Ungleichheit beim Einkommen als auch beim Vermögen hat zwischen den Gesellschaftsschichten weiter zugenommen. Den zusätzlichen Wohlstandsgewinn verbucht nur eine Elite in der Gesellschaft.¹¹¹ Das Versprechen von Ludwig Ehrhardt eines „Wohlstands für alle“ wird damit seit geraumer Zeit in Deutschland nicht mehr eingelöst.

Parallel hierzu hat die Verunsicherung insbesondere der Mittelschicht über ihre eigene wirtschaftliche Situation in den vergangenen 10 Jahren deutlich zugenommen. Diese Verunsicherung und Unzufriedenheit spiegelt sich auch in einem sinkenden Vertrauen in die soziale Marktwirtschaft. Nach einer Umfrage des Bankenverbandes zeigt sich, dass die Zustimmung zur Wirtschaftsordnung im Jahre 2010 seinen bisherigen Tiefpunkt erreicht hat (Abbildung 6).

¹¹¹ *So ist immerhin das reale BIP in Deutschland zwischen 1991 und 2009 um mehr als 21% gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt a.a.O.).*

Abbildung 6: Zustimmung zur Wirtschaftsordnung, 1994-2010



Quelle: Bankenverband, Schönhauser Gespräche 2010. Führung – Verantwortung – Vertrauen, Nov. 2010.
Anmerkung: Restkategorie „weiß nicht“.

Weniger als die Hälfte der Bevölkerung ist noch der Meinung, dass sich die soziale Marktwirtschaft bewährt hat. Zu Beginn der 90er Jahre waren dies noch knapp drei Viertel der Bevölkerung. Damit gerät insgesamt das Fundament für das „Modell Deutschland“ ins Wanken. Zwar hat sich die wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in den vergangenen 10 Jahren vor allem aufgrund einer ausgeprägten Lohnzurückhaltung verbessert, die Früchte dieses Erfolgs kommen aber bei der breiten Masse der Bevölkerung nur unzureichend an. Eine Politik der fortwährenden Lohnzurückhaltung kann aber nicht dauerhaft ein tragbares Modell für Deutschland sein, da die Basis der Wirtschaft in Deutschland vor allem in einem Potenzial an (hoch-)qualifizierten Beschäftigten besteht. Werden deren Einkommenserwartungen nicht erfüllt, droht eine Abwanderung von qualifiziertem Personal. Für die Mittelschicht, die nicht den Weg der Auswanderung wählt, verbleiben andere Alternativen, wie ein reduziertes Arbeitsangebot oder das Ausweichen in vermehrte Schwarzarbeit. Entwicklungen die das Leitbild Deutschland künftig in Frage stellen werden.

WIRTSCHAFTSKRISE, ARBEITSKRÄFTEBEDARF UND ZUWANDERUNGSSTEUERUNG – FOLGERUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE DEUTSCHE MIGRATIONSPOLITIK

STEFFEN ANGENENDT

In der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die deutsche Wirtschaft als erstaunlich stabil erwiesen. Anders als von vielen Beobachtern befürchtet (und anders als in vielen anderen Staaten der Europäischen Union), hatte die Krise kaum Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung, und sie hat auch die Debatte über die deutsche Migrationspolitik nicht beendet. Im Gegenteil: Obwohl die Folgen der Krise noch nicht vollständig erfasst und schon gar nicht bewältigt sind, ist die politische Diskussion über die Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung wieder voll entbrannt. Wie bereits vor der Krise beklagen Unternehmen, Branchenverbände und Wirtschaftsforschungsinstitute einen Fachkräftemangel und befürchten wirtschaftliche Verlusten und Nachteile für den Standort Deutschland, während Bundesregierung und Gewerkschaften auf die vor der Krise verabschiedeten Maßnahmen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs hinweisen und keinen aktuellen Handlungsbedarf sehen.

An der Frontstellung zwischen Befürwortern und Gegnern zusätzlicher Zuwanderung hat die Krise also nichts geändert. Wie unterschiedlich man die aktuelle Lage auch bewerten mag: In mittel- und langfristiger Perspektive ist abzusehen, dass der demographische Wandel das Arbeitskräfteangebot in Deutschland nachhaltig reduzieren wird. Die rohstoffarme deutsche Wirtschaft wird künftig noch stärker als bisher auf ein hinreichend großes und qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial angewiesen sein, um international konkurrenzfähig zu bleiben. Eine kohärente, in ihren Elementen aufeinander abgestimmte, flexible und öffentlich akzeptierte Zuwanderungspolitik ist daher unverzichtbar.

Der vorliegende Beitrag versucht, die Notwendigkeit einer am demographischen Wandel orientierten Zuwanderungspolitik zu begründen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie eine

humankapitalbezogene Zuwanderungspolitik gestaltet sein könnte und welche ergänzenden Regelungen dafür notwendig wären. Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Auswirkungen der aktuellen Krise auf die Wanderungsbewegungen, die damit verbundenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen sowie die bisherigen zuwanderungspolitischen Erfahrungen in Deutschland.

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Ende 2007 ausgebrochene Finanz- und Wirtschaftskrise beendete eine 30-jährige Wachstumsphase, die durch ein durchschnittliches jährliches globales Wirtschaftswachstum von 3,4 Prozent gekennzeichnet war. Dieses lange Wachstum hat dazu beigetragen, dass die Zahl der Migranten in den vergangenen 30 Jahren weltweit stark gestiegen ist, von 84 Millionen auf gegenwärtig schätzungsweise 200 Millionen Menschen. In den USA gab es seit 1980 sogar eine Verdreifachung, in Spanien seit 1997 eine Verfünffachung und in Großbritannien allein zwischen 2004 und 2007 eine Steigerung um 21 Prozent. Für viele Weltregionen (mit Ausnahme von Lateinamerika und Südostasien) war die aktuelle Krise die erste seit einer Generation. Es fehlen daher überall Erfahrungen, welche Wirkungen die Krise auf Migration haben kann und wie reagiert werden sollte. Die wenigen historischen Beispiele bieten kaum Hilfe: Während die Ölpreiskrise der frühen 1970er Jahren erhebliche Auswirkungen auf das Wanderungsgeschehen hatte und in vielen EU-Staaten die Gastarbeiteranwerbung beendete und die Migrationsmuster veränderte (Rückwanderungen, Produktionsverlagerung in Niedriglohnländer), hatte die Asienkrise der 1990er Jahre zwar Auswirkungen auf lokale Wanderungen. Aber die Zahl der Migranten in der Region nahm insgesamt nur leicht ab, nicht zuletzt, weil einige Aufnahmeländer von der Arbeitsmigration hochgradig abhängig waren.

Zu den Auswirkungen der aktuellen Krise liegen noch keine ausreichenden vergleichbaren Daten vor. Es sind aber einige Charakteristika zu erkennen. So hat in vielen Industrieländern die Nachfrage nach Arbeitsmigranten nicht so stark abgenommen, wie zu erwarten gewesen wäre. Offensichtlich konnten viele Aufnahmeländer die

Arbeitsmigranten nicht ohne weiteres durch inländische Arbeitskräfte ersetzen, und viele Herkunftsländer hatten wegen der Krise ein noch größeres Interesse, ihre Arbeitskräfte weiterhin im Ausland beschäftigen zu lassen. Die Migranten selbst wurden durch die Krise zweifellos noch stärker durch Arbeitslosigkeit bedroht als ihre inländischen Kolleginnen und Kollegen. Trotz der Konkurrenz um knapper werdende Arbeitsplätze kehrten viele Migranten aber nicht in ihre Heimat zurück, weil dort die Perspektiven oft noch schlechter waren. Im Gegensatz zu früheren Krisen hatte die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise einen globalen Charakter und traf auch die Herkunftsländer mit voller Wucht.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Industrieländer, die stark unter den Auswirkungen gelitten haben, in nächster Zeit eine restriktivere Migrationspolitik verfolgen werden, um ihre Arbeitsmärkte zu schützen. Hierdurch könnten Anwerbung und Beschäftigung in diesen Ländern ethnisch selektiver werden, und es könnte zu neuen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt kommen.

Welche Auswirkungen hatte die Krise nun auf den deutschen Arbeitsmarkt? Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass Deutschland im OECD-Vergleich relativ gut dasteht. So sind die Arbeitslosenquoten in Deutschland seit Ausbruch der Krise deutlich weniger stark gestiegen als in den meisten anderen OECD-Staaten, insbesondere im Vergleich zu Irland und Spanien. Einen wichtigen Grund stellen die umfangreichen Schutzmaßnahmen für den Arbeitsmarkt dar, zu denen vor allem die Kurzarbeitsregelungen zu zählen sind. Dies wird auch deutlich, wenn man die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) seit Ausbruch der Krise mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit korreliert. Im EU-Vergleich zeigt sich dann, dass in Deutschland die Arbeitslosigkeit kaum gestiegen ist, obwohl das BIP im EU-Vergleich überdurchschnittlich schrumpfte.

Ob dies so bleibt, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in seinem Gutachten 2010/2011 zwar fest, dass die Krise in Deutschland weniger deutliche Spuren hinterlassen hat als befürchtet. Die schnelle Bewältigung der

Krise könne allerdings durch weitere Turbulenzen auf den Finanzmärkten beeinträchtigt werden.¹¹² Auch die OECD kommt in ihrem Beschäftigungsausblick vom September 2010 zu dem Befund, dass die aktuelle Krise längere und gravierendere Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben werde als die früheren Wirtschaftskrisen.¹¹³ Aber wann auch immer die Auswirkungen dieser Krise überwunden sein werden: Die Frage nach der Gestaltung der Zuwanderungspolitik wird sich aufs Neue stellen, weil die strukturellen Gründe für den Zuwanderungsbedarf weiter bestehen werden. Wie ist Deutschland auf diese Herausforderung vorbereitet? Was sind die Charakteristika der gegenwärtigen Zuwanderung nach Deutschland, und welche Migrationspolitik wurde bislang verfolgt?

Das aktuelle Wanderungsgeschehen in Deutschland

Der wichtigste Trend des Wanderungsgeschehens in Deutschland besteht darin, dass die Zuwanderung in den letzten Jahren abgenommen hat. Im Jahr 2001 zogen noch 273.000 Menschen mehr nach Deutschland zu als fort. Dieser Zuwanderungsüberschuss ist inzwischen abgeschmolzen, im Jahr 2008 wanderten sogar 56.000 Menschen mehr aus Deutschland aus als zuwanderten. Dieser Trend hat seitdem angehalten, auch im Jahr 2009 verzeichnete Deutschland ein Wanderungsdefizit von 13.000 Menschen.¹¹⁴

Bei den Zuzügen ist die Zahl der dauerhaft nach Deutschland Zuwandernden gesunken. So kamen im Jahr 2008 nur noch 4.362 Spätaussiedler, 1.436 jüdische Zuwanderer und 39.717 Familienangehörige ins Land, die nur einige Monate aufhältigen Saisonarbeitskräfte stellten hingegen mit 285.217 Personen den größten Teil der Zuwanderung.

¹¹² Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, November 2010, S. 11.*

¹¹³ Vgl. *OECD Employment Outlook 2010, Moving Beyond the Jobs Crisis, Paris 2010, S. 20.*

¹¹⁴ Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2008, Nürnberg 2010.*

Stark angestiegen ist andererseits die Zahl der ins Ausland abwandernden Deutschen. Gegen Ende der 1990er Jahre hatten jährlich etwa 100.000 Deutsche das Land verlassen, 2008 waren es bereits 175.000. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration weist darauf hin, dass darunter vor allem qualifizierte Deutsche sind.¹¹⁵

Aufgrund dieser Trends werden die Zuwanderungen nach Deutschland vielfältiger. Die Wanderungen umfassen befristete und dauerhafte Formen, und es handelt sich sowohl um legale als auch um irreguläre sowie um einmalige und wiederholte Wanderungen. Auch stammen die Zuwanderer aus einer immer größeren Zahl von Herkunftsländern. Damit wird die Zuwanderung nach Deutschland heterogener und die Wohnbevölkerung vielfältiger, wodurch auch die Anforderungen an die Politik steigen.

Die bisherigen Steuerungserfahrungen

Die Steuerung der Zuwanderung ist keine neue politische Aufgabe. Auch in der Vergangenheit wurde die Zuwanderung gesteuert, auch wenn dies in der politischen Debatte oft nicht hinreichend wahrgenommen wird. So wurden – wie in anderen westeuropäischen Ländern auch – in den 1950er und 1960er Jahren zahlreiche Anwerbeabkommen mit süd- und südosteuropäischen Ländern geschlossen. Diese Phase der Gastarbeiteranwerbung wurde 1973 durch den im Zuge der Ölpreiskrise erlassenen Anwerbestopp beendet. In den 1970er und 1980er Jahren wurden die Regelungen für den Ehegatten- und Familiennachzug erleichtert, gleichzeitig unternahm die Bundesregierung aber Versuche, frühere Gastarbeiter durch finanzielle und andere Anreize zur Rückkehr in ihre Heimatländer zu bewegen. Tatsächlich kam es ab Mitte der 1980er Jahre zu umfangreichen Rückwanderungen, die aber eher auf die positive wirtschaftliche Entwicklung in den südeuropäischen Herkunftsländern

¹¹⁵ Vgl. *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin 2010, S. 106 ff.*

zurückzuführen waren als auf die Rückkehrförderung durch die Bundesregierung.

Zudem unternahm die Bundesregierung zahlreiche Versuche, die ab Ende der 1980er Jahre stark gestiegene Zuwanderung von Asylbewerbern zu steuern. Aufgrund des im Grundgesetz verbrieften uneingeschränkt geltenden Grundrechts auf Asyl hat Deutschland in diesen Jahren den größten Teil der in die EU zuwandernden Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus anderen Weltgebieten aufgenommen. Allein im Jahr 1992 kamen 438.000 neue Asylbewerber ins Land, was vor allem die für die Versorgung zuständigen Kommunen überlastete. Zu dieser Flüchtlingszuwanderung dieser Jahre kam ein starker Zuzug von Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion und anderen osteuropäischen Gebieten sowie ein beträchtlicher Familiennachzug. Diese umfangreichen Zuwanderungen wurden von einer Welle fremdenfeindlicher Gewalt begleitet. 1993 schränkte der Bundestag nach erheblichen innenpolitischen Auseinandersetzungen das Grundrecht auf Asyl ein, die Zuwanderung von Spätaussiedlern wurde begrenzt und der Familiennachzug erschwert. In der Folge sanken die Zuwanderungszahlen insbesondere von Asylbewerbern stark, und dieser Trend hält bis heute an.

Zu diesen Steuerungsbemühungen kamen weitere, unter anderem die in den verschiedenen Erweiterungsrounden der Europäischen Union vereinbarten Übergangsfristen für die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Jüngstes Beispiel sind die Beschränkungen für die seit 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten, die 2011 (beziehungsweise im Fall der 2007 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien erst 2014) die volle Freizügigkeit erhalten. Die Zuwanderung von temporären Arbeitskräften wurde von allen bisherigen Bundesregierungen gefördert, wozu bilaterale Vereinbarungen zur Beschäftigung von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer geschlossen wurden. Im Jahr 2000 erleichterte die Regierungskoalition aus SPD und Grünen mit der so genannten „Green Card“ die Zuwanderung von IT-Fachkräften.

Einen wichtigen Reformschritt stellte das Zuwanderungsgesetz von 2005 dar. Es hat vielen Zuwanderern eine größere Rechtssicherheit verliehen, die Verwaltungsabläufe vereinfacht und die Integrationsförderung neu organisiert. Zweifellos hat das zähe Ringen um das Gesetz und die Einsetzung einer alle gesellschaftlichen Kräfte repräsentierenden Kommission dazu beigetragen, dass die politische Debatte über Zuwanderung und Integration sachlicher und pragmatischer geworden ist. Gleichwohl ist die Reform in Hinblick auf die Steuerung der Migration unvollständig geblieben. Das Gesetz hat zwar die Zuwanderung von qualifizierten Zuwanderern und von Selbstständigen erleichtert, war aber offensichtlich nicht weitgehend genug, um die erwünschte Zahl von qualifizierten Zuwanderern anzuziehen. Auch die Novellierung des Gesetzes im Juli 2007 hat daran nicht viel geändert, weshalb die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2009 ein Aktionsprogramm zur Arbeitsmigration und weitere gesetzliche Änderungen beschloss, durch die bei Akademikern aus den EU-Beitrittsstaaten auf eine Vorrangprüfung beim Zugang zum Arbeitsmarkt verzichtet werden kann. Für Akademiker aus Drittstaaten hingegen wird der Arbeitsmarkt ebenfalls geöffnet, sie müssen allerdings weiterhin eine Vorrangprüfung absolvieren. Zudem wurde die Einkommensgrenze für hoch qualifizierte gesenkt, Absolventen deutscher Auslandsschulen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert, und der Aufenthaltsstatus von hoch qualifizierten geduldeten Ausländern verbessert. Ausländische Existenzgründer müssen nur noch 250.000 Euro (vorher 500.000 Euro) Investitionssumme nachweisen. Schließlich wurde ein Verfahren zur regelmäßigen Ermittlung des Arbeitskräftebedarfs („*Monitoring*“) beschlossen.

Fasst man diese Steuerungsbemühungen zusammen, ist zu erkennen, dass die deutsche Zuwanderungspolitik trotz aller Bemühungen um eine Öffnung für bestimmte Zuwanderergruppen in wirtschaftlichen Wachstumsphasen seit dem Anwerbestopp von 1973 tendenziell auf eine Begrenzung und Reduzierung der Zuwanderung ausgerichtet war. Dies ging einher mit einer die Realität verleugnenden und größere Reformschritte verhindernden Selbstwahrnehmung und Eigenbeschreibung als „Nicht-Einwanderungsland“. Erst das

Zuwanderungsgesetz von 2005 und die seitdem beschlossenen kleineren Reformen haben eine gewisse Öffnung gebracht.

Gleichwohl fehlt immer noch ein systematisches und umfassendes Konzept für die Zuwanderungssteuerung. Dies wäre die Voraussetzung für eine mittel- und langfristig angelegte Migrationspolitik, und sie müsste einhergehen mit einer Überprüfung der derzeit auf verschiedene Ressorts und verschiedene politische Ebenen aufgeteilten und außerordentlich zersplitterten migrationspolitischen Zuständigkeiten.¹¹⁶ Nötig wäre vor allem ein umfassendes Konzept, das vom wirtschaftlichen und demografischen Zuwanderungsbedarf ausgeht und für die verschiedenen Zuwanderergruppen transparente, aufeinander abgestimmte und parlamentarisch kontrollierte Steuerungsverfahren vorsieht. Gleichzeitig muss eine Politik, wenn sie öffentliche Zustimmung erhalten soll, mögliche negative Folgen der Zuwanderung verhindern, insbesondere die Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte und Lohndumping, zudem muss sie die Einheimischen und Zuwanderer vor Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Randständigkeit schützen. Mit diesen Anforderungen handelt es sich um ein außerordentlich komplexes Politikfeld, das für die künftige Entwicklung Deutschlands von strategischer Bedeutung ist.¹¹⁷

Politische Herausforderungen

Für ein umfassendes und nachhaltiges Konzept zur Steuerung der Zuwanderung müssen Antworten auf vier zentrale Herausforderungen gefunden werden: Globalisierung, demographischer Wandel, Arbeitskräftebedarf und Integration.

¹¹⁶ Vgl. zur Übersicht Schneider Jan, *Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland*, Nürnberg 2009.

¹¹⁷ Vgl. Angenendt Steffen, *Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

Globalisierung und Konkurrenzfähigkeit

Die Globalisierung der Märkte ist die wichtigste Rahmenbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik. Die Exportabhängigkeit wird hoch bleiben und wegen des aus demographischen Gründen langfristig schrumpfenden Binnenmarktes noch steigen, die Bedeutung der technologischen Innovationsfähigkeit und der Forschung und Entwicklung für die internationale Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft werden weiter zunehmen. Dies verlangt höhere Investitionen in die Wissensvermittlung durch Schulen und Hochschulen und in die Ausbildung und Weiterqualifizierung der Beschäftigten, und generell wird die Bereitschaft zur Aneignung von Wissen und zum lebenslangen Lernen und Umlernen zunehmen müssen.

Das zur internationalen Konkurrenzfähigkeit nötige Wissen kann aber schon seit langem nicht mehr nur im Land erzeugt werden; jede moderne Wirtschaft ist dringend auf den Import von Wissen aus dem Ausland und auf den internationalen Austausch von Wissen angewiesen. Im Zusammenhang mit der Debatte um die „Green Card“ ist deutlich geworden, wie stark die internationale Konkurrenz um Hoch- und Höchstqualifizierte schon geworden ist, und dass die klassischen Einwanderungsländer mit ihren Einwanderungsmöglichkeiten und die angelsächsische Welt insgesamt aufgrund ihrer Sprache Vorteile bei der Bemühung um solche Arbeitskräfte haben.

Dies bedeutet, dass die Anstrengungen verstärkt werden müssen, Deutschland (und die anderen EU-Staaten) für Zuwanderer attraktiver werden. Hierzu gehört nicht nur eine weitere Reduzierung der rechtlichen Zuwanderungshindernisse, sondern auch die Entwicklung einer Aufnahmekultur, die eine engagierte Betreuung von Zuwanderungswilligen durch die Behörden und Verwaltungen sicher stellt. Zudem werden die Bemühungen um Studenten aus Drittstaaten intensiviert werden müssen. Es gibt inzwischen einen internationalen Bildungsmarkt, auf dem außereuropäische Länder, beispielsweise Malaysia, schon sehr aktiv sind. Ein solcher Bildungsmarkt kann – bei entsprechender Gestaltung des Aufenthaltsrechts – dazu beitragen, dass die hier mit erheblichem Aufwand qualifizierten Absolventen nach ihrer

Ausbildung im Land bleiben. Dies würde auch die Abwanderung solcher Absolventen in die Länder reduzieren, die sich in Hinblick auf die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen geschickter verhalten.

Demographischer Wandel

Wie die meisten Industrieländer verzeichnet auch Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts einen grundlegenden demographischen Wandel. Zum einen nimmt die Zahl der Geburten ab. In Westdeutschland ist deren Zahl bereits seit Anfang der 1970er Jahre niedriger als die der Sterbefälle, und bis 1985 sank die Geburtenrate auf den durchschnittlichen Wert von 1,28 Kindern pro Frau. In der DDR hingegen nahm die Geburtenrate zunächst zu und blieb während der 1980er Jahre weitgehend stabil, bis sie zu Beginn der 1990er Jahre auf den extremen Tiefstand von 0,8 Kindern pro Frau sank. Die langfristigen Folgen dieser Änderung des generativen Verhaltens sind in beiden Fällen dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge werden – bei gleicher Geburtenhäufigkeit – noch weniger Neugeborene pro Jahrgang als die Vorgeneration haben, und damit künftig einen weiteren Einbruch bei der Geburtenzahl bewirken. Der andere Aspekt des demographischen Wandels besteht darin, dass die Sterblichkeit abnimmt. Die durchschnittliche Lebenserwartung hat sich seit Ende des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt und steigt immer noch an. Diese Entwicklungen werden die Bevölkerung in Deutschland grundlegend verändern: Deutschland wird zunächst eine Alterung, später eine Schrumpfung der Bevölkerung erleben.

Die demographische Alterung bedeutet, dass der Anteil jüngerer Menschen kontinuierlich abnehmen und der Anteil älterer Menschen zunehmen wird. Diese Entwicklung wirft zum einen die seit längerem diskutierten Probleme für die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme auf. Zum anderen liegt in der demographischen Alterung der Bevölkerung die Gefahr, dass die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft abnimmt, weil eine überalterte Bevölkerung möglicherweise größere Schwierigkeiten hat, dem immer schnelleren Wandel des Wissens in einer hoch technisierten Welt zu folgen, und es gibt ein Risiko, dass generell ein eher statisches, auf Besitzstandswahrung und Abwehr

von Veränderungen zielendes Denken zunimmt. Dieser Alterungsprozess und seine möglichen Folgen haben in den vergangenen Jahren große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden.

Das gilt für den zweiten Aspekt der demographischen Entwicklung, die Schrumpfung der Bevölkerung, nicht in vergleichbarer Weise. Obwohl auch hierzu zahlreiche Analysen vorliegen, wurde das Thema in der öffentlichen Debatte über Zuwanderung bislang eher zurückhaltend diskutiert. Ein Grund dafür könnte sein, dass der Schwerpunkt der Migrationsdebatte in den vergangenen Jahren auf der Begrenzung der Zuwanderung lag und dass dabei nicht hinreichend wahrgenommen wurde, wie gering diese Zuwanderung in Hinblick auf den natürlichen Bevölkerungsrückgang ausfällt: Die Kluft zwischen Sterbefällen und Geburten wird weiterhin so zunehmen, dass sich bei Fortschreibung der gegenwärtigen sehr geringen Zuwanderung ein dramatischer Bevölkerungsrückgang ergeben wird. Nach den mittleren Prognosevarianten des Statistischen Bundesamtes könnte das natürliche Geburtendefizit (Sterbefälle minus Geburten) bis zum Jahr 2050 auf 570.000 bis 600.000 Menschen ansteigen.¹¹⁸

Die Alterung und die Schrumpfung der Bevölkerung werden durch Zuwanderung nicht verhindert werden können. Modellberechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen zeigen, dass, um das Verhältnis der Älteren zu den Erwerbstätigen auf dem gegenwärtigen Stand zu halten, bis zum Jahr 2050 sogar die Zuwanderung von 188 Millionen Ausländern nötig wäre, was einer jährlichen Nettozuwanderung von 3,4 Millionen Ausländern entspräche. Die Bevölkerung in Deutschland würde dann im Jahr 2050 299 Millionen Menschen betragen, von denen 80 Prozent Zuwanderer oder deren Nachkommen wären.¹¹⁹

¹¹⁸ Vgl. *Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009; zur Prognose der Entwicklung bis 2030 vgl. auch Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, Dezember 2007.*

¹¹⁹ Vgl. *United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?, New York, 2001.*

Auch wenn die demographische Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung durch Zuwanderung, wenn sie im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll, offensichtlich nicht verhindert werden kann, kann eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, zur Milderung der Folgen des demographischen Wandels beitragen.

Arbeitskräftebedarf

Der demographische Wandel in Deutschland wird sich auch auf das Arbeitskräfteangebot auswirken.¹²⁰ Im Gegensatz zu demographischen Prognosen, die zumindest mittelfristig relativ exakt sein können, weil wichtige Einflussgrößen heute schon bestehen und bezifferbar sind, hängen Arbeitsmarktprognosen von einer Vielzahl nicht vorhersehbarer Faktoren ab. Exakte quantitative Schätzungen des mittel- und langfristigen Arbeitskräftebedarfs vor allem in Hinblick auf einzelne Branchen und Berufsgruppen sind methodisch und empirisch äußerst schwierig oder gar nicht möglich. Es lässt sich aber prognostizieren, dass bei einer konstanten Nettozuwanderung von 180.000 Menschen (was dem Durchschnitt der vergangenen 15 Jahre entspräche, aber nun schon seit einigen Jahren und mit weiter abnehmender Tendenz nicht mehr erreicht wird) das Arbeitskräfteangebot in Deutschland mittelfristig abnehmen würde, und dass dann für den Fachkräftenachwuchs nicht mehr genügend Auszubildende zur Verfügung stehen würden.¹²¹

Unstrittig ist auch, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften steigen und der Dienstleistungssektor weiter an Bedeutung gewinnen wird. Bei gering Qualifizierten wird es hingegen weiterhin ein großes Angebot an Arbeitskräften geben, die Arbeitslosigkeit dieser Menschen – und zwar unabhängig davon, ob sie einen Migrationshintergrund haben oder nicht – wird weiterhin hoch

¹²⁰ Vgl. zu den möglichen Auswirkungen von Zuwanderung auf das Arbeitskräfteangebot grundlegend die Studie von Brücker Herbert, Engerer Hella und Thießen Ulrich, *Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel*, Berlin: DIW, 2006.

¹²¹ Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration*, Berlin, 2004, Kap. 6.

bleiben. Gleichwohl wird hier auch weiterhin ein Ungleichgewicht („*Mismatch*“) bestehen: Es wird Arbeitsplätze für gering Qualifizierte geben, die nicht mit einheimischen Arbeitslosen besetzt werden können, weil diese nicht mobil genug sind oder weil die Beschäftigung befristet oder die Entlohnung zu niedrig ist und zu nahe an den staatlichen Transferleistungen liegt. Dieser *Mismatch* wird nicht ohne weiteres aus der immer noch großen Zahl inländischer Arbeitsloser und aus der Ausschöpfung sonstiger Arbeitskräftepotenziale (Frauenerwerbsquote, Ausbildungsdauer, Renteneintrittsalter) gedeckt werden können. Mehrere Branchenverbände haben bereits einen strukturellen Bedarf beklagt, und dieser wird aufgrund der demographischen Entwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter zunehmen.

So gaben in Umfragen des Marktforschungsinstituts TechConsult unter 280 Mitgliedsfirmen des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) bereits vor einigen Jahren 56 Prozent der befragten Unternehmen an, es bestehe ihrer Meinung nach bereits ein Mangel an IT-Fachkräften. 50 Prozent der Unternehmen gaben an, dass der Fachkräftemangel die Geschäftsentwicklung behindere. 35 Prozent sahen im Fachkräftemangel ein großes, und 15 Prozent ein sehr großes Problem.¹²² Als wichtigsten Grund, ausländische Fachkräfte einstellen zu wollen, gaben die Befragten an, dass die offenen Stellen nicht besetzt werden könnten, weil Anforderungen und Qualifikationen nicht übereinstimmten – ein Punkt, der nach Auffassung von BITKOM auf unzureichende Leistungen der Hochschulen zurückzuführen ist.

Zum mittelfristigen Bedarf an hoch Qualifizierten haben in den vergangenen Jahren auch Prognosen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) Auskunft gegeben. Das Ministerium ist in seinen Berichten zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands auch auf den künftigen Bedarf an hoch Qualifizierten eingegangen.¹²³ Dabei

¹²² Vgl. BITKOM, *Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Den Wettbewerb um die besten Köpfe gewinnen*, Berlin, Dezember 2007.

¹²³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands*, Berlin 2007.

wurden für einen 8-Jahres-Zeitraum drei verschiedene Wachstumspfade angenommen und der jeweils zu erwartende Bestand und Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern prognostiziert. Die letzte veröffentlichte Ausgabe kam zu dem Befund, dass selbst unter der ungünstigen Annahme eines Rückgangs der Erwerbstätigkeit um 2,5 Prozent insgesamt bis zum Jahr 2014 ein beträchtlicher nicht gedeckter Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern in Höhe von 23.000 bzw. 155.000 Personen bestehen werde. Unter optimistischeren Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung würde dieser Bedarf noch höher ausfallen.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 hat (auch nach seiner Novellierung 2007) keinen nachhaltigen Beitrag zur Reduzierung der Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften geleistet. Insbesondere wurden keine Fortschritte bei der Zuwanderung von hoch Qualifizierten erzielt. Diese ungünstige Struktur der Zuwanderung nach Deutschland wird auch aus international vergleichenden Analysen der OECD deutlich. Auch wenn diese Daten mit einer gewissen Zurückhaltung interpretiert werden müssen, weil die Kategorisierung nach Zuwanderergruppen nicht trennscharf ist und sich die Zuordnung in den EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Besonderheiten der nationalen Statistiken unterscheidet, zeigen sie doch deutlich, dass Deutschland im Vergleich einen mittleren Anteil an Arbeitsmigranten und einen hohen Anteil Familienangehöriger aufweist und ein signifikant höherer Anteil von Arbeitsmigranten niedrig qualifizierte Tätigkeiten ausübt als im OECD-Durchschnitt.¹²⁴

Integration

Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es in Deutschland nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Zuwanderergruppen. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist (wie im übrigen auch bei gleich schlecht qualifizierten Menschen ohne diesen Hintergrund) die Arbeitslosigkeit hoch. Der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne

¹²⁴ Vgl. OECD, *International Migration Outlook 2009, Paris 2009, S. 88.*

Schulabschluss hat in den zurückliegenden Jahren stark zugenommen. In den Großstädten gehen inzwischen bis zu 40 Prozent der Jugendlichen ohne Abschluss und berufliche Perspektive von der Schule ab. Hier gibt es zwar Tendenzen zum Besseren – so sank der Anteil ausländischer Schulabgänger ohne Abschluss von 2005 bis 2007 von 17,5 auf 16,0% – aber die Schulerfolge sind immer noch deutlich schlechter als bei deutschen Schulabgängern. Auch nimmt die Beschäftigungsquote bei bestimmten Zuwanderergruppen weiter ab, während die Zahl ausländischer Sozialhilfeempfänger zunimmt.¹²⁵

Die Ergebnisse der PISA-Studien haben gezeigt, wie eng in Deutschland der Schulerfolg von Schülern von der beruflichen Qualifikation der Eltern abhängt. Das frühzeitig und hoch selektierende dreigliedrige deutsche Schulsystem zeigt eine im internationalen Vergleich besondere Schwäche, Bildungsnachteile auszugleichen. Das gilt ganz besonders für Migrantenkinder. Integrationspolitik gerade auch im Bildungsbereich muss daher als dringende Zukunftsaufgabe wahrgenommen werden. Sie muss vor allem verhindern, dass Menschen dauerhaft von der Beteiligung an zentralen Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, politische Beteiligung) ausgeschlossen werden und dann nach Alternativen in ihrer ethnischen Gemeinschaft suchen und sich in ethnische Enklaven zurückziehen. Darauf müssen die politischen Anstrengungen und finanziellen Mittel konzentriert werden. Bei der Gestaltung der Politik muss berücksichtigt werden, dass die in Deutschland lebende zugewanderte Bevölkerung in vielfacher Hinsicht heterogener wird, und dass Integrationsmaßnahmen spezifisch zugeschnitten werden müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können. Integrationsförderung darf sich im Übrigen nicht auf Sprachförderung beschränken, sondern muss zwingend mit einer Unterstützung zur Eingliederung in das Erwerbsleben verbunden werden. Integration findet über Arbeit statt, und ohne Beteiligung am Erwerbsleben helfen auch Sprachkenntnisse nicht bei der Integration.

¹²⁵ Vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, S. 59 ff.*

In den vergangenen Jahren hat die Integration der Zuwanderer stark an politischer Bedeutung gewonnen. Bereits im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz wurde intensiv über das Thema diskutiert, was durch die Debatte über die PISA-Studie und über die in jüngerer Zeit häufigeren Berichte über Rückzugstendenzen bestimmter Zuwanderergruppen und Jugendkriminalität vor allem in den städtischen Ballungsgebieten noch verstärkt wurde.

Ab Juli 2006 wurden „Nationale Integrationsgipfel“ mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft einschließlich zahlreicher Migrantenorganisationen ausgerichtet. Die Ergebnisse der Beratungen wurden in dem im Juli 2007 von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, vorgelegten „Nationalen Integrationsplan“ dokumentiert. Der Integrationsplan enthält neben Angaben des Bundes, der Länder und der Kommunen zu den jeweiligen Integrationsmaßnahmen zahlreiche Vorschläge für eine Verbesserung der Integration in allen möglichen Lebensbereichen, von der Förderung der Sprachkenntnisse bis zur Integration durch Sport. Als weiterer auf hoher politischer Ebene angesiedelter Dialogprozess wurde im September 2006 die Deutsche Islam Konferenz (DIK) gegründet, um einen regelmäßigen Austausch zwischen staatlichen Stellen und den Vertretern der Muslime in Deutschland zu erreichen.

Diese Reformbemühungen machen deutlich, dass bereits vor der aktuellen Krise intensiv über Reformen der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitik nachgedacht wurde. Diese Bemühungen müssen nun fortgeführt werden, auch wenn die Auswirkungen der Krise noch nicht vollständig überwunden sind. Die zu einer umfassenden und kohärenten Steuerung der Zuwanderung notwendigen Instrumente müssen jetzt, quasi antizyklisch, entwickelt werden, weil sie nach der Krise noch dringender gebraucht werden.

Elemente einer umfassenden Steuerung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung

Ein umfassender Ansatz sollte die arbeitsbezogene Zuwanderung insgesamt regeln, also abgestimmte Regelungen für die Anwerbung und

Beschäftigung hoch qualifizierter, qualifizierter und gering qualifizierter Arbeitskräfte enthalten. Dabei sollte die Zuwanderung so gesteuert werden, dass die wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnisse des Landes erfüllt und negative Wirkungen auf den einheimischen Arbeitsmarkt (wie z.B. die Verdrängung von Arbeitskräften, Lohndumping oder eine Verschlechterung von Beschäftigungsstandards) und auf die Herkunftsländer, vor allem durch *Braindrain*, vermieden werden. Die Analyse der bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland zeigt, dass die Steuerungsinstrumente für die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften bislang lückenhaft sind und sowohl für die dauerhafte als auch für die befristete Zuwanderung ergänzt werden müssen.

Im Folgenden werden – aufbauend auf den Gutachten der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration – zwei miteinander verbundene Verfahren vorgeschlagen, die unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen: ein Punktesystem und ein Engpasssystem.

Punktesystem

Für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an hoch qualifizierten Zuwanderern sollten möglichst großzügige Verfahren zur dauerhaften Zuwanderung gefunden werden. Für diese Zuwanderer sollten keine wesentlichen Zuwanderungshindernisse bestehen, und im Gegensatz zu dem arbeitsmarktorientierten Verfahren für qualifizierte Arbeitskräfte sollte für diese Zuwanderung ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden. Grundlegend ist, dass ein System der dauerhaften Zuwanderung nicht darauf ausgerichtet und auch nicht dafür geeignet ist, kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen. Es zielt vielmehr auf den langfristigen und strukturellen Bedarf an qualifizierten Zuwanderern.

Bei diesem System zur Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung spielt die Qualifikation der Zuwanderer eine entscheidende Rolle. Alle Arbeitsmarktdaten weisen darauf hin, dass die Integrationschancen qualifizierter Zuwanderer in den Arbeitsmarkt bedeutend besser sind als

die von gering qualifizierten Arbeitskräften. Das Punktesystem geht daher von der Annahme aus, dass eine gute berufliche Qualifikation eine sichere Voraussetzung für eine Integration in den Arbeitsmarkt darstellt und dass aus diesem Grund auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Zuwanderungsvoraussetzung verzichtet werden kann.

Für die Regelung der dauerhaften Zuwanderung würde sich ein Punkteverfahren eignen, wie es beispielsweise von der Süßmuth-Kommission vorgeschlagen wurde. In der Diskussion um das Punktesystem stand die Notwendigkeit der dauerhaften Zuwanderung im Mittelpunkt. Die meisten Mitglieder der Kommission waren der Auffassung, dass ein Daueraufenthaltsrecht notwendig sei, um Deutschland für hoch qualifizierte Zuwanderer attraktiv zu machen. Das Risiko, dass diesen Zuwanderern die Eingliederung in Arbeitsmarkt und Gesellschaft nicht gelinge, sei angesichts der hohen Qualifikationsanforderungen im Auswahlverfahren gering. Mit dem Daueraufenthaltsrecht würden die Zuwanderer von Beginn an zum festen Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung, wobei dieser Rechtsstatus im Regelfall nicht mehr als ein Übergangsstadium zur Einbürgerung sein solle, da nur diese die volle gesellschaftliche und rechtliche Integration gewährleiste.

Die dauerhaften Zuwanderer sollten mit Hilfe eines bundeseinheitlichen und transparenten Punktesystems ausgewählt werden, das die Bewerber nach bestimmten Kriterien bewertet. Die Bewerber müssen eine Mindestpunktzahl erfüllen, um für die Zuwanderung in Betracht zu kommen. Die „klassischen“ Einwanderungsländer, die ein solches Punktesystem anwenden, legen eine Mindestpunktzahl von 65 bis 75 Prozent der Höchstpunktzahl fest und erwarten, dass sich Zuwanderer mit einer solch hohen Punktzahl erfolgreich in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren werden.

Aus diesen Bewerbern würden jährlich die mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt. Wenn die Obergrenze höher liegt als die Zahl von Bewerbern, die die Punktzahl erfüllen, bleiben Plätze frei, die eventuell im Folgejahr aus einer dann größeren Zahl qualifizierter Bewerber gefüllt werden können. Die Mindestpunktzahl müsste regelmäßig auf ihre

Wirkung und ihren Nutzen hin überprüft werden. Die Kriterien, für die Punkte vergeben werden, sollten einfach und transparent sein.

Aktuelle Erfordernisse des Arbeitsmarktes sollen im Rahmen des Punktesystems nur eine nachgeordnete Rolle spielen, der Schwerpunkt der Kriterien soll auf den persönlichen Eigenschaften und der Qualifikation der Bewerber liegen. Gleichwohl berücksichtigen einige „klassische“ Einwanderungsländer solche aktuellen Bedarfe des Arbeitsmarktes und vergeben Punkte für die besonders nachgefragten Berufe und Fähigkeiten sowie für ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot.

Eine begrenzte Berücksichtigung des aktuellen berufsbezogenen Arbeitskräftebedarfs, etwa in Form eines Arbeitsplatzangebotes, sollte daher auch in einem deutschen System möglich sein, aber wegen der erforderlichen langfristigen Integrationsfähigkeit nur eine Nebenrolle spielen. Der Zuwanderer soll auch dann gute Integrationschancen haben, wenn der Bedarf an der speziellen Tätigkeit, für die er besonders qualifiziert ist, abnimmt. Zweifellos kann ein Arbeitsplatzangebot den Start erleichtern und insoweit die Integrationschancen verbessern, es muss aber nicht zwangsläufig langfristige Beschäftigungschancen garantieren. Gleichwohl ist die aktuelle Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt sowohl wirtschaftlich als auch integrationspolitisch von Bedeutung und sollte daher im Punktecatalog berücksichtigt werden.

Weitere Kriterien können Alter, Sprachkenntnisse und – falls demographische Aspekte betont werden sollen – auch einreisende Kinder und Partner berücksichtigt werden, letztere könnten auch Punkte für ihre berufliche Qualifikation erhalten. Positiv könnten zudem frühere Aufenthalte in Deutschland bewertet werden, und Bewerbern aus den EU-Beitrittsländern könnte im Vorgriff auf die nach den Übergangsfristen anstehende Freizügigkeit ein Bonus zugestanden werden.

Das entscheidende Kriterium im Punktesystem muss aber die Qualifikation der Bewerber darstellen. Generell ist die Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikation schwierig. Häufig sind die schulischen und beruflichen Ausbildungsgänge nicht ohne weiteres zu übertragen, außerdem können manchmal die im Ausland erworbenen und genutzten

Qualifikationen im Inland nicht verwendet werden. Die Qualifikationsprüfung sollte daher vor allem an der Ausbildung und den persönlichen Eigenschaften und erst in zweiter Linie am ausgeübten Beruf und den Spezialkenntnissen ansetzen. Hierfür spricht auch der Wandel von Qualifikationen und Berufsbildern in der modernen Arbeitswelt.

Insgesamt geht das Punktesystem davon aus, dass ein hoch qualifizierter Zuwanderer allein aufgrund seiner Fähigkeiten einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland finden und sich gesellschaftlich integrieren kann. Bewerber, welche die Punktzahl erfüllen, sollten eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis und eine Niederlassungserlaubnis erhalten, einschließlich des Rechts auf Familiennachzug. Ein Punktesystem muss auf regelmäßig festgelegten Zuwanderungsobergrenzen beruhen, die von der Bundesregierung unter Einbeziehung der Sozialpartner festgelegt werden könnten. Die Kriterien und deren Gewichtung müssen regelmäßig überprüft werden

Ein solches humankapitalbezogenes Punktesystem ist grundsätzlich nicht für die Behebung kurzfristiger und konkreter Arbeitskräfteengpässe gedacht. Es macht für die Bundesrepublik (und vergleichbare andere Industriestaaten) daher auch nur dann Sinn, wenn es mit arbeitsmarktbezogenen Steuerungsinstrumenten verbunden wird. Eine solche Verbindung könnte darin bestehen, dass sich Zuwanderer, die im Rahmen des Engpasssystems ins Land gekommen sind, später im Rahmen des Punktesystems um einen dauerhaften Aufenthalt bewerben könnten. Um diesen Übergang vom Engpass- zum Punktesystem zu erleichtern, könnte im Punktesystem positiv bewertet werden, wenn der Betreffende sich bereits im Rahmen des Engpasssystems im Land aufhält.

Engpasssystem

Zur Bewältigung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern sollte ein indikatorengestütztes Engpass-Diagnoseverfahren eingeführt werden. Für dieses Verfahren müssen die Bewerber ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Um eine Verdrängung inländischer

Arbeitskräfte auszuschließen, bleibt für diese Arbeitskräfte eine Vorrangprüfung bestehen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine individuelle Vorrangprüfung wie bisher, sondern um eine globale Vorrangprüfung. Dazu wird an Hand von Indikatoren festgestellt, ob in einem Teilarbeitsmarkt ein struktureller und aus dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckender Bedarf besteht. Wenn der Bewerber über eine bestimmte Qualifikation verfügt (beispielsweise ein Fachhochschulstudium oder eine mindestens dreijährige Berufsausbildung absolviert hat), kann er eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit (und einer entsprechenden Niederlassungsperspektive) erhalten. Dieses Verfahren sollte in einem Pilotprojekt mit einem ausreichend großen, arbeitsmarktpolitisch aber unschädlichen Kontingent getestet werden.

Die engpassorientierte Zuwanderungssteuerung besteht aus vier Schritten: Zunächst muss festgestellt werden, ob in dem betreffenden Arbeitsmarktbereich ein Arbeitskräftemangel besteht. Dies könnte aufgrund von Daten der Bundesagentur für Arbeit erfolgen, insbesondere auf Grundlage einer nach Berufsgruppen differenzierten Analyse der Zahl der offenen Stellen und der Arbeitslosenstatistik. Wenn es in dem betreffenden Arbeitsmarktbereich eine stark unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote und eine stark überdurchschnittliche Vakanzquote (Verhältnis der offenen Stellen zur Anzahl der offenen Stellen und Beschäftigten) gibt, muss außerdem noch geprüft werden, ob es sich bei dem Teilarbeitsmarkt um einen Wachstumsbereich handelt, also um einen Bereich, der seit längerem einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften aufweist. Als Indikator hierfür kann die Beschäftigungsentwicklung dienen, eventuell ergänzt durch die Entwicklung der Lohnhöhe. Als zweites müsste ermittelt werden, wie viele Arbeitskräfte in dem betreffenden Bereich benötigt werden. Das Kriterium hierfür kann die Zahl von Beschäftigten sein, die gebraucht werden, um die Vakanzquote auf ein durchschnittliches Niveau zu senken. Drittens müsste die individuelle Qualifikation der Bewerber geprüft werden. Dies kann an Hand internationaler Klassifikationen von beruflichen Standards erfolgen. Und schließlich muss untersucht werden, ob durch die Beschäftigung des Bewerbers inländische Arbeitskräfte

verdrängt werden oder andere unerwünschte Folgen für den Arbeitsmarkt entstehen.

Entscheidend bei diesem Vorschlag ist, dass die Zahl der Aufenthaltstitel jährlich neu ermittelt werden muss, wobei die Prüfkriterien geändert werden können und müssen, um sie an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Eine solche Engpass-Diagnostik kann auch als Indikator dafür dienen, in welchen Bereichen Bildungsanstrengungen und Qualifikationsmaßnahmen verstärkt werden müssen. Solange bei hoher Arbeitslosigkeit Engpässe diagnostiziert werden, ergibt sich zwangsläufig auch ein Handlungsbedarf für die Bildungs- und Berufsberatung. Berufliche Bedarfe, die sich aktuell am Arbeitsmarkt abzeichnen, können auf diese Weise auch an Multiplikatoren in Bildungs- und Beratungseinrichtungen vermittelt werden. Entscheidungen zur Bildungsinvestition und Berufswahl können so auf eine bessere Grundlage gestellt werden. Der Zuwanderungsrat hat darauf hingewiesen, dass eine zum Abbau von Engpässen erfolgte Zuwanderung die notwendigen Bildungsinvestitionen nicht ersetzen kann und darf, dass sie aber dazu beitragen kann, diese Investitionen besser zu platzieren.

Letztlich kann auch hier – wie bei dem Punktesystem – nur eine Überprüfung in der Praxis die Stärken und Schwächen eines solchen Engpasssystems erweisen. Da es derzeit in Deutschland kein solches System zur systematischen Ermittlung von Engpässen in einzelnen Teilarbeitsmärkten gibt, sollte ein solches System mit dem Ziel eingeführt werden, erste Erfahrungen damit sammeln zu können, und dieser Probecharakter des Verfahrens sollte deutlich formuliert werden.

Fazit

Ob die Kombination dieser beiden Verfahren attraktiv genug ist, die Zuwanderer, die nach der Krise gebraucht werden, tatsächlich nach Deutschland und in die EU zu holen, oder ob weitere Zuwanderungsanreize – wie etwa die Schaffung eines attraktiven EU-Arbeitsmarktes – geschaffen werden müssen, lässt sich ebenfalls nicht vorhersehen. Auch das kann nur der Praxistest erweisen.

Wie eingangs angemerkt, wird die Steuerung der Zuwanderung künftig noch schwieriger, weil die Wanderungsformen heterogener werden. Die Zuwanderungspolitik wird grundsätzlich ein hohes Maß an Flexibilität aufweisen müssen, um erfolgreich zu sein. Prinzipiell gibt es keine einfachen Rezepte und Instrumente, um Arbeitsmigration zu steuern. Benötigt werden eben kohärente und aufeinander abgestimmte Instrumente, deren Wirksamkeit sich nachweisen lässt – sonst wird für eine weitere Zuwanderung wahrscheinlich keine öffentliche Zustimmung zu erreichen sein.

DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE GOUVERNANZ DES EURO-RAUMS

DIE DEUTSCHE STABILITÄTSKULTUR: VORAUSSETZUNG ODER HINDERNIS FÜR EINE WWU-GOVERNANCE?

PATRICK STEINPAß

Das Rettungspaket für Griechenland und die Errichtung des Euro-Rettungsschirmes als Reaktion auf die überbordende Staatsverschuldung in zahlreichen Ländern des Euro-Raumes haben die Europäische Währungsunion vor die wohl tiefgreifendste Herausforderung seit Einführung der gemeinsamen Währung gestellt. Dabei hat in den politischen Diskussionen über die Vorschläge und Maßnahmen zur Überwindung der Staatsschuldenkrise und zur dauerhaften Absicherung der Stabilität des Euros der Begriff „Stabilitätskultur“ oder „deutsche Stabilitätskultur“ geradezu eine neue „Hochkonjunktur“ erlebt. Aber: Ist Deutschland wirklich Vorbild in Sachen „Stabilität“? Was ist eigentlich „deutsche Stabilitätskultur“? Und was bedeutet „Stabilitätskultur“ in der aktuellen Krisensituation der Euro-Zone konkret?

„Deutsche Stabilitätskultur“ – der empirische Befund

Jeder Versuch, „deutsche Stabilitätskultur“ kurz und prägnant zu definieren, ist letztendlich wohl zum Scheitern verurteilt. Auf jeden Fall ist „deutsche Stabilitätskultur“ ein gerade auch aktuell wieder sehr „gebräuchlicher“ Begriff. Aber – und das macht die Sache umso schwerer – letztlich ist dieser Begriff genau so „schillernd“ wie „gebräuchlich“.

Manche verbinden mit dem Begriff „Stabilitätskultur“ einen besonders großen – bisweilen auch übertrieben großen – Hang der Deutschen nach Geldwertstabilität. Begründet wird dies dann regelmäßig mit den Erfahrungen zweier großer Inflationen in Deutschland im vorigen Jahrhundert. Hier erscheinen allerdings erhebliche Zweifel schon deshalb

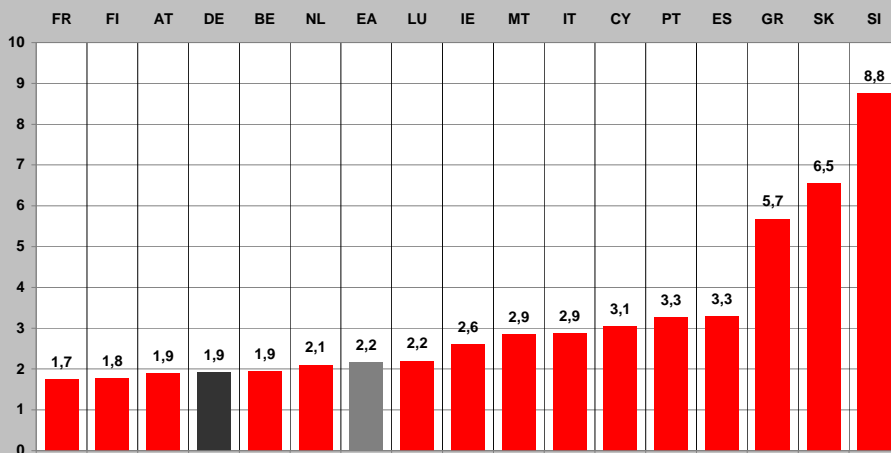
angebracht, weil diese großen Inflationen schon die Generation der heute 50-Jährigen allenfalls noch vom „Hören-Sagen“ kennt.

Allerdings: Wenn man auf die harten Fakten schaut, dann waren die Deutschen mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,9% seit Anfang der 90er Jahre bei der Sicherung der Geldwertstabilität in der Tat nicht gerade erfolglos. Aber besonders herausragend ist das – etwa in einem Vergleich der europäischen Länder – keineswegs. Denn in Frankreich (1,7%) und in Finnland (1,8%) war der durchschnittliche Preisniveaustieg noch etwas niedriger und in Belgien und Österreich mit 1,9% auch nicht höher. Selbst den Durchschnitt des Euro-Raumes (2,2%) unterschreitet die deutsche Inflationsrate der letzten zwanzig Jahre nur sehr geringfügig. Ein besonderer „Stabilitätsvorsprung“ Deutschlands gegenüber anderen Ländern ist hier also keineswegs erkennbar (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1:

Inflationsraten im Euro-Raum

Durchschnitt 1992 - 2009

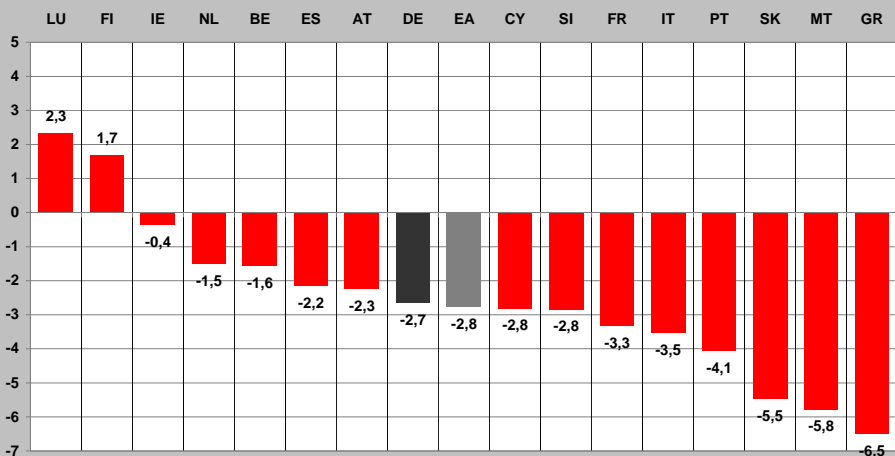


Andere verbinden mit dem Begriff „Stabilitätskultur“ die Vorstellung einer besonders soliden Führung der öffentlichen Haushalte. Aber weist Deutschland tatsächlich niedrigere Defizit- und Schuldenstandsquoten als andere Länder auf?

Schaubild 2:

Budgetsalden im Euro-Raum

Durchschnitt 1995 - 2009, in Prozent des BIP



Auch hier lassen die Fakten keineswegs eine besonders positive und auffällige Entwicklung in Deutschland erkennen. Allein Luxemburg (+2,3%) und Finnland (+1,7%) konnten seit Mitte der neunziger Jahre im Durchschnitt Budgetüberschüsse erzielen. Im Euro-Raum insgesamt lag die durchschnittliche Defizitquote in dieser Zeit bei -2,8%. Deutschland – mit einer Defizitquote von durchschnittlich -2,7% – liegt bei diesem Kriterium auf Platz 8 aller Euro-Länder und kann so allenfalls als „gehobener Durchschnitt“ gelten (vgl. Schaubild 2).

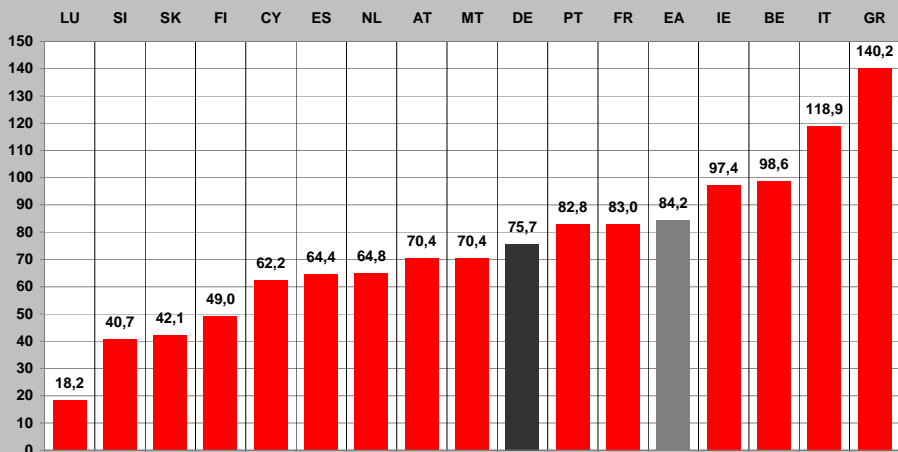
Und bei einem Schuldenstand von mittlerweile gut 75% des Bruttoinlandsprodukts Ende 2010 ist Deutschland auch bei diesem

Kriterium zwar besser als der Durchschnitt des Euro-Raumes, aber erneut keineswegs ein besonders positiver „Ausreißer“ (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 3:

Schuldenstände im Euro-Raum

2010, in Prozent des BIP

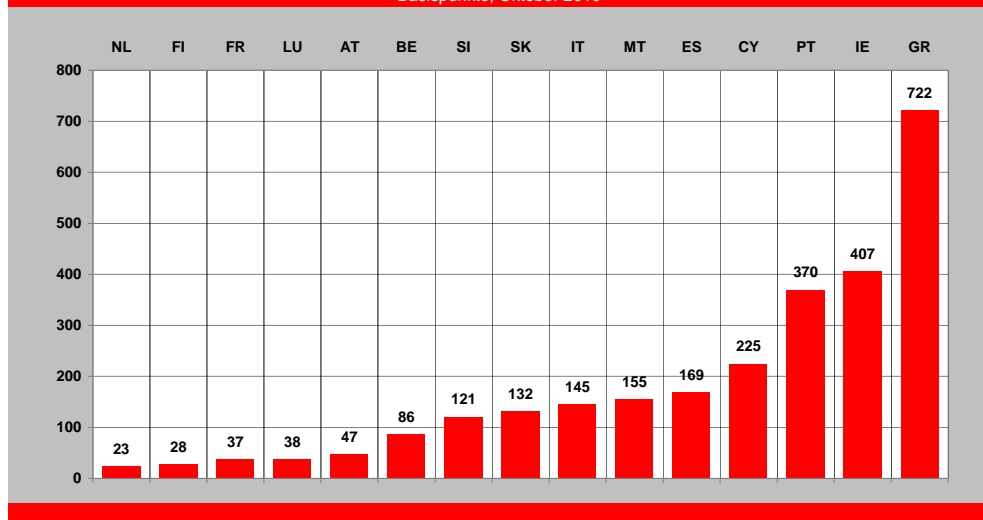


Wenn es denn so etwas wie eine „deutsche Stabilitätskultur“ gibt, dann scheint sie – jedenfalls gemessen am statistischen Ergebnis, das allenfalls gehobener europäischer Durchschnitt ist – zumindest nicht „mythisch“ oder gar „monsterhaft“ zu sein.

Dennoch traut und spricht man sie den Deutschen offenbar zu, diese „Stabilitätskultur“, vor allem auch nach Ansicht der Kapitalmärkte. Denn wie sonst ließe sich z. B. der Benchmark-Status deutscher Bundesanleihen erklären, der gerade in diesen Monaten unübersehbar deutlich wird (vgl. Schaubild 4).

Schaubild 4:
Spreads gegenüber Bund

Basispunkte, Oktober 2010



„Stabilitätskultur“ – der Begriff

Geprägt hat den Begriff „Stabilitätskultur“ als erster der frühere Bundesbankpräsident Helmut Schlesinger: „Stabiles Geld braucht nicht nur eine stabilitätsorientierte Politik von Regierung und Notenbank. Sie braucht auch ein entsprechendes Verhalten der Wirtschaft, der Tarifpartner und der Konsumenten – gewissermaßen eine Stabilitätskultur in Öffentlichkeit und Politik.“¹²⁶

Notwendige Vorbedingung für „Stabilitätskultur“ war für Schlesinger also – ganz sicher zu Recht – eine unabhängige und strikt auf die Geldwertstabilität ausgerichtete Notenbank. Dieses erste Grundelement von „Stabilitätskultur“ wird heute in Europa wohl von niemandem mehr ernsthaft in Frage gestellt. Die Frage, ob die Unabhängigkeit und

¹²⁶ *Börsen-Zeitung*, 1. Februar 1992.

Stabilitätsorientierung der EZB Voraussetzung oder Hindernis für eine WWU-Governance ist, hat die Geschichte des Euro also schon beantwortet.

Aber für Schlesinger war die Unabhängigkeit und Stabilitätsorientierung der Notenbank jedoch nur notwendige, nicht aber hinreichende Vorbedingung für „Stabilitätskultur“. Hinzukommen muss ein gesellschaftlicher Konsens, dass Geldwertstabilität wünschenswert ist und dies zugleich eine unerlässliche Rahmenbedingung dauerhaft tragfähigen Wirtschaftens und damit auch den Erhalt des sozialen Friedens darstellt.

Geldwertstabilität – im Sinne von „Stabilitätskultur“ – ist also keineswegs nur ein Wert an sich. Geldwertstabilität ist vor allem auch Mittel zum Zweck. Und der dahinter stehende Zweck ist im Kern, langfristig orientiertes und dauerhaft tragfähiges Wirtschaften möglich zu machen. Denn ohne verlässlich stabile Preise würde einer solchen Langfristorientierung eine wesentliche Grundlage entzogen.

„Stabilitätskultur“ bedeutet also vor allem langfristig orientiertes wirtschaftliches Handeln – nicht nur „von heute auf morgen“, sondern bei den Entscheidungen von heute auch die Auswirkungen „übermorgen“ mit ein zu beziehen. Wenn man es etwas weniger pathetisch und im heute üblichen Sprachgebrauch formuliert, ist „deutsche Stabilitätskultur“ im Kern nicht mehr – aber eben auch nicht weniger – als wirtschaftliches Handeln möglichst nachhaltig auszurichten.

Und dass „Nachhaltigkeit“ die entscheidende Voraussetzung für die Governance des Euro-Raumes ist, wird heute in Europa wohl ebenfalls von niemandem mehr ernsthaft in Frage gestellt. Insofern wäre es sicher hilfreich, Missverständnisse zu vermeiden und die Kommunikation in Europa zu erleichtern, wenn als Voraussetzung für die Governance des Euro-Raums weniger von „deutscher Stabilitätskultur“ und mehr von „Nachhaltigkeit“ gesprochen würde. Die Komplexität der heutigen Probleme der Währungsunion und damit auch der jetzt notwendigen Entscheidungen würde dies allerdings zugegebenermaßen nicht verringern.

„Stabilitätskultur“ – das konkrete Beispiel

Zur Überwindung der tiefgreifenden Schuldenkrise im Euro-Raum und zur dauerhaften Absicherung der Stabilität des Euro liegen zahlreiche Vorschläge auf dem Tisch. Ein konkreter Vorschlag ist die Ausgabe von Gemeinschaftsanleihen als Ausweg aus der Krise und als neue, dauerhafte Grundlage der Fiskalpolitik im Euro-Raum.

Zurück geht die Idee der Gemeinschaftsanleihen auf das Brüsseler Forschungsinstitut Bruegel und die dortigen Ökonomen Jacob von Weizsäcker und Jacques Delpla.¹²⁷ Nach diesem Vorschlag sollen die Euro-Länder die Schulden gemeinsam aufnehmen, die für jeweils höchstens 60 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts stehen. Dafür wären sog. „blaue“ Anleihen vorgesehen. Alles was an Schulden darüber hinaus geht sollte jedes Land über eigene „rote“ Anleihen auf eigenes Risiko aufnehmen.

Der Vorteil – so die Verfechter dieser Idee: Die „blauen“ Gemeinschaftsanleihen hätten nicht nur eine hohe Bonität, sie wären darüber hinaus gegenüber Attacken gegen einzelne Länder immun und es würde ein Markt von über 5.000 Mrd. Euro geschaffen, der ähnlich groß und liquide wäre wie der Markt für US-Staatsanleihen. Selbst die heutigen AAA-Länder der Euro-Zone könnten hieraus also noch Vorteile erzielen.

Aber sind Gemeinschaftsanleihen tatsächlich ein Weg, der heute, morgen und übermorgen wirklich trägt und – im besten Sinne von „Stabilitätskultur“ eine nachhaltige Lösung bringt? Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, sollen hier einige einfache Analysen und Simulationen vorgestellt werden:

¹²⁷ Delpla Jacques, von Weizsäcker Jakob, *„The Blue Bond Proposal“*, Bruegel Policy Brief 2010/03, 6. May 2010;
http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbregel/1005-PB-Blue_Bonds.pdf

Ende 2010 wird sich bei den Schuldenständen und Schuldenstandsquoten in den Ländern des Euro-Raums nach der aktuellen Herbstprognose der EU-Kommission in etwa das folgende Bild ergeben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Schuldenstand 2010, Aufteilung in „blaue“ und „rote“ Schulden						
	in Mrd. Euro	in % des BIP	„blau“	„rot“	„blau“	„rot“
			in Mrd. Euro		Anteil in %	
Belgien	347,100	98,6	211,170	135,930	60,8	39,2
Deutschland	1.884,800	75,7	1.493,740	391,060	79,3	20,7
Irland	152,500	97,4	93,900	58,600	61,6	38,4
Griechenland	325,200	140,2	139,130	186,070	42,8	57,2
Spanien	676,900	64,4	630,800	46,100	93,2	6,8
Frankreich	1.615,800	83,0	1.168,700	447,100	72,3	27,7
Italien	1.841,600	118,9	928,870	912,630	50,4	49,6
Zypern	10,900	62,2	10,520	0,380	96,5	3,5
Luxemburg	7,300	18,2	7,300	0,000	100,0	0,0
Malta	4,300	70,4	3,660	0,640	85,2	14,8
Niederlande	379,500	64,8	351,420	28,080	92,6	7,4
Österreich	198,100	70,4	168,940	29,160	85,3	14,7
Portugal	141,900	82,8	102,860	39,040	72,5	27,5
Slowenien	14,600	40,7	14,600	0,000	100,0	0,0
Slowakei	27,800	42,1	27,800	0,000	100,0	0,0
Finnland	87,500	49,0	87,500	0,000	100,0	0,0
Euro-Raum	7.715,800	84,2	5.441,000	2.274,800	70,5	29,5

Die Schulden der Euro-Länder insgesamt liegen bei gut 7.700 Mrd. Euro und die Schuldenstandsquote erreicht mehr als 84%. Lediglich noch vier Länder – Luxemburg mit 18,2%, Slowenien mit 40,7%, die Slowakei mit 42,1% und Finnland mit 49,0% – überschreiten die 60%-Marke des Maastricht-Vertrages nicht. In Belgien (98,6%) und Irland (97,4%)

erreichen die Staatsschulden das Niveau des Bruttoinlandsprodukts. Und in Italien (118,9%) und Griechenland (140,2%) geht die Verschuldung sogar deutlich über die Wirtschaftsleistung hinaus.

Eine Aufteilung der Schulden gemäß der 60%-Regel des Bruegel-Modells der Gemeinschaftsanleihen würde insgesamt ein „blaues“ Schuldenvolumen von gut 5.400 Mrd. Euro und ein „rotes“ Schuldenvolumen von etwa 2.300 Mrd. Euro ergeben. Insgesamt könnten also gut 70% der Schulden der Euro-Staaten in „blaue“ Schulden umgewandelt werden. Nur 30% der Schulden entfielen auf „rote“ Bonds. Griechenland käme immerhin auf einen Anteil von über 40% „blauer“ Schulden, Irland auf gut 60%, Portugal auf mehr als 70%, und Spanien sogar auf über 90%.

Wenn die „blauen“ Bonds eine hohe Bonität genießen, könnte dieses Instrument also vor allem den aktuell besonders im Brennpunkt stehenden Ländern tatsächlich in erheblichem Umfang Entlastung verschaffen.

Die entscheidende Frage wird deshalb sein: Wie wird der Markt, wie werden die Rating-Agenturen diese „blauen“ Bonds bewerten? Im Kern geht es dabei dann darum, wer denn wie für diese „blauen“ Anleihen haftet. Die Antwort der Verfechter von Euro-Anleihen lautet, dass die Gemeinschaft der Euro-Staaten als Ganzes diese Haftung übernimmt. Aber was ist „die Gemeinschaft als Ganzes“? Deutschland als Ganzes oder Frankreich als Ganzes ist die Gemeinschaft der Steuerzahler dieser Länder repräsentiert durch den jeweiligen Souverän mit uneingeschränktem Budget- und Steuererhebungsrecht.

Eine solche „Gemeinschaft“ gibt es in Europa jedoch nicht. Deshalb werden sich die Rating-Agenturen und die Märkte bei der Einschätzung der Bonität der „blauen Anleihen“ mit dem Hinweis „die Gemeinschaft haftet als Ganzes“ ganz sicher nicht zufrieden geben und zufrieden geben können. Sondern sie werden fragen: Wer haftet denn ganz konkret wie? Diese Frage haben sie ja auch schon sehr nachdrücklich bei der Bewertung des Europäischen Stabilisierungsfonds (EFSF) gestellt.

Hier wurde nicht zuletzt deshalb die Haftung wie folgt klar geregelt. Im EFSF entsprechen die Einzahlungen und auch die Haftung der Mitgliedstaaten ihrem jeweiligen Anteil am Kapital der Europäischen Zentralbank. Aber das allein hat nicht gereicht, um ein AAA-Rating für den Fonds zu erhalten. Deshalb haftet im Fonds jedes Land für das 1,2-fache seines Beitrags und zudem zahlt der Fonds seine Mittel nicht vollständig aus, sondern behält stets eine Haftungsreserve ein. Eine klarere Haftungsregel als „die Gemeinschaft als Ganzes“ dürfte für ein AAA-Rating der „blauen“ Bonds also unerlässlich sein. Denn ohne AAA-Rating wäre das Instrument „Gemeinschaftsanleihe“ ganz sicher politisch nicht konsensfähig und machte auch wirtschaftlich keinen Sinn.

Tabelle 2: Haftungsverteilung für „blaue“ Schulden nach EZB-Kapitalanteilen						
	Anteil am EZB-Kapital in %	Haftung in Mrd. Euro			Schulden tatsächlich	Differenz zu Haftung
		„blau“	„rot“	insgesamt	In Mrd. Euro	
Belgien	3,4755	189,100	135,930	325,030	347,100	-22,070
Deutschland	27,1341	1.476,370	391,060	1.867,430	1.884,800	-17,370
Irland	1,5915	86,590	58,600	145,190	152,500	-7,310
Griechenland	2,8154	153,190	186,070	339,260	325,200	14,060
Spanien	11,8883	647,390	46,100	693,490	676,900	16,590
Frankreich	20,3767	1.108,700	447,100	1.555,800	1.615,800	-60,000
Italien	17,9056	974,250	912,630	1.886,880	1.841,600	45,280
Zypern	0,1962	10,670	0,380	11,050	10,900	0,150
Luxemburg	0,2503	13,620	0,000	13,620	7,300	6,320
Malta	0,0906	4,930	0,640	5,570	4,300	1,270
Niederlande	5,7144	310,920	28,080	339,000	379,500	-40,500
Österreich	2,7821	151,380	29,160	180,540	198,100	-17,560
Portugal	2,5080	136,460	39,040	175,500	141,900	33,600
Slowenien	0,4711	25,630	0,000	25,630	14,600	11,030
Slowakei	0,9935	54,060	0,000	54,060	27,800	26,260
Finnland	1,7966	97,760	0,000	97,760	87,500	10,260
Euro-Raum	100,0000	5.441,000	2.274,800	7.715,800	7.715,800	0,000

Wie eine solche Haftungsregel ausgestaltet sein müsste, um ein Höchststrating für die Gemeinschaftsanleihen überhaupt erhalten zu können, und welche Konsequenzen sich für die *Governance* im Euro-Raum daraus ergeben würden, wird in nachfolgenden Simulationen deutlich.

In einem ersten Schritt wird für die Aufteilung der Haftung für das Gesamtvolumen der „blauen“ Anleihen in Höhe von 5.441 Mrd. Euro der

Haftungsschlüssel des EFSF – also die Kapitalanteile der Länder an der Europäischen Zentralbank – angewandt. (Dabei bleiben die zusätzlichen Haftungskomponenten im EFSF – 120%-Haftung und Barreserve – ausgeblendet.) Zusammen mit der jeweils individuellen Haftung für die „roten“ Schulden ergibt sich die Gesamthaftung der einzelnen Staaten in einem solchen Regime (vgl. Tabelle2).

Stellt man dieses Haftungsregime aber der tatsächlichen Situation der Verschuldung Ende 2010 – bei der jeder Staat in vollem Umfang für die jeweils eigenen Schulden haftet – gegenüber, dann ergibt sich ein zunächst sehr überraschendes Ergebnis.

Denn in einem solchen Regime würden Staaten wie Deutschland (-17,37 Mrd. Euro), Frankreich (-60,00 Mrd. Euro), die Niederlande (-40,50 Mrd. Euro), Österreich (-17,56 Mrd. Euro) und Belgien (-22,07 Mrd. Euro) gegenüber dem *Status Quo* sogar in ihrer Haftung entlastet! Auch Irland (-7,31 Mrd. Euro) würde eine minimale Entlastung erfahren. Aber nicht nur Länder wie Luxemburg (+6,32 Mrd. Euro), Slowenien (+11,03 Mrd. Euro), die Slowakei (+26,26 Mrd. Euro) und Finnland (+10,26 Mrd. Euro), auch Länder wie Spanien (+16,59 Mrd. Euro), Portugal (+33,60 Mrd. Euro), Italien (+45,28 Mrd. Euro) und sogar Griechenland (+14,06 Mrd. Euro) müssten dafür zusätzliche Haftung übernehmen. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Haftungsregime für ein AAA-Rating der „blauen“ Anleihen nicht ausreichen kann.

Aber, was sind die Ursachen für dieses Ergebnis? Maßgeblich hierfür sind verschiedene Faktoren. Denn einerseits wird mit einem solchen Regime implizit die 60%-Marke des Maastricht-Vertrages nicht zur Obergrenze, sondern zum Regelfall der Verschuldung der Euro-Staaten gemacht. Praktisch alle Länder, die (noch) unter der 60-Prozent-Marke liegen, müssten erheblich mehr Haftung übernehmen. Für Luxemburg, Slowenien und die Slowakei würde sich das Haftungsvolumen gegenüber dem *Status-Quo* – also bei der Haftung nur für die eigenen Schulden – nahezu verdoppeln.

Die andere Ursache ist in dem gewählten Verteilungsschlüssel zu suchen. Denn der Anteil eines Landes am EZB-Kapital bestimmt sich einerseits

aus dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und andererseits aus der Einwohnerzahl. Länder mit vergleichsweise niedriger Wirtschaftskraft je Einwohner werden durch diesen Schlüssel in einem solchen Haftungsregime – wenn man so will – benachteiligt. Genau dies gilt in der hier vorgestellten Simulation vor allem für Griechenland, Portugal, Spanien und auch Italien.

Also könnte es nahe liegen, einen anderen Schlüssel zur Verteilung der Haftung zu verwenden. Nimmt man nur die Bevölkerungszahl, wird dieser Negativeffekt gerade für die Krisenländer jedoch noch viel größer (vgl. Tabelle 3). Vor allem die Länder mit der höchsten Bonität würden in ihrer Haftung nochmals deutlich stärker entlastet: Deutschland -140,14 Mrd. Euro, Frankreich -102,45 Mrd. Euro, Niederlande -78,19 Mrd. Euro, Österreich -30,68 Mrd. Euro. Für ein Höchststrating der Gemeinschaftsanleihen würde diese Haftungsverteilung also auch nicht reichen.

Tabelle 3: Haftungsverteilung für „blaue“ Schulden nach Bevölkerungsanteilen						
	Bevölkerungs- anteil in %	Haftung in Mrd. Euro			Schulden tatsächlich	Differenz zu Haftung
		„blau“	„rot“	insgesamt		
Belgien	3,2785	178,390	135,930	314,320	347,100	-32,780
Deutschland	24,8778	1.353,600	391,060	1.744,660	1.884,800	-140,140
Irland	1,3576	73,870	58,600	132,470	152,500	-20,030
Griechenland	3,4215	186,160	186,070	372,230	325,200	47,030
Spanien	13,9557	759,330	46,100	805,430	676,900	128,530
Frankreich	19,5965	1.066,250	447,100	1.513,350	1.615,800	-102,450
Italien	18,3109	996,300	912,630	1.908,930	1.841,600	67,330
Zypern	0,2425	13,190	0,380	13,570	10,900	2,670
Luxemburg	0,1511	8,220	0,000	8,220	7,300	0,920
Malta	0,1256	6,820	0,640	7,460	4,300	3,170
Niederlande	5,0217	273,230	28,080	301,310	379,500	-78,190
Österreich	2,5411	138,260	29,160	167,420	198,100	-30,680
Portugal	3,2307	175,780	39,040	214,820	141,900	72,980
Slowenien	0,6204	33,750	0,000	33,750	14,600	19,150
Slowakei	1,6462	89,570	0,000	89,570	27,800	61,770
Finnland	1,6222	88,270	0,000	88,270	87,500	0,770
Euro-Raum	100,0000	5.441,000	2.274,800	7.715,800	7.715,800	0,000

Stellt man beim Haftungsschlüssel allein auf das Bruttoinlandsprodukt ab, wird das Problem ebenfalls nicht gelöst. Denn dann würden die Lasten allein den Ländern zugeschoben, die wie Luxemburg, Slowenien, die Slowakei und Finnland beim Schuldenstand heute noch nicht die 60-Prozent-Marke erreicht haben (vgl. Tabelle 4).

Erzielbar wäre ein AAA-Rating für die Gemeinschaftsanleihen letztlich nur, wenn in einem solchen Regime im Ergebnis vor allem die Länder mit der heute bereits höchsten Bonität explizit und systematisch für die „blauen“ Anleihen überproportional viel Haftung übernehmen, um Länder mit schwächerer Bonität explizit und systematisch in ihrer Haftung zu entlasten. Genau dies ist das Prinzip des EFSF, wie es dort mit der 120%-Haftung zum Ausdruck kommt. Und in einem solchen Krisenmechanismus gibt es zu dieser solidarischen Haftung der „Stärkeren“ für die „Schwächeren“ auch keine Alternative. Dem Grundsatz der Nachhaltigkeit entspricht ein solches Regime jedoch nicht. Vor allem deshalb trifft die Idee der Gemeinschaftsanleihe als Grundprinzip einer neuen *Governance* für den Euro-Raum in Deutschland auch auf so deutlichen Widerspruch.

Tabelle 4: Haftungsverteilung für „blaue“ Schulden nach BIP-Anteilen						
	BIP-Anteil in %	Haftung in Mrd. Euro			Schulden tatsächlich	Differenz zu Haftung
		„blau“	„rot“	insgesamt		
Belgien	3,8371	208,780	135,930	344,710	347,100	-2,390
Deutschland	26,7334	1.454,560	391,060	1.845,620	1.884,800	-39,180
Irland	1,7089	92,980	58,600	151,580	152,500	-0,920
Griechenland	2,5583	139,200	186,070	325,270	325,200	0,070
Spanien	11,5706	629,560	46,100	675,660	676,900	-1,240
Frankreich	21,3939	1.164,050	447,100	1.611,150	1.615,800	-4,650
Italien	17,0723	928,900	912,630	1.841,530	1.841,600	-0,070
Zypern	0,1893	10,300	0,380	10,680	10,900	-0,220
Luxemburg	0,4384	23,850	0,000	23,850	7,300	16,550
Malta	0,0650	3,540	0,640	4,180	4,300	-0,120
Niederlande	6,4330	350,020	28,080	378,100	379,500	-1,400
Österreich	3,0731	167,210	29,160	196,370	198,100	-1,730
Portugal	1,8766	102,110	39,040	141,150	141,900	-0,750
Slowenien	0,3935	21,410	0,000	21,410	14,600	6,810
Slowakei	0,7209	39,220	0,000	39,220	27,800	11,420
Finnland	1,9358	105,330	0,000	105,330	87,500	17,830
Euro-Raum	100,0000	5.441,000	2.274,800	7.715,800	7.715,800	0,000

Schlussbemerkungen

Im Kern steht Europa heute vor zwei Problemen, die zudem noch eine geradezu klassische Dilemma-Situation beinhalten: Denn einerseits muss für die aktuelle Krise eine Lösung gefunden werden. Und hier hilft nur der solidarische Beistand der Mitgliedstaaten. Aber das allein kann keinesfalls der Normal- oder Dauerzustand sein. Deshalb kommt es jetzt darauf an, nicht nur Solidarität in der Krise zu üben, sondern gleichzeitig auch einen Weg aufzuzeigen, wie solche Krisen in Zukunft – Stichwort: Nachhaltigkeit – möglichst vermieden werden können.

Der Europäische Rat von Dezember 2010 hat hierfür wichtige Weichen gestellt. Um wieder auf einen dauerhaft tragfähigen, also nachhaltigen Kurs der öffentlichen Finanzen zu kommen, braucht es einerseits glaubwürdige Strategien zur Konsolidierung der Staatshaushalte in fast allen Mitgliedstaaten. Erforderlich sind darüber hinaus eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie eine neue Qualität politischer und fiskalischer Koordinierung zwischen den Euro-Ländern.

Dies betrifft nicht zuletzt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Auch hier ist mehr Koordinierung und Überwachung erforderlich. Um Strukturschwächen zu beheben und Wachstumspotentiale zu erschließen, könnten schließlich auch Strukturhilfen der Euro-Länder sinnvoll sein. Dies wäre sicher ein besserer, „nachhaltiger“ Ansatz zu einer europäischen Solidarität auch nach der Krise als der Einstieg in eine dauerhafte Transferunion, wie er mit der Einführung von Euro-Anleihen festgeschrieben würde.

AUF DEM WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSREGIERUNG?

DENISE FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY

Das Streben nach einer Wirtschaftsregierung entspricht dem Wunsch der Europäer für die Europäische Union ein legitimes, transparentes und schnell reagierendes Leitungsgremium zu schaffen. Allein schon der Begriff „Regierung“ setzt politische Verantwortung und die Notwendigkeit einer klaren Strategie voraus. Was haben wir heute? Eher eine Gouvernanz. Es fehlt dem Begriff an Genauigkeit, er bezeichnet einen komplexen Gegenstand, der auch in einem anderen Bereich verwendet wird, nämlich im Unternehmen, wo mit ihm die Art der Aufteilung von Entscheidungsbefugnissen beschrieben wird. Auf europäischer Ebene bezeichnet Gouvernanz einen zusammenhängenden Komplex an Regeln und Institutionen, welche die Koordination zwischen den nationalen Regierungen ermöglicht (zwischenstaatliche Koordination). Im Gegensatz dazu bezieht sich der Begriff der Wirtschaftsregierung auf eine einheitliche Legitimierung von politischer Natur, die von einem klar definierten *Leadership* verkörpert wird, das in der Demokratie auf einem durch das Volk erteiltem Mandat beruht und über eine Exekutivgewalt verfügt, die es ihr ermöglicht, ihre Entscheidungen umzusetzen.

Die europäische Gouvernanz ist heutzutage das Ergebnis einer Diversifizierung der Kompetenzen, von der wir Beispiele im wirtschaftlichen Bereich anführen werden; die zahlreichen institutionellen besonderen Übereinkünfte nehmen die unterschiedlichsten Formen an:¹²⁸

- Je nach Zuständigkeitsbereich: für die Wirtschaftspolitik ist beispielsweise der Ecofin-Rat zuständig, der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der siebenundzwanzig Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der im engeren Kreis die Eurogruppe bildet, eine informelle Institution, welche die siebzehn Staaten der Wirtschafts- und Währungsunion (Eurozone) betrifft;
- Je nach den Entscheidungsarten: Bestimmte Kompetenzen werden an unabhängige Behörden übertragen (EZB für die

¹²⁸ Doutriaux Yves und Pluchart Jean-Jacques, *Eurogouvernance & Euromanagement*, Editions Eska, 2010.

Währungspolitik). In den anderen Bereichen gilt es ein Gleichgewicht der Befugnisse erst noch herzustellen: So steht beispielsweise das legislative Initiativrecht der Kommission zu, doch das Parlament und der Rat (der Minister) übernehmen die Rolle der Orientierungshilfe bei der Erstberatung. Die gesetzgeberische Gewalt wird an das Parlament und an den Ministerrat bei dem Mitentscheidungsverfahren übertragen, und in allen anderen Fällen allein an den Ministerrat. Die Kontrollgewalt wird zwischen der Kommission und dem Rat aufgeteilt (für den Stabilitäts- und Wachstumspakt erstattet die Kommission dem Rat Bericht, der gegebenenfalls über eventuell anstehende Sanktionen befindet). Die Exekutivgewalt ist zwischen dem Rat, der über externe Fragen befindet und sich den aktuellen Fragen stellt, und der Kommission aufgeteilt, die auf die gemeinschaftlichen Verwaltungsstrukturen zurückgreifen kann. Dann der in den Gründungsverträgen nicht vorgesehene Europäische Rat (auf Ebene der Staats- und Regierungschefs), der mindestens zweimal pro Jahr, stets am Ende eines Semesters, zusammen tritt; er erstattet dem Parlament Bericht und kann Anweisungen erteilen, vor allem zu wirtschaftlichen Themen, sowohl der Kommission als auch dem Ministerrat.

Die europäische Gouvernanz weist Mängel auf, die mit der derzeitigen Krise offenkundig geworden sind, und die danach verlangen, mithilfe von zwei Reformen, einer Finanzreform und einer Haushaltsreform und dabei auch der Einführung eines Krisenverwaltungsmechanismus im Falle der Verschuldung einer der Mitgliedsstaaten, umgestaltet zu werden. Sind solche Nachbesserungen ausreichend, um die Stabilität der Europäischen Union und der Eurozone zu gewährleisten?

Wozu eine Wirtschaftsregierung? Die Mängel der Wirtschaftsgouvernanz

- *Das Scheitern der Lissabon-Strategie*

Die Lissabon-Strategie verfolgte das Ziel, die Europäische Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen mit einem Wachstum, das pro Jahr einen Rhythmus von 3% und einen Aufwand im Bereich Forschung

und Entwicklung von 3% des BIP anstrebe. Das potentielle Wachstum der EU wird auf 1 bis 1,5% geschätzt, während sich der Aufwand im Bereich Forschung und Entwicklung auf 1,9% des BIP beschränkt.

- *Die exzessiven Schwankungen des Euro*

Die Schwankungen wirken sich destabilisierend auf die Wirtschaften aus. Seit mit 1,514 Dollar der Höhepunkt am 25. November 2009 erreicht wurde, erfuhr der Euro während der ersten Staatsverschuldungskrise Anfang Juni 2010 eine Entwertung bis auf nahezu 1,18 Dollar. Darauf wurde er Anfang Oktober auf 1,4029 Dollar geschätzt, um mit der irischen Krise wieder auf 1,30 Dollar zurückzufallen. Da der Euro nach den Angaben der Kommission einen „unverhältnismäßig hohen Anteil der Wechselkursanpassungen auf der Welt abzufangen hat“, stellt er auf dem Wechselkursmarkt eine Anpassungsvariable dar und bekommt die Erschütterungen zu spüren, die mit der Staatsverschuldungskrise in Europa einhergehen.

- *Die europäische Krise der Staatsverschuldung im Rahmen der „Ausstiegskrise“*

Krise des Ausstiegs ... aus der Krise. Die Weltwirtschaft hat von 2007 bis 2009 eine Finanzkrise durchmachen müssen, die das weltweite BIP in die roten Zahlen gebracht hat (-1% in 2009), ebenso wie das BIP der meisten Länder mit Ausnahme von Schwellenländern wie China. Die Krise ist überstanden, denn die Wachstumsraten sind bis auf einige wenige Ausnahmen wieder positiv geworden. Bei den Staatsorganen und Zentralbanken, welche die Währungs- und Haushaltshebel bedient haben und die Stabilisierung des Finanzsystems durch massive Aktionen sichergestellt haben, war eine stark ausgeprägte Reaktionsbereitschaft zu spüren. Kaum war der Sturm überstanden, hatten sie für einen Rückzug aus dem Krisenszenario zu sorgen, indem nach und nach sämtliche Ankurbelungsmaßnahmen wieder zurückgefahren werden mussten, ohne dadurch den Wiederaufschwung zu beeinträchtigen. Eine *Exit strategy* musste das Wiederabflauen der Forderungspyramiden sicherstellen. Ein für die Schaffung von Vertrauen dringend notwendiges Wiederabflauen, in dem der Schlüssel zur Rückkehr zu finanzieller

Stabilität liegt. Der Ursprung der Krise ist – so wie bei jeder Krise – die Verschuldung, und bei der derzeitigen Krise die amerikanische Verschuldung, die Verschuldung der amerikanischen Haushalte. Man hätte annehmen können, es sei eben die Krise, die weltweit größte Krise, die Probleme bereitet, die den Ausstieg aus der Krise behindert und eine „Austrittskrise“ verursacht. Letztlich war in der Tat Europa der Kontinent, der seit dem Frühling 2010 an der Krise, und zwar vor allem an der Krise der Eurozone, zu leiden hatte und deshalb die Wiedereinführung von Sondermaßnahmen zur Stützung der Währung hinauszögerte und dadurch noch mehr Haushaltsschwierigkeiten hervorrief, was gar zu neuen Banken Krisen hätte führen können. Der Kindermund würde sagen, das ist ungerecht: Europa ist nicht für die Ursache der Krise verantwortlich und hat nur relativ wenige Wiederankurbelungsprogramme, die Quelle für Neuverschuldungen, in die Wege geleitet.

Die erste Erklärung für die europäische Krise beruht auf der Feststellung, dass sich die Eurozone einem asymmetrischen Schock ausgesetzt sah. Während der ersten Phase der Finanzkrise 2007-2009 hat die Europäische Zentralbank (EZB) durch eine Politik der schnellen Einspeisung von Barmitteln auf Schocks reagieren müssen, die alle Mitglieder der Zone gleichermaßen betrafen (symmetrische Schocks auf dem Interbank-Markt in Euro). Doch ab 2009 stellte sich die wirtschaftliche Lage je Land als sehr unterschiedlich heraus. Bestimmte Länder befanden sich plötzlich in einer Verschuldungssituation, die von ihren Kreditgebern, d.h. den Märkten als sehr brenzlich eingeschätzt wurde. Diese hatten bis dahin die Eurozone als einen Block betrachtet und hatten die Zinssätze für die Schuldverschreibungen der verschiedenen Staaten auf den Bund ausgerichtet, also auf den eher niedrigen deutschen Zinssatz, wodurch den meisten unter ihnen implizit gestattet wurde, ihre Verschuldung kostengünstig zu steigern. Die Krise der Eurozone brachte an den Tag, dass es für eine einheitliche Währung kohärenter Wirtschaftspolitiken bedarf. In der Eurozone darf es aufgrund des konsubstantiellen Ungleichgewichts zwischen der zentralisierten Währungspolitik der EZB und den zahlreichen Haushaltspolitiken der Mitgliedsstaaten, die lediglich flexibel untereinander koordiniert werden und dessen Schlussstein der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist, keinen

Policy mix (eine Kombinierung der jeweiligen Haushalts- und Währungspolitiken) geben. Ohne eine Organisation der europäischen Solidarität wurde der Euro von den verschiedenen Regierungen der Eurozone als ein kostenloses Gemeinschaftsgut angesehen. Jedes der Länder hat die Rolle eines blinden Passagiers an Bord eines Schiffes mit unvollständiger Besatzung übernommen, hat seine eigene Politik betrieben, ohne sich über die Auswirkungen auf seine Partner Gedanken zu machen. Die europäische Krise hatte bei den Staaten begonnen, deren Finanzen am wackeligsten waren (Griechenland, Irland), doch nach und nach wurden dadurch auch die anderen Länder mitgerissen. Die gesamte Eurozone vernahm den Warnschuss über eine drohende Staatsverschuldung und wurde dadurch zu Haushaltssparmaßnahmen gezwungen.

Aufgrund der Ausweitung der Krise wurden verschiedene Szenarien entwickelt, bei der auch der Ausschluss von bestimmten Ländern aus der Eurozone oder sogar der Aufbruch der Währungseinheit ins Auge gefasst wurden. Doch der Austritt aus dem Euro durch ein oder mehrere Länder oder gar der Wegbruch des Euro würden aufgrund der Verflechtung der wechselseitigen Schulden und Forderungen, die uns in einen Zustand gegenseitiger Abhängigkeit versetzt, einen enormen Schock auslösen. Derartige Hypothesen werden im vorliegenden Artikel nicht weiter verfolgt.

Sind die derzeit laufenden Umstrukturierungen ausreichend, um eine Wirtschaftsregierung herbeizuführen?

Die Entscheidungen der Europäischen Räte (der siebenundzwanzig Staats- und Regierungschefs), die am 20. Oktober 2010 und am darauffolgenden 16. und 17. Dezember in Brüssel zusammengetreten sind, sollen die Funktionsweise der Europäischen Union verändern. Die erste Entscheidung betrifft die Finanzreform und die zweite Entscheidung die Haushaltsreform.

- *Finanzreform*

Die Reform soll die von integrierten Behörden ausgehende finanzielle Aufsicht verstärken. Sie ist das Ergebnis von Verhandlungen, von Kompromissen zwischen den Staaten, für die Frankreich und Deutschland aufgrund ihres Gewichts im europäischen Gesamtzusammenhang eine vorherrschende Rolle gespielt haben. Eine Vereinbarung zwischen den Staaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament wurde erzielt, um ab Januar 2011 eine doppelte Überwachungsebene einzuführen:

- Neben der EZB, Bereitstellung eines europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), der die Aufgabe hat die europäischen Regierungen und Staatsorgane im Falle des Auftretens von makroökonomischen Ungleichgewichten, welche die finanzielle Stabilität zu gefährden drohen, zu warnen. Seine Stellungnahmen sind nicht bindend. Seine Rolle ist makroprudentiell. Die Idee besteht darin, beispielsweise der Entstehung von Immobilienblasen, wie die, aus denen die Schwierigkeiten der irischen und spanischen Banken hervorgegangen sind, vorzubeugen.
- Europa verfügt über drei europäische Aufsichtsbehörden: die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) mit Sitz in London, die in Frankfurt befindliche Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) sowie die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) mit Sitz in Paris. Sie alle bilden das Europäische System für die Finanzaufsicht mit einer mikroprudentiellen Rolle, das eine zentrale Rolle bei der Prävention und dem Umgang mit der besonderen Lage der in Schwierigkeiten geratenen Banken spielt. Die angeführten Behörden werden mit der Aufgabe betraut die europäischen Richtlinien in technische Begrifflichkeiten umzusetzen, um ein vereinheitlichtes Gesamtregelwerk, ein „*common rule-book*“ aufzustellen. Gleichzeitig erhalten sie Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden (in Frankreich, gegenüber der Finanzmarktaufsichtsbehörde „AMF“ und der Behörde für prudentielle Aufsicht „ACP“), die Streitigkeiten zwischen den nationalen Supervisoren beilegt. Dennoch wurde auf Antrag von Großbritannien vereinbart, dass die Mitgliedsstaaten gegen die Entscheidungen der europäischen

Supervisoren Einspruch einlegen könnten, sofern ihre Auswirkung auf die nationalen Haushalte zu massiv sei.

- *Haushaltsreform zur Abschaffung von Defiziten*

Sie umfasst derzeit zwei Elemente, diese beziehen sich auf:

- Stärkung der Wirtschaftsgouvernanz: Der Europäische Rat hat dem von Herman Van Rompuy verfassten Bericht zugestimmt, der vorsieht, die Überwachung der Politiken, welche bisher durch den Stabilitätspakt auf den Haushalt und die Staatsverschuldung beschränkt war, auszuweiten und die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verschärfen. Makroökonomische Ungleichgewichte wie Immobilienblasen, Außenhandelsdefizite, Wettbewerbsfähigkeitsunterschiede werden von der Europäischen Kommission überprüft. Sanktionen in Form von Sperrung der Bankdepots können zukünftig präventiv verlangt werden, sobald ein Land einen Weg einschlägt, der es zwangsläufig in exzessive Defizite treibt. Auf all diese Vorschläge hin wurde mit dem Parlament eine Verhandlungsperiode eröffnet, die es möglich machen sollte, im Sommer 2011 nach den entsprechenden Gesetzesänderungen abschließende Maßnahmen zu ergreifen. Bereits ab diesem Jahr wird eine Koordination der europäischen Haushalte durch ein „europäisches Semester“ erfolgen, durch das jeder Mitgliedsstaat dazu verpflichtet wird, seinen Haushaltsentwurf den anderen Partnern zwischen dem 15. und 30. April eines jeden Jahres vorzustellen, während die Annahme des Haushalts auf der nationalen Ebene erst sechs Monate später erfolgt.
- Ein permanenter Mechanismus zur Krisenverwaltung, um die finanzielle Stabilität der Eurozone zu erhalten. Im Anschluss an die griechische Krise wurde eine Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) geschaffen, um zumindest auf Staatsverschuldungskrisen adäquat reagieren zu können... bis 2013. Die Fazilität wurde mit einer Kreditkapazität von 440 Milliarden Euro dotiert, zu der noch Beiträge aus dem IWF und der Europäischen Union hinzukommen, also insgesamt 750 Milliarden Euro.¹²⁹ Die Krise Irlands im November 2010 hat eine

¹²⁹ Im Januar 2011 wird die Kommission im Namen der Europäischen Union Schuldverschreibungen im Wert von 5 Milliarden Euro im Rahmen der 17,6

schnelle Umsetzung erforderlich gemacht. Die auf den anderen Ländern lastenden Bedrohungen haben es erforderlich gemacht, dem Fonds bereits nach 2013 einen permanenten Charakter zu verleihen. Der Europäische Rat, der die siebenundzwanzig Staats- und Regierungschefs am 16. Dezember 2010 zusammengeführt hat, erteilte seine Zustimmung für eine Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:¹³⁰ „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Deutschland hatte darauf verzichtet, dem Textwerk noch eine weitere Einschränkung hinzuzufügen, nach der die Hilfeleistung nur in letzter Instanz erfolgen kann, das heißt, wenn ein Staat keinen Zugang zu Finanzmärkten mehr hat. Als Gegenleistung für seinen Verzicht hat Deutschland verlangt, dass die eventuelle Vergabe von Krediten an die Einführung von Haushaltssanierungsprogrammen gekoppelt wird. Und schließlich werden die Finanzminister von jetzt an bis März 2011 den genauen Inhalt des zukünftigen permanenten Krisenmechanismus gemäß den auf einem vorangegangenen Rat im November 2010 beschlossenen Prinzipien definieren: Als Gegenleistung für eine finanzielle Unterstützung muss ein Land, das Hilfe bezieht, einen umfangreichen Plan zur Strukturanpassung einführen, der eventuell an eine Schuldenumstrukturierung gebunden ist, an der sich bei einer schwerwiegenden Zahlungsunfähigkeit Privatinvestoren beteiligen können. „Kollektive Handlungsklauseln“ können für die Gläubiger zur Folge haben, dass sich die Bedingungen für die Rückzahlung ihrer Schulden verändern (Umschuldung, *haircuts* auf die Zinsen oder auf die Hauptschuld ...).

Milliarden, die im Jahr 2011 für die Unterstützung von Irland bereitgestellt werden, ausgeben. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) wird die erste Emission Ende Januar vornehmen.

¹³⁰ *Ohne das Verbot aufzuheben, demzufolge die WWU und ihre Mitgliedsstaaten nicht die Schulden anderer Staaten übernehmen dürfen (No Bail-out-Regel).*

- *Die Grenzen der Neuanpassungen*

In Anbetracht der Schwierigkeiten einer zwischenstaatlichen Verwaltung hat Tommaso Padoa-Schioppa beteuert: „Die Wirtschaftspolitik der Union mit der Koordinationsgewalt der nationalen Politiken in Einklang zu bringen ist illusorisch, denn da die Gewalt genau denjenigen übertragen wird, die sich ihr unterstellen sollen, erweist sie sich als unmöglich ...“. Seine Stellungnahme beweist die Ablehnung von Kontrollen und automatischen Sanktionen für die Staaten im Falle der Nichtbeachtung von Haushalts- und Verschuldungsregeln in der Eurozone. Auf der Grundlage einer deutsch-französischen Vereinbarung, die Mitte Oktober 2010 in Deauville unterzeichnet wurde, behalten sich die Regierungen vor, stets das letzte Wort zu haben, bevor den Staaten Sanktionen auferlegt werden. Ein anderes Beispiel: Die Schwierigkeiten, die Schwerfälligkeiten und Verzögerungen, die die Einführung des permanenten Mechanismus zur Schuldenkrisenverwaltung begleitet haben und nach wie vor begleiten. Es schien, als habe der Brüssler Gipfel vom 16. und 17. Dezember 2010 nur unzureichende Antworten auf die durch den neuen Stabilisierungsmechanismus aufgeworfenen Fragen gebracht: Sein genaues Ausmaß wurde nicht festgelegt, obwohl die EZB sich eine Erhöhung ihrer Kapazitäten wünschte, um die Finanzmärkte zuversichtlich zu stimmen; der Beitrag des privatwirtschaftlichen Sektors zur Entschuldung wurde nur sehr unklar vorgegeben. Außerdem drohe die schrittweise Vorgehensweise, die 2010 so aussah, dass man sich der Reihe nach um jedes der überschuldeten Länder kümmerte, in der Finanzwelt Unruhe zu verbreiten... vor allem wenn dazu die Herabstufung durch *Ranking*-Agenturen wie im Fall von Irland zusätzlichen Anlass gebe (die Verschuldung führte durch Moody's zu einer Herabstufung um fünf Stufen, von Aa2 auf Baa1). Gleichzeitig machte sich auch der IWF Sorgen über die Rückzahlungsfähigkeit des Landes, und darauf hinwies, dass die Banken Westeuropas, vor allem deutsche Banken, seiner Verschuldung ausgesetzt seien. Die Union muss früher eingreifen, um einem Land zu helfen, das in Schwierigkeit geraten ist, anstatt erst eine Liquiditäts- oder Zahlungsunfähigkeitskrise abzuwarten.

In einem solch ungenauen, unklar abgesteckten Rahmen, in dem sich die europäische Gouvernanz nur tastend vorwärts bewegen konnte, erschien

die EZB als der glaubwürdigste Ausweg, um die Märkte während der irischen Krise Ende November 2010 zu stabilisieren. Allein agierend war die EZB zu schnellen und klaren Antworten auf die Besorgnisse der Märkte in Anbetracht der zunehmenden Schwierigkeit der Banken in den schwächsten europäischen Staaten, Liquiditäten zu erhalten in der Lage. Sie hat auch am 2. Dezember die Beibehaltung der auslaufenden unbegrenzten Refinanzierungsmöglichkeit der Banken der Eurozone zu einem festen Zinssatz bis mindestens April 2011 verkündet. Sie hat sich nicht, wie die FED, auf eine Politik des massiven Aufkaufs von Aktiva eingelassen und blieb zugleich auf dem Sekundärmarkt für Staatsanleihen des irischen und portugiesischen Staates präsent. Die beschriebenen Maßnahmen haben zur Entspannung der Schuldverpflichtungen der Länder an der Peripherie beigetragen, so wie dies bereits während der griechischen Krise der Fall gewesen war, da die EZB die staatlichen Wertpapiere der besagten Länder aufgekauft hatte. Seit dem Beginn der Finanzkrise im August 2007 und während ihrer gesamten weiteren Entwicklung hat sie die Versorgung der Märkte mit Liquiditäten sichergestellt, während der Interbankenmarkt gesperrt war. Die EZB hat auch am 16. Dezember 2010 eine Erhöhung ihres Kapitals beschlossen, indem sie es von 5,76 auf 10,76 Milliarden Euro erhöht hat. Ihre Bilanz hat sich seit drei Jahren verdoppelt und sie hat sich auf neue Aktivitäten eingelassen, in dem sie Ende 2010 Schuldtitel von Griechenland, Irland und Portugal zu einem Betrag von 73,5 Milliarden aufgekauft hat. Durch die Verdopplung ihres Kapitals möchte die EZB den Politikern zu verstehen geben, dass die Aufkäufe von Schuldverschreibungen, die sie sich genötigt sieht vorzunehmen, nicht ohne Risiko sind. Deutschland und Frankreich haben ihre Unterstützung bekundet, obgleich die beiden Länder zusammen über ihre Zentralbanken ein Drittel des Kapitals der EZB ausmachen.

Die Überlegenheit der von einem unabhängigen Akteur getroffenen Entscheidungen ist, sowohl in Bezug auf ihre Geschwindigkeit als auch auf ihre Transparenz, im Vergleich zu Entscheidungen, für welche die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission aufgeteilt sind, und für die durch ein Parlament abgestimmt werden muss, oder anders gesagt, die Überlegenheit einer föderalen

Entscheidung über eine Entscheidung, die aus einer mühselig ausgehandelten Koordination hervorgegangen ist, augenfällig.

Zugang zur Wirtschaftsregierung

Die Unvollständigkeit des Maastrichter Vertrags auf Grund tiefgreifender europäischer Umwälzungen (Ende der Sowjetunion, deutsche Wiedervereinigung) ist zu bedauern. Der Vertrag hätte sich sehr für strukturelle Veränderungen geeignet, hat aber die Eurozone in ein konsubstantielles Ungleichgewicht zwischen der föderalen Währungspolitik und den nationalen Haushaltspolitiken gestürzt. Somit kann der Haushalt das Mittel zur Annäherung an eine Wirtschaftsregierung sein, welches zugleich eine Vertiefung der Union mit sich bringt.

- *Der Weg des Haushaltsföderalismus*

Reine Erwägungen der wirtschaftlichen Rationalität würden zur schnellstmöglichen Annahme eines Haushaltsföderalismus, nach dem Modell des Währungsföderalismus, drängen. Eine Institution würde unabhängig die Haushalte der Länder der Eurozone verwalten. Sie wäre, anders gesagt, das fehlende Ergänzungsstück zum Maastricht-Vertrag. Es würde als Mittel dienen, Transfers zwischen den Regionen zu vollbringen und damit auf asymmetrische Schocks zu reagieren oder um Schulden auf die Föderation aufzunehmen, um Investitionen durchzuführen und vielleicht auch um eine Wiederankurbelungspolitik durchzuführen. Dergleichen ist nur möglich, wenn hierzu ein entsprechend hohes Budget zur Verfügung steht. Die aktuelle Schwäche des europäischen Haushalts¹³¹ belegt, dass eine föderale Struktur wahrscheinlich von der Bevölkerung in absehbarer Zeit nicht akzeptiert werden würde. Sie gälte als ein Zeichen der Auflösung der nationalen Souveränitäten. Die Befürchtungen Souveränität einzubüßen wären vor allem deshalb so

¹³¹ *Eine Vereinbarung wurde schließlich zwischen dem Parlament und der Kommission über den Haushalt 2011 erzielt, doch die drei hauptsächlichsten Länder Deutschland, Großbritannien und Frankreich haben sich verbündet, um den Haushalt bis 2020 mit dem Argument einzufrieren, dass sich der europäische Haushalt nicht der allgemeinen Budgetstrenge entziehen könnte.*

groß, weil bestimmte Länder wissen, dass sie grundsätzlich die Erbringer von Hilfeleistungen zu sein hätten, während andere grundsätzlich die Empfänger von Hilfeleistungen wären. Schon Otmar Issing schrieb jüngst über die Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Die Aufgabe oder die Einschränkung des *No Bail-out*-Prinzips kommt einer Einladung gleich, stets auf Kosten Dritter über den eigenen Verhältnissen zu leben. Daraus folgt die Notwendigkeit die Währungsunion in eine Transferunion umzuwandeln. Dies wiederum brächte eine Veränderung des Prinzips der Währungsunion mit sich.“¹³² Frau Birgit Homburger, die Vorsitzende der liberalen Fraktion, erklärte ihrerseits, dass ein „Länderfinanzausgleich“ auf europäischer Ebene, eine Übertragung des Systems des Finanzausgleichs zwischen den armen und den reichen Bundesländern, verhindert werden müsse.

In Ermanglung eines sofortigen Haushaltsföderalismus zeichnen sich zwei Möglichkeiten ab, um den Warnmeldungen über derzeitige europäische Staatsverschuldungen ein Ende zu setzen und zu einem längerfristigen Plan überzugehen. Dabei setzt die eine allein auf Wettbewerb, die andere auf Solidarität, doch beide stoßen schnell an ihre Grenzen.

- *Der Weg des reinen Wettbewerbs*

Die Heterogenität der Länder in der Eurozone, aufgrund ihrer unterschiedlichen Kulturen, ihrer sozialen Modelle, ihre öffentlichen Ausgabenniveaus und ihrer Sprachen, macht es nicht möglich einen Bundesstaat nach amerikanischem Vorbild zu schaffen. Doch durch die Einhaltung von zwei Bedingungen steht eine derartige Vielfalt einer einheitlichen Währung nicht im Wege: Anwendung einer sehr strikten Haushaltsdisziplin (Erneuerung des Stabilitätspakts) und Einführung von umfassender wirtschaftlicher Flexibilität. Die vorgeschlagene Lösung kann als eine Bestrafung derjenigen unvorsichtigen Länder betrachtet werden, die von den gemeinschaftlich definierten Haushalts- und Staatsverschuldungsnormen abweichen. Ein solcher Verstoß gegen die Regeln resultiert aus einem Umgang mit öffentlichen Geldern, bei dem

¹³² Issing O., „Gefahr für die Stabilität“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, „Faz Net“ vom 19.11.2008.

exzessive Betriebsausgaben hingenommen, soziale Vorteile unvorsichtig zugesprochen oder Staatsverschuldungen durch Verschuldungen auf dem Immobilien- oder Banksektor abgelöst werden. Die Bestrafung richtet sich in erster Linie an die Staaten auf der Grundlage eines gestärkten Stabilitätspakts, der – bei Feststellung eines Verstoßes gegen die Normen – zu automatischen Sanktionen unterschiedlicher Art führt: Geldstrafen, Wahlrechtsentzug für die Vertreter der betroffenen Länder innerhalb der europäischen Institutionen, gar der Ausschluss eines Landes aus der Währungsunion. Doch die Bestrafung wird auch auf die Bürger ausgeweitet. Die Flexibilität im Falle des Vorhandenseins von nationalen Währungen führt zu Währungsentwertungen, welche die Wettbewerbsunterschiede auffangen, und vor allem aber die unterschiedlichen sozialen Vorteile verwischen. Solche Währungsentwertungen sind bei einer einheitlichen Währung verboten. Die Flexibilität muss sich folglich auf die Preise auswirken. Wenn ein Land an Wettbewerbsfähigkeit verliert, so müssen seine Aktiva, seine Gehälter, seine Renten und Beihilfen, wenngleich nicht von ihrem absoluten Wert her, so doch von ihrem relativen Wert her, im Vergleich mit den Leistungen der wettbewerbsfähigeren Länder, sinken.¹³³ Auf eine solche interne Abwertung greifen heutzutage, selbst in absoluten Werten, die Länder zurück, die am stärksten von der Schuldenkrise betroffen sind: Griechenland hat die Gehälter seiner Beamten gekürzt, Irland seinen Mindestlohn, während Spanien analoge Maßnahmen ins Auge fasst. So betrachtet muss die Strafe auch auf Gläubiger ausgeweitet werden, die als unvorsichtig gelten. Da bisher stets die Gemeinschaft für die Kosten der Krise aufkommen musste, wird nach einer gerechteren Lösung gesucht. Deshalb müsste beim nächsten permanenten Krisenbeilegungsmechanismus in der Eurozone eingeplant werden, dass die Schuldinhaber für einen Teil der Verluste aufkommen müssen.

Die reine Wettbewerbsperspektive, die zur Einplanung von Bestrafungen führt, stößt gegen Grenzen, sowohl was die Staaten betrifft (wie sollten sie Schulden zurückzahlen, die durch Strafgebühren noch höher geworden sind?), als auch die Ebene der Bürger (die Ärmsten durch die Kürzung der schwächsten Gehälter zur Kasse zu bitten, würde dies nicht

¹³³ *Die einzige Ausflucht besteht in der Suche nach Wettbewerbsnischen.*

zu sozialen Unruhen führen?). Die Restrukturierungsanktion für Staatsverschuldungen birgt die Gefahr des Entstehens eines Szenarios in sich, wie wir es von den Lehman Brothers kennen. In Europa und überall auf der Welt haben die großen institutionellen Investoren und Versicherungsunternehmen ihren Wertpapierbestand mit eben solchen Papieren gefüllt. Wer sollte es ihnen auch vorwerfen? Wurden Anlagen in Form von staatlichen Wertpapieren nicht lange Zeit als Form der Anlage für den verantwortungsbewussten Familienvater betrachtet? Sobald ihre Guthaben doch einmal zusammenschmolzen, mussten sie eben überstürzt ihr Geld abheben. „Davon auszugehen, Stabilität ließe sich allein durch Regeln, Verordnungen und bürokratische Sanktionen in einem Land mit einem Mehrklassenwirtschaftssystemen auferlegen, entspringt einem Irrtum“¹³⁴. Die Situation würde in einem Europa, das sich durch Entbehren bestraft, während die USA, auf die ursprünglich die Krise zurückzuführen ist, nach wie vor den Wiederaufschwung betreiben, erst recht nicht gut aufgefasst werden. Woher ein solcher Unterschied, der weder auf das Wachstum (das ist in Europa schwächer), noch auf die Arbeitslosenquote im Nachbarland (um die 10%), noch auf die staatliche Verschuldungsrate (78% in den USA/ 84% in der Eurozone) zurückzuführen ist?

- *Der Weg der Haushaltssolidarität*

Die zweite Perspektive verfolgt den Ansatz den solidarischen Weg der solidesten europäischen Länder zugunsten der schwächsten vertiefen zu wollen. Sie würde es ermöglichen, den Staaten und den Obligationsinvestoren als Gegenleistung zu großzügigeren Hilfen Zwänge und überschaubare Verluste aufzuerlegen. Dies würde einen Europäischen Währungsfonds erforderlich machen, der den in Schwierigkeit geratenen Ländern anständige Bedingungen anbieten würde, damit sie ihre Zahlen wieder nach oben bringen können. Doch so wie die Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) eingerichtet wurde, droht sie die Länder, die auf ihn zurückgreifen, zu ersticken, indem er sie zwingt, zu schnell und gegen zu hohe Zinssätze Rückzahlungen zu leisten, mit der Auflage ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren, was ihre

¹³⁴ Fischer Joschka, Interview, *Le Figaro* vom 13.12.2010.

Situation noch verschlimmert. Es entspricht dem eigenen Interesse der starken Länder sich großzügiger zu zeigen, damit sich die Eurozone stabilisiert. Die Haushaltssolidarität kann vor allem durch eine gemeinschaftliche Verwaltung der nationalen Haushalte oder durch die Emission von europäischen Verschuldungen zum Ausdruck kommen.

Die gemeinschaftliche Verwaltung der nationalen Haushalte würde es ermöglichen, eine gemeinschaftliche Vorstellung und gemeinschaftliche Verfahren für die Steuerung von Haushaltspolitiken zu definieren. Das neue Verfahren des „europäischen Semesters“, das 2010 entschieden wurde, geht in diese Richtung, doch seine Anwendung verlangt nach einer Überwachung. Sollte es sich unter dem Vorwand einer solchen Überprüfung darum handeln, anzuordnen, was annehmbar und was nicht annehmbar ist, wäre dies eine Möglichkeit, um ein Haushaltsintegrationsszenario einzugehen. Geht es dabei allein um Anmerkungen und Verwarnungen, würde somit allein eine gemeinschaftliche Form der Verwaltung von Haushaltspolitiken eingeführt werden. Zwei Maßnahmen würden die beschriebene Methode stützen: Die Harmonisierung der Haushaltskalender, um einen Vergleich zwischen verschiedenen Haushalten herstellen zu können und die öffentliche Evaluierung der Haushalte bei gleichzeitiger Analyse der Aspekte, die zwischen den Mitgliedsstaaten konvergieren oder divergieren.

Die gemeinschaftliche Verwaltung der Verschuldung der Eurozone würde es ermöglichen, die aktuelle Segmentierung der nationalen Schuldverschreibungsmärkte zu verhindern. In einer ersten Anlaufphase könnte der EFSF, der momentan lediglich den in Schwierigkeit geratenen Staaten Geldmittel leihen kann, indem er selbst auf den Märkten entleiht, ihnen ihre Schulden aufkaufen. Doch ein umfassenderes Projekt wurde vom Vorsitzenden der Eurogruppe vorgestellt: Er wünscht sich die Einführung von Euro-Schuldverschreibungen, um in Europa einen homogenen Staatsschuldverpflichtungsmarkt zu schaffen, der mit dem der USA vergleichbar wäre. Die Euro-Bonds würden ein Instrument darstellen, das gleichzeitig dazu dienen würde, dem teilweise irrationalen Verhalten der Märkte vorzubeugen. Während Luxemburg, Belgien, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland für ein solches Vorhaben

sind, scheitert es an der Weigerung Frankreichs und Deutschlands, also der beiden wichtigsten Länder. Die beiden Länder verfügen über die niedrigsten Zinssätze, befürchten aber Garantie für eine europäische Schuld zu übernehmen, die dann an die Stelle der Schuld eines schwächeren Landes tritt. Letzteres würde in die Gunst günstigerer Zinssätze gelangen, als wenn es auf den Märkten mit seiner nationalen Schuld auftreten würde, doch gerade die gefestigsten Länder befürchten dadurch für ihre eigene Verschuldung teurer bezahlen zu müssen. Dabei ist der Vorschlag nicht einmal darauf aus, die Gesamtverschuldung der Mitgliedsstaaten der Eurozone zu mutualisieren, sondern beabsichtigt lediglich, einen mutualisierten Prozentsatz der Verschuldung festzulegen, um nur auf diesen einen Bruchteil eine Reduzierung der Zinssätze möglich zu machen, während der Rest des Schuldbetrags weiterhin dem Gesetz des Marktes unterliegt.

Darauf könnte sich eine weitere Etappe anschließen: Integration der Nationalverschuldungen, die sich zugunsten einer öffentlichen europäischen Verschuldung auflösen würden. Eine Agentur mit dem Auftrag die Verschuldung der an dem Mechanismus beteiligten Länder auszugeben, würde dasselbe Modell übernehmen wie das, welches bereits für die Außenpolitik festgelegt wurde. Die Bereitstellung eines Instruments für die Verwaltung der öffentlichen Staatsverschuldung würde schließlich den nationalen Haushaltspolitiken übergeordnet werden. Die Verantwortung für die Festlegung der öffentlichen Finanzen eines jeden Mitgliedstaats würde an die Gemeinschaftsebene übertragen. Eine Abstimmung durch das Europäische Parlament wäre für die Staaten bindend. Eine solche Reform würde zu einem noch schwer zu schätzenden mittelfristigen Zeitpunkt zu dem Aufbau einer wirklichen politischen Struktur führen.

Doch ein Erfolg des solidarischen Wegs ist an eine notwendige Bedingung gekoppelt: die Schaffung von makroökonomischen Konvergenzen innerhalb der Eurozone. Der Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion hatte zu einer Annäherung der Inflationsraten (2%), der staatlichen Defizitsraten im Verhältnis zum BIP (3%), der staatlichen Verschuldungsraten im Verhältnis zum BIP (60%), der Leitzinsen der Zentralbanken (3%) geführt. Doch nach dem Beitritt zur Eurozone war

sehr bald ein allgemeiner Hang zur Nachlässigkeit zu beobachten. Der Euro hat die Industrien umgewälzt, die Kapitalströmungen, die Banken, die Preismechanismen, die Zahlungsbilanzen, ohne dass die europäische Gouvernanz hätte eingreifen können, gar die Bewegungen zu kanalisieren vermocht hätte. Die Divergenzen zwischen den Wirtschaften haben weiterhin zugenommen.

Letztlich muss bei der Auswahl zwischen einem Föderations- und einem Wettbewerbsmodell noch die genaue Stellung einer Wirtschaftsregierung, begründet auf der Solidarität zwischen den Staaten, unter der Voraussetzung des Strebens nach Konvergenz, erfunden werden. Der von den Entscheidungsträgern der Union vorgesehene Plan für Beschäftigung und Wachstum, der als „EU 2020“ bezeichnet wurde, sollte diese Konvergenz in eine Form bringen, vor allem um dem Steuer- oder Sozialdumping vorzubeugen, einer Quelle für interne Ungleichgewichte, die eine Bedrohung für die Stabilität des Euro darstellt.

- *Der politische Aspekt*

Bei dem Titel „Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung“ schwingt auch ein politischer Aspekt mit, der eine Entwicklung der bestehenden Institutionen mit einbezieht, und sie dabei klar voneinander unterscheidet, ohne den Eindruck zu erwecken, die Rolle der einen oder anderen unter ihnen zu stärken und dabei zu versuchen den Gegensatz zwischen geographischem Rahmen – zwischen den Siebenundzwanzig und den Siebzehn – zu vermeiden, indem der Gegensatz zwischen Integration und Koordination von Politiken umgangen wird.

Konkret würde dabei dem Europäischen Rat (den Siebenundzwanzig) eine immer wichtiger werdende Rolle zuteil werden, unter der Leitung seines Vorsitzenden Herman Van Rompuy. Er würde ein makro-ökonomisches *Leadership* übernehmen, durch das sich die Gouvernanz der Europäischen Union pragmatisch zu einer wahren Wirtschaftsregierung entwickeln würde. Die Vorbereitung der zum Funktionieren und der weiteren Entwicklung der Union erforderlichen Instrumente würde durch die Eurogruppe (die Siebzehn) in Verbindung zur EZB und dem europäischen Ausschuss für Systemrisiken, der bereits

die makroprudentielle¹³⁵ Aufsicht wahrnimmt, übernommen werden. Ein Wirtschaftsanalyserat nach dem Modell des amerikanischen *Council of Economic Advisors* würde hierzu seinen Sachverstand einbringen. Unmittelbar wäre der Europäische Rat für die Harmonisierung der Haushaltsverfahren und -zeitpläne der Mitgliedsländer verantwortlich, um die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, die Kommission und den ECOFIN-Rat mit in die Haushaltsdebatten einzubeziehen. Der Europäische Rat müsste die makroökonomische Aufsicht der EU stärken, indem er auch Kontrollen über die Privatverschuldung und die laufenden Zahlungsbilanzen mit einbezieht (die Probleme bezüglich der relativen Wettbewerbsfähigkeit aufwerfen). Er müsste auch einen Aktionsrahmen festlegen, um die Steuersysteme aneinander anzugleichen. In etwas weiterer Ferne müsste er für die wirtschaftlichen Belange eine gemeinschaftliche Außenstrategie festlegen, und dabei eine gemeinschaftliche Darstellung der Mitgliedsstaaten der Union finden.

Was der Kommission betrifft, so spielt sie eine ganz wesentliche Rolle, denn sie sorgt für ein effizientes Regelwerk. Sie müsste sich verstärkt einbringen, um die Lissabon-Strategie, die nach einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Investitionen in die Bildung, in die Innovation, die Infrastrukturen strebt, erneut anzukurbeln. Die gemeinsamen Technologieinitiativen (GTI) müssen weiter ausgearbeitet werden, um dadurch das Zugpferd einer europäischen Industriepolitik zu werden. Konkret müsste die Kommission Investitionssteigerungsziele für die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedsstaaten festlegen.

Die Einführung einer Wirtschaftsregierung setzt das Bestehen einer politisch vereinten Gemeinschaft voraus, wozu auch zählt, die Voraussetzungen für eine politische Vereinbarung zu schaffen, von der anzunehmen ist, dass sie bei allen Beteiligten auf Zustimmung trifft (vor allem bei den Bürgern und bei ihren Vertretern im Europäischen Parlament, bei den im Europäischen Rat vereinten Mitgliedsstaaten, beim Ministerrat und bei der Kommission). Die französisch-deutsche

¹³⁵ *Jamet Jean-François, „Eine Europäische Wirtschaftsregierung“, Questions d'Europe Nr. 168, Robert-Schuman-Stiftung, 26.04.2010: http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-167-168-fr.pdf*

Vereinbarung des Gipfels von Deauville vom 18.-19. Oktober 2010 bietet eine Grundlage, die Anlass zur Hoffnung gibt, dass die Siebenundzwanzig den Reformprozess der Steuerung der Haushaltspolitiken gemäß den Arbeiten der Arbeitsgruppe von Herman Van Rompuy fortsetzen werden.

Die Staats- und Regierungschefs von Deutschland und Frankreich haben sich bemüht, Lehren aus der Krise zu ziehen und versuchen deshalb ihre anfänglichen Meinungsverschiedenheiten zu überwinden. Nachdem Frankreich erst Vorbehalte hatte, lässt es nun Kriseninterventionen durch den IWF zu, hat aber die nicht automatische Verhängung von Sanktionen durchsetzen können, die für jeden Fall gesondert in den Händen des Europäischen Rates liegt. Deutschland hat schließlich die Erfordernis einer bestimmten Haushaltssolidarität akzeptiert, die Anlass zu einer Überarbeitung des Gründungsvertrags der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gibt und nach einer nicht anfechtbaren juristischen Grundlage verlangt, die auch vor dem Verfassungsgericht von Karlsruhe bestehen würde, welches sich bei Fragen der juristischen Termini stets als unerbittlich erweist¹³⁶. Frankreich und Deutschland haben dennoch aufgrund ihrer Art der politisch-administrativen Organisationsform, sehr unterschiedlichen Einschätzungen des für ihre Diskussionen und Entscheidungsfindungen gewünschten Rahmens sowie Wirtschaftspolitiken. Der Entscheidungsprozess kann in Frankreich aufgrund seiner hierarchischen Struktur zügiger verlaufen, da der Staatschef in letzter Instanz sein Schiedsurteil fällt. In Deutschland ist er langsamer, da hier die Kanzlerin die Rolle der Vermittlerin zwischen verschiedenen Standpunkten übernimmt. Zudem wünschte sich die französische Regierung eine Stärkung der Eurogruppe als ein Organ zur Vorbereitung der Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone, während Deutschland annimmt, im Rahmen der Siebenundzwanzig von der Unterstützung Skandinaviens, der Länder Zentraleuropas, gar Englands profitieren zu können. Was die Wirtschaftspolitiken betrifft, so hat Frankreich bedauert, dass

¹³⁶ *Das Karlsruher Verfassungsgericht weigert sich den Vorrang der Gemeinschaftsnormen gegenüber der Deutschen Verfassung anzuerkennen, während in Frankreich beim Auftreten von Unvereinbarkeiten der Verfassung mit den Gemeinschaftsnormen die Verfassung abgeändert wurde.*

Deutschland einen Sparkurs eingeschlagen hat, obwohl es ihm die Lage seiner Staatsfinanzen auch erlaubt hätte, sich für eine Politik zu entscheiden, die Europa mehr Aufschwung gebracht hätte.

Die Euro-Krise hat als ein Beweis gedient, dass ein schnelles Beherrschen der Krise allein von der Verständigung innerhalb des deutsch-französischen Paares, den beiden Anführern des europäischen Wachstums, abhängt. Die Konvergenzbemühungen sind von beiden Ländern anzustrengen. In einer solchen Perspektive wurden gegen Ende 2010 Annäherungen der Steuersysteme und des Arbeitsrechts ins Auge gefasst. Es gilt noch eine Einigung zwischen den verschiedenen Haltungen zu den Haushaltsdefiziten zu erzielen. Selbstverständlich ist es erforderlich die Defizite zu reduzieren, aber ihre Kürzung muss in mittelfristiger Sicht geplant, je nach den Ländern angepasst und von Strukturanpassungen sowie mittelfristigen Wachstumsmaßnahmen begleitet werden.

Die Haushalts- und Verschuldungsprobleme führen somit dazu, die Notwendigkeit einer Verständigung zwischen den beiden europäischen Ländern, die für das wirtschaftliche Wachstum verantwortlich sind, aufzuzeigen und sich gar einer Erklärung des Kanzlers Kohls zu erinnern, die er am 6. November 1991 vor dem Bundestag abgegeben hatte: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne sich langfristig eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“

Deutsche Übersetzung von Kerstin Krolak.

DEUTSCHLAND UND DIE GOUVERNANZ DES EURORAUMS

HENRIK UTERWEDDE

Die heftigen Turbulenzen der Europäischen Währungsunion in der Folge der griechischen Schuldenkrise haben die Schwächen der gegenwärtigen Architektur der EWU aufgezeigt. Angesichts der Notwendigkeit, schnell zu handeln und die Gouvernanz der Eurozone zu verstärken, sind Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich, aber auch anderen EU-Partnern aufgebrochen. Wie schon nach Ausbruch der weltweiten Finanzkrise 2008 wirkte die deutsche Politik abwartend und zögernd; sie schien den Ereignissen hinterherzulaufen. Dies hat bei den Partnern Zweifel ausgelöst, was das europäische Engagement Deutschlands angeht. „Was ist bloß mit den Deutschen los?“ fragt der renommierte Ökonom Elie Cohen. Sein Urteil über die deutschen Reaktionen auf die Krise während des Jahres 2010 ist scharf: „Permanentes Hinauszögern, Initiativen zur Unzeit, brutale Erklärungen, denen elastische Rückzieher folgen. Das Resultat? Eine griechische Krise, die sich auf andere periphere Staaten ausweitet, eine Krise der Staatsschulden, die zu einer Krise des Euro wird und in eine Krise des europäischen Projektes schlechthin mündet.“¹³⁷

Über die deutsche Politik bezüglich der Finanzhilfen für Griechenland hinaus war es die Haltung der Bundesregierung zur Gouvernanz der Eurozone, die in den Mittelpunkt der Kritik rückte. Dies war schließlich seinerzeit bei der Vorbereitung und der Beschlussfassung zur Währungsunion die zentrale ungelöste (oder unzureichend beantwortete) Frage gewesen; insofern war es nicht verwunderlich, dass sie im Zuge der jüngsten Krise wieder aufbrach. Seit Gründung der Währungsunion hatte sich ein wahrer Nicht-Dialog zwischen Frankreich und Deutschland entwickelt, weil die wiederholten französischen Forderungen nach einer „Wirtschaftsregierung“ in Berlin auf taube Ohren stießen und sich die Bundesregierung weigerte, über diese Frage überhaupt zu diskutieren.

¹³⁷ Cohen Elie, *Mais qu'arrive-t-il aux Allemands?*, Telos.eu, note électronique, 22.12.2010, www.telos-eu.com/fr/node/1928/print

Warum aber haben die deutsch-französischen Kontroversen der vergangenen Monate eine – auch unter tatkräftiger Mithilfe der Medien – derart leidenschaftliche Form angenommen, warum haben wechselseitige Verdächtigungen und Vorwürfe den Ton angegeben?¹³⁸ Warum wurde Deutschland pauschal unterstellt, es wende sich von der europäischen Einigung ab, während deutsche Kommentare dem französischen Nachbarn vorwarfen, die von Deutschland als vital angesehen Stabilitätsgrundlagen der Währungsunion aufs Spiel setzen zu wollen?

Die Antwort liegt zum einen in dem Gespür dafür, dass die zur Debatte stehenden europäischen Politiken direkte Auswirkungen auf die jeweilige nationale Wirtschaft, die Wachstums- und die Beschäftigungschancen haben; zum anderen in der Tatsache, dass hinter den unterschiedlichen Positionen der beiden Regierungen unterschiedliche, in beiden Gesellschaften tief verankerte wirtschaftspolitische Grundauffassungen stehen. Sowohl Angela Merkel als auch Nicolas Sarkozy konnten sich bei ihrer Politik auf ein entsprechendes Mandat ihrer Wähler berufen – im Falle Deutschlands stand Angela Merkel sogar unter einem erheblichen Meinungsdruck, der sie zur Verteidigung deutscher Stabilitätsforderungen drängte. Will man den deutsch-französischen Unterschieden in Fragen der Währungsunion auf den Grund gehen, lohnt es sich also, die dahinter stehenden nationalen Leitbilder der Wirtschaftspolitik und die entsprechenden Visionen einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu betrachten. Dies soll im Folgenden geschehen, indem auf die deutschen Grundvorstellungen in Bezug auf die Währungsunion eingegangen wird. Vor diesem Hintergrund kann auch besser eingeschätzt werden, wie sich die deutsche Position unter dem Eindruck der Krise und des Handlungsdrucks verändert hat, wie die Konfrontation zwischen Grundsatzpositionen einer konstruktiven Suche nach

¹³⁸ *Einige Beispiele aus Frankreich: L'Allemagne veut-elle encore de l'Europe?, La Croix, 15.12.2010; Bourlanges Jean-Louis, L'Allemagne ne croit plus à l'Europe fédérale, L'Expansion, 21.12.2010; Pourquoi l'Allemagne n'est plus en phase avec l'Europe, www.latribune.fr, 18.12.2010; L'Allemagne contre l'Europe?, Le Nouvel Observateur, Nr. 2376, 20.05.2010; Angela Merkel, la chancelière comptable de l'Europe, Le Monde, 01.04.2010; L'incompréhensible stratégie de Mme Merkel, 'Madame Nein', Le Monde, 26.03.2010; Tentation solitaire, Libération, 26.03.2010.*

tragfähigen Kompromissen Platz gemacht hat. Schließlich soll darauf verwiesen werden, dass die Kontroversen der vergangenen Monate nicht etwa einen unnötigen Streit darstellten, die Europa am schnellen Handeln gehindert haben, sondern dass es sich hierbei um eine notwendige Auseinandersetzung über Kernfragen der künftigen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialordnung Europas handelt.

Regelgebundene Politik gegen Wirtschaftsregierung?

Die deutschen Reaktionen auf die Turbulenzen der europäischen Währungsunion bedeuten keine „Abkehr von Europa“, wie ihnen zuweilen fälschlicherweise unterstellt wird. Vielmehr haben sie sich von bestimmten Leitbildern in Bezug auf die europäische Wirtschaftsintegration im Allgemeinen und auf die Währungsunion im Besonderen leiten lassen. In dieser, den ordoliberalen Grundlagen¹³⁹ der Sozialen Marktwirtschaft entsprechenden Sichtweise, sollte die Europäische Union in erster Linie eine Regulierungsfunktion übernehmen, die durch einen europäischen Ordnungsrahmen und Regelwerke (wie z.B. die Fusions- und die Beihilfenkontrolle oder der Stabilitäts- und Wachstumspakt) ausgeübt werden kann. Eine Rolle als wirtschaftspolitischer Akteur mit Kompetenzen für diskretionäre Politik ist darin nicht vorgesehen. Dies steht im Gegensatz zur französischen Vision, die die EU als wirtschaftspolitischen Akteur sieht und mit entsprechenden Institutionen und Handlungskompetenzen ausstatten will.

Für eine europäische Ordnungspolitik

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht verwunderlich, dass sich Deutschland lange Zeit recht gut mit der unvollständigen Integration in Europa arrangiert hat. Der Abbau der Zollschränken, der Aufbau eines EU-Regelwerks wie auch der deregulierende Charakter des Binnenmarkt-

¹³⁹ *Commun Patricia (Hrsg.), L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003; Uterwedde Henrik, « L'économie sociale de marché la jeunesse d'un référentiel », Regards sur l'économie allemande, n°91, mai 2009, pp. 23-30.*

Projektes waren weitgehend kompatibel mit den deutschen Ordnungsvorstellungen und Interessen (was die Beeinflussung der Regeln des Binnenmarkts im Sinne deutscher Interessenwahrung nicht ausschloss). Dagegen zeigte Deutschland wenig Interesse an diskretionären oder gar interventionistischen EU-Politiken: Man musste fürchten, dass derartige Politiken den deutschen Interessen zuwider laufen könnten, teils weil sie zu Lasten deutscher Finanzbeiträge zu gehen drohten, teils weil sie inhaltlich deutschen Vorstellungen zuwiderlaufen könnten, teils weil sie einer dirigistisch-interventionistischen Politik in Europa Vorschub leisten könnten. Aus diesen Gründen zeigten sich deutsche Bundesregierungen stets zurückhaltend, wenn nicht offen ablehnend, gegenüber französischen Vorstößen zugunsten einer europäischen Technologie-, Industrie-, Konjunktur- oder Außenhandelspolitik.¹⁴⁰

Dazu kommen die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Präferenzen beider Länder: Während man im Frankreich der Nachkriegszeit die dringend notwendige Modernisierung und den Strukturwandel der Wirtschaft mit möglichst hohen Wachstumsraten verwirklichen wollte, genoss in der Bundesrepublik vor dem historischen Hintergrund von Weimar, der Hitler-Diktatur und zweier Hyperinflationen das Stabilitätsziel einen gewissen Vorrang – wobei der Begriff Stabilität auch im weiteren Sinne einer politischen oder sozialen Stabilität positiv besetzt war und noch ist. Dieses – den Partnern zuweilen manisch erscheinende – Festhalten an Stabilität stößt nicht nur in Frankreich auf Befremden, wo man stärker die Gleichgewichtigkeit von Stabilität und Wachstum als Quelle von Fortschritt und Beschäftigung betont.

Die nach jahrelangem Zögern akzeptierte Bildung einer europäischen Währungsunion war für Deutschland ein mutiger und auch schwieriger Schritt, galten doch die DM und das damit verbundene Wirtschaftsmodell als Grundlagen des westdeutschen Wirtschaftserfolges. Um diese

¹⁴⁰ Zu derartigen Vorschlägen und ihre Motiven, vgl. Uterwedde Henrik, *Welche Vision(en) für die europäische Wirtschaft? Französische und deutsche Ansätze*, in: Albertin Lothar (Hrsg.), *Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union*, Tübingen: Narr Francke Attempto 2010, S. 133-147.

Grundlagen möglichst weitgehend zu bewahren bzw. sie auf europäischer Ebene zu verankern, wurde die Zustimmung zur Europäischen Währungsunion an drei von den EU-Partnern letztlich akzeptierte Bedingungen gebunden: Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank nach dem Muster der Bundesbank sowie ihre Ausrichtung am Stabilitätsziel; strikt nationale Verantwortung jedes Staates für seine Schulden (*No Bail-out*); später die Vorgabe von sanktionsbewehrten, quantifizierten Zielvorgaben für jährliche Neuverschuldung, öffentlichen Schuldenstand, Zins- und Inflationsniveau (Stabilitäts- und Wachstumspakt).

Mit diesen Regeln und Regelungen sollten wichtige Elemente der deutschen Wirtschaftsordnung auf der europäischen Ebene verankert und, so der damalige Finanzminister Theo Waigel, „die deutsche Stabilitätskultur nach Europa exportiert“ werden. Dies gilt für das Ziel der Preis- und Haushaltsstabilität, vor allem aber auch für das Vertrauen in eine unabhängige Institution und ein „objektiviertes“ Regelwerk, die bewusst einem direkten politischen Einfluss entzogen sein sollten, um das Stabilitätsziel konsequenter gewährleisten zu können. Gerade dies aber widersprach der französischen republikanischen Tradition, die die Politik im Recht und in der Pflicht sieht, die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern, und die es befremdlich findet, dass die Politik zentrale Instrumente (wie die Geldpolitik) zugunsten abstrakter Regeln und/oder nicht legitimierter Institutionen aus der Hand gibt.

Für Deutschland indessen stellen die genannten Bedingungen damals wie heute einen wahren Gründerpakt der Währungsunion dar, der jenseits aller Parteigrenzen als unverzichtbar angesehen wird.¹⁴¹ Daraus ergibt

¹⁴¹ *Eine neuere Meinungsumfrage bestätigt, dass die Stabilitätsorientierung in Deutschland weit verbreitet ist. Auf die Frage „Soll die EZB weiterhin den Kampf gegen die Inflation als Hauptaufgabe haben?“ antworten 69% der Deutschen mit ja (gegenüber nur 49% der Franzosen); nur 31% (aber 51% der Franzosen) wollen, dass die Hauptaufgabe der EZB die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums sein soll. Vgl. Ifop, Regard croisé France/Allemagne sur la dette publique et la situation économique en Europe, résultats détaillés, Paris, 16.12.2010, S. 39.*

sich, dass jede Initiative, die scheinbar oder tatsächlich an diesen Grundfesten rührt, heftige Gegenwehr auslöst.

Die Ablehnung einer „europäischen Wirtschaftsregierung“

Dies alles erklärt, warum die seit Beginn der Währungsunion wiederholt vorgetragenen französischen Forderungen nach einer „europäischen Wirtschaftsregierung“¹⁴² in Deutschland regelmäßig auf eine regelrechte Abwehrmauer gestoßen sind. In der Regel wurde dies damit begründet, dass die bestehenden Konzertierungsmechanismen und Gremien ausreichend seien und dass insofern keine Notwendigkeit zu einer institutionalisierten „Wirtschaftsregierung“ bestehe. Dahinter aber stand die unausgesprochene Sorge, dass mit diesen Vorstößen die Unabhängigkeit der EZB und damit ein Kernstück des erwähnten Gründerpaktes in Frage gestellt werden solle. Man fürchtete also, dass damit eine Veränderung des institutionellen Gleichgewichts zugunsten einer politischen Einflussnahme (oder sogar eines politischen Drucks) auf die Zentralbank bezweckt würde und damit einer „unsolideren“ Wirtschaftspolitik Tür und Tor geöffnet werden könnte. Die Befürchtungen mögen im Ausland übertrieben erscheinen, aber sie wurden genährt durch entsprechende Begleittöne seitens französischer Spitzenpolitiker, die die Unabhängigkeit der EZB und ihre Politik wiederholt offen kritisierten.¹⁴³

Die Diskussion wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass der Begriff „Wirtschaftsregierung“ von den französischen Verantwortlichen im Laufe

¹⁴² Vgl. z.B. *Le gouvernement économique de la zone euro. Rapport du groupe présidé par Robert Boyer, Paris, Commissariat général du Plan/La Documentation française, 1999.*

¹⁴³ So plädierte Ségolène Royal im Präsidentschaftswahlkampf 2007 für eine politische Kontrolle der EZB, während Nicolas Sarkozy die einseitige Ausrichtung der EZB am Stabilitätsziel kritisierte. Vgl. Nils aus dem Moore, *Eine Wirtschaftsregierung für Europa?*, in: *RWI Positionen no. 41, 20.12.2010, S.9, www.rwi-essen.de/positionen*

der Jahre mit unterschiedlichen Inhalten unterlegt worden ist.¹⁴⁴ Schon der Terminus selbst ist äußerst missverständlich, da er unterstellt, es handele sich darum, eine mit wirtschaftspolitischen Kompetenzen ausgestattete und zu verbindlichen Entscheidungen fähige europäische Institution zu schaffen. Dies konnte die deutschen Vorbehalte nur verstärken. Tatsächlich geht aus den verschiedenen diskutierten (in diesem Punkt nicht immer präzisen) Varianten der „Wirtschaftsregierung“ hervor, dass es sich höchstens um eine Koordinierung nach intergouvernementalem Muster handeln soll, die dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen wäre. Es wäre mithin angebrachter, von „Gouvernanz“ zu reden.¹⁴⁵ Was die Lesarten angeht, so sind die Unterschiede beträchtlich: Geht es um eine verbesserte makroökonomische Steuerung, um die Abstimmung zwischen der (bei der EZB zentralisierten) Geldpolitik und den (weiterhin in nationaler Verantwortung befindlichen, wengleich durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingerahmten) Budgetpolitiken der Euro-Staaten zu optimieren? Dies war der ursprüngliche Sinn der französischen Vorstöße, der die makroökonomischen Bedingungen für das europäische Wachstum verbessern wollte.¹⁴⁶ Oder will Frankreich eine schlagkräftige politische Antwort auf die seit der weltweiten Wirtschaftskrise aufgeworfenen Probleme ermöglichen? Dann wäre die „Wirtschaftsregierung“ gleichzusetzen mit institutionalisierten Treffen der Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder, wie es Staatspräsident Sarkozy im Herbst 2008 vorgeschlagen hat. Handelt es sich um eine Koordinierung, die die Unabhängigkeit der EZB respektiert, oder soll sie im Gegenteil die Zentralbank an die politische Leine nehmen, wie es zahlreiche deutsche Kritiker befürchten? Und schließlich: Um welche Politiken soll es sich

¹⁴⁴ Diese unterschiedlichen Lesarten werden herausgearbeitet von David J. Howarth, *Making and Breaking the Rules: French policy on EU 'gouvernement économique'*, in: *Journal of European Policy* 14 (7), 2007, S. 1061-1078.

¹⁴⁵ Vgl. Kauffmann Pascal, Uterwedde Henrik, *Deutschland, Frankreich und die Eurokrise: Auf der Suche nach der verlorenen Konvergenz*, Ludwigsburg, Deutsch-Französisches Institut, 2010, <http://www.dfi.de/de/pdf/VerloreneKonvergenz.pdf>.

¹⁴⁶ Vgl. die seinerzeitige Argumentation im Jahreswirtschaftsbericht des französischen Finanzministeriums, *La politique économique de la France. Rapport économique, social et financier*, Paris: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1998, S. 16-20, sowie 1999, S. 45-55.

konkret handeln, welche Entscheidungsverfahren (Gemeinschaftsmethode mit qualifizierten Mehrheiten? Einstimmigkeit?) sollen angewandt werden, welchen Verpflichtungsgrad sollen die Entscheidungen haben?

Fragen über Fragen, auf die es jahrelang nur wenige und widersprüchliche Antworten gegeben hat – wobei die deutsche Weigerung, über das Problem überhaupt nur zu diskutieren, sicher nicht zu den notwendigen Klärungsprozessen beigetragen hat. Auf jeden Fall hat die deutsche Seite den französischen Forderungen ihren Ansatz entgegengehalten, der eine Regulierung über die EZB und den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen – möglichst automatischen – Sanktionen vorsah. Dies war nach deutscher Lesart notwendig, um die Ausrichtung der nationalen Haushaltspolitiken am Stabilitätsziel zu gewährleisten, und gleichzeitig ausreichend, um Probleme für die gemeinsame Währung zu vermeiden.

Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung nach deutschem Muster?

Allerdings hat sich gezeigt, dass das gegenwärtige Gouvernanzsystem der Währungsunion offensichtlich unzureichend war. Die Griechenlandkrise ist das Musterbeispiel einer Krise, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt eigentlich hätte verhindert werden sollen; ferner waren danach andere Staaten von der Krise bedroht, die sich wie Irland oder Spanien immer eng an die Vorgaben des Stabilitätspaktes gehalten haben.¹⁴⁷ Pikanterweise hat auch Deutschland (im Verein mit Frankreich) zum Versagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beigetragen, als beide Länder 2003 gegen die Vorgaben des Paktes verstießen, aber im Rat erfolgreich verhinderten, dass die Sanktionsmechanismen in Gang gesetzt wurden. Dieses schlechte Beispiel hat sicher nicht zur Glaubwürdigkeit des Paktes beigetragen, denn dessen präventive Elemente haben sich in der Folgezeit als völlig wirkungslos erwiesen.

¹⁴⁷ Vgl. Kauffmann/Uterwedde, *op. cit.*, S. 15.

Anpassungen unter dem Einfluss der Krise

Dazu kam, dass unter dem Eindruck der Griechenlandkrise rasches und entschlossenes Handeln angesagt war – mit Feuerwehraktionen, die so in den Verträgen nicht vorgesehen waren. Hier kam nun ein weiteres von Deutschland hochgehaltenes Prinzip ins Spiel: die *No Bail-out*-Vorschrift und die Ablehnung einer „Transfer-Union“. Die Regierung Merkel stützte sich zunächst auf dieses Prinzip, um finanzielle Hilfsmaßnahmen zugunsten Griechenlands abzublocken. Zum einen fürchtete sie erhebliche innenpolitische Schwierigkeiten, wenn deutsche Steuerzahler für die offensichtlich vertragswidrige griechische Schuldenpolitik geradestehen müssten; zum anderen wollte sie nicht die Steuerungsfunktion der Finanzmärkte, etwa über Anreize für eine Schuldenreduzierung durch die Zinssätze, außer Kraft setzen. Wenngleich diese Argumente ihre Plausibilität haben, was das Prinzip der Krisenprävention betrifft, erwies sich doch die anfängliche Unnachgiebigkeit der Regierung Merkel als unangemessen angesichts der Dringlichkeit eines gemeinsamen Krisenmanagements und ist dementsprechend auch kritisiert worden.¹⁴⁸

Erst die Zuspitzung der Krise und die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Eurozone haben die Bundesregierung zum Einlenken veranlasst. So stimmte sie nach langem Zögern am 2. Mai 2010 dem Rettungsplan mit einem Kreditvolumen von 110 Mrd. € für Griechenland zu und später, am 10. Mai, auch einem europäischen Rettungsschirm. Natürlich verlangte die Bundesregierung Gegenleistungen in Form eines drastischen Sparplanes der griechischen Regierung und stellte überdies die Bedingung, dass der Internationale Währungsfonds an der Aktion beteiligt würde. Weiterhin verlangte sie eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (präventive Haushaltsüberwachung durch die EU; möglichst automatische Sanktionen). Dennoch hat die Bundesregierung einer weniger rigiden Lesart des *No Bail-out*-Prinzips zugestimmt, ohne dieses Prinzip aufzugeben. Dagegen lehnte

¹⁴⁸ So zum Beispiel vom Chef des europäischen Forschungsinstituts Bruegel, Pisani-Ferry Jean, *Alle müssen aus der Krise, lernen – auch Deutschland*, in: *Handelsblatt*, 22.04.2010; vgl. auch Cohen Elie, *op. cit.*

Deutschland die mehrfach vorgeschlagene Emittierung von Eurobonds (gemeinsamen Schuldverschreibungen der Euro-Staaten) ab. Diese sollten es Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten ermöglichen, die auf ihrem Land lastende Risikoprämie in Form höherer Zinsen zu vermeiden und damit Kredite zu günstigeren Bedingungen zu erlangen. Deutschland dagegen fürchtete zum einen selbst künftig höhere Zinsen zahlen zu müssen, und beharrte zum anderen darauf, dass die Finanzmarktssignale in Richtung hoch verschuldeter Staaten nicht abgeschwächt werden dürften.

Die Kernfrage bleibt bestehen: Soll die Europäische Währungsunion Elemente einer Transferunion bzw. eines Finanzausgleichs enthalten? Dies wird von deutscher Seite stets kategorisch abgelehnt, weil man nicht für eine möglicherweise „unsolide“ Politik anderer Staaten in Haftung genommen werden möchte. Dennoch hat Deutschland, nicht ohne Zögern und Widerstände, die Notwendigkeit eines europäischen Mechanismus für Finanzhilfen zugunsten gefährdeter Euro-Staaten anerkannt, auch weil deutsche Interessen auf dem Spiel standen. Denn Deutschland mit seinen hohen Zahlungsbilanzüberschüssen ist eines der größten Gläubigerländer in Europa. Seine Banken und Finanzinstitute halten beträchtliche Anteile an ausländischen Staatsschulden; sie wären damit direkt von einer eventuellen Zahlungsfähigkeit eines Landes betroffen. Dies führte zu der Einsicht, dass wir uns längst in einer wechselseitigen Abhängigkeit befinden und uns insofern auch der Verantwortung füreinander nicht entziehen können, kurz: „wenn wir Griechenland retten, retten wir uns selbst.“¹⁴⁹

Im Übrigen hat die Bundesregierung ihre Zustimmung zu den Finanzhilfen von einer Verstärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes abhängig gemacht. Es geht dabei im Wesentlichen um eine verbesserte Prävention, etwa über eine frühzeitige Prüfung der nationalen Haushaltsentwürfe auf eventuelle Risiken sowie um verschärfte,

¹⁴⁹ Münchrath Jens, *Die müde Europäerin*, in: *Handelsblatt*, 7.-8.01.2011, S. 9.

möglichst automatisch ausgelöste Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung des Paktes.¹⁵⁰

Eine offensivere deutsche Politik

Die Regierung Merkel hat auch ihre bisherige Verweigerung gegenüber den Plänen einer Wirtschaftsregierung aufgegeben. Unter dem Eindruck der Krise ist auch sie jetzt von der Nützlichkeit einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU überzeugt. Sie soll die wirtschaftliche Konvergenz insbesondere in Bezug auf die Haushaltsstabilität und strukturelle Reformen fördern. Hier hat die deutsche Politik einen Tabubruch vollzogen. Man könnte auch sagen, dass sie sich auf frühere Positionen besonnen hat, in denen sie immer die reale wirtschaftliche Konvergenz als Voraussetzung einer Währungsunion bezeichnet hatte. Hatte Angela Merkel die Idee einer Wirtschaftsregierung zunächst auf der Ebene der EU-27 angesiedelt, so ist sie seither auf die von Nicolas Sarkozy favorisierte Linie eingeschwenkt und befürwortet jetzt auch entsprechende regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone (die allerdings den übrigen EU-Staaten offen stehen sollen).

Allerdings legt die deutsche Seite ihre eigenen Akzente in Bezug auf die Inhalte der Koordinierungspolitik. Schon in der deutsch-französischen Erklärung vom 18. Oktober 2010 unter dem Titel „Die europäische wirtschaftspolitische Zusammenarbeit muss verstärkt werden“¹⁵¹ wurde die restriktive Interpretation der Bundesrepublik deutlich, die die geforderte verstärkte Zusammenarbeit auf die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, auf die makroökonomische Überwachung und mögliche Sanktionen sowie auf die Krisenbewältigung

¹⁵⁰ *Die Haushaltsüberwachung durch die EU-Kommission in Form des „europäischen Semesters“ wird erstmals seit dem 1.1.2011 praktiziert; das System der Sanktionen ist so verändert worden, dass sie zwar nicht wie von Deutschland gewünscht automatisch greifen, künftig aber doch leichter durchgesetzt werden können.*

¹⁵¹ *Dabei wird bezeichnenderweise die in der französischen Version verwendete Formel „Renforçons le gouvernement économique européen“ vermieden; Vgl. <http://www.france-allemande.fr/Die-europaische.5766.html>*

im Falle von Schuldenproblemen eines Staates der Eurozone beschränkt. Finanzminister Wolfgang Schäuble fordert seinerseits, dass „die Euro-Mitgliedstaaten (...) sich weitgehender koordinieren und sich wechselseitig in die Politik anderer Euro-Mitgliedstaaten einschalten“ müssen. Er befürwortet „eine maßvolle Koordinierung im Steuerbereich, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden“ sowie die von der EU beschlossene „engere Verknüpfung von haushaltspolitischer Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einerseits und strukturpolitischer Überwachung andererseits.“¹⁵²

Auf jeden Fall scheint es, dass die Bundesregierung aus der Defensive herauskommen und das Thema „Wirtschaftsregierung“ nunmehr offensiv mit eigenen inhaltlichen Vorstellungen verknüpfen will. Dies wird in der jüngsten Initiative der Bundeskanzlerin deutlich, in der sie Anfang Februar 2011 den europäischen Partnern einen – zuvor mit Präsident Sarkozy abgestimmten – „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorschlägt. Dieser Pakt, dessen Annahme als Voraussetzung für die deutsche Zustimmung zu den anstehenden Entscheidungen für die Ausweitung der Mittel des Europäischen Fonds für finanzielle Stabilität gilt, schlägt die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken auf den Gebieten vor, die die Wettbewerbsfähigkeit betreffen: Reformen im Bereich der Unternehmenssteuern, der Lohnentwicklung, des Renteneintrittsalters oder der Einführung nationaler Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild. Es handelt sich um Bereiche, in denen die EU keine eigenen Kompetenzen besitzt; deshalb wird von einer Koordinierung auf intergouvernementaler Basis ausgegangen.

Die verhaltene, wenn nicht offen kritische Aufnahme des Vorstoßes der Kanzlerin im In- und Ausland deutet zum einen auf eine gewisse Improvisation und nicht wirklich zu Ende gedachte Vorschläge hin. Zum anderen verweist sie darauf, dass die Debatte über eine Konkretisierung der „europäischen Wirtschaftsregierung“ erst an ihrem Anfang steht und dass die zahlreichen offenen Fragen (Ziele und Inhalte der

¹⁵² Rede des Bundesministers der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble an der Universität de Paris-Sorbonne, 2.11.2010, <http://www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=30&textid=1416&page=1>

Koordinierung, Rolle der EU-Institutionen, Grad der Verbindlichkeit usw.) noch manche harten Kontroversen erwarten lässt.¹⁵³ Die deutsche Öffentlichkeit scheint weiterhin skeptisch gegenüber einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung zu sein.¹⁵⁴

Eine europäische Gesellschaftsdebatte

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die deutsche Politik sich in der Frage der Krisenbewältigung und der *Governance* des Euroraums bewegt hat. Dazu hat auch die deutsch-französische Zusammenarbeit beigetragen. Nach einer ersten Phase, die durch zahlreiche Kontroversen gekennzeichnet war, haben beide Länder wieder ihre Fähigkeit zur Erarbeitung pragmatischer, konstruktiver Kompromisse neu belebt. Es scheint so, als ob beide Regierungen erkannt hätten, dass keine von ihnen die gesamte Wahrheit für sich beanspruchen kann: Frankreich hat die Stichhaltigkeit des deutschen Plädoyers für mehr Stabilität, die Notwendigkeit eines verstärkt präventiv wirkenden Stabilitätspaktes und

¹⁵³ Vgl. unter den skeptischen französischen Pressestimmen: *Défense de l'euro : L'Allemagne impose son rythme et ses vues*, www.lesechos.fr, 31.01.2011; *Euro : Berlin veut imposer le modèle allemand*, *Le Figaro*, 3.02.2011. Vgl. auch die Berichterstattung mit Verweisen in der Internetplattform Euractiv: <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/pakt-fr-wettbewerbsfaehigkeit-berlin-rudert-zurueck-004339>. Zu einer detaillierten und sehr kritischen Auseinandersetzung mit entsprechenden französischen Plänen einer Wirtschaftsregierung vgl. Nils aus dem Moore, *op. cit.* Allerdings gibt es seit einiger Zeit auch Stimmen überwiegend aus dem linken Spektrum, die den französischen Thesen aufgeschlossener gegenüber stehen; vgl. etwa Sebastian Dullien, Schwarzer Daniela, *The Euro Zone needs an External Stability Pact*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009; Busch Klaus, *Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik. Krise der Eurozone verlangt Strukturreformen*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07108.pdf>; Dullien Sebastian et al.: *Der gute Kapitalismus... und was sich dafür nach der Krise daran ändern müsste*, Bielefeld, Transcript Verlag, 2010.

¹⁵⁴ Diese Skepsis kommt auch in der erwähnten Meinungsumfrage von Ifop zum Ausdruck. Auf die Frage „Wünschen Sie, dass Deutschland [Frankreich] seine Wirtschaftspolitik stärker mit den anderen europäischen Staaten koordiniert, um den Euro besser zu steuern?“ antworten 65% der Franzosen, aber nur 45% der Deutschen positiv. Im Übrigen befürworten 37% die Rückkehr zur DM (gegenüber 22% der Franzosen, die sich für eine Rückkehr zum Franc aussprechen). Ifop, *op. cit.*, S. 32.

einer Rückkehr zu solideren Staatsfinanzen anerkannt; Deutschland seinerseits hält nunmehr das europäische Krisenmanagement und eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der Eurozone für notwendig. Die gemeinsame Suche nach Kompromissen wurde dadurch erleichtert, dass die deutschen und französischen Positionen nicht antagonistisch, sondern in mancher Hinsicht komplementär waren.¹⁵⁵ Stabilität oder Wachstum, restriktive oder expansive Budgetpolitik, Nachfrage- oder Angebotspolitik, Steuerung über Regeln oder über diskretionäre Politik: Es geht nicht um ein entweder-oder, sondern vielmehr um eine richtige Dosierung, auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene.

In dieser Hinsicht kann man die deutsch-französischen Auseinandersetzungen der vergangenen – und vielleicht auch der kommenden – Monate auch als ebenso notwendigen wie legitimen Streit über die richtigen Prioritäten der Wirtschaftspolitik in Europa sehen. Dabei verteidigt jede Seite ihre Interessen und Konzepte; Akteure wie Öffentlichkeit sind sich ferner darüber bewusst, dass die zu treffenden europäischen Entscheidungen direkten Einfluss auf nationale Präferenzen und Handlungsmöglichkeiten haben. Für sie steht auch die Überlebensfähigkeit ihrer jeweiligen Wirtschafts- und Sozialmodelle und der ihnen zugrunde liegenden kollektiven gesellschaftlichen Präferenzen auf dem Spiel. Insofern sind die erwähnten Auseinandersetzungen weniger als ein Streit zwischen Regierungen, sondern vielmehr als Teil einer europäischen Gesellschaftsdebatte anzusehen. Es ist notwendig, eine solche Debatte zwischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteuren in Europa zu führen. Dadurch werden die notwendigen Kompromisse auf der Ebene der EU-27 nicht eben leichter, aber diesen Preis wird man für einen wirklichen Fortschritt der Wirtschaftsintegration zahlen müssen.

Diese Überlegungen führen zu der Frage, ob die intergouvernementale Methode, die in den Debatten über eine verstärkte Gouvernanz im Euroraum dominiert, den Problemen wirklich angemessen ist. Zweifel

¹⁵⁵ Cf. Kauffmann Pascal, Uterwedde Henrik, *op. cit.*

sind erlaubt. Die gegenwärtige Finanzierungs- und Gouvernanzkrise der Währungsunion verweist auch auf eine Krise der politischen Integration. Finanzminister Wolfgang Schäuble hat in seiner Sorbonne-Rede daran erinnert, dass eine wirkliche Währungsunion letztlich auch eine stärkere politische Union erforderlich macht: „Der Geschichte der Europäischen Union liegt eine zentrale Überzeugung zugrunde: Wirtschaftliche Einheit führt zu politischer Einheit.“¹⁵⁶ An anderer Stelle prophezeit er, dass wir in zehn Jahren Strukturen haben werden, die dem ähneln werden, was man als politische Union bezeichnet. Dennoch: Die gegenwärtigen Initiativen der Bundesregierung – etwa die eines Paktes für Wettbewerbsfähigkeit – bleiben weitgehend von intergouvernementalen Ansätzen geprägt. Eine wirkliche wirtschaftspolitische Gouvernanz in der Wirtschafts- und Währungsunion wird aber mutigere Schritte erfordern. Vorerst bleibt offen, inwiefern Deutschland, aber auch seine Partner bereit sind, diese Schritte zu wagen.

¹⁵⁶ Rede des Bundesministers der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble an der Universität de Paris-Sorbonne, 2.11.2010, <http://www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=30&textid=1416&page=&>

QUO VADIS, EURO ODER EUROPA?

REDE DES PARLAMENTARISCHEN STAATSSSEKRETÄRS

STEFFEN KAMPETER

Sehr geehrte Damen und Herren,
Sie haben heute viel über Deutschland, seine Wirtschaftspolitik, Herausforderungen und Probleme und seine Bedeutung für die Europäische Union und die Eurozone gehört und diskutiert. Erlauben Sie mir daher eingangs einen Exkurs, bevor ich auf die uns alle in diesen Tagen bewegende Frage nach der Zukunft Europas im Angesicht der anhaltenden Krise zurückkomme. Dieses Jahr ist nicht nur ein Krisenjahr, sondern es ist auch ein Jahr, in dem wir den größten Triumph Europas und der europäischen Idee seit Ende des zweiten Weltkrieges feiern: Die Wiedervereinigung Deutschlands und das Ende des Kalten Krieges zwischen Ost und West vor 20 Jahren. Bei allen hitzigen Debatten, gegenseitigen Vorwürfen, Schuldzuweisungen und dem Ringen nach gemeinsamen Lösungen in den letzten Tagen und Monaten, ist es gut und wichtig, dass wir uns dies immer wieder vor Augen halten: Es war das gemeinsame historische Erbe Ost- und Westeuropas, es waren die gemeinsamen europäischen Werte Freiheit, Frieden, Demokratie, Recht, Wohlstand, die vor 20 Jahren den Weg zur heutigen Europäischen Union und auch den Weg in eine gemeinsame europäische Währung für einen gemeinsamen stetig wachsenden europäischen Wirtschaftsraum mit über 400 Millionen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht haben. Die Sehnsucht nach Europa war ein beherrschendes, bei manchen auch ein berauschendes Gefühl auf dem Weg in eine neue Zeit. Und lassen Sie mich auch daran erinnern, dass der Kern dieses Europas, Mitte, Anker und Motor zugleich immer unsere beiden Länder Deutschland und Frankreich waren. Bei allen Differenzen und gelegentlich divergierenden Interessen, die Ausdruck unserer starken Partnerschaft und unseres dynamischen Wettbewerbs sind, ist an dieser Feststellung nicht zu rütteln oder zu zweifeln.

Meine Damen und Herren,
für uns Deutsche belegen die Wiedervereinigung und die Osterweiterung der Europäischen Union, dass Geschichte auch gelingen kann. Und dass wir Deutsche als Europäer aus unserer Verantwortung für das vereinigte Europa unseren Beitrag dazu leisten werden, dass Europa auch unter sich verändernden Realitäten eine Erfolgsgeschichte bleibt. Für mich steht fest – dies möchte ich direkt zu Beginn festhalten –, dass dies nur als deutsch-französisches Gemeinschaftswerk gelingen kann.

Wenden wir uns den heutigen Ereignissen zu. Deutsche, französische und europäische Finanzpolitik ist auch 2010 noch geprägt von der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Sommer 2007 mit Verwerfungen auf dem *US-Subprime*-Markt begonnen hat und 2008 mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers eskalierte. In diesem Jahr hat sich das Zentrum der Marktbedenken zunehmend nach Europa verlagert. Die Europäische Staatsschuldenkrise ist im Frühjahr 2010 akut ausgebrochen. Das *ad hoc* Hilfsprogramm für Griechenland, das gemeinsam von Eurozone und IWF im Mai auf den Weg gebracht wurde, ist umfassend. Griechenland muss dafür harte Anpassungsmaßnahmen im nationalen Haushalt und dringend notwendige Strukturreformen in Angriff nehmen. Nur wenn es gelingt, in Griechenland wieder nachhaltiges Wachstumspotential und gesunde Staatsstrukturen zu schaffen, wird das Land letztlich aus der Krise kommen. Es gab und gibt für diesen Weg keine Alternative, denn die Staaten der Eurozone und die gemeinsame Währung sind längst nicht mehr zu trennen. Unsere Verflechtungen und unser Handel miteinander sind längst existentiell für jede Volkswirtschaft innerhalb der Eurozone, und nur gemeinsam sind und bleiben wir im globalen Wettbewerb eine ernstzunehmende Wirtschaftsmacht. Die Erkenntnisse aus der Griechenland-Krise und die Erkenntnis, dass globale Finanzkrisen vor der Eurozone nicht halt machen, haben in Folge dazu geführt, dass der Euro-Rettungsschirm im Umfang von 500 Milliarden Euro geschaffen wurde, der zusätzlich auf 250 Milliarden Euro IWF-Mittel zurückgreifen kann. Der Schirm soll und kann Ansteckungseffekte in der Eurozone verhindern.

Und genau jetzt ist eine Situation eingetreten, für die der Euro-Rettungsschirm gemacht wurde: Irland nimmt ihn in Anspruch. Am letzten Novemberwochenende haben EU und IWF ein finanzielles

Unterstützungspaket in Höhe von insgesamt 85 Milliarden Euro in Form von Garantien für Irland geschnürt, um der irischen Regierung zu helfen, ihre akute Bankenkrise zu überwinden. Dieses Signal war notwendig, um ein Übergreifen der Turbulenzen auf den Finanzmärkten auf die Eurozone und die Konjunktur – auch in Deutschland – zu verhindern. Dabei beteiligt sich Irland selber maßgeblich am Gesamtpaket. Rund 17,5 Milliarden Euro steuern der nationale Pensionsfonds und Reserven der Staatsbank bei. Gleichzeitig legt die irische Regierung ein ehrgeiziges Sparprogramm zur Haushaltskonsolidierung auf. Ein zentraler Bestandteil des Anpassungsprogramms ist darüber hinaus eine Restrukturierung und Verkleinerung des irischen Bankensektors unter Beteiligung privater Gläubiger. Hier müssen teilweise bedeutende Abschläge bei nachrangigen Bankanleihen hingenommen werden. Trotzdem bleibt festzuhalten: Irland ist nicht gleich Griechenland! Irlands Krise ist eine Spätfolge der Bankenkrise, die 2008 mit dem Zusammenbruch des amerikanischen Bankhauses Lehman Brothers seinen Anfang nahm. Die wirtschaftliche Basis des Landes ist grundsätzlich intakt. Auch aktuell wachsen die Exporte, die Industrieproduktion geht steil nach oben, die Arbeitslosenquote beginnt zu sinken. Im Gegensatz dazu hat Griechenland strukturelle Probleme, die sich über einen längeren Zeitraum aufgebaut haben. Eine schwindende Wettbewerbsfähigkeit und eine übermäßige Staatsverschuldung sind hier ausschlaggebend. Und diese oder vergleichbare Umstände, die wir auch in einigen anderen Euroländern zurzeit noch vorfinden, gilt es in Zukunft für die Eurozone – für ein wettbewerbsfähiges Europa – zu bekämpfen.

Manche Ökonomen sagen, dass die Einführung des Euro für Länder, die bereits seinerzeit unter Wettbewerbsschwäche litten, in der Folge zu einem quasi systemimmanenten Schuldenmechanismus und daraufhin zu der heutigen Schuldenfalle geführt hat. Diese Einschätzung teile ich nicht. Die Länder profitierten bei der Euroeinführung von der Absenkung der Zinssätze für Staatsanleihen. Sie konnten sich im Gegensatz zu vorher zu weitaus günstigeren Konditionen auf den Kapitalmärkten Geld leihen und haben dies auch in großem Umfang getan. Leider sind diese neuen Schulden von den Regierungen der betroffenen Länder nicht zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, nicht zu Investitionen in Forschung und Entwicklung, Infrastruktur und Bildung – sprich zur Stärkung eines

nachhaltigen Potenzialwachstums – eingesetzt, sondern konsumtiv verausgabt worden. Insbesondere Gehälter und Sozialleistungen stiegen exorbitant, aber nicht die Produktivität. Dies führt zu den jetzt unglaublich schmerzhaften Sparprogrammen der Regierungen, die jetzt darum kämpfen, ihre Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten wiederzugewinnen und ihre Haushalte auf eine solidere Basis für die Zukunft zu stellen. Das heißt, wir in der Eurozone haben in der Vergangenheit zu wenig Augenmerk auf wachsende Differenzen bei der Wettbewerbsfähigkeit der Staaten innerhalb der Währungsunion gelegt.

Ich möchte hier noch einmal betonen, dass nicht die Exportüberschüsse Deutschlands Schuld an dieser Entwicklung sind. Nicht wir haben auf Kosten anderer Mitgliedstaaten unsere Wettbewerbsfähigkeit ausgebaut, sondern andere Mitgliedstaaten profitieren von der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie: Absolut betrachtet ist Deutschland die größte Importnation Europas und mit Abstand der größte Importeur in der Eurozone. Für die Hälfte aller Eurozonen-Mitgliedstaaten ist Deutschland Hauptabsatzland für deren Ausfuhren. In vielen Mitgliedstaaten befinden sich Produktionsstätten deutscher Firmen, die als wichtige Arbeitgeber und Zulieferer fungieren. Forderungen – teilweise auch von französischer Seite – dass Deutschland sein Wachstumsmodell überdenken, seine Exportfähigkeit begrenzen und die Binnennachfrage stärken solle, übersehen, dass alle europäischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen. Eine gezielte Einschränkung deutscher Wettbewerbsvorteile ist auch aus europäischer Sicht nicht sinnvoll, da die außereuropäischen Exporte Deutschlands die Wirtschaftskraft Europas insgesamt stärken. Der internationale Handel ist kein Nullsummenspiel. Europa insgesamt profitiert davon, wenn alle Mitgliedstaaten anstreben, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern.

Außerdem haben der Staat und die Wirtschaft – angespornt durch die harten Notwendigkeiten der deutschen Wiedervereinigung, Massenarbeitslosigkeit und die demografische Entwicklung – im letzten Jahrzehnt ihre Hausaufgaben gemacht. Viele Empfehlungen der Eurogruppe wurden in Angriff genommen. Strukturreformen in den Sozialversicherungen, Arbeitsmarktflexibilisierungen und Konsolidierung

der Staatsfinanzen waren auch für deutsche Bürgerinnen und Bürger kein Pappentier! Trotzdem waren die Reformen nicht allein angebotsseitig ausgerichtet. Die Stärkung der Binnennachfrage war immer zentrales Ziel der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Verschiedene Maßnahmen steuerlicher Art und bei den Sozialabgaben haben seit 1999 zu einem jährlichen Volumen von mehr als 60 Mrd. € nachhaltiger Entlastungen geführt. Die Reformen in Deutschland waren mit hohen politischen Kosten verbunden, die in anderen Ländern gescheut wurden. Die Forderung an Deutschland, auf den Erfolg dieser Reformen in Form hoher Wettbewerbsfähigkeit zu verzichten, ist gefährlich. Sie könnte andere Länder dazu ermutigen, notwendige Reformen im eigenen Land nicht umzusetzen.

Viele Euroländer haben sich offensichtlich noch nicht auf die Bedingungen in einer Währungsunion mit einheitlicher Währungspolitik und Währung eingestellt. Die Diskussion um die Überschussländer darf nicht verdecken, dass vor allem die Defizitländer gefordert sind, durch Strukturreformen auf den Güter- und Arbeitsmärkten ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern und einen ambitionierten fiskalischen Konsolidierungskurs zu verfolgen. Auch würde die Abkehr von Instrumenten wie beispielsweise der Lohnindexierung helfen, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Finanzmärkte haben die Risiken aus – bereits zuvor bestehenden – strukturellen Problemen in einigen Euro-Ländern in den ersten 10 Jahren der Währungsunion nicht eingepreist. Es gab kaum Zinsdifferenzen auf Staatsanleihen und kein Risikobewusstsein. Der Markt vertraute auf die „Solidargemeinschaft EU“ – auch das hat zur heutigen Situation geführt. Aber es ist auch eine Binsenweisheit, dass man im Nachhinein immer schlauer ist.

Europa und allen voran Deutschland und Frankreich haben schnell reagiert: Mit der Beschlussfassung des Euro-Rettungsschirms wurde auch die *Van Rompuy-Task Force* eingesetzt, um Instrumente zu entwickeln, die die Währungsunion für die Zukunft krisenfester machen sollen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird reformiert werden, um in Zukunft Fehlentwicklungen früher erkennen und wirksamer bekämpfen zu können. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird künftig mit dem neuen Frühwarnsystem der wirtschaftlichen Überwachung wesentlich früher als

bisher greifen. Außerdem bekommt er mehr Biss, um die Defizite und Schulden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu begrenzen. Dafür wird die Möglichkeit von Sanktionen ausgebaut. Außerdem werden mit nachlassend ambitionierter nationaler Fiskalpolitik die Anforderungen an die jeweiligen Mitgliedstaaten steigen. Insgesamt wird durch die neuen Regeln die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Krisen im Euroraum deutlich sinken.

Um dem Restrisiko zu begegnen, ist es wichtig, dass wir als Rückversicherung über ein Verfahren zur Krisenbewältigung verfügen, welches bei Bedarf schnell aktiviert werden kann. Am letzten Novemberwochenende 2010 haben deshalb die EU-Finanzminister Eckpunkte für einen solchen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vereinbart, der ab Juni 2013 nach dem Auslaufen des im Mai 2010 vereinbarten Euro-Schutzschirms greifen wird. Ein regelgebundener Dreiklang aus Konditionalität, Finanzhilfe und Gläubigerbeteiligung wird mögliche zukünftige Krisen eindämmen. Der vorgeschlagene Mechanismus bezieht sich dabei ganz klar nicht auf derzeit ausstehende Schulden und ist damit für aktuelle Länderfälle ohne Relevanz. Ziel des Mechanismus ist es, die Schuldenlast eines von Zahlungsunfähigkeit bedrohten Mitgliedstaates auf ein maximal tragbares Maß zu reduzieren und so mögliche negative Auswirkungen auf die Währungsunion abzuwenden. Außerdem wird es bei künftigen Krisen die Möglichkeit zur Einbeziehung privater Gläubiger geben. Dafür muss natürlich der jeweilige Einzelfall genau angeschaut werden. Wichtig ist, dass auf Dauer nicht die Steuerzahler allein das Gesamtrisiko tragen. Wir sind davon überzeugt, dass wir mit den vereinbarten Eckpunkten ein gutes Zwischenergebnis erzielt haben. Damit schaffen wir nun auch Sicherheit für die Finanzmärkte, wie es nach dem Auslaufen des Euro-Schutzschirms weitergeht. Der geplante Mechanismus und die mit ihm verbundene Stärkung der Marktdisziplin führen automatisch zu einem verantwortungsvolleren Verhalten aller Marktteilnehmer und erhöhen dauerhaft die Glaubwürdigkeit und die Stabilität des Euro. Der Europäische Rat wird noch diesen Monat am 16. Dezember 2010, das Konzept des ESM inklusive möglicher Änderungen des EU-Vertrags beraten.

Meine Damen und Herren,

Sie wollten hier und heute von mir auch einige Worte zur deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik hören. Nun, ich bin der Auffassung, dass deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik immer auch europäische Politik ist und umgekehrt. Deshalb sind unsere gemeinsamen europäischen Lösungen auch für Deutschland von absoluter Priorität. Allerdings können und müssen wir in der Krise voneinander lernen, und wir sind davon überzeugt, dass die bereits vor Jahren begonnenen Konsolidierungsbemühungen und Strukturreformen in Deutschland es uns nun erleichtert haben, umfassende Stabilisierungsmaßnahmen zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise zu ergreifen, die deutlich über dem Niveau in vielen anderen europäischen Ländern und über dem EU-Durchschnitt liegen. Aber deshalb wissen wir auch, dass nur auf Dauer nachhaltige und gesunde Staatsfinanzen unsere Volkswirtschaften krisenfest machen können. Und daher bestehen wir so mit Nachdruck und energisch sowohl auf zügigen *Exit*-Strategien aus den Konjunktur- und Finanzmarktstützungsprogrammen der letzten beiden Jahre als auch auf nachhaltigen Strukturreformen und Sanierung der nationalen Haushalte.

Deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik spiegelt diese Balance wider: Einerseits haben wir mit Konjunkturprogrammen, Arbeitsmarktmaßnahmen und Bankenstützungsmaßnahmen die heimische wie europäische Wirtschaft stabilisiert und Massenarbeitslosigkeit verhindert, andererseits haben wir ehrgeizige Sparprogramme für die öffentlichen Haushalte auf den Weg gebracht und eine Schuldenbremse in der Verfassung verankert, die uns zu nachhaltiger Haushaltslage und zu dauerhaft tragfähigen Staatsfinanzen zurückbringen werden. Langfristig ist es auch in unserem eigenen Interesse, das Wachstum unserer Binnenwirtschaft weiter zu stärken. Dies trägt einerseits zum Abbau der internationalen Ungleichgewichte bei und kann andererseits die Robustheit gegenüber globalen Krisen verbessern. Eine stärkere Binnennachfrage könnte ausgleichend wirken, wenn die globale Nachfrage dauerhaft sinkt. Allerdings kann es nicht unser Ziel sein, die hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft für mehr Binnennachfrage zu „opfern“. Die wirtschaftspolitische Strategie der Bundesregierung zielt einerseits

kurzfristig auf die Stabilisierung der Konjunktur und andererseits auf die Stärkung des Potenzialwachstums der Wirtschaft und die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ab. Solide Staatsfinanzen und eine rechtzeitige Reaktion auf die demografischen Herausforderungen in Form von Strukturreformen, insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen, sind unverzichtbar für eine langfristig stabile Binnennachfrage und nachhaltiges Wachstum.

Meine Damen und Herren,
die europäische Einigung ist im 21. Jahrhundert ohne Alternative. Nur die Europäische Union kann auf die Entwicklung der Welt, auf die Gestaltung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimension der Globalisierung Einfluss nehmen. Als einzelkämpfende Nationalstaaten könnten wir unseren relativen Bedeutungsverlust allenfalls etwas hinauszögern, verhindern könnten wir ihn nicht. Was wäre eigentlich aus Europa, aus seinen Wirtschaftsräumen, aus seinen Währungen in den letzten 10 Jahren geworden, wenn es den Euro nicht gegeben hätte? Niemand wird bestreiten können, dass der Euro die Fähigkeit der europäischen Volkswirtschaften, politische wie wirtschaftliche Schocks abzufedern, deutlich verbessert hat. Und ich betone auch an dieser Stelle: Der Euro ist eine gute Währung, und er ist auch nicht gefährdet – Turbulenzen an den Märkten hin oder her.

Mein Damen und Herren,
Mein Arbeitstitel für diese Rede lautete „*Quo vadis, Euro oder Europa?*“
Meine Antwort lautet: „*Utraque unum*“ – Zusammen ergeben sie eines!

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

AUTORENLISTE

Christoph SCHRÖDER ist Spezialist für Arbeitskosten im Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW).

Dr. Andrea ZENKER promovierte in Geographie. Sie interessiert sich für Wirtschaft, regionale Landeskunde und Innovationsstrategien. Sie ist Projektleiterin im Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI.

Dr. Anne SALLES ist Dozentin für Germanistik an der Universität Paris-Sorbonne (Paris IV). Sie interessiert sich insbesondere für die demographische Entwicklung und die Familienpolitik in Frankreich und Deutschland.

Dr. Markus M. GRABKA promovierte in Gesundheitswissenschaften. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin und arbeitet insbesondere über die personelle Einkommens- und Vermögensverteilung sowie die Sozialversicherung.

Dr. Steffen ANGENENDT ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Er interessiert sich für die europäische Migrationspolitik und demographische Fragen.

Dr. Patrick STEINPAB, Spezialist für deutsche Wirtschaft, ist Leiter der Abteilung Volkswirtschaft/Finanzmärkte im Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) in Berlin.

Prof. Dr. Denise FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY ist Professorin für Wirtschaftsstudien an der Universität Paris I Panthéon-Sorbonne und gehört dem Verwaltungsrat der Fondation de la Banque de France (Stiftung der französischen Nationalbank). Sie war auch Mitglied des Rats der Währungspolitik in der Banque de France.

Prof. Dr. Henrik UTERWEDDE ist Professor für Politikwissenschaft und stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg (DFI). Er arbeitet über Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frankreich und Deutschland, und allgemeiner über die deutsch-französischen Beziehungen.

PSt. Steffen KAMPETER, MdB, war Haushaltspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag. Seit 2009 ist er parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

PRÉFACE

La crise économique et financière des deux dernières années a eu d'importantes conséquences sur les relations franco-allemandes. Début 2010, on entendait encore des voix en France pour critiquer l'attitude apparemment hésitante du gouvernement allemand face à la crise de l'euro et surtout son comportement économique non-coopératif à l'égard des autres pays de la zone euro. L'Allemagne était accusée de s'octroyer des avantages concurrentiels dans l'Union européenne grâce à un dumping salarial ciblé, de miser unilatéralement sur le succès de ses exportations et donc de négliger sa consommation intérieure, si importante pour les pays partenaires. La gestion hésitante de la crise financière par la chancelière allemande, pendant la crise de la Grèce au printemps 2010 et son obstination à respecter strictement les règles du pacte de stabilité et de croissance ont suscité d'importants remous en France. Ces divergences non négligeables entre Paris et Berlin avaient néanmoins pu être surmontées avant l'été 2010.

Afin de protéger la monnaie commune d'une éventuelle catastrophe, les deux parties ne se sont pas uniquement accordées sur le plan de sauvetage de la Grèce, puis du Portugal et de l'Irlande, mais aussi sur le Fonds européen de stabilisation financière (FESF) pour l'ensemble de la zone euro. En outre, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a été chargé d'élaborer des plans de réforme pour un renforcement de la surveillance des politiques financières et économiques dans l'Union européenne et de faire des propositions concrètes pour mettre en place un cadre durable de lutte contre les crises. Grâce aux importants efforts de la chancelière allemande et du président français, notamment au sommet bilatéral de Deauville en octobre 2010, il a été possible de parvenir à ces deux accords. Les deux pays ont ainsi réalisé d'importants progrès sur la voie d'une stratégie commune à l'égard de l'euro. L'Allemagne soutient désormais la demande de la France, longtemps critiquée, de mettre en place un gouvernement économique européen, tandis que de son côté, Paris est sur le point de faire siennes les règles du jeu allemandes reposant sur des politiques économique et monétaire privilégiant la stabilité, et de les mettre en œuvre, avec Berlin,

dans la zone euro. Avant la crise de la Grèce, un tel accord aurait été impensable.

Ces avancées ont aussi été permises grâce à la réaction de la France aux données économiques positives de l'Allemagne qui, en 2010, a définitivement surmonté la crise économique débutée aux États-Unis en 2008. La croissance économique de l'Allemagne ne repose pas uniquement sur le succès de ses exportations et sur sa politique de modération salariale. La reprise dépend de nombreux éléments et aussi de l'augmentation de la demande intérieure allemande. Après plusieurs années de doutes sur l'économie sociale de marché « *made in Germany* », l'idée d'un « modèle économique allemand » est revenue au cœur des débats à Paris. Les Français sont donc prêts à adopter en partie la culture allemande de stabilité, malgré les victimes sociales qu'elle a entraînées.

Ce serait une erreur pour la France, après les critiques exacerbées sur le « comportement non-coopératif » de l'Allemagne, de tomber dans l'autre extrême et de ne chercher une solution aux problèmes économiques européens que chez son voisin. Ce qu'on appelle le « modèle allemand » a ses atouts mais aussi ses faiblesses. À côté des grands progrès indéniables se trouvent aussi de grands défis structurels. Le rôle des exportations dans la conjoncture allemande est incontestablement positif. En outre, les structures des coûts du travail et de la production en Allemagne peuvent être adaptées à la mondialisation et empêcher ainsi des délocalisations trop importantes. Par ailleurs, la capacité d'innovation de l'Allemagne a été augmentée grâce à d'importants investissements en recherche et développement.

Mais parallèlement, l'économie allemande souffre déjà des conséquences de l'évolution démographique, qui constituera au cours des prochaines années une charge importante pour le système social et le marché du travail. Celui-ci est également confronté au défi des migrations, dont les conséquences vont bien au-delà du domaine économique et touchent aussi à l'identité et la structure sociale du pays. La mondialisation et la crise ont aussi affecté la classe moyenne allemande, qui a diminué sensiblement au cours des dernières années.

Ces deux phénomènes, à savoir la surprenante reprise de l'économie allemande en 2010 et les problèmes structurels auxquels elle est confrontée, ont d'importantes conséquences sur le projet de gouvernance de la zone euro. Ils se trouvent au cœur de l'étude réalisée par le bureau de la Fondation Konrad Adenauer en France et le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri) dans le cadre d'une conférence conjointe et de cette publication. Cette étude comporte les contributions de chercheurs et de responsables politiques français et allemands de renom sur les défis économiques, technologiques, démographiques, sociaux et monétaires auxquels l'Allemagne mais aussi naturellement la coopération franco-allemande et la zone euro dans son ensemble sont confrontées.

Nous remercions les auteurs pour leurs contributions, aussi intéressantes que précieuses, qui nous permettent de mieux comprendre les problèmes sur les deux rives du Rhin, ainsi que le ministère fédéral allemand des affaires étrangères à Berlin, dont le soutien nous a permis de réaliser cette étude. Nous remercions également nos collaboratrices à la KAS-Paris et au Cerfa, Mathilde Durand et Nele Wissmann, qui ont accompagné ce projet de sa conception à sa mise en œuvre. Nous remercions aussi Marie-Capucine Berthier et Mathilde Durand, qui ont assuré la relecture de la partie française, ainsi que Katharina Wolf pour sa relecture de la partie allemande.

Paris, 14 avril 2011

Dr. Hans Stark

Secrétaire général du Comité
d'études des relations franco-allemandes
(Cerfa) de l'Institut français des
relations internationales (Ifri)

Jörg Wolff

Directeur du bureau de la
Fondation Konrad Adenauer
en France

L'ÉCONOMIE ALLEMANDE : UNE PUISSANCE GLOBALISÉE

LA STRUCTURE DES COÛTS DU TRAVAIL ET DE PRODUCTION EN ALLEMAGNE : LA RECETTE DU SUCCÈS ?

CHRISTOPH SCHRÖDER

Nonobstant une récession très marquée, avec un recul du produit intérieur brut (PIB) de près de 5 %, l'Allemagne a manifestement très bien surmonté la crise économique. Ses performances économiques pour l'année 2010 seront vraisemblablement en hausse de 3,5 % et le taux de chômage était même récemment inférieur au niveau qu'il atteignait avant la crise financière et économique. La reprise économique est tirée avant tout par les exportations, qui avaient subi un recul particulièrement net pendant la crise. Ceci réhabilite en première analyse le « modèle allemand », une économie ouverte sur le marché mondial par ses importations et exportations, dans laquelle le secteur industriel (compétitif) joue un rôle important. Cependant, des voix s'élèvent de nouveau pour blâmer une compétitivité allemande jugée trop forte. L'Allemagne se concentrerait trop sur le secteur des exportations et affaiblirait la demande intérieure en essayant de maintenir sa compétitivité au moyen d'une politique de modération salariale. Ceci serait préjudiciable pour les voisins de l'Allemagne à deux titres : d'une part, à cause de la faiblesse de la demande allemande, d'autre part, en raison de la perte de contrats au profit des entreprises allemandes.

Comme l'atteste par exemple le fait que le *boom* des exportations se soit accompagné d'un *boom* des importations, cette logique doit, à tout le moins, être questionnée. En effet, la part des importations est passée de 26 à 36 % du PIB entre 1991 et 2009, atteignant même 41 % en 2008. L'interpénétration des économies au niveau mondial progresse ; depuis quelque temps, le commerce mondial connaît d'ailleurs une croissance plus rapide que le PIB mondial. Ainsi, les exportations allemandes contiennent elles aussi de plus en plus de demi-produits importés. De surcroît, les analyses économétriques font apparaître que la

consommation des ménages est nettement plus sensible au taux d'emploi qu'au niveau des salaires : si le taux d'emploi progresse d'un point de pourcentage, la hausse de la consommation est de 0,8 %, contre seulement 0,2 % pour celle des salaires¹⁵⁷. En revanche, c'est probablement grâce aux réformes du marché du travail et à la modération salariale que la tendance à la hausse du chômage, qui se perpétuait de cycle en cycle, a pu être inversée et que la récente relance a été particulièrement riche en créations emplois.

Il reste néanmoins intéressant de se demander quel est le rôle joué par le coût du travail dans le développement de la compétitivité allemande et si l'Allemagne s'est vraiment démarquée de ses concurrents. Les coûts du travail en Allemagne sont-ils structurés de telle sorte qu'il en résulte un avantage concurrentiel particulier ? Le niveau et l'évolution du coût du travail – considéré en tant que tels et par rapport à la productivité – sont-ils la recette du succès qui explique pourquoi les performances économiques allemandes sont à nouveau jugées meilleures ?

La structure des coûts du travail en Allemagne : la recette du succès ?

La seule comparaison de la part de chacune des différentes composantes du coût du travail ne permet pas de savoir si sa structure est optimale dans un pays. Pour un niveau donné de coût du travail, il s'agit plutôt d'adapter la structure de telle sorte que l'utilité soit optimale pour le salarié. Se pose alors la question de savoir si une prestation sociale payée directement par l'employeur a, pour les employés, une valeur monétaire supérieure à la somme (supplémentaire) qu'ils devraient payer si cette prestation n'était pas fournie. Ainsi, une carte d'abonnement aux transports en commun payée par l'employeur pourrait être profitable si la plupart des salariés se rendaient de toute façon sur leur lieu de travail en transports en commun et avaient eux-mêmes à

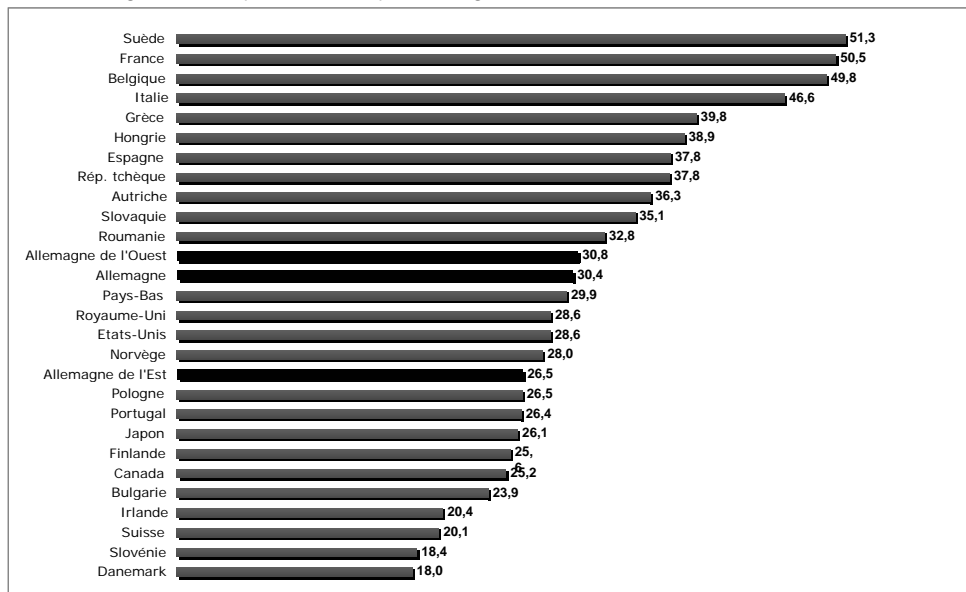
¹⁵⁷ *Commission européenne, European Competitiveness Report 2004, Commission Staff Working Document, SEC (2004)1397, Luxembourg, 2004; Lesch Hagen, « Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum », IW-Trends, 34. Jg., Heft 1, pp. 31-45, 2007.*

supporter des coûts beaucoup plus élevés que l'employeur pour ce faire. Une crèche d'entreprise peut elle aussi s'avérer utile pour l'employeur : elle ne permet pas seulement de réduire le temps et le stress des employés qui doivent déposer et venir chercher leurs enfants, mais peut aussi avoir un effet incitatif, par exemple pour les mères qui souhaitent rapidement reprendre leur activité professionnelle après l'accouchement. Ceci peut aussi accroître la productivité de l'entreprise dans la mesure où les postes sont alors occupés de manière plus continue et où les frais liés à la période de (ré)adaptation à l'emploi, qui peuvent être élevés, sont réduits. Ce sont toutefois les solutions flexibles qui permettent la meilleure optimisation de la structure des coûts. En Allemagne, par exemple, il est possible de convertir une partie de sa rémunération en cotisation vieillesse. Cette option n'étant offerte qu'au salarié, et non à l'employeur, elle n'est mise en œuvre que si le salarié l'estime plus avantageuse pour lui.

En Allemagne, nombre de prestations sont toutefois réglementées par des conventions collectives ou des dispositions législatives. Ainsi, dans la plupart des branches, la durée des congés est fixée à six semaines, ce qui, compte tenu des possibilités offertes par des dispositifs tels que le compte épargne-temps, peut conduire à des repos compensateurs très nombreux, voire trop, par rapport à l'alternative visant à augmenter sa rémunération. Près d'un quart des coûts du travail est déterminé par la loi en Allemagne, dont la rémunération des congés payés annuels et des jours fériés, les versements effectués en vertu de dispositions législatives telles que le congé maternité, sans oublier les cotisations patronales de sécurité sociale¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Schröder Christoph, « Die Struktur der Arbeitskosten in der deutschen Wirtschaft », *IW-Trends*, 37. Jg., Heft 2, 2010, pp. 59-73.

Fig. 1 : Charges sociales sur les salaires dans l'industrie manufacturière
Charges sociales patronales en pourcentage des salaires et traitements bruts en 2009



Source : Schröder Christoph, « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, 2010, pp. 19-38.

Si l'on considère l'ensemble des coûts du travail, les cotisations de sécurité sociale des entreprises sont de loin le premier poste de dépenses que les employeurs doivent supporter, en plus des salaires bruts. Si l'on calcule le taux de charges sociales (prestations sociales financées par l'employeur hors salaire brut rapportées au revenu annuel), l'Allemagne est dans la moyenne internationale. Ainsi, les coûts du travail sont en Allemagne supérieurs d'environ 30 % aux revenus. Au Danemark, cette différence n'est que de 18 % ; en revanche, elle est de 51 % en Suède et en France (Fig. 1).

L'importance de cet écart s'explique principalement par le mode de financement de la sécurité sociale. Si, en France, les employeurs en supportent la majorité des coûts, elle est surtout financée par l'impôt au Danemark. En Allemagne, cependant, les employeurs et les salariés contribuent à parts presque égales au financement. Il importe peu que

les actifs paient eux-mêmes leur assurance sociale ou que celle-ci soit prise en charge par l'employeur : dans un cas comme dans l'autre, employeurs et salariés doivent couvrir ensemble l'intégralité des coûts liés au travail. Si le financement est principalement pris en charge par l'employeur, il reste moins d'argent pour les salaires que si le collaborateur cotise directement. Le taux de charges sociales ne donne donc pas d'indication sur l'efficacité du système social ou sur son adéquation avec les préférences des acteurs. Une part patronale plus élevée peut poser problème dans la mesure où elle peut créer l'illusion de prestations sociales quasiment gratuites, puisque payées par l'entreprise. De plus, il est souvent difficile de faire comprendre et accepter l'idée qu'une hausse de la part patronale réduit la marge de manœuvre pour la répartition des augmentations de salaire.

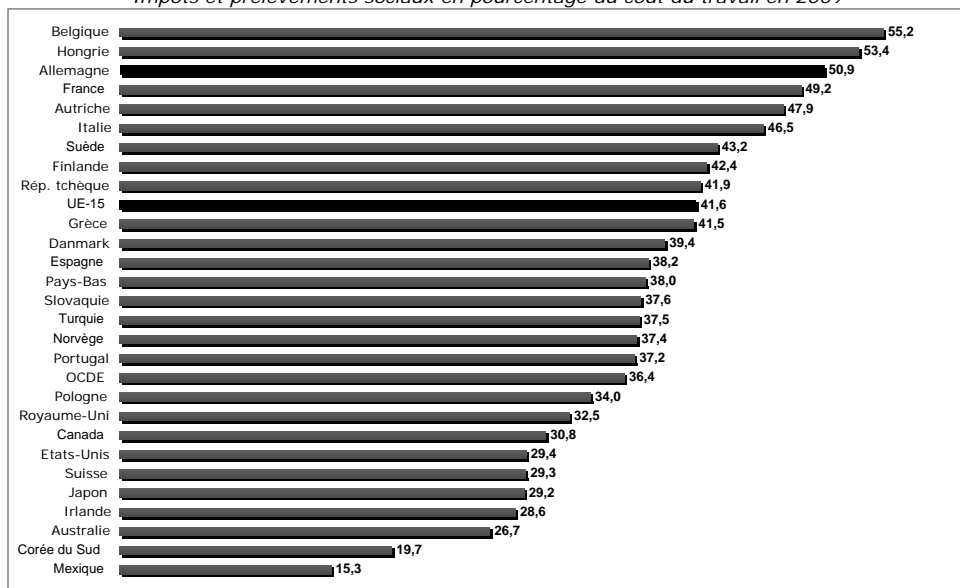
Il peut être particulièrement pertinent de faire supporter les cotisations à l'employé si les prestations sociales sont versées par des organismes concurrents. En effet, le salarié est alors incité à choisir la meilleure offre, puisqu'il ne doit pas partager les sommes ainsi économisées avec son employeur, ce qui renforce la concurrence. En Allemagne, l'assurance maladie est proposée par divers prestataires. Certes, jusqu'au plafond d'assujettissement, le salarié ne peut dépendre que des organismes d'assurance obligatoire, qui sont non lucratifs. Mais la lutte pour le prestige et les parts de marché entraîne néanmoins une certaine concurrence. Jusqu'à présent, employé et employeur allemands versaient chacun à peu près la même contribution au système légal d'assurance maladie (*Gesetzliche Krankenversicherung*, GKV), contribution qui augmente en proportion du salaire, jusqu'à un certain plafond. À compter de 2011, la part patronale ne devrait plus être révisée à la hausse. Les augmentations de dépenses disproportionnées seront couvertes par une prime complémentaire plafonnée, dont chaque caisse peut elle-même fixer le montant, sous réserve qu'il soit identique pour tous ses assurés. Sur le principe, cette mesure peut renforcer la concurrence. Ceci serait particulièrement vrai si le niveau de la prime complémentaire reflétait un jour intégralement les écarts de prix entre la caisse la plus chère et la caisse la moins chère. Cependant, au début de l'année 2011, le taux de cotisation patronale pour la GKV a été encore une fois relevé, de telle sorte que la plupart des caisses ne devraient pas avoir besoin de recourir

à la prime complémentaire dans un premier temps. On peut toutefois se demander si les cotisations patronales seront effectivement gelées et si la prime complémentaire sera suffisamment développée pour que la différence de prix soit compétitive. En effet, au sein même du gouvernement, certaines voix s'élèvent contre une gestion par le marché.

Il serait plus opportun d'introduire par l'impôt sur le revenu une prime forfaitaire plafonnée qui couvrirait l'intégralité de la contribution pour la GKV. Cela présenterait d'une part l'avantage de faire apparaître nettement le coût réel du système de santé. D'autre part, sous réserve que le législateur donne son feu vert, les caisses d'assurance maladie se verraient donner la possibilité d'introduire des offres différenciées, par exemple, un tarif restreignant le choix du médecin à une liste prédéfinie, afin de mieux prendre en compte les préférences de chaque assuré et d'introduire, dans le même temps, de la concurrence entre les médecins et autres prestataires de soins¹⁵⁹.

En ce qui concerne l'efficacité du système d'assurance sociale, il reste donc en Allemagne d'importantes marges de progression. Un autre inconvénient résulte de l'écart particulièrement marqué, en Allemagne, entre le coût du travail et le salaire net. Par principe, il existe donc des divergences fortes entre salarié et employeur. En effet, les employés souhaitent disposer d'un salaire net aussi élevé que possible, quand les employeurs, soucieux de leur compétitivité, privilégient la faiblesse du coût du travail. En Allemagne, pour une personne célibataire touchant un salaire moyen, les impôts et prélèvements sociaux représentent néanmoins plus de la moitié du coût du travail, contre 36 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, et 30 % seulement environ aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada (Fig. 2). Seules la Belgique et la Hongrie connaissent un écart plus important entre les coûts du travail et les salaires nets, ce qui favorise le travail au noir et le travail à domicile, et conduit encore une fois à une perte d'efficacité économique.

¹⁵⁹ Horschel Nicole, Pimpertz Jochen, « Transferbedarf in einer prämiertenfinanzierten Gesetzlichen Krankenversicherung », *IW-Trends*, 37. Jg., n° 2, 2010, pp. 105-123.

Fig. 2 : Coin socialo-fiscal*Impôts et prélèvements sociaux en pourcentage du coût du travail en 2009**Travailleur célibataire sans enfant disposant d'un salaire moyen**Source : OCDE, Taxing Wages 2008-2009, Éditions de l'OCDE, Paris, 2010.*

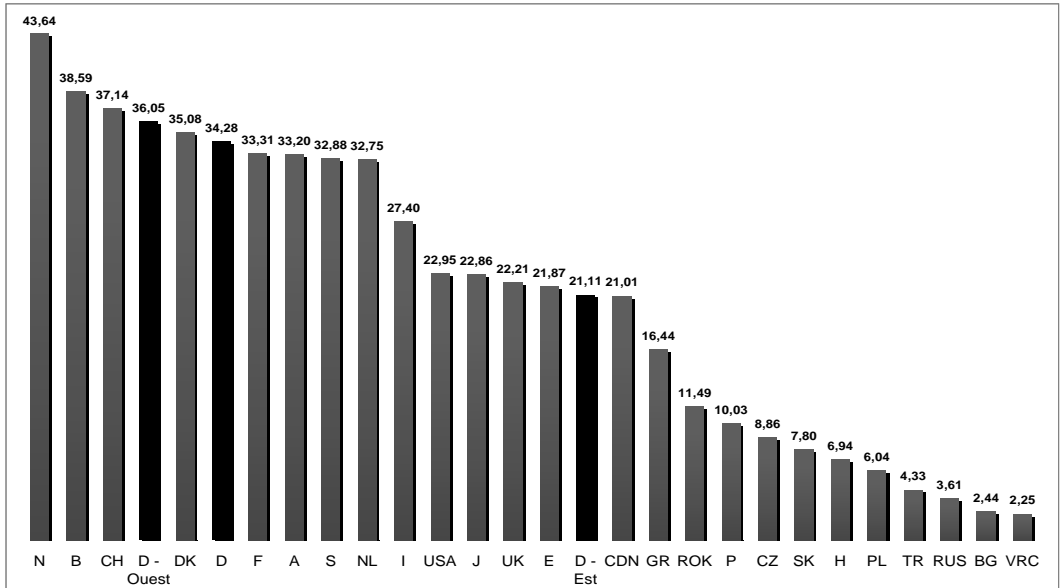
Il faut donc conclure que l'économie allemande enregistre de bons résultats malgré la structure des coûts du travail, plutôt que grâce à elle. À cet égard, ce qui est exemplaire dans le « modèle allemand », c'est qu'il renforce la flexibilité de la structure des coûts en offrant la possibilité de convertir une partie de la rémunération en cotisation vieillesse et d'indexer de plus en plus le montant des primes sur les performances du salarié et de l'entreprise.

Coût du travail et coût salarial unitaire – avantage à l’Allemagne ?

L’examen du niveau des coûts du travail dans un pays, et leur degré de corrélation avec le niveau de productivité, est plus riche d’enseignements que la seule étude des différences structurelles. À cet effet, on peut utilement étudier le coût du travail en tant que tel et le coût unitaire des salaires, indice qui établit un rapport entre le coût du travail et la productivité. Le « niveau du coût du travail » est particulièrement important lorsqu’il s’agit de décider du lieu d’implantation d’une structure de production. Lorsqu’une société mère basée dans un pays où la productivité est très élevée ouvre une filiale dans un pays où les salaires sont faibles, « au milieu de nulle part », elle peut transférer son savoir-faire technique et logistique. Ainsi, à l’aide d’installations de production modernes et de collaborateurs qualifiés, il est tout à fait possible d’atteindre le niveau de productivité élevé du pays de la société mère : la combinaison d’une forte productivité et d’un faible coût du travail est donc en principe possible. Une étude montre que la productivité des filiales allemandes ou autrichiennes en Europe centrale et orientale est effectivement considérablement plus élevée que la moyenne locale¹⁶⁰. De plus, si le coût du travail est élevé, les attentes en matière de productivité le seront également, afin de préserver la compétitivité des coûts.

¹⁶⁰ *Marin Dalia*, « *A Nation of Poets and Thinkers’ – Less So with Eastern Enlargement? Austria and Germany* », Discussion Paper, *Université de Munich*, n° 2004/06, Munich, 2004.

Fig. 3 : Coûts du travail dans l'industrie manufacturière en 2009
en euros par heure de travail par salarié

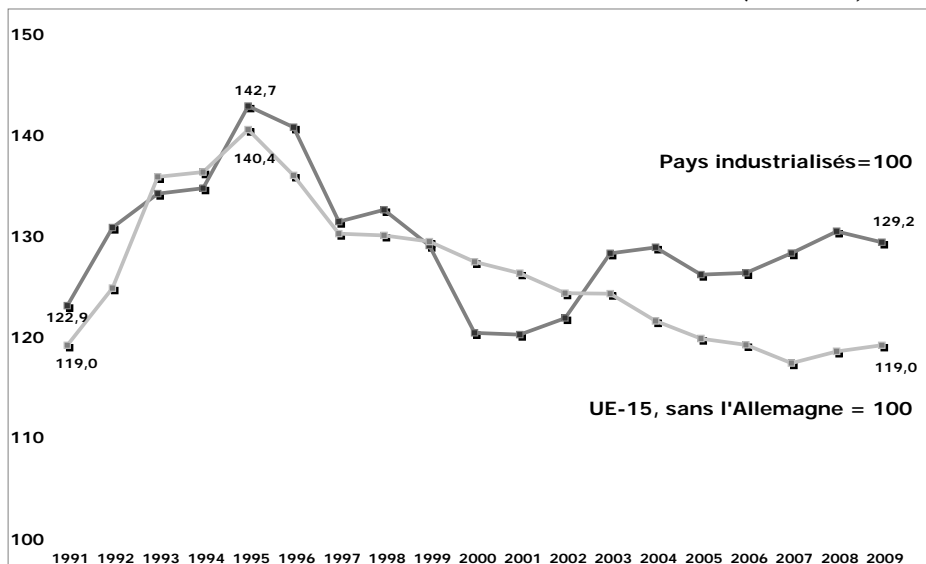


Source : Schröder Christoph, « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, pp. 19-38, 2010.

La comparaison des niveaux de coût du travail dans l'industrie manufacturière montre que l'Allemagne constitue l'un des sites les plus chers au niveau international. Seuls quelques (petits) pays, tels que la Norvège, la Belgique, la Suisse et le Danemark, produisent avec des coûts du travail supérieurs à ceux de l'Allemagne (Fig. 3). Parmi les grands pays industrialisés, seule la France se situe à un niveau comparable. L'Italie, en revanche, a un avantage coût de 20 % par rapport à l'Allemagne. Pour les États-Unis, le Japon et le Canada, le tarif horaire est même inférieur d'un tiers. Le niveau des coûts y est ainsi à peu près le même qu'en Allemagne de l'Est, où le coût du travail est inférieur de près de 40 % à l'Allemagne de l'Ouest, en raison de salaires moins élevés, de moindres primes et du plus faible niveau des prestations vieillesse prises en charge par l'entreprise. En Corée du Sud, les coûts du travail ne représentent qu'un tiers de la valeur allemande ; en Chine, une heure de travail ne coûte même que 2,25 euros, soit 7 %

seulement du prix allemand. Si on limite la comparaison aux « principaux » États industrialisés (ici, l'UE-15, la Norvège, la Suisse, les États-Unis, le Japon et le Canada), l'Allemagne reste environ 23 % plus chère que la concurrence internationale (moyenne pondérée par la part des différents pays dans les exportations mondiales de 2007 à 2009).

Fig. 4 : Coût du travail en Allemagne de l'Ouest dans le classement international
Coût relatif du travail dans l'industrie manufacturière ouest-allemande (base : euro)



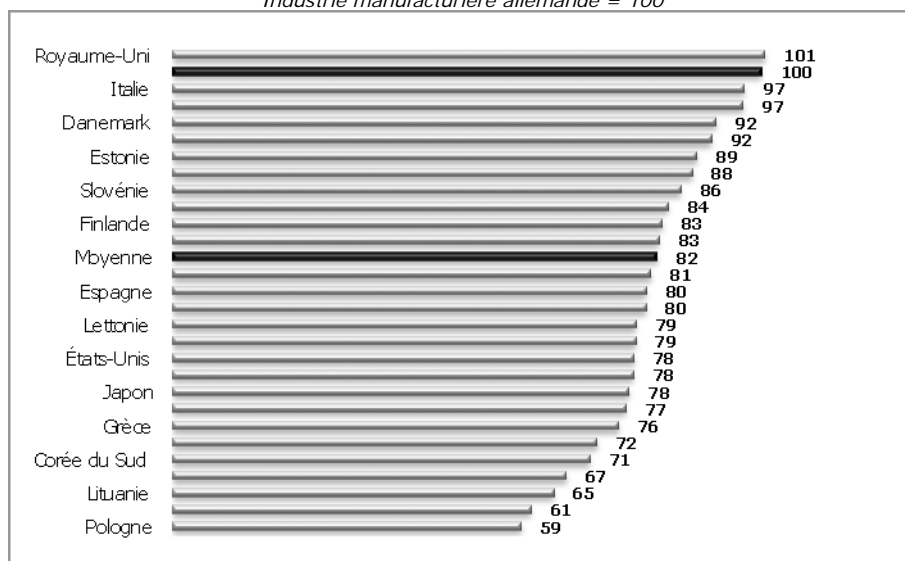
Pays industrialisés : UE-15 sans l'Allemagne, Norvège, Suisse, États-Unis, Canada, Japon, avec une pondération par la part de chaque pays dans les exportations mondiales entre 2007 et 2009

Source : Schröder Christoph, « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, 2010, pp. 19-38.

En tout état de cause, depuis le milieu des années 1990, l'Allemagne n'a cessé, de manière presque continue, de réduire l'écart qui sépare son coût du travail de ceux des autres États européens : si le coût du travail en Allemagne de l'Ouest était, en 1995, 40 % au-dessus de la moyenne, la différence n'est actuellement plus que de 19 % (Fig. 4). Néanmoins, l'actuel handicap coût des Länder de l'Ouest est ainsi le même qu'au début des années 1990. En effet, de 1991 à 1995, le coût du travail avait augmenté beaucoup plus rapidement en Allemagne qu'à l'étranger. Ainsi, seuls l'Espagne, le Portugal, l'Autriche, de justesse, et surtout la Grèce

avaient un taux de croissance du coût du travail supérieur à celui de l'Allemagne de l'Ouest, où la variation annuelle était en moyenne de +5 %. Si l'on considère l'Allemagne dans son ensemble, seul le taux de croissance du coût du travail en Grèce était alors plus élevé. S'ajoute à cela la revalorisation du Deutsche Mark intervenue durant la même période : si la monnaie avait été commune, on aurait observé que la détérioration du taux de change aurait aggravé davantage encore le désavantage comparatif de l'Allemagne.

Un tableau semblable peut être dressé pour l'ensemble des pays industrialisés. Là encore, en raison du manque de discipline allemande en termes d'évolution des coûts et du mark fort, l'Allemagne a nettement reculé dans le classement par coût de travail, l'écart avec les pays concurrents passant de 23 % en 1991 à 43 % en 1995. Cependant, la place de l'Allemagne en Europe connut alors une évolution en dents de scie, liée principalement à la variation des taux de change. Ainsi, dans la seconde moitié des années 1990, le mark et l'euro se dévaluèrent d'abord fortement, ce qui, allié à une discipline plus stricte dans le suivi des coûts, contribua au rétablissement de la position allemande. Mais lorsque, par la suite, l'euro s'apprécia de nouveau, cette dernière se dégrada, de sorte que la modération des augmentations salariales allemandes, moins élevées que dans d'autres pays, n'entraîna pas une amélioration du classement de l'Allemagne : en 2009, le coût du travail en Allemagne de l'Ouest était supérieur de 29 % à celui des États concurrents. Sur une longue période, l'évolution du coût du travail en Allemagne n'est donc pas sensiblement positive, puisqu'elle a simplement permis de corriger la dérive de la première moitié des années 1990, et encore cette appréciation n'est-elle valable que dans la comparaison avec les autres États de l'Union européenne.

Fig. 5 : Niveau des coûts salariaux unitaires en 2009*Industrie manufacturière allemande = 100*

Sur la base des prix et taux de change de 2009 ; moyenne = moyenne de tous les pays hors Allemagne, pondérée par leur part dans les exportations mondiales de 2007 à 2009

Source : Schröder Christoph, « Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 4, 2010.

Le coût du travail en Allemagne n'est cependant pas seulement élevé en termes absolus, mais aussi par rapport à la productivité : si l'on compare les coûts salariaux unitaires, l'Allemagne est aussi mal classée. Si l'on examine la valeur brute créée par heure travaillée et le coût d'une heure de travail (prix et taux de change 2009), l'Allemagne occupe la deuxième place en termes de coût salarial unitaire, immédiatement derrière le Royaume-Uni (cf. Fig. 5). En moyenne, les coûts salariaux unitaires des concurrents internationaux sont inférieurs d'environ 18 %. Il faut distinguer d'une part les grands États de l'UE-15 (Royaume-Uni, Italie et France), où les coûts sont équivalents aux coûts allemands, et d'autre part les États-Unis, le Japon et le Canada, où ils sont 22 % moins chers. Il n'est pas certain que la différence soit si importante en termes de compétitivité de l'industrie allemande. En effet, la faiblesse du coût salarial unitaire peut aussi être liée à une intensité capitaliste particulièrement forte, par exemple du fait d'une forte automatisation. La

production industrielle en Allemagne, en raison de ses spécificités, telles que la forte concentration sur les biens d'investissement, et de ses atouts particuliers, tels que la fabrication sur mesure de machines et d'installations ou la production très diversifiée d'automobiles haut de gamme, est en revanche plutôt intensive en travail¹⁶¹. De plus, à cause de la crise financière et économique, le coût salarial unitaire allemand a nettement augmenté jusqu'en 2009, année de la comparaison présentée ici, mais recule aujourd'hui fortement grâce à l'arrivée de commandes. Néanmoins, le haut niveau du coût salarial unitaire en Allemagne n'est certainement pas le signe d'une compétitivité-coût excessive, comme l'estiment les partenaires européens.

Si l'on compare l'évolution du coût salarial unitaire sur le long terme, les performances allemandes ne sont pas bonnes du tout : le coût salarial unitaire dans l'industrie allemande a crû de 24 % entre 1991 et 2009, contre 9 % à l'étranger (Fig. 6). Si l'on intègre à ce calcul l'appréciation du mark et de l'euro, le niveau des coûts salariaux unitaires à l'étranger reste même stable sur cette période. Jusqu'en 2007, le tableau est à peu près le même que pour les coûts du travail en Allemagne. Dans la première moitié des années 1990, le coût salarial unitaire a augmenté de 16 % en Allemagne car les coûts du travail progressaient fortement et les gains de productivité étaient inférieurs à la moyenne. Le coût salarial unitaire a ensuite baissé, d'abord lentement puis, de 2003 à 2007, très rapidement ; en 2007, il avait retrouvé son niveau de 1991. Mais il a de nouveau augmenté fortement en 2008 et, surtout en 2009, augmentant alors autant qu'au cours de toute la première moitié des années 1990. Certes, à l'étranger aussi, les coûts salariaux unitaires, calculés en monnaie nationale, ont nettement progressé, mais dans une proportion néanmoins moindre, de 10 % pour la période 2007-2009.

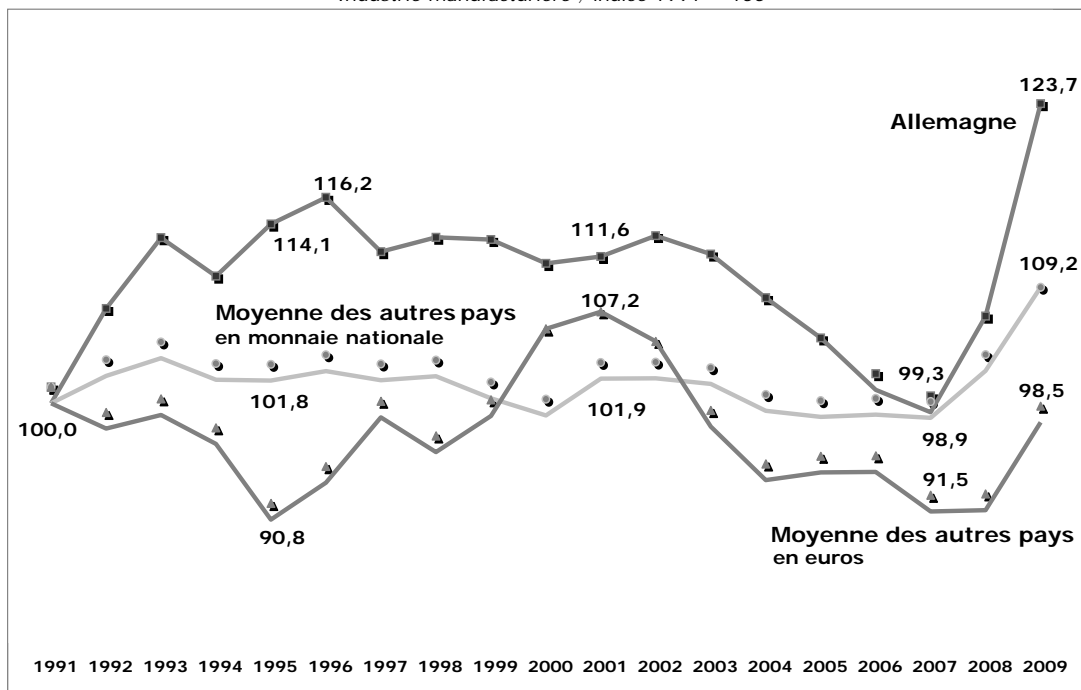
L'augmentation en flèche du coût salarial unitaire en Allemagne a été déclenchée par la crise financière et économique mondiale. Dans un contexte de forte incertitude économique, les investissements ont été

¹⁶¹ *Commission européenne*, European Competitiveness Report 2004, Commission Staff Working Document, SEC (2004)1397, Luxembourg, 2004; Schröder Christoph, « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, 2010, pp. 19-38.

particulièrement affectés dans le monde entier ; l'industrie allemande, qui repose justement en grande partie sur la production de biens d'investissement, a donc subi un effondrement de la demande bien supérieur à la moyenne. La très forte divergence d'évolution des coûts salariaux unitaires sur le plan international s'explique toutefois surtout par les réactions très différentes des États face à la baisse de la demande.

Fig. 6 : Évolution des coûts salariaux unitaires

Industrie manufacturière ; indice 1991 = 100



Moyenne des autres pays pondérée par leur part dans les exportations mondiales entre 2007 et 2009, Base euro : les valeurs en mark (jusqu'en 1998) ont été converties selon le taux de change fixe mark-euro.

Source : Schröder Christoph, « Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 4, 2010.

En Allemagne, on a essayé d'éviter autant que possible les licenciements. Le taux d'activité n'a donc reculé que de 5 % par rapport au niveau d'avant la crise. Le temps de travail effectif a certes été

considérablement réduit (utilisation des congés du compte épargne-temps, réduction des heures supplémentaires et recours au chômage partiel subventionné par l'État), mais le volume de travail a nettement moins baissé que la création de valeur. La productivité horaire du travail dans l'industrie allemande a donc baissé jusqu'à 14 %. Dans le même temps, le coût horaire du travail a continué de croître, puisque le chômage partiel engendrait tout de même des dépenses pour les entreprises en raison de coûts résiduels tels que le paiement des jours de congé et des jours fériés, qui restait inchangé¹⁶². Par conséquent, le coût salarial unitaire a connu une augmentation fulgurante, dépassant au premier trimestre 2009 de plus de 25 % le niveau d'avant la crise. Grâce à la redynamisation de la demande et à la meilleure utilisation des capacités de production qui en résulte, la productivité croît aujourd'hui à nouveau et le coût salarial unitaire recule, restant néanmoins supérieur de 11 % à celui d'avant la crise (derniers chiffres : 3^e trimestre 2010).

La réaction des États-Unis a été tout autre. L'effondrement de la demande a conduit à des licenciements. La productivité n'a donc que brièvement reculé, avant d'augmenter à nouveau. Le coût salarial unitaire ne dépassa pas de près de 9 % son niveau d'avant crise (1^{er} trimestre 2008) et dès l'automne 2010, il n'était plus que de 2 % plus élevé. Cependant, depuis qu'il a atteint son creux, fin 2009, le nombre d'actifs n'a guère augmenté ; il reste inférieur de 14 % à ce qu'il était début 2008.

Ces différentes réactions reflètent aussi des contextes différents dans chacun des deux pays. En Allemagne, les licenciements coûtent relativement cher, ce qui explique les hésitations à embaucher au début de la reprise. Il est alors utile de favoriser des mesures de chômage partiel pendant la transition, afin que la reprise puisse rapidement s'accélérer et que la population active n'éprouve pas un sentiment d'insécurité lié à une croissance continue du chômage. De plus, dès avant la crise, des goulots d'étranglement étaient apparus sur le marché de la main-d'œuvre qualifiée et ils continueront à se resserrer à long

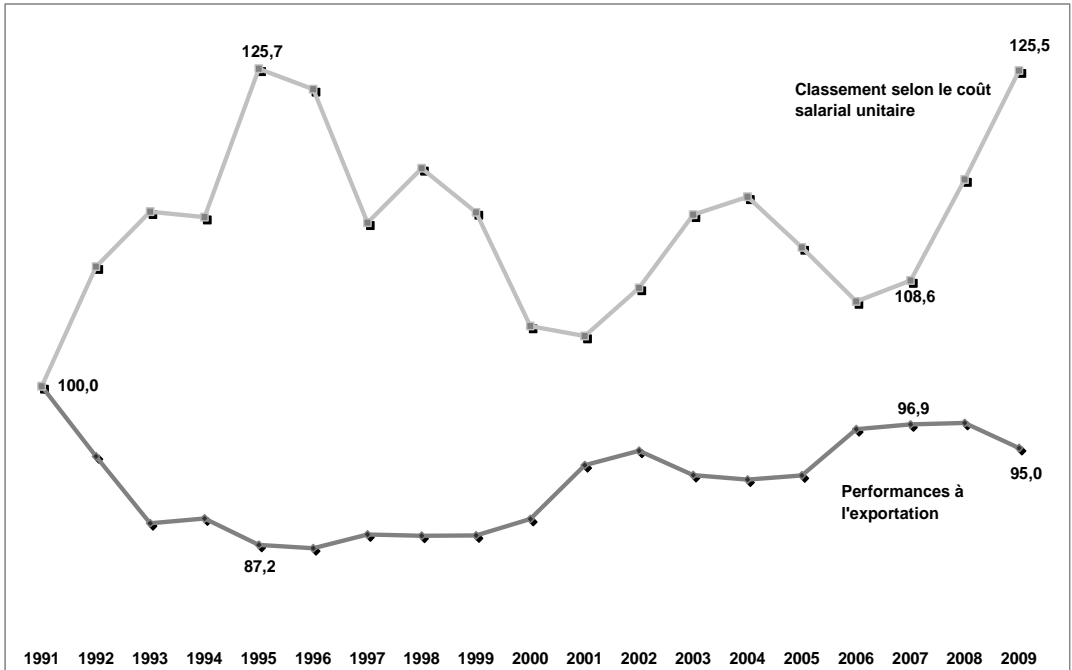
¹⁶² *Bach Hans-Uwe, Spitznagel Eugen, « Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit und haben was davon », IAB-Kurzbericht, n° 17, Nuremberg, 2009.*

terme en raison de l'évolution de la démographie allemande. Les entreprises étaient donc incitées à garder leurs collaborateurs qualifiés. De surcroît, les relations entre une entreprise et son personnel se trouvent renforcées si la première évite de licencier, tout au moins si elle a auparavant augmenté les salaires avec modération. Aux États-Unis, en revanche, il est bien plus facile de recourir aux licenciements et les entreprises réagissent donc plus vite à une baisse de la demande. Mais comme les entreprises hésitent également peu à embaucher lorsqu'elles reçoivent plus de commandes, en raison de la faiblesse de la protection contre les licenciements, le chômage y est vraisemblablement moins vécu comme un grave coup du sort qu'en Allemagne. De plus, les différentes réactions d'adaptation s'expliquent peut-être aussi par une appréciation différente de la crise : l'industrie allemande était plutôt dans une situation favorable avant la crise, qui a donc été perçue avant tout comme un recul temporaire de la demande extérieure ; aux États-Unis, l'analyse était sans doute plutôt celle d'une crise intérieure et structurelle, donc certainement plus durable¹⁶³.

¹⁶³ *Deutsche Bundesbank*, « *Arbeitsmarkt* », Monatsbericht, 62. Jg., n° 10, pp. 59-73, 2010.

Fig. 7 : Classement de l'industrie allemande selon sa compétitivité et ses exportations

Industrie manufacturière ; indice 1991 = 100



Classement selon le coût salarial unitaire : par rapport à la moyenne des autres États (base : euro)

Source : Schröder Christoph, « Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich », IW-Trends, 37. Jg., Heft 4, 2010.

Il est encore trop tôt pour dire si la stratégie allemande se révélera finalement être la meilleure. En conservant leur main-d'œuvre, les entreprises en plein développement réduisent leurs perspectives de croissance, puisqu'il leur sera plus difficile de recruter de nouveaux collaborateurs : à long terme, le changement structurel est ainsi entravé. Il est donc important que le taux d'utilisation des capacités de production retrouve son niveau normal, afin que la productivité s'approche à nouveau de sa courbe d'évolution tendancielle et que le coût salarial unitaire recule. L'Allemagne est, ces derniers temps, sur la bonne voie, mais n'est environ qu'à mi-chemin entre la dépression du premier trimestre 2009 et sa situation d'avant la crise.

La compétitivité-coûts, mesurée à l'aide du coût salarial unitaire, n'a pas qu'une existence théorique, ses effets sont réels, comme le montre la comparaison avec les performances à l'exportation. Cet indice, développé par l'OCDE, met en relation la dynamique d'exportation d'un pays avec le développement de ses marchés, montrant ainsi l'évolution des parts de marché d'un pays sur certains secteurs spécifiques. On voit ici qu'au cours de la première moitié des années 1990, l'Allemagne a perdu 13 % de parts de marché (Fig. 7), évolution inversement proportionnelle à l'augmentation de son coût salarial unitaire sur la même période. Jusqu'en 2007, ces pertes pouvaient encore largement être compensées : les performances à l'exportation de l'Allemagne n'étaient alors inférieures que de 3 % par rapport au niveau de 1991. Aujourd'hui, l'Allemagne a de nouveau perdu du terrain, mais reste seulement 5 % en deçà de ses performances du début des années 1990. Ainsi, le recul de l'Allemagne est modéré par rapport à l'évolution qu'elle enregistre sur le plan du coût salarial unitaire, dont l'augmentation a manifestement été absorbée par les entreprises et non répercutée sur leurs clients. Ceci n'a cependant été possible que grâce à la baisse du coût salarial unitaire intervenu précédemment, qui avait amélioré le niveau de rendement et les liquidités des entreprises.

Conclusion

Dans l'ensemble, le niveau des coûts du travail et du coût salarial unitaire en Allemagne constitue donc plus un handicap pour l'industrie allemande que le secret d'une forte compétitivité. Un examen de la dynamique actuelle conduit à un tableau ambivalent. D'un côté, l'Allemagne est mieux placée que ses concurrents européens en ce qui concerne l'évolution des coûts du travail depuis le milieu des années 1990. Le coût salarial unitaire a nettement reculé en Allemagne entre 2003 et 2007. De l'autre côté, cependant, la compétitivité a fortement chuté dans la première moitié des années 1990, et le coût salarial unitaire est monté en flèche avec la crise économique. La baisse relative du coût salarial unitaire entre le milieu des années 1990 et 2007 a certes contribué à la reconquête des parts de marché perdues par l'Allemagne, mais elle n'a pas permis à cette dernière de retrouver la position qu'elle occupait au début des années 1990. Aujourd'hui, la situation de

L'Allemagne sur le plan des exportations est moins bonne qu'en 1991, puisque ses performances à l'exportation sont inférieures d'environ 5 %. Cette valeur ne révèle certes pas une compétitivité inégalée sur le marché mondial, mais constitue néanmoins un résultat respectable pour un pays industrialisé de longue date, face à la concurrence d'économies émergentes telles que la Chine. Outre l'évolution des coûts, les restructurations qui ont renforcé le cœur de métier des entreprises ont contribué au retour de l'industrie allemande sur la scène internationale. Les entreprises allemandes proposent souvent une palette de produits moins diversifiée que par le passé et, s'étant spécialisées sur des créneaux spécifiques, offrent à la place des solutions industrielles complètes. Il devrait donc être plus simple pour elles de développer des caractéristiques uniques et de devenir ou de rester leader dans de nombreux domaines. L'évolution positive des coûts, en particulier avant la crise, a soutenu ce processus et contribué à l'amélioration du niveau de rendement des entreprises. Ceci a permis à de nombreuses sociétés de préserver largement l'emploi, même lorsque la demande reculait, et ainsi de stabiliser le niveau de demande des ménages, ce dont les exportateurs à l'étranger ont quant à eux bénéficié.

Traduit de l'allemand par Anne-Céline Cornet.

LA POLITIQUE D'INNOVATION, FACTEUR CLÉ DE L'ÉCONOMIE ALLEMANDE

ANDREA ZENKER

Dans le contexte de la mondialisation et du renforcement de la concurrence internationale, l'innovation des entreprises, de même que la capacité d'innovation des économies nationales sont de plus en plus associées à la croissance, la compétitivité et l'emploi ; dans l'Union européenne, cette tendance s'est affirmée plus nettement encore depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne en 2000. Cette dernière a pour objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹⁶⁴. Cet objectif a été confirmé en 2002, avec l'introduction d'un indicateur chiffré : d'ici 2010, 3 % du produit intérieur brut devaient être consacrés à la recherche et au développement (R&D)¹⁶⁵. L'évaluation de l'innovation et de l'activité économique et donc le suivi de la progression vers « l'objectif des 3 % » sont assurés par divers organismes : la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recueillent des données et élaborent des analyses dans le domaine de la science et de la technologie ; la Commission européenne et l'office statistique de l'Union européenne Eurostat, ainsi que les diverses instances nationales, suivent et étudient les activités de recherche, de développement et d'innovation en établissant des statistiques, des analyses et des expertises¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Parlement européen, Conclusions de la présidence. Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm*

¹⁶⁵ *Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, Conclusions de la présidence, p. 2 :*

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/71026.pdf

¹⁶⁶ *On peut citer, parmi les études représentatives, les Science & Technology Statistics de la Banque mondiale, les Science and Technology Indicators de l'OCDE, les chiffres et les analyses fournis par Eurostat, ainsi que le EU Industrial R&D Investment Scoreboard (voir infra), les Key Figures, Pro Inno Europe, ERAWATCH, divers observatoires (Cluster Observatory, Observatory of European SMEs) etc. Les évolutions dans le domaine de l'innovation sont de plus en plus*

Par « innovations », on entend des nouveautés qui ont été diffusées ou, le cas échéant, introduites, par exemple un nouveau produit ou un nouveau procédé lancé sur le marché¹⁶⁷. Les innovations contribuent ainsi au renforcement de la position des entreprises sur un marché et à l'accroissement de leur compétitivité, de même qu'à la hausse du revenu et de l'emploi. Dans le même temps, la compétition internationale nécessite un grand dynamisme dans le domaine de l'innovation pour s'affirmer face aux concurrents. Dans ce contexte, une « nouveauté » n'est donc pas obligatoirement quelque chose d'absolument nouveau. Sont bien plutôt décisives les innovations qui assurent un monopole (temporaire). Aussi un produit ou un service qui n'était pas encore présent sur un marché donné ou qu'une entreprise ne proposait pas jusqu'alors, ou bien encore une nouvelle façon d'utiliser un savoir déjà connu, peuvent être « nouveaux ».

Le processus d'innovation et la compréhension des mécanismes qui le sous-tendent, ainsi que les connaissances sur la manière dont il est

observées à l'échelle régionale (voir par exemple : Regional Key Figures, Regional Innovation Monitor ou encore les plateformes dédiées à des régions spécifiques comme evoREG). En Allemagne, le Bundesbericht Forschung und Innovation (Rapport fédéral sur la recherche et l'innovation), les conclusions de l'Expertenkommission Forschung und Innovation EFI (commission d'experts sur la recherche et l'innovation), des analyses de l'innovation et des techniques, des prospectives concernant l'évolution des technologies ainsi que des instituts de recherche et des cabinets de conseil fournissent des données, des études, des analyses comparées et des avis d'experts. (Voir Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, Bonn, Berlin, BMBF, 2010a, p. 30).

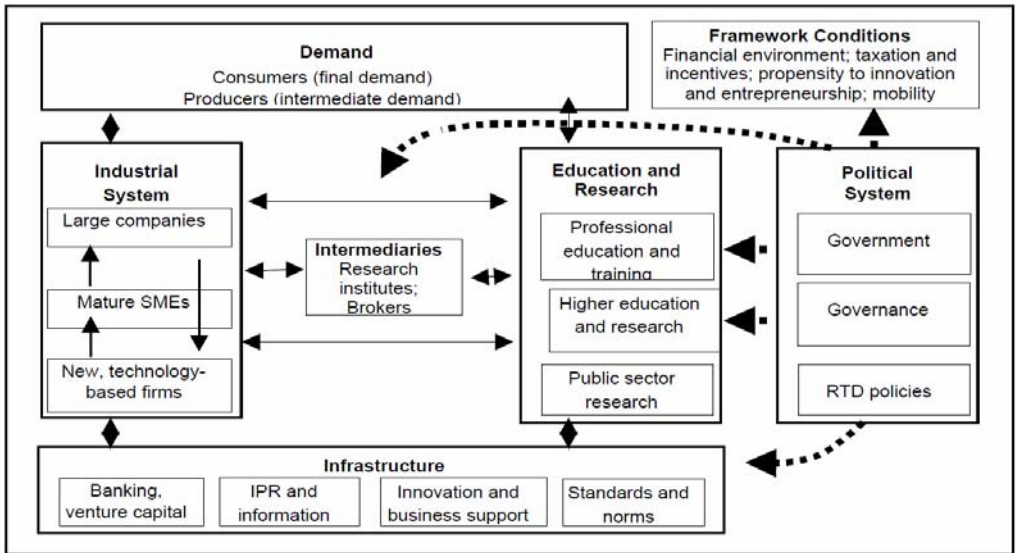
¹⁶⁷ *On notera qu'une innovation de produit correspond à un bien nouveau ou amélioré, tandis qu'une innovation de procédé désigne des procédures nouvelles ou améliorées. De nouvelles méthodes de marketing ou des nouveautés d'ordre organisationnel doivent donc aussi être considérées comme des innovations (voir Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (éd.), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2010, Berlin, EFI, 2010, p. 19). La capacité d'innovation est par conséquent la capacité à générer des innovations. Elle nécessite non seulement des ressources propres (par exemple pour la recherche et le développement), mais aussi des apports extérieurs (venant par exemple de partenaires) ainsi qu'un environnement propice à l'innovation (par exemple des conditions de financement et d'aides favorables).*

conçu et mis en œuvre, n'ont cessé de se développer au cours des dernières années et décennies¹⁶⁸. Les analyses de l'innovation s'appuient souvent sur le concept de système d'innovation, apparu depuis le début des années 1990¹⁶⁹. La figure 1 représente schématiquement un système d'innovation national et montre que les différents acteurs de ce système et les relations qu'ils entretiennent s'inscrivent dans un cadre particulier, caractérisé notamment par le système fiscal, l'esprit d'innovation ou la tendance à innover. Le système est aussi influencé par d'autres éléments comme la demande, les infrastructures nécessaires pour les activités d'innovation telles que les services qui la soutiennent ou le système national de protection de la propriété intellectuelle (voir Fig. 1).

¹⁶⁸ Le manuel d'Oslo fournit les principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation (Voir OCDE/Eurostat, Manuel d'Oslo : Principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique, troisième édition, Paris, Editions de l'OCDE, 2005).

¹⁶⁹ Cette approche s'est développée en grande partie grâce aux travaux de Edquist, Freeman, Lundvall et Cooke. Voir par exemple Edquist C., « Systems of innovation approaches – their emergence and characteristics », in : Edquist C. (dir.), *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*, Londres/Washington, Pinter Publishers, 1997 ; Freeman, « The 'National System of Innovation' in historical perspective », *Cambridge Journal of Economics*, 1995, réimprimé dans Edquist C., McKelvey M. (éds.), *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment, Volume I*, Cheltenham, RU, Northampton, MA, États-Unis, Elgar Reference Collection, 2000, pp. 41-60 ; Lundvall B.-Å. (éd.), *National System of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers, 1992 ; Cooke P./Uranga M.G./Etzebaria G., « Regional innovation systems: institutional and organizational dimensions », *Research Policy* 26, 1997, pp. 475-491 ; Nelson R.R. (éd.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, New York, Oxford University Press, 1993. Voir également Koschatzky K., *Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Ein Beitrag zur neuen Wirtschaftsgeographie aus Sicht der regionalen Innovationsforschung*, Reihe Wirtschaftsgeographie, Münster, LIT Verlag, 2001, p. 157 et suivantes.

Fig. 1 : Structure du svstème d'innovation national



Source : Kuhlmann S./Arnold E., RCN in the Norwegian Research and Innovation System (Background Report No. 12), Oslo, Royal Norwegian Ministry for Education, Research and Church Affairs, 2001, p. 2.

Ces faits posés, nous nous proposons de présenter certaines caractéristiques du système d'innovation allemand, qui donnent des indications sur la capacité d'innovation de l'Allemagne. Nous analyserons brièvement le secteur industriel, le domaine de la recherche scientifique et le système éducatif ainsi que des données concernant la politique d'innovation en Allemagne. Il faut noter que ces secteurs, tout comme les acteurs ou les groupes d'acteurs qui les animent, sont liés les uns aux autres par de nombreux processus d'échange et d'interaction, qui peuvent être directs ou passer par des acteurs intermédiaires, telles les agences spécialisées dans le transfert de connaissances et de technologies (voir Fig. 1).

L'économie allemande

L'économie allemande repose essentiellement sur la production de biens industriels et de services, tandis que la production de matières premières et l'agriculture n'ont qu'une importance moindre. Même si la majeure partie des salariés travaillent dans le domaine des services, le secteur industriel conserve un poids relativement important en Allemagne, en comparaison de ce que l'on observe ailleurs en Europe : en 2008, la production industrielle contribuait à hauteur de 30,1 % au produit intérieur brut (contre 20,47 % en France)¹⁷⁰. Avec 29,8 % du total en 2007, la part de l'industrie dans l'emploi est supérieure à la moyenne de l'UE (27,5 %) en Allemagne, alors qu'en France par exemple, 22,8 % des salariés travaillent dans l'industrie¹⁷¹. Si on considère les secteurs économiques, l'industrie manufacturière était le premier fournisseur d'emplois en Allemagne (26,6 % du total) en 2007, suivie par le commerce, l'entretien et la réparation des automobiles (16,2 %) et le secteur social et de la santé (12,5 %)¹⁷².

Cependant, la tendance générale à la tertiarisation se poursuit dans l'économie allemande. Une interdépendance de plus en plus forte entre l'industrie et les services et l'augmentation du nombre de salariés dans le secteur tertiaire, parallèlement à la diminution du nombre de travailleurs

¹⁷⁰ Source : Banque mondiale, World Development Indicators, voir Statistisches Bundesamt, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle_In_dWertschoepfung,templateId=renderPrint.psm

¹⁷¹ Données pour 2007, source : Eurostat. Le pays dans lequel la part du secteur tertiaire dans la valeur ajoutée brute est la plus importante en 2008 est le Luxembourg (84,91 %), tandis qu'en France 77,53 % et en Allemagne 69,03 % de la valeur ajoutée brute proviennent du secteur tertiaire (source : Banque mondiale, World Development Indicators, voir Statistisches Bundesamt, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle_BWWertschoepfung,templateId=renderPrint.psm)

¹⁷² Source : Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit « Internationalen Übersichten », Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2010, p. 493.

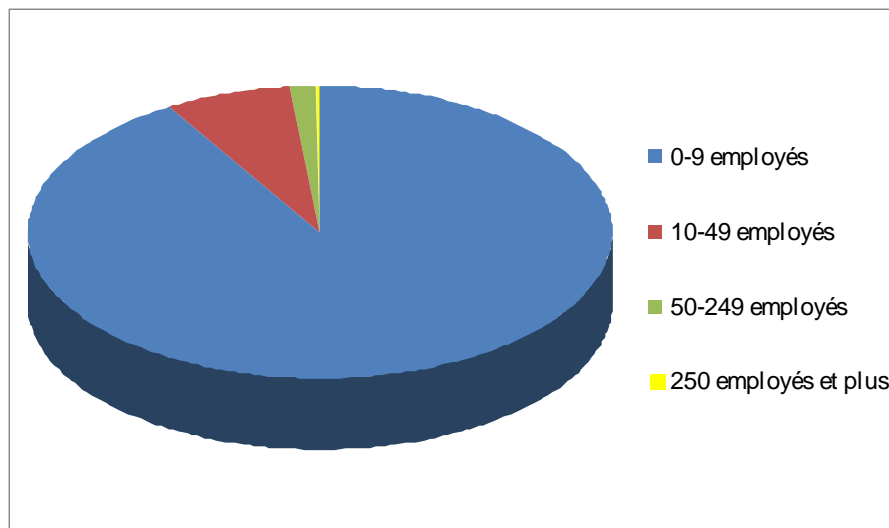
dans l'industrie en sont caractéristiques¹⁷³. L'Allemagne a traditionnellement un rôle de pionnier dans le domaine des technologies haut de gamme jouant un rôle central pour les industries automobile, chimique, électrotechnique et mécanique. La bonne position qu'occupe l'Allemagne dans ces secteurs a permis des succès supérieurs à la moyenne en matière d'exportations, qui constituent un pilier important de l'économie allemande. La demande mondiale pour les biens de ces secteurs laisse penser qu'à l'avenir les résultats continueront à être positifs.

Comme dans d'autres pays de l'Union européenne, la forte proportion de petites et moyennes entreprises (voir Fig. 2) ainsi que la part importante de la catégorie médiane (*Mittelstand*) constituent des données clefs de l'économie allemande. D'après la définition retenue par l'UE, appartiennent à cette catégorie les entreprises de moins de 250 employés réalisant un chiffre d'affaire annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un bilan annuel total inférieur à 43 millions d'euros : elles jouent un rôle important pour la structure de l'économie, de même que pour l'emploi et l'innovation en Europe¹⁷⁴. En Allemagne, 16,3 % des salariés assujettis à la sécurité sociale travaillaient en 2007 dans des entreprises de moins de 9 employés, tandis que 43,0 % des salariés étaient employés dans des grandes entreprises de 250 employés et plus¹⁷⁵.

¹⁷³ Voir *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (éd.)*, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2010, Berlin, EFI, 2010, p. 128 et suivantes.

¹⁷⁴ Voir *Commission européenne, Direction générale entreprises et industrie*, La nouvelle définition des PME, Guide de l'utilisateur et modèle de déclaration, *Office des publications*, 2006, p. 5, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_fr.pdf

¹⁷⁵ Source : *Statistisches Bundesamt*, op. cit.

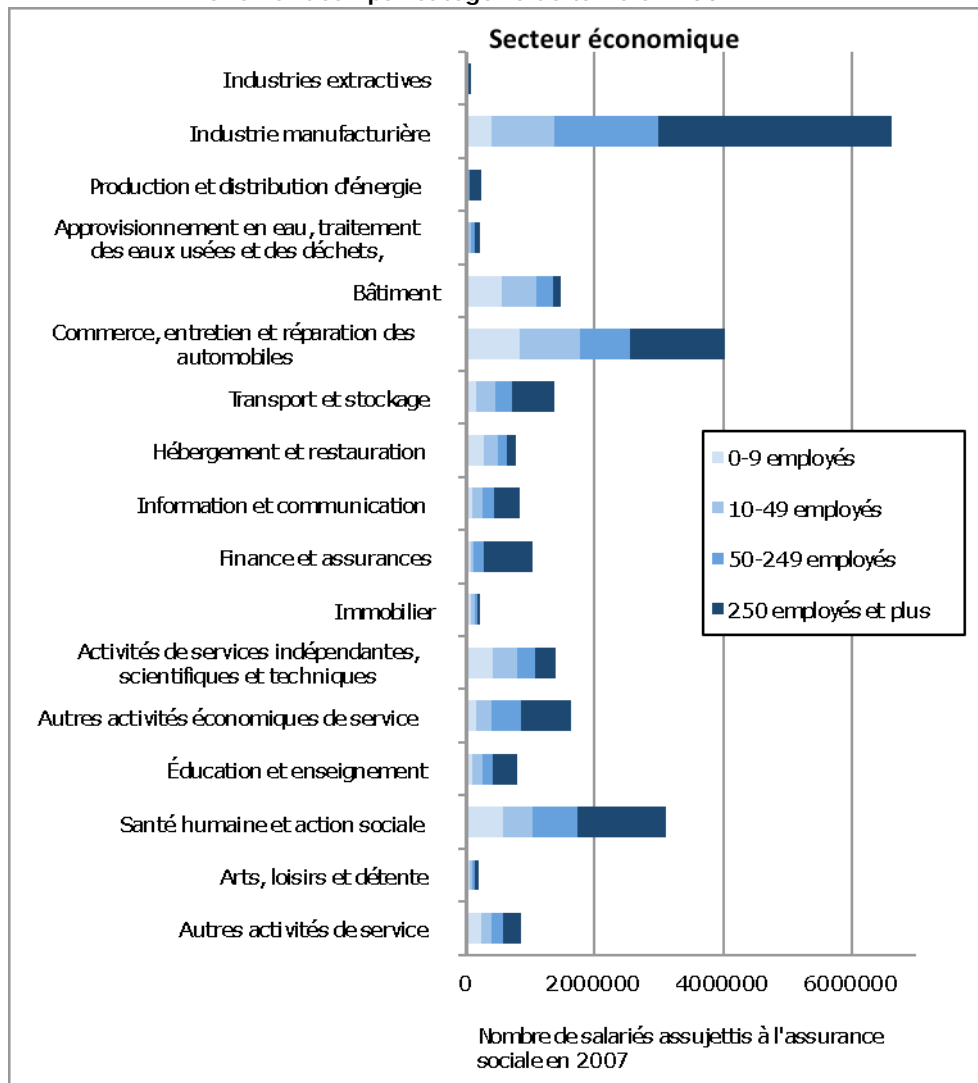
Fig. 2 : Structure des entreprises* en Allemagne en 2007

*Entreprises ayant un chiffre d'affaire imposable et/ou des employés assujettis à la sécurité sociale en 2007.

Source : Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit « Internationalen Übersichten », Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2010

La plupart des employés des petites entreprises travaillent dans les secteurs du commerce, de la santé et des affaires sociales et du bâtiment, tandis que les entreprises plus grandes, en termes de masse salariale, se trouvent essentiellement dans le secteur de l'industrie manufacturière (voir Fig. 3).

Fig. 3 : Nombre d'employés assujettis à la sécurité sociale dans les entreprises allemandes* par catégorie de taille en 2007



*Entreprises ayant un chiffre d'affaire imposable et/ou des employés assujettis à la sécurité sociale en 2007. Source : Statistisches Bundesamt, op. cit.

Dans les analyses portant sur la structure de l'économie allemande, il est toujours fait référence à l'importance majeure du *Mittelstand*, ce qui amène à s'interroger sur les contours de cette catégorie et sur les caractéristiques spécifiques de ces entreprises en Allemagne. L'*Institut für Mittelstandsforschung Bonn* (IfM) (Institut pour la recherche sur la moyenne entreprise de Bonn) utilise des critères quantitatifs et qualitatifs pour délimiter la catégorie de « *Mittelstand* » : les premiers s'appuient sur la taille (c'est-à-dire l'importance de la masse salariale) et le statut juridique des entreprises, tandis que la définition qualitative tient compte de la part des entreprises familiales et de leurs spécificités. De manière générale, et conformément à la définition quantitative, l'IfM considère comme faisant partie du *Mittelstand* les « petites et moyennes entreprises indépendantes (PME) »¹⁷⁶. On appelle entreprises familiales les entreprises « [...] dans lesquelles les droits de propriété et de décision sont réunis dans la personne de l'entrepreneur ou de sa famille »¹⁷⁷. D'après la définition que donne l'IfM des PME, en 2007, 99,6 % des entreprises ayant un chiffre d'affaire imposable et/ou des employés assujettis à la sécurité sociale appartiennent à cette catégorie en Allemagne. Elles réalisent 38,5 % du chiffre d'affaire total et emploient 60,2 % des travailleurs assujettis à la sécurité sociale dans les entreprises inscrites au registre des entreprises. En 2006, l'IfM classait 95,3 % des entreprises allemandes dans la catégorie des entreprises familiales¹⁷⁸. Ces entreprises de taille moyenne ont joué un rôle

¹⁷⁶ IfM 2010, <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=77>. L'IfM classe dans les PME les entreprises indépendantes comptant jusqu'à 500 employés et réalisant un chiffre d'affaire annuel de 50 millions d'euros au maximum. Cette définition diffère de celle retenue par l'Union européenne (voir supra) ; il n'existe pas de définition harmonisée du terme PME dans tous les champs d'application de cette notion. Alors qu'on s'appuie sur la définition de l'UE pour accorder des aides aux entreprises, l'IfM utilise sa propre définition pour ses analyses scientifiques (voir : <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=67>)

¹⁷⁷ Institut für Mittelstandsforschung Bonn, <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=68>. L'unité de la propriété et du pouvoir de décision se manifeste, d'après l'IfM, par les caractéristiques suivantes : (i) deux personnes au plus ou des membres de leur famille détiennent au moins 50 % des parts de l'entreprise et (ii) ces personnes physiques font partie de la direction de l'entreprise. Voir <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=68>

¹⁷⁸ Voir <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=889> et <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=905>

stabilisateur important au moment de la crise économique. Le *Mittelstand* s'est en particulier montré prêt à investir, dans des proportions restées importantes compte tenu des circonstances et les entreprises de cette catégorie se sont également efforcées de conserver leur personnel qualifié, y compris pendant la crise¹⁷⁹.

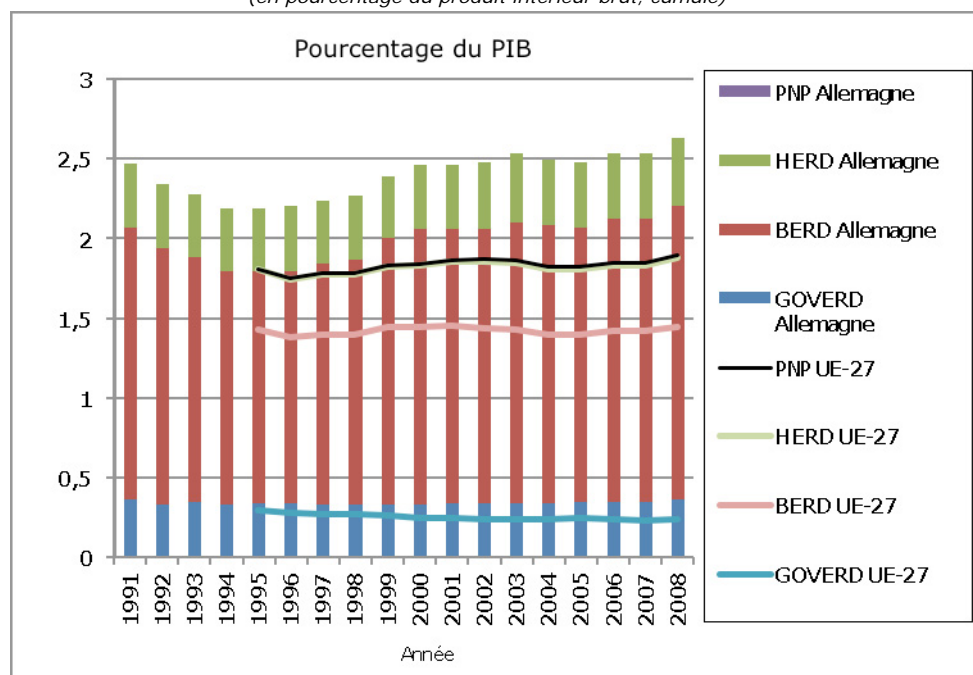
Une autre caractéristique de l'économie allemande est sa forte orientation vers la recherche-développement. Dans ce domaine, la mobilisation de moyens (financiers et humains) pour la R&D constitue un indicateur majeur. Des connaissances, à l'intérieur de l'entreprise ou à l'extérieur dans le cadre de coopérations avec des partenaires, sont générées, travaillées et (re)combinées, pour aboutir à des innovations. Avec un investissement total pour la recherche-développement équivalant à 2,63 % de son produit intérieur brut (chiffres de 2008), l'Allemagne n'a pas encore atteint « l'objectif de Lisbonne » de 3 %, mais elle fait cependant partie des pays de l'Union européenne investissant le plus en matière de R&D. En chiffres absolus, avec 65,6 millions d'euros, l'Allemagne est le pays de l'UE qui consent aux plus grosses dépenses de R&D ; elle est suivie de la France (39,4 millions d'euros) et du Royaume-Uni (34,1 millions d'euros). La figure 4 montre les dépenses internes de R&D dans le secteur public (GOVERD), dans l'enseignement supérieur (HERD) et dans le secteur privé (BERD) entre 1991 et 2008, en pourcentage du PIB. Ces pourcentages sont également donnés pour l'UE à 27 depuis le milieu des années 1990¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Voir *KfW/Creditreform/ifm/RWI/ZEW (éds.), Konjunkturelle Stabilisierung im Mittelstand – aber viele Belastungsfaktoren bleiben. MittelstandsMonitor 2010 – Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen, Francfort sur le Main, KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft, 2010.*

¹⁸⁰ *Pour l'UE à 27, le pourcentage du PIB investi par les organismes privés à but non lucratif (Private Non Profit, PNP) est également comptabilisé, mais ce secteur a peu d'importance en Allemagne.*

Fig. 4 : Dépenses internes de R&D en Allemagne et dans l'UE à 27 entre 1991 et 2008

(en pourcentage du produit intérieur brut, cumulé)



Source : Eurostat.

On voit clairement que les dépenses de R&D en pourcentage du produit intérieur brut atteignent les valeurs les plus élevées depuis le milieu des années 1990. L'Allemagne se situe au-dessus du niveau de l'UE, qui est de 1,9 %. En outre, la figure 4 montre que la part du secteur privé dans les dépenses internes de R&D, toujours en pourcentage du produit intérieur brut, est de loin la plus grande.

Les efforts consentis pour la recherche-développement, la science et l'innovation dans les entreprises et les institutions de recherche communes à des entreprises de la même branche sont régulièrement relevés en Allemagne par le *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft* (Association des donateurs pour la science allemande). D'après ces chiffres, l'économie allemande a investi 53,4 milliards d'euros en 2007 et

57,3 milliards d'euros en 2008 pour la recherche-développement (soit une progression de 7,2 %) et employait alors 321 853 personnes pour la R&D (en équivalent temps plein). À la fin de l'année 2008, ce chiffre était de 332 909 personnes, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à l'année précédente¹⁸¹. Près de 90 % des dépenses de R&D sont consenties par des entreprises du secteur secondaire. Malgré une légère modification de cette répartition au profit du secteur tertiaire, la majeure partie des dépenses de R&D reste encore le fait de l'industrie manufacturière. Au sein de celle-ci, la construction automobile apparaît clairement en tête en 2008 avec 23,1 milliards d'euros, suivie de l'électrotechnique (10,8 milliards d'euros), de la chimie (8,3 milliards d'euros) et de l'industrie mécanique (5,5 milliards d'euros). À eux quatre, ces secteurs réalisent donc 83,3 % des dépenses totales de R&D pour l'année 2008. On observe les mêmes tendances en ce qui concerne le personnel affecté à la R&D : 78,9 % des personnes travaillant dans la R&D sont employées dans l'un de ces quatre secteurs.

Si l'on s'intéresse maintenant à la taille des entreprises, le *Stifterverband* constate une importance croissante des petites et moyennes entreprises, bien que la majeure partie de la R&D soit toujours réalisée en Allemagne par les grandes entreprises¹⁸². Le poids des grandes entreprises allemandes apparaît immédiatement à la lecture du *European R&D Investment Scoreboard* (Tableau des investissements de R&D en Europe) de l'*Institute for Prospective Studies* (IPTS, Institut d'études prospectives). Dans l'édition 2010 du *EU Industrial R&D Investment Scoreboard* sont publiées des données sur les dépenses de R&D des

¹⁸¹ Les dépenses de R&D internes et externes sont ici comptabilisées ensemble, c'est-à-dire que sont prises en compte à la fois les dépenses internes à l'entreprise et les fonds versés à des organismes externes au titre de la R&D. En 2008, 80,4 % de ce total ont été utilisés pour des dépenses internes de R&D. (voir *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, FuE-Datenreport 2010. Analysen und Vergleiche. Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft. Bericht über die FuE-Erhebungen 2007/2008, Essen, *Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, 2010, p. 12 et 35). Voir également *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)* (éd.), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2010*, Berlin, *EFI*, 2010, p. 37).

¹⁸² Voir *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, op. cit., pp. 13-16 et 35.

1 000 « premières entreprises » (comparées à 1 000 entreprises extérieures à l'UE). Le *Scoreboard* contient des chiffres relatifs aux investissements de R&D ainsi que d'autres données économiques et financières des quatre derniers exercices budgétaires¹⁸³. Le tableau 1 montre l'ensemble des investissements de R&D consentis par le secteur industriel dans les États membres de l'Union européenne en 2009. Si l'on observe les 1000 entreprises les plus actives en matière de R&D en Europe, on constate que l'Allemagne est le pays où les dépenses sont les plus élevées ; viennent ensuite la France et le Royaume-Uni. Les principaux secteurs d'activité des entreprises allemandes les plus actives en termes de R&D sont l'automobile (construction automobile et sous-traitants), l'électrotechnique, la chimie/pharmacie, les logiciels, les semi-conducteurs et les télécommunications. Les activités de recherche et les efforts d'innovation menés par les grandes entreprises allemandes sont donc orientés vers les principales industries d'exportation, en particulier la construction automobile¹⁸⁴. Ceci montre la forte capacité d'innovation de l'économie allemande dans les secteurs technologiques où l'on observe également les meilleurs résultats en termes d'exportations. Ces entreprises sont des firmes de très grande taille, souvent actives à l'international, et financent la majorité des dépenses de R&D du secteur industriel en Allemagne. Si on prend également en considération le fait que 20 % des entreprises allemandes apparaissant dans ces statistiques ont réalisé environ un tiers des investissements de R&D (voir tableau 1), on peut conclure que l'activité de R&D des grandes entreprises allemandes est intense.

¹⁸³ Voir http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/scoreboard_2010.htm

¹⁸⁴ Voir *Expertenkommission Forschung und Innovation*, op. cit., p. 9.

Tableau 1 : Investissements de R&D du secteur industriel des États membres de l'Union européenne en 2009

État membre de l'UE	Investissements de R&D de l'industrie en 2009 (en millions d'euros)	%	Nombre d'entreprises	%
Autriche	764,45	0,59	31	3,1
Belgique	2.377,79	1,83	40	4
Bulgarie	4,59	0,00	1	0,1
République tchèque	27,65	0,02	2	0,2
Danemark	3.707,23	2,85	46	4,6
Finlande	6.370,67	4,90	56	5,6
France	24.561,26	18,90	116	11,6
Allemagne	43.981,28	33,84	206	20,6
Grèce	89,16	0,07	5	0,5
Hongrie	126,38	0,10	2	0,2
Irlande	1402,72	1,08	16	1,6
Italie	6.402,40	4,93	53	5,3
Luxembourg	599,85	0,46	8	0,8
Malte	57,54	0,04	2	0,2
Pologne	62,86	0,05	5	0,5
Portugal	396,54	0,31	8	0,8
Slovénie	93,43	0,07	2	0,2
Espagne	2.912,45	2,24	27	2,7
Suède	6.510,60	5,01	76	7,6
Pays Bas	9.510,15	7,32	52	5,2
Royaume-Uni	20.025,02	15,41	246	24,6
Total	129.984,02	100,02	1000	100

Source : IPTS, EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2010,
http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2010/vol_II_1.pdf

La situation est différente au Royaume-Uni par exemple, où les entreprises classées parmi les « 1 000 premiers investisseurs » sont plus

nombreuses mais ne réalisent, d'après ces statistiques, qu'un peu plus de 15 % des dépenses de R&D.

Toutefois, les petites entreprises allemandes, de même que le *Mittelstand*, misent elles aussi sur la R&D et les innovations. D'après les analyses du *Stifterverband*, les entreprises allemandes de moins de 500 salariés réalisaient 12,6 % du total des dépenses de R&D en 2006 et 13,9 % en 2007. En 2006, 19,8 % du personnel affecté à la R&D travaillait dans des entreprises de moins de 500 salariés, en 2007 et en 2008, 15 % de ces personnes au moins travaillait dans des entreprises de moins de 250 salariés¹⁸⁵. En résumé, on peut retenir que le système de recherche et d'innovation de l'économie allemande est centré sur les principales industries d'exportation ; la recherche et le développement concernent essentiellement les technologies haut de gamme¹⁸⁶.

Le nombre de demandes de brevets déposées constitue un autre élément important pour évaluer le système de recherche et d'innovation. Les brevets sont délivrés pour des nouveautés et servent à protéger des imitations le propriétaire et son invention, pour un temps donné. Les brevets peuvent être déposés auprès d'un office des brevets national ou d'offices transnationaux, comme l'Office européen des brevets. Les demandes de brevets contiennent des informations sur l'invention et l'inventeur et sont utilisées dans les recherches sur l'innovation pour déterminer la performance technologique d'un espace donné. Comme le montrent des études réalisées dans ce domaine, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne arrivent en tête du classement mondial pour les demandes de brevets internationaux¹⁸⁷. La figure 5 représente les demandes de brevets européennes dans les États membres de l'UE, rapportées au nombre d'habitants, pour la période 1996-2007. Il apparaît clairement que l'Allemagne fait partie des États membres affichant le nombre de brevets par habitants le plus élevé. Entre 2001 et 2006, l'Allemagne

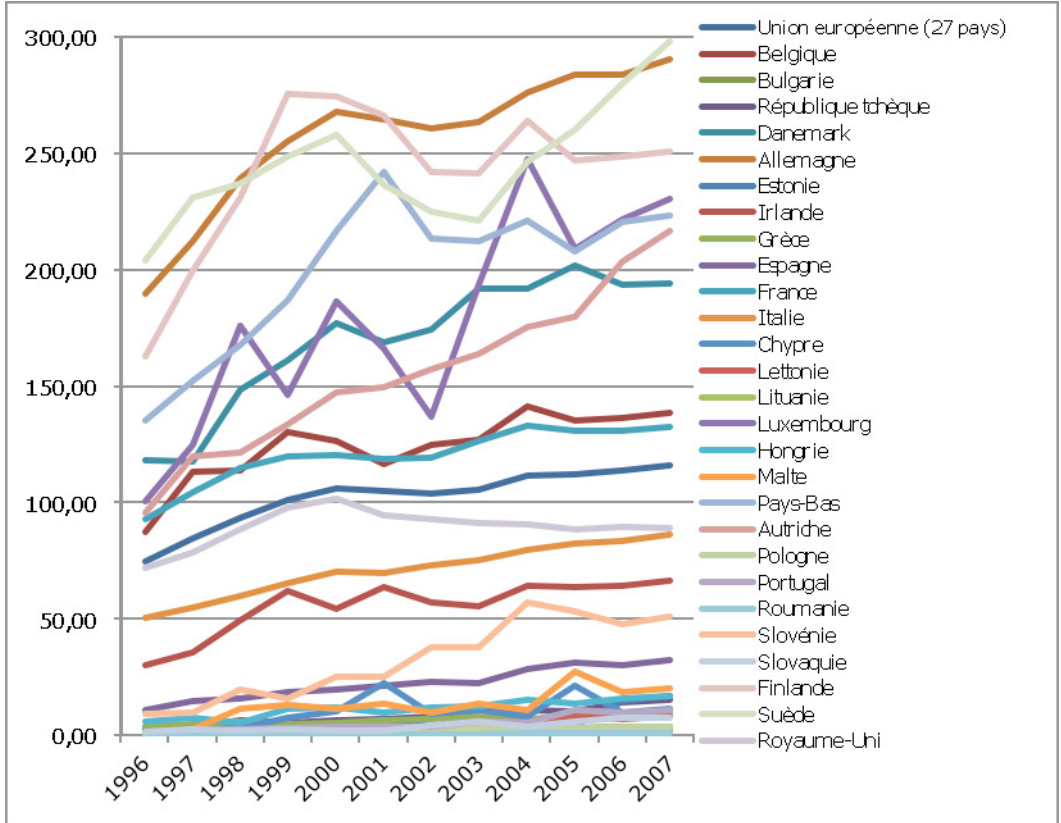
¹⁸⁵ Source : *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, op. cit., p. 13 et 16. Voir aussi : <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=595>.

¹⁸⁶ Voir *Expertenkommission Forschung und Innovation*, op. cit., p. 20 et 37.

¹⁸⁷ *Demandes de brevet déposées auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ou de l'Office européen des brevets*. Voir *Expertenkommission Forschung und Innovation*, op. cit., pp. 119-120.

arrivait en tête des États membres de l'UE, mais elle a été dépassée par la Suède, qui, après avoir connu un recul à partir de 2000, connaît depuis 2004 une forte augmentation de ses demandes de brevets.

Fig. 5 : Demandes de brevets par million d'habitants déposées auprès de l'Office européen des brevets dans les 27 États membres de l'UE entre 1996 et 2007



Les inventions pour lesquelles une demande de brevet a été déposée témoignent de la spécialisation de l'économie allemande et permettent de repérer des points forts, en particulier dans les domaines des transports, des machines et équipements, de l'aviation, de l'énergie et

des techniques de mesure¹⁸⁸. On retrouve ici de manière très nette les secteurs technologiques qui font la force de l'économie allemande : la construction automobile, la mécanique, l'électrotechnique et la chimie.

Science, recherche et éducation

Les institutions scientifiques assument un grand nombre de tâches qui contribuent à la performance d'une économie en matière d'innovations, notamment la formation de scientifiques et de chercheurs, c'est-à-dire de ressources humaines hautement qualifiées pour le marché du travail, ou encore la production de connaissances et de découvertes en recherche fondamentale et appliquée. De plus, ces organismes scientifiques réalisent des évaluations, des tests et des contrôles et assurent un rôle de conseil auprès du monde politique et économique ; ils fournissent également de la documentation et des informations et assurent des services de formation continue. Enfin, la figure 1 illustre le transfert de connaissances et de technologies, auquel ces institutions scientifiques prennent une part très importante. Par différentes voies et canaux, les découvertes des scientifiques et des chercheurs passent dans le domaine économique et sont ainsi confrontées à la demande de l'économie, ce qui permet à des innovations de voir le jour¹⁸⁹.

Le paysage scientifique allemand peut être considéré comme varié. Il est constitué de deux « blocs » : les établissements d'enseignement supérieur d'un côté, et les instituts de recherche extra-universitaires de l'autre. Relèvent de l'enseignement supérieur aussi bien des universités

¹⁸⁸ Voir Frietsch R., Schmoch U., Neuhäusler P. et Rothengatter O., Studien zum deutschen Innovationssystem (Patent Applications - Structures, Trends and Recent Developments No. 09-2010), Berlin, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2010, p. 13.

¹⁸⁹ Voir Polt W., Berger M., Boekholt P., Cremers K., Egel J., Gassler H., Hofer R., Rammer C., avec la participation de Deuten J., Good B., Warta K., Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem. Ein internationaler Systemvergleich zur Rolle von Wissenschaft, Interaktionen und Governance für die technologische Leistungsfähigkeit, Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH Vienne, Technopolis Group Amsterdam et Brighton, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Berlin, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2009, p. 21 et suivantes.

publiques et privées que des écoles supérieures spécialisées et d'autres établissements proposant des formations de troisième cycle. Leur caractéristique commune est de maintenir un lien étroit entre l'enseignement et la recherche universitaires. Les institutions extra-universitaires, en revanche, n'ont pas en soi vocation d'enseignement, elles se concentrent sur la recherche. Elles remplissent cependant chacune une mission particulière : les instituts rattachés à la société Max-Planck travaillent par exemple essentiellement dans le domaine de la recherche fondamentale, tandis que la société Fraunhofer et ses instituts sont spécialisés dans la recherche appliquée et le transfert de connaissances¹⁹⁰. Elles reçoivent en outre une certaine part des subventions publiques. On compte au nombre de ces institutions la société Max-Planck (MPG), la société Fraunhofer, la communauté Helmholtz des centres de recherche allemands (HGF) ainsi que la communauté scientifique Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL). Outre ces quatre organismes de recherche, font partie des institutions de recherche extra-universitaires les académies des sciences, les instituts de recherche sectorielle de l'État fédéral et des Länder, ainsi que les bibliothèques scientifiques, les archives, les centres d'information, les musées et autres instituts de R&D. Au total, l'Allemagne comptait en 2007 395 établissements d'enseignement supérieur et 1 025 institutions de recherche extra-universitaires. Le grand nombre d'organismes extra-universitaires et la répartition claire des tâches entre eux est une caractéristique fondamentale du système scientifique et d'innovation allemand¹⁹¹.

¹⁹⁰ *Ces orientations diverses trouvent leur expression dans la tendance à privilégier les brevets ou les publications : tandis que les instituts Max-Planck affichent un plus grand nombre de publications, la société Fraunhofer les surpasse en termes de demandes de brevets (pour plus de détails sur ce point, voir Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (éd.), op. cit., pp. 44-45.*

¹⁹¹ *Voir Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010b, op. cit., p. 33 et suivantes ; Polt et al., op. cit., p. 23 et suivantes.*

Tableau 2 : Structure des instituts de recherche extra-universitaires allemands en 2008

Institution	Dépenses de recherche (en millions d'euros)	Personnel de recherche total (équivalent temps plein)	Dont scientifiques
Instituts de recherche fédéraux	694	8.271	3.462
Instituts régionaux et communaux	230	3.186	1.398
Centres Helmholtz	2.993	23.770	12.913
Instituts Max-Planck	1.561	11.882	6.178
Instituts Fraunhofer	1.401	11.282	7.113
Communauté Leibniz (« liste bleue »)	1.018	9.532	5.369
Autres instituts de recherche	1.080	11.877	7.771
Bibliothèques scientifiques et musées	270	3.267	1.139
Recherche extra-universitaire au total	9.247	83.067	45.343
Établissements d'enseignement supérieur	11.112	106.712	76.831
Secteur privé	46.073	332.909	180.297*

* estimation basée sur 2007. Source : Statistisches Bundesamt, op. cit., p. 163

Le budget de recherche des institutions publiques (établissements d'enseignement supérieur et recherche extra-universitaire) s'élevait en 2008 à environ 20,4 milliards d'euros (voir tableau 2) : 9,2 milliards ont été octroyés aux institutions extra-universitaires et 11,1 milliards aux établissements d'enseignement supérieur au titre de la recherche-développement¹⁹². Environ 190 000 personnes sont employées à des activités de recherche-développement dans le secteur universitaire et extra-universitaire, dont 122 000 scientifiques. Au sein de la recherche publique extra-universitaire, les centres Helmholtz, qui regroupent les anciens grands organismes de recherche de l'État fédéral, jouent un rôle prépondérant. Les structures de base du réseau scientifique allemand

¹⁹² Le tableau 2 montre en outre la contribution élevée du secteur privé à la R&D.

sont donc demeurées pratiquement inchangées. Les capacités de recherche-développement dans le secteur scientifique allemand ont connu une évolution relativement uniforme au cours des 25 dernières années¹⁹³.

Le nombre de jeunes ayant terminé leur scolarité avec un diplôme leur permettant de faire des études, de même que la proportion d'étudiants dans la population sont des indicateurs importants pour évaluer le potentiel en main-d'œuvre qualifiée d'une économie. En 2009, en Allemagne, environ 447 200 élèves ont obtenu un diplôme de fin d'études secondaires ou un brevet d'études professionnelles leur permettant de commencer des études supérieures, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à l'année précédente¹⁹⁴. Un an auparavant, un peu moins de 46 % des Allemands de plus de 15 ans avaient obtenu un diplôme à la sortie du collège, du lycée ou du lycée professionnel¹⁹⁵ (et 24 % d'entre eux étaient autorisés, au titre de leur diplôme de fin d'études secondaires ou professionnelles, à commencer des études supérieures). Parmi les 20-30 ans, la proportion était cependant nettement supérieure : 42 % de cette classe d'âge avait obtenu un diplôme général ou professionnel permettant l'accès au troisième cycle¹⁹⁶.

Au premier semestre de l'année universitaire 2009/2010, 2,1 millions d'étudiants au total étaient inscrits dans l'enseignement supérieur en Allemagne, dont 1,4 million à l'université. 367 705 étudiants ont

¹⁹³ Voir Polt et al., op. cit., p. 27 et suivantes.

¹⁹⁴ Source : Statistisches Bundesamt. Voir http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/03/PD10_075_211.templateId=renderPrint.psm! (24 novembre 2010).

¹⁹⁵ NdT : Les systèmes scolaires français et allemands étant très différents, la traduction par « collège », « lycée » et « lycée professionnel » est une approximation destinée à permettre au lecteur francophone de comprendre à quelle étape de la formation se situent les diplômes évoqués. Pour plus de détails sur le système scolaire allemand, voir : http://www.cidal.diplo.de/contentblob/1984444/Daten/448809/system_educatif_datei.pdf

¹⁹⁶ Source : Statistisches Bundesamt. Voir : <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/BildungForschungKultur/Bildungsstand/Aktuell.psm!> (novembre 2010).

commencé leurs études supérieures lors de ce même semestre 2009/2010. Environ un tiers des 2,1 millions d'étudiants (679 478) étaient inscrits en droit, en économie ou en sciences sociales et 370 000 environ en mathématique, sciences de la nature et sciences de l'ingénieur¹⁹⁷. En 2008, le taux d'entrée dans l'enseignement supérieur, c'est-à-dire la proportion d'étudiants en première année dans une classe d'âge donnée de la population, était de 36 %, ce qui place l'Allemagne derrière la plupart des pays de l'OCDE et la situe en dessous de la moyenne de l'OCDE et de 19 États membres de l'UE¹⁹⁸. Comme dans la plupart des autres États membres de l'OCDE, le nombre de diplômés de l'université et des grandes écoles a augmenté en Allemagne entre 2000 et 2008 ; toutefois, cette évolution a été en moyenne plus dynamique et se situait à un niveau supérieur dans les autres pays de l'OCDE. L'OCDE en conclut donc que l'Allemagne fait partie de ses pays membres où la tendance à faire des études supérieures est la plus faible. La situation de l'Allemagne devient encore plus nette si on observe le potentiel total en personnel hautement qualifié, qui constitue un indicateur important pour l'économie et la demande en main-d'œuvre qualifiée. Certes, le nombre de personnes aptes à travailler ayant obtenu un diplôme d'études supérieures a augmenté en Allemagne entre 1998 et 2008, de même que, depuis le début des années 1990, le pourcentage de jeunes titulaires d'un diplôme ouvrant l'accès à l'université, mais dans des proportions qui restent inférieures au niveau médian relevé dans l'OCDE¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Source : Statistisches Bundesamt, op. cit., p. 143 et 147

¹⁹⁸ Source : OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (éd.), *Bildung auf einen Blick 2010: OECD-Indikatoren. Deutschland*, W. Bertelsmann Verlag, 2010, p. 63. Les 19 États correspondent aux 15 États membres de l'UE avant l'élargissement de 2004, plus les quatre États qui étaient membres de l'OCDE avant leur entrée dans l'UE, à savoir la République tchèque, la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie.

¹⁹⁹ Voir : http://www.oecd.org/document/59/0,3343,de_34968570_35008930_45925307_1_1_1_1,00.html. Il faut cependant tenir compte des différences entre les systèmes scolaires nationaux. La formation en alternance a par exemple un poids relativement important en Allemagne. Voir à ce sujet les études de l'Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (éd.), op. cit., p. 100.

Une des spécificités du système scolaire allemand réside en effet dans la formation en alternance, qui se déroule essentiellement dans les entreprises et est complétée par une formation théorique dans des écoles professionnelles spécialisées. Ce type de formation est bien ancré dans le système scolaire allemand, soutenu par les partenaires sociaux et bénéficie d'une vraie reconnaissance sociale²⁰⁰.

Les organismes de recherche ne se consacrent pas seulement à la recherche et à la formation, ils participent aussi au transfert de connaissances et de technologies. On entend par là la transformation d'un savoir théorique en une utilisation pratique dans le secteur économique (voir également la figure 1). Si on pensait traditionnellement que ce passage s'effectuait de façon quasi linéaire, des lieux de production du savoir, c'est-à-dire les instituts de recherche, vers ceux de son utilisation, c'est-à-dire le secteur industriel, l'idée s'impose de plus en plus fortement que le processus s'effectue dans les deux sens. En effet, les échanges entre ces deux pôles concernant des besoins concrets en recherche et des problèmes à résoudre, ainsi que la complémentarité des capacités de recherche des uns et des autres permettent de traiter efficacement des questions bien souvent complexes. Le transfert peut s'effectuer par des voies et des mécanismes divers, par exemple par des échanges directs entre acteurs concernés, ou bien de manière indirecte, *via* des publications ou des dépôts de brevets. Les modes de transfert sont variés et il n'est pas toujours possible de les évaluer précisément : cela va de la recherche menée en commun, à une activité de conseil, en passant par l'échange de personnel par exemple sous la forme de stages, de supervision d'étudiants en masters ou de doctorants, l'acquisition de savoirs, par exemple grâce à des licences, à la mise sur pied de groupes de recherche et de laboratoires communs ou encore grâce à la création d'entreprises à partir d'instituts de recherche. Les liens et les réseaux informels jouent ici un rôle majeur et servent de base à la coopération et

²⁰⁰ Voir Hoeckel K. et Schwartz R., *Lernen für die Arbeitswelt*. OECD-Studien zur Berufsbildung. Deutschland, Paris, OCDE, 2010, p. 5. Hoeckel ajoute que l'enseignement professionnel « contribue de manière essentielle à l'intégration des jeunes sur le marché du travail... » en Allemagne. (http://www.oecd.org/document/59/0,3343,de_34968570_35008930_45925307_1_1_1_1,00.html, 30 novembre 2010).

aux échanges²⁰¹. En ce qui concerne les demandes de brevet pour des découvertes réalisées au sein des établissements d'enseignement supérieur, un changement s'est opéré en 2002 dans le droit de la propriété intellectuelle allemand : désormais, ce sont les établissements qui décident s'ils veulent déposer eux-mêmes une demande de brevet ou s'ils laissent l'inventeur s'en charger. Il en résulte la mise en place d'agences d'exploitation des brevets dans les établissements d'enseignement supérieur et l'augmentation du nombre de demandes de brevet émanant de grandes écoles auprès des offices des brevets européen et internationaux. Le nombre total de demandes déposées par des établissements d'enseignement supérieur entre le début et le milieu des années 2000 laisse cependant apparaître une tendance à la baisse, tandis que les organismes de recherche extra-universitaires enregistrent au contraire une hausse de leurs demandes²⁰².

Ces dernières années, la coopération entre les organismes scientifiques s'est améliorée. La collaboration entre les instituts extra-universitaires et les établissements d'enseignement supérieur en particulier s'est renforcée, par exemple sous la forme de projets de recherche communs, de charges et de chaires d'enseignement ou bien encore grâce à la cotutelle de masters ou de doctorats²⁰³. Comme le montrent Polt *et al.*²⁰⁴, le transfert de connaissances et de technologies est bien développé en Allemagne. Le monde de la science et celui des entreprises entretiennent des liens relativement étroits et la question du transfert est aussi inscrite à l'ordre du jour des instituts orientés vers la recherche fondamentale. Ceci se manifeste concrètement entre autres par le fait que la communauté scientifique est relativement fortement impliquée dans les processus d'innovation du secteur privé, en comparaison de ce qu'il se passe dans les autres États membres de l'OCDE, de même que par le financement par les entreprises de la recherche effectuée dans les établissements d'enseignement supérieur, ce que reflète la structure de coopération formelle entre la recherche universitaire et le secteur privé :

²⁰¹ Polt *et al.* fournissent une liste complète des voies de transfert (op. cit., p. 93).

²⁰² Voir Polt *et al.*, op. cit., pp. 120-121.

²⁰³ Voir *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)* (éd.), op. cit., 2010 ; 2009 p. 42, ainsi que Polt *et al.*, op. cit., pp. 76-77.

²⁰⁴ Voir Polt *et al.*, op. cit., p. 91 et suivantes.

alors qu'en Allemagne 14,2 % de la recherche universitaire est financée par le secteur privé, aux États-Unis, le pourcentage n'est que de 5,4 %, au Royaume-Uni de 4,8 %, en Autriche de 5,0 % et en France de 1,7 %. Pour les instituts de recherche extra-universitaires, le taux de financement de la R&D par le secteur privé est de 10 % en Allemagne, contre 9 % au Royaume-Uni, 8 % en France et un peu moins de 3 % aux États-Unis²⁰⁵. L'utilisation d'autres possibilités de transfert de connaissances et de technologies fait partie des buts de la stratégie high-tech.

Politique

D'après l'approche systémique de l'innovation, le système politique et donc l'État et sa politique font partie intégrante du système d'innovation (voir Fig. 1). En Allemagne, la politique d'innovation est orientée vers le processus d'innovation dans son ensemble ; le rôle de l'État dans la politique d'innovation ne se limite donc pas à pallier les manques du marché. L'État se voit moins comme une instance de régulation au sens hiérarchique du terme que comme un animateur et un accompagnateur du processus d'innovation des entreprises. Dans ces conditions, le gouvernement fédéral a défini la formation, la recherche et l'innovation comme des priorités incontournables de sa politique de soutien à la croissance²⁰⁶.

Le financement de la science et de la recherche dans le système fédéral allemand relève de l'État fédéral et des 16 Länder, les différentes attributions étant définies par la Loi fondamentale. Ainsi les Länder sont-ils responsables de la politique d'éducation, y compris de l'enseignement supérieur, tandis que, pour le financement des instituts scientifiques et les projets de dimension transrégionales, Länder et État fédéral collaborent.

Les Länder allemands poursuivent leurs propres politiques dans le domaine des technologies, de l'innovation et de la recherche ; ils sont en

²⁰⁵ Voir Polt et al., op. cit., p. 119 et 129 et suivantes.

²⁰⁶ Sur ce point, voir Lindner R., *Konzeptionelle Grundlagen und Governance-Prinzipien der Innovationspolitik, Karlsruhe, Fraunhofer ISI, 2009, pp. 23-25 ainsi que Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010a, op. cit., p. 19.*

grande partie responsables du financement des établissements d'enseignement supérieur et définissent les grandes orientations de l'enseignement de troisième cycle. Le gouvernement fédéral promeut la recherche et l'innovation essentiellement à travers des programmes et des initiatives d'aide à la recherche pour certains projets, ainsi que via des financements publics. Au niveau fédéral, le ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche (BMBF) et le ministère fédéral de l'Économie et des technologies (BMWV) disposent des principales compétences dans ces domaines. Le BMBF est plutôt préposé au lancement de programmes de soutien à la recherche technologique destinés aux organismes spécialisés et aux entreprises, tandis que le BMWV est davantage tourné vers le soutien aux PME et à leurs initiatives en matière d'innovation. Les principaux instruments de promotion de la recherche et de l'innovation dont dispose l'État en Allemagne sont les aides à projets, les financements publics et la recherche sectorielle. Concrètement, cette promotion passe par des programmes de soutien à la recherche, par le financement d'instituts de recherche nationaux et par le financement de la recherche sectorielle²⁰⁷.

L'État fédéral considère la recherche, la technologie et l'innovation comme des moteurs du développement économique de l'Allemagne. La stratégie high-tech lancée en 2005, baptisée « Enflammer les idées », est un outil stratégique important : il s'agit d'un instrument politique transversal, qui pose les bases d'une politique d'innovation globale intégrée²⁰⁸. Les objectifs de cette stratégie sont la mise en place de marchés porteurs dans des domaines où les besoins sont importants dans le monde entier (la priorité est donnée aux secteurs de la santé, de la protection du climat et des ressources, de l'énergie, de la mobilité et de la sécurité), la promotion de la coopération entre science et économie, ainsi que le maintien de conditions favorables à l'innovation. Ces

²⁰⁷ Voir *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010a*, op. cit., p. 43.

²⁰⁸ Voir *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2006 et 2010b*, op. cit. ainsi que *Frietsch R. et Kroll H.*, « Recent Trends in Innovation Policy in Germany », in : *Frietsch R./Schüller M. (dir.)*, *Competing for Global Innovation Leadership: Innovation Systems and Policies in the USA, Europe and Asia*, Stuttgart, *Fraunhofer Verlag*, 2010, p. 83 et suivantes.

mesures s'accompagnent d'une augmentation du financement de la R&D par l'État depuis le milieu des années 2000²⁰⁹. La stratégie high-tech 2020 « Idées. Innovation. Croissance », qui prolonge la stratégie « Enflammer les idées », identifie cinq domaines dans lesquels les besoins sont importants pour réagir à des défis mondiaux (climat/énergie, santé/alimentation, mobilité, sécurité, communication). La politique de recherche et d'innovation est centrée sur les défis majeurs qui apparaissent dans chacun de ces domaines et définit des « projets d'avenir », qui traitent de ces défis et y répondent par des stratégies d'innovation tournées vers l'avenir. Une série de technologies clefs, qui constituent le socle de nouvelles découvertes, ont une importance primordiale pour l'innovation et donc pour l'avenir de l'économie allemande. L'État fédéral compte au nombre de ces technologies les bio- et nanotechnologies, la micro- et la nanoélectronique, les technologies optiques, les technologies de microsystèmes, le génie des matériaux et les techniques de production, la recherche dans le domaine des services, la technologie spatiale et les technologies de l'information et de la communication. On peut citer comme autres points forts de la stratégie high-tech 2020 l'orientation vers l'Europe ainsi que la création de conditions propices à l'innovation. Les programmes d'aide de l'État fédéral ciblent par conséquent les technologies de pointe, la promotion du *Mittelstand*, l'excellence scientifique, la création d'entreprises, ainsi que la promotion de la coopération entre science et économie. En outre, les aides financières fournies par les groupements économiques de même que les soutiens accordés par différents réseaux ont une certaine tradition en Allemagne.

En résumé, il existe en Allemagne un système d'orientation de la politique d'innovation à plusieurs échelons, dont les acteurs essentiels se trouvent au niveau de l'État fédéral et des Länder, auxquels il faut ajouter l'Union européenne et les aides qu'elle fournit à la recherche, à l'industrie et aux régions. Si le gouvernement fédéral offre le cadre de la politique de recherche et des orientations technologiques, les Länder jouent eux aussi un rôle important dans la politique scientifique et

²⁰⁹ Voir *Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009*, op. cit., pp. 5-7, ainsi que *Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2010a*, op. cit., p. 19.

d'innovation. Une autre caractéristique du système allemand de promotion de l'innovation tient à ce que l'administration et le suivi des programmes d'aide sont assurés par les promoteurs du projet, c'est-à-dire par des unités au sein des organismes de recherche ou des organisations du secteur privé qui prennent en charge la gestion du programme pour le compte des ministères fédéraux²¹⁰. Le lancement de la stratégie high-tech pourrait permettre une plus grande coordination de la politique d'innovation. De plus, les moyens disponibles pour la recherche-développement ont été augmentés et la politique nationale pour la recherche et l'innovation a été entièrement refondue pour devenir plus efficace. La politique de promotion allemande est fortement orientée depuis déjà de nombreuses années vers la recherche en commun, le soutien à la coopération et les réseaux. Ceci contribue sans doute à expliquer le fait que, si on les compare avec ceux d'autres pays, les acteurs de la recherche et de l'innovation en Allemagne font preuve d'une grande disposition à la coopération et au transfert.

Conclusion

En conclusion, on peut dire que les principales caractéristiques du système d'innovation allemand sont les suivantes.

L'économie possède des atouts majeurs dans l'industrie, en particulier dans le domaine des technologies haut de gamme. Le système de recherche et d'innovation de l'économie allemande est fortement orienté vers le secteur automobile, l'électrotechnique, l'industrie chimique et la mécanique. Ce sont aussi les domaines dans lesquels l'industrie allemande enregistre ses plus fortes exportations. Les petites et moyennes entreprises, en particulier le *Mittelstand*, ont un poids important. Même si la part la plus importante, de loin, des dépenses de recherche et développement sont le fait des grandes entreprises, le *Mittelstand* est lui aussi actif dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation. Non seulement les activités de recherche-développement sont très importantes, mais l'économie

²¹⁰ Voir *Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2010a*, op. cit., p. 71 et suivantes).

allemande est également très performante en termes de demandes de brevets.

Les réseaux scientifiques et de recherche sont variés et nombreux et font apparaître divers canaux de transfert de connaissances et de technologies. Certes, l'Allemagne se situe en dessous des valeurs de référence de l'OCDE en ce qui concerne le nombre de diplômés du troisième cycle, mais elle dispose d'un système de formation performant, notamment dans les domaines technique et commercial (formation en alternance). Cette formation en alternance, menée en entreprises et en écoles spécialisées, a une grande importance dans le système éducatif allemand.

En Allemagne, les compétences en matière de politique de la recherche, de la technologie et de l'innovation appartiennent à l'État fédéral et aux Länder. À cela s'ajoutent les politiques d'aides de l'Union européenne. Au niveau fédéral, la stratégie high-tech, qui recouvre tous les domaines et entend répondre aux défis mondiaux de l'avenir, constitue un instrument central de ces politiques. Les possibilités et potentiels scientifiques et économiques de l'Allemagne doivent être mis à contribution de manière ciblée et utilisés pour résoudre les défis mondiaux. Un fort dynamisme dans le domaine de l'innovation est considéré comme une condition de la compétitivité et de la prospérité.

De manière générale, on peut dire que le système d'innovation allemand est très performant et donc qu'il peut générer beaucoup d'innovations. C'est ce que montrent les spécificités et les résultats du système d'innovation allemand. La concurrence internationale nécessite toutefois le maintien d'un grand dynamisme en matière d'innovation pour conserver, voire consolider cette position. La concentration de plus en plus forte de la politique d'innovation allemande sur les domaines où les besoins sont les plus importants d'une part, et la promotion des technologies de pointe et des services fondés sur un haut niveau de connaissances d'autre part, visent à donner des impulsions pour que le dynamisme en matière d'innovation perdure, alors que les défis à relever ont une dimension planétaire.

Traduit de l'allemand par Dorothee Cailleux.

LES FRAGILITÉS D'UN MODÈLE

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET MARCHÉ DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

ANNE SALLES

En se prononçant contre une immigration issue d'autres milieux culturels, Horst Seehofer a relancé le débat sur l'évolution démographique et son impact sur le marché du travail. Sa prise de position a en effet suscité de vives réactions de la part de représentants du monde économique, qui estiment pour leur part que l'immigration est inévitable, qu'elle représente la seule solution face à la pénurie de main-d'œuvre attendue. Les entreprises se plaignent ainsi d'un manque de main-d'œuvre, évalué par le gouvernement à plus de 100 000 ingénieurs et informaticiens, et le ministre fédéral de l'Économie Rainer Brüderle estime à 15 milliards d'euros les pertes liées à la pénurie de personnel qualifié²¹¹. Or, l'Institut de recherches économiques de Berlin (DIW) a jugé au contraire les plaintes des entreprises infondées, et qualifié la pénurie de main-d'œuvre de « mirage »²¹². Cette intervention ne laissa pas de surprendre, sachant que le responsable de ce même institut venait d'agiter le spectre du manque de personnel qualifié et avait réclamé, en conséquence, la retraite à 70 ans et une immigration nette de 500 000 personnes par an²¹³. Alors, qu'en est-il au juste ?

De plus, au-delà des craintes suscitées par un éventuel manque de personnel, et de ses conséquences sur la croissance et l'avenir des systèmes sociaux, l'évolution démographique actuelle fait naître des inquiétudes au sujet des conséquences du vieillissement des actifs, en

²¹¹ « *Fachkräftemangel kostet Milliarden* », Die Zeit, 18 octobre 2010.

²¹² Brenke Karl, « *Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht* », DIW-Wochenbericht 46, 18 novembre, p. 2-15, 2010. Voir aussi les articles « *Mangelware Mensch* », et « *DIW-Experten bezweifeln Mangel an Experten* », Der Spiegel, 16 novembre 2010.

²¹³ « *Wir brauchen jährlich 500 000 Einwanderer* », Hamburger Abendblatt, 08 septembre 2010.

particulier sur l'innovation et les hautes technologies²¹⁴, et d'un déséquilibre croissant entre les régions allemandes, l'Est de l'Allemagne se vidant peu à peu de ses talents.

La présente étude se propose de se pencher sur l'aspect surtout démographique de la question : de quel potentiel de main-d'œuvre l'Allemagne dispose-t-elle aujourd'hui sur la base de la part des personnes en âge d'activité ? Et quelle évolution est attendue dans les prochaines années ? Enfin, il s'agira de se pencher sur les moyens d'action du gouvernement face à une situation démographique pour le moins tendue.

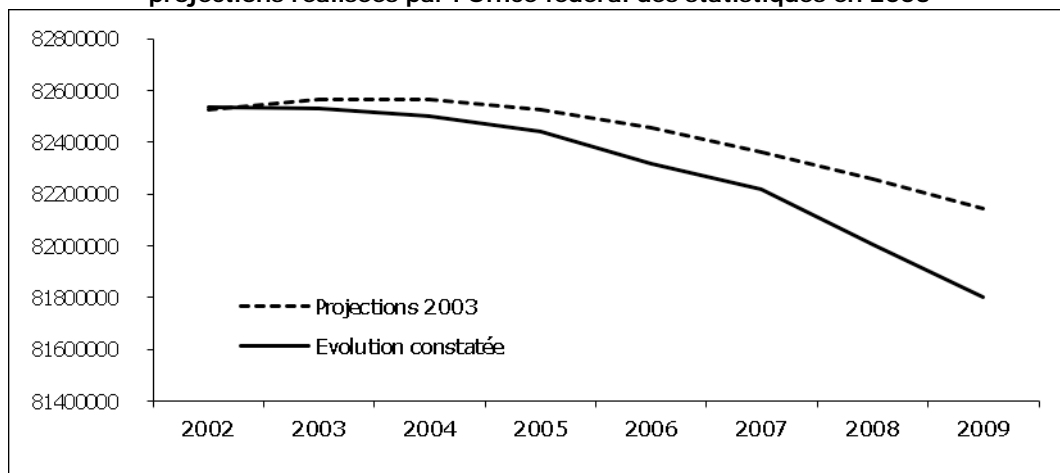
Le recul de la population allemande

La population allemande recule, et ce, depuis 2002 déjà. Elle a ainsi enregistré une baisse de 700 000, passant à 81,8 millions en 2009. Or, cette évolution surprend, car la diminution est plus rapide et plus forte que ne l'avait envisagé l'Office fédéral des statistiques, en 2003, dans son scénario le plus pessimiste (voir Fig. 1)²¹⁵.

²¹⁴ Wahl Stefanie, « Démographie et compétitivité », Regards sur l'économie allemande, n°70, pp. 5-10, 2005.

²¹⁵ Sont présentées sur la Figure 1 les projections de l'Office fédéral des statistiques les plus pessimistes quant à la baisse de la population : elles tablaient ainsi sur un solde migratoire assez faible (+100 000 par an), une hausse faible de l'espérance de vie – à 79 ans pour les hommes et 86 ans pour les femmes en 2050 – et un indice synthétique de fécondité de 1,4 enfant par femme. Voir Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, www.destatis.de, 2003.

Fig. 1 : Évolution de la population allemande depuis 2002, comparée aux projections réalisées par l'Office fédéral des statistiques en 2003



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques²¹⁶.

Qui plus est, la baisse s'accélère. Alors qu'elle n'était en 2003 que de 5000, elle est passée depuis 2007 à 200 000 par an. Il y a à cela plusieurs raisons. En premier lieu, l'excédent des décès sur les naissances, qui caractérise l'Allemagne depuis le début des années 1970, s'est accru. Cela s'explique avant tout par la baisse du nombre de naissances. Certes, l'indice synthétique de fécondité est stable en Allemagne depuis bientôt 40 ans. Il oscille sur ce laps de temps entre 1,3 et 1,4 enfant par femme. Mais avec l'arrivée à l'âge adulte des classes creuses nées depuis le début des années 1970, le nombre de femmes en âge de procréer a sensiblement baissé, induisant une baisse du nombre de naissances à fécondité égale. Entre 1991 et 2009, le nombre de jeunes femmes âgées de 20 à 34 ans est passé de 9,5 à 7,2 millions, enregistrant par là un recul de près d'un quart. Ainsi, bien que l'indice

²¹⁶ Statistisches Bundesamt (éds.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009, Wiesbaden, www.destatis.de, 2009a ; Statistisches Bundesamt (éds.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, www.destatis.de, 2009b ; Statistisches Bundesamt (2003), op. cit.

synthétique de fécondité ait même été légèrement plus faible en 1991 qu'en 2009 – 1,33 contre 1,36 aujourd'hui –, le nombre de naissances a fortement reculé dans l'intervalle, passant de 830 000 à 660 000. L'Allemagne présente ainsi un solde naturel négatif de -190 000 en 2009 contre un chiffre de -81 000 en 1990.

En second lieu, le solde migratoire a beaucoup diminué. Alors qu'il s'élevait à plus d'un demi-million par an dans la première moitié des années 1990 et s'était maintenu par la suite autour de 200 000 par an jusqu'en 2002, il a considérablement baissé par la suite pour devenir négatif depuis 2008. Cette baisse s'explique notamment par le comportement migratoire des Allemands : l'Allemagne enregistre plus de départs que d'arrivées de personnes de nationalité allemande, alors que le solde migratoire de personnes de nationalité étrangère reste positif (mais en baisse). Cette évolution s'explique notamment par la crise économique qu'a traversée l'Allemagne, entre 2003 et 2005 et en 2009, et par un durcissement de la politique migratoire²¹⁷.

Quelle évolution est attendue pour les années à venir ? D'après les estimations de l'Office fédéral des statistiques²¹⁸, la population allemande devrait se réduire à 65 millions d'habitants d'ici 2060, soit une baisse tout à fait considérable de 17 millions ou encore de 21 %²¹⁹. Il est à noter que le recul s'accélère, surtout à partir de 2040. L'Allemagne verrait ainsi sa population diminuer de 1,9 million entre 2009 et 2020, mais de plus de 9 millions entre 2040 et 2060. À partir de 2040, l'Allemagne enregistrerait un solde naturel négatif de plus d'un demi-million par an.

²¹⁷ *Prat-Erkert Cécile*, « *La politique migratoire allemande* ». Informations sociales, CNAF, à paraître, 2011.

²¹⁸ *Statistisches Bundesamt (2009b)*, op. cit.

²¹⁹ *Sont présentés ici les résultats du scénario central, tendance basse, des projections réalisées par l'Office fédéral des statistiques en 2009. Ces projections, basées sur les données démographiques disponibles en 2008, tablent sur une fécondité stable à 1,4 enfant par femme, une hausse intermédiaire de l'espérance de vie à 85 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes et une reprise progressive du solde migratoire qui s'établirait à +100 000 en 2014 et resterait stable à ce chiffre jusqu'en 2060.*

Qu'en est-il des personnes en âge d'activité ? Tout d'abord, elles sont relativement nombreuses aujourd'hui, tant en chiffre absolu qu'en proportion. La classe d'âge des 20 à 64 ans²²⁰ représentait en 2009 près de 50 millions de personnes, soit 61 % de la population. Elle a certes légèrement reculé depuis le début des années 1990, ce qui s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite des cohortes plus nombreuses nées dans les années 1930²²¹, mais elle se situe à un niveau sensiblement supérieur à ce que la RFA a connu jusque dans les années 1980. Car les baby-boomers sont encore en âge d'activité, et le resteront, pour la plupart d'entre eux, jusqu'en 2020.

L'approche démographique est confirmée par les résultats d'une étude menée par l'Institut de recherches économiques de Berlin (DIW) sur les métiers scientifiques et techniques de l'industrie²²². Selon son auteur, l'Allemagne ne vit pas de pénurie de main-d'œuvre à l'heure actuelle, mis à part certains secteurs précis, comme les métiers de la santé. Il observe en effet que le nombre de chômeurs qualifiés est aujourd'hui sensiblement supérieur à ce qu'il était avant la crise et que les salaires n'ont que peu augmenté dans les métiers techniques. Or, si pénurie il y avait, celle-ci se répercuterait inévitablement sur les salaires. Enfin, le nombre d'étudiants inscrits dans les filières scientifiques et techniques est en forte hausse – y compris les premières inscriptions. Dans certains domaines, on dénombre même plus d'étudiants que de salariés des métiers correspondants. Ce constat ne vaut cependant pas pour les places d'apprentissage, qui sont en net recul. Cette diminution reflèterait l'évolution démographique, en d'autres termes, la baisse de la demande de places d'apprentissage, mais aussi, selon l'auteur, une diminution des

²²⁰ *Sont considérées, dans le cadre de cette étude, comme en âge d'activité les personnes âgées de 20 à 64 ans. Ont donc été écartés les 15-19 ans en raison de leur faible taux d'emploi, et en revanche inclus les 60-64 ans du fait de la hausse sensible de l'âge moyen de départ à la retraite. Il se situe aujourd'hui à environ 63 ans. Le taux d'emploi des 60-64 ans s'élevait en 2009 à 38,7 %, soit près du double de ce qu'il était dix ans plus tôt. Voir Wingerter C., « Später in den Ruhestand ? », STATmagazin, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, p. 4, 2010.*

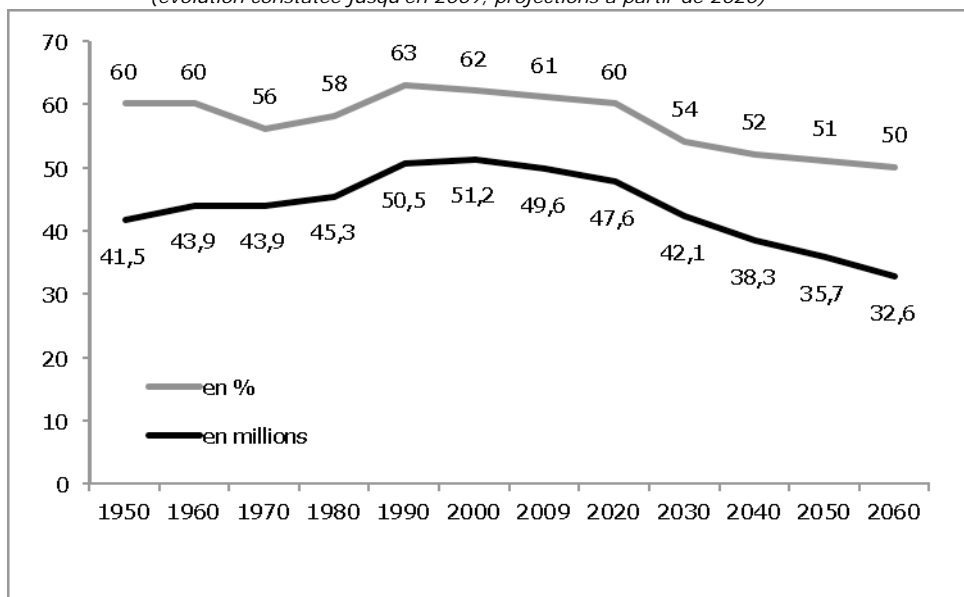
²²¹ *Le Troisième Reich a mené une politique familiale active qui s'est traduite par une hausse du nombre de naissances entre 1935 et 1942.*

²²² *Brenke Karl, op. cit.*

besoins des entreprises. Selon Karl Brenke²²³, il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter avant au moins 2015. Cette analyse rejoint une étude réalisée par l'Institut de recherches sur le marché du travail (IAB) de Nuremberg. Selon Johann Fuchs et Gerd Zika²²⁴, le potentiel de main-d'œuvre ne devrait diminuer en Allemagne qu'après 2015.

Fig. 2 : Évolution du nombre et de la proportion de personnes en âge d'activité de 1950 à 2060

(évolution constatée jusqu'en 2009, projections à partir de 2020)²²⁵



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

Si la baisse du nombre de personnes en âge d'activité semble modérée jusqu'en 2020, elle devrait cependant fortement s'accélérer après, avec le départ progressif à la retraite des baby-boomers. Il devrait ainsi diminuer de 2 millions dans les dix années à venir, puis de 5,5 millions

²²³ Brenke Karl, op. cit.

²²⁴ Fuchs Johann, Zika Gerd, « Demografie gibt die Richtung vor. Arbeitsmarktbilanz bis 2025 », IAB-Kurzbericht, n°12, 2010.

²²⁵ Les chiffres pour les années 1950 à 2009 concernent l'ensemble de l'Allemagne (RFA et RDA pour les données des années 1950 à 1980).

entre 2020 et 2030. Au total, le groupe des 20-64 ans devrait perdre quelque 17 millions de personnes d'ici 2060, pour s'établir à 32,6 millions d'individus. Cela représente une baisse de 34 %, donc plus prononcée que la baisse de la population dans son ensemble, dans le même intervalle. En revanche, proportionnellement, le recul est plus modéré : la classe d'âge des 20-64 ans ne représentera plus que 50 % de la population, contre 61 % aujourd'hui, soit une diminution d'un sixième seulement. Cela s'explique par le fait que la population diminue dans son ensemble également.

De la même manière, le potentiel de main-d'œuvre²²⁶ devrait reculer. Selon les estimations de Johann Fuchs et de Doris Söhnlein, il passerait d'environ 44,5 millions aujourd'hui à 31,5 millions en 2050, soit un recul de près de 30 %²²⁷. Ces résultats rejoignent largement les projections réalisées par l'Office fédéral des statistiques²²⁸.

Le vieillissement de la population allemande

Outre un fort recul du potentiel de main-d'œuvre, le marché du travail devrait subir un vieillissement accéléré. Celui-ci s'explique par la conjonction de trois facteurs : l'effondrement des naissances, l'allongement de la vie et la baisse du solde migratoire, le premier jouant, de loin, le rôle le plus important dans le vieillissement en

²²⁶ Johann Fuchs et Doris Söhnlein définissent le potentiel de main-d'œuvre comme les personnes ayant un emploi, au chômage ou économiquement inactives. Voir Fuchs Johann, Söhnlein Doris, « Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf das künftige Erwerbspersonenpotenzial in Ost- und Westdeutschland », in : Cassens Insa, Luy Marc, Scholz Rembrandt (dir.) : Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp. 200-222.

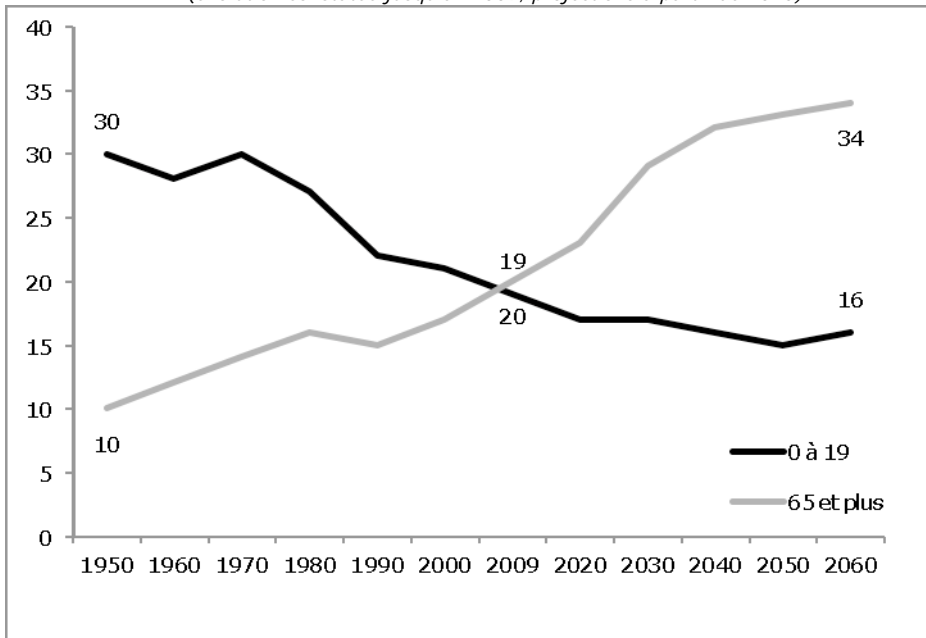
²²⁷ Ces évaluations sont basées sur les hypothèses suivantes : un solde migratoire annuel net de +100 000, un indice synthétique de fécondité de 1,35 jusqu'en 2016, puis de 1,38 et une espérance de vie augmentant, d'ici 2050, à 81 ans et 86 ans pour les hommes et les femmes. Voir Fuchs Johann, Söhnlein Doris, op. cit.

²²⁸ Statistisches Bundesamt (éds.) (2009a), op. cit. ; Statistisches Bundesamt (éds.) (2009b), op. cit.

Allemagne²²⁹. Alors que les moins de vingt ans étaient, en 1950, trois fois plus nombreux que les personnes âgées de 65 ans et plus, le rapport devrait s'inverser d'ici 2060. En 2060, les personnes âgées de 65 ans et plus devraient représenter un tiers de la population allemande, contre 10 % en 1950, et les jeunes de moins de 20 ans 16 % seulement, contre 30 % en 1950 (voir Fig. 3). Il est cependant à noter que ces deux groupes représentent en 2009 un volume comparable.

Fig. 3 : Évolution de la part des personnes âgées de moins de 20 ans et de celle de plus de 64 ans de 1950 à 2060 (%)

(évolution constatée jusqu'en 2009, projections à partir de 2020)



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

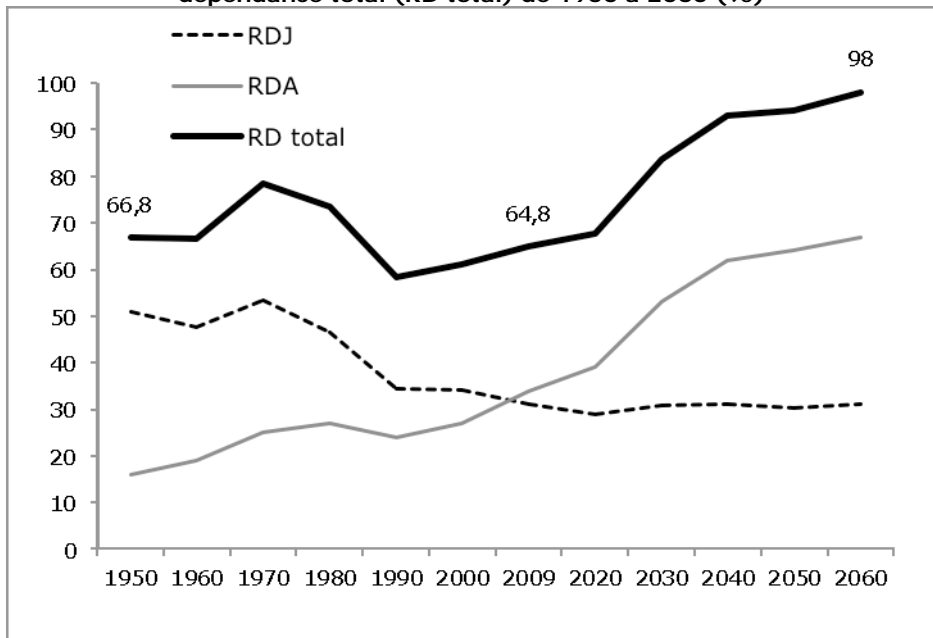
²²⁹ Salles Anne, « L'emploi des seniors en France et en Allemagne: une question démographique », in : Lestrade Brigitte (dir.), L'emploi des seniors. Les sociétés européennes face au vieillissement de la population active, L'Harmattan, 2006, pp. 165-189.

Par conséquent, le rapport entre personnes à charge et personnes en âge d'activité est relativement favorable aujourd'hui, car au fur et à mesure que la charge induite par les personnes à l'âge de la retraite croissait, celle représentée par les jeunes diminuait. Ainsi le rapport de dépendance total²³⁰ est actuellement relativement bas (voir Fig. 4). Il est inférieur aux taux que l'Allemagne a connus entre les années 1950 et 1980²³¹. Il devrait cependant augmenter rapidement, surtout entre 2020 et 2040, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des baby-boomers. Au point qu'en 2060, l'Allemagne compterait une personne à charge pour une personne en âge d'activité.

²³⁰ *Le rapport de dépendance des jeunes représente la proportion de jeunes de moins de vingt ans par rapport au nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans. Le rapport de dépendance des personnes âgées désigne la part d'individus âgés de 65 ans et plus par rapport aux personnes âgées de 20 à 64 ans. Le rapport de dépendance total est l'addition du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées. Il permet d'évaluer la charge que les personnes en âge d'activité doivent supporter.*

²³¹ *La hausse observée depuis les années 1990 s'explique, comme on l'a vu, par le départ à la retraite des classes plus nombreuses nées dans les années 1930.*

Fig. 4 : Rapport de dépendance des jeunes de moins de 20 ans (RDJ), rapport de dépendance des personnes âgées de 65 ans et plus (RDA) et rapport de dépendance total (RD total) de 1950 à 2060 (%)

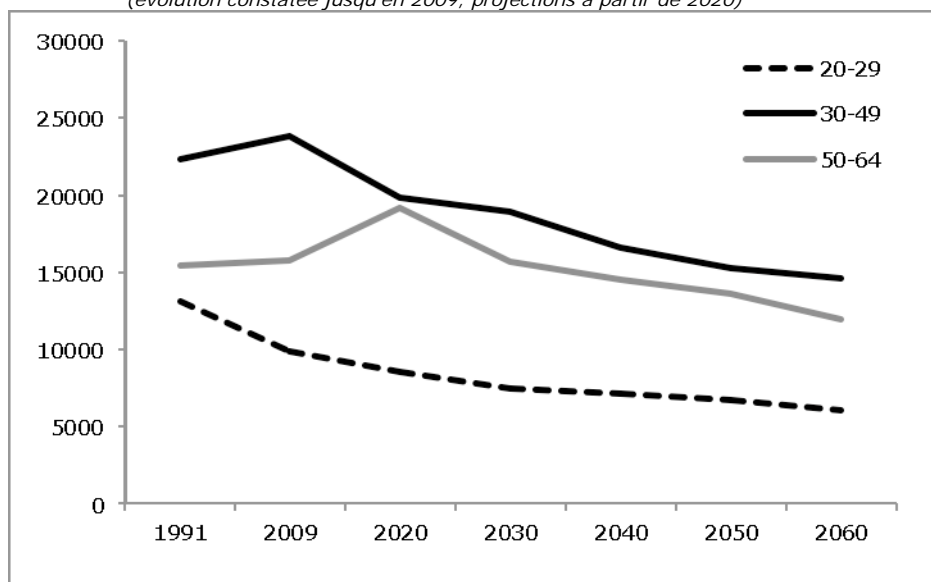


Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

Ce vieillissement accéléré que connaîtra l'Allemagne dans les années à venir se répercute sur les actifs. Ainsi, la diminution du nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans ne devrait pas toucher de manière égale toutes les classes d'âge (voir Fig. 5).

Fig. 5 : Évolution du nombre de personnes en âge d'activité par classe d'âge (en milliers)

(évolution constatée jusqu'en 2009, projections à partir de 2020)



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

On constate aujourd'hui une forte baisse du groupe des 20 à 29 ans : il a reculé de plus de trois millions depuis 1991, soit une diminution d'un quart. Pour autant, le vieillissement des actifs reste actuellement modéré, car le nombre de seniors (50-64 ans) n'a augmenté dans l'intervalle que d'un demi-million, passant de 30 % à 32 % des personnes en âge d'activité. C'est la classe des 30-49 ans qui progresse, en nombre et en proportion, ce qui s'explique par la présence des baby-boomers dans cette tranche d'âge et par un important afflux de population entre 1989 et 2002. Leur nombre devrait néanmoins diminuer dans les années à venir, tandis que seul le groupe des seniors se maintiendrait jusqu'en 2030. À partir de 2030, les trois classes d'âge reculent en nombre, car elles correspondent, pour l'essentiel, aux classes creuses nées depuis le début des années 1970.

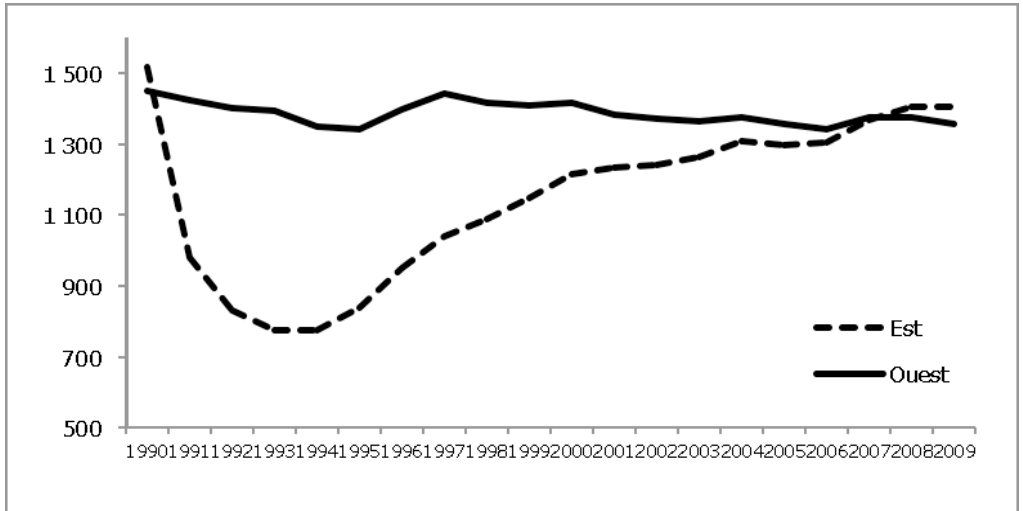
Le maintien à un niveau stable des seniors jusqu'en 2030, parallèlement à la baisse des deux autres groupes, devrait se traduire par un net vieillissement des personnes en âge d'activité, surtout entre 2009 et 2020. Les seniors devraient représenter, en 2020, 40 % des personnes en âge d'activité, soit pratiquement autant que le groupe des 30-49 ans. Parallèlement, les plus jeunes ne constitueraient plus que 18 % des personnes en âge d'activité, contre un taux de 26 % en 1991 et de 20 % aujourd'hui. Le vieillissement devrait néanmoins se stabiliser à partir de 2030 et la part des seniors reculer légèrement à 37 % ; elle n'évoluerait plus guère par la suite.

En bref, l'Allemagne devrait être confrontée à un phénomène de vieillissement accéléré des personnes en âge d'activité d'ici 2020, puis à une forte baisse de leurs effectifs, en particulier à partir de 2020.

L'accentuation des disparités régionales

Enfin se pose la question des disparités régionales. Celles-ci concernent l'Allemagne dans son ensemble. Il sera néanmoins question ici uniquement des différences Est-Ouest, celles-ci étant les plus marquantes. Les nouveaux Länder sont en effet confrontés à un phénomène de vieillissement et de recul de la population beaucoup plus rapide et marqué que l'Ouest de l'Allemagne. Il y a à cela deux raisons principales : la forte baisse de la fécondité et les nombreux départs vers l'Ouest.

Fig. 6 : Évolution de l'indice synthétique de fécondité à l'Est et à l'Ouest de l'Allemagne de 1989 à 2009



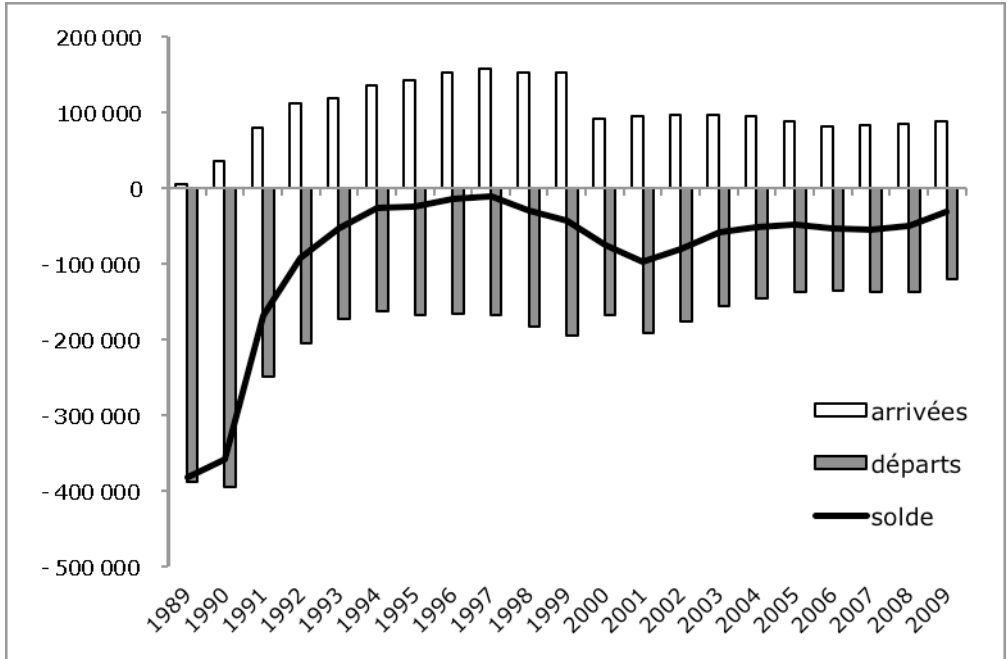
Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

À l'Est, l'indice synthétique de fécondité s'est en effet effondré après la chute du mur de Berlin. Alors qu'il s'élevait en 1989 à 1,57 enfant par femme, il est tombé à 0,77 en 1993, le niveau le plus bas jamais atteint à l'échelle d'un pays. S'il s'est progressivement redressé pour atteindre aujourd'hui, avec 1,40, un niveau légèrement supérieur à celui de l'Ouest, sa forte baisse a néanmoins induit un net recul du nombre de naissances (voir Fig. 6). Alors qu'il s'élevait en 1989 à 200 000, ce nombre n'atteint plus, depuis 1997, que 100 000 par an. Ce maintien à un niveau bas, malgré la reprise de la fécondité, s'explique par la baisse du nombre de jeunes femmes en âge de procréer due aux départs vers l'Ouest.

Ces départs ont accentué la baisse de population à l'Est du pays. Les nouveaux Länder ont enregistré depuis 1989 près de 4 millions de départs, mais ont accueilli environ deux fois moins de personnes, induisant un solde migratoire négatif cumulé de 1,8 million dans l'intervalle. Certes, le mouvement des départs s'est considérablement

réduit (voir Fig. 7). Mais il ne s'est pas tari : l'Est continue de perdre par émigration 50 000 personnes par an depuis 2003²³².

Fig. 7 : Mouvements migratoires entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne de 1989 à 2009



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques²³³.

²³² Le solde migratoire est plus faiblement négatif en 2009. Il s'élève à -32 000. Il ne faut cependant pas voir là une stabilisation du mouvement, dans la mesure où l'année 2009 a été marquée par une profonde récession. Avec un recul de la croissance de 5 %, les perspectives de trouver un emploi à l'Ouest étaient particulièrement limitées. Or, la situation économique du pays d'accueil est déterminante dans l'évolution des flux migratoires. Il faudra donc attendre les chiffres de 2010-11 pour voir si effectivement le mouvement des départs s'affaiblit.

²³³ Le décalage qu'on observe entre 1999 et 2000 s'explique par un changement dans les données statistiques : depuis 2000, Berlin n'est plus divisé entre Est et Ouest. En d'autres termes, les mouvements entre Berlin-Est et Berlin-Ouest, et entre Berlin-Ouest et le Brandebourg ne sont plus considérés comme mouvements migratoires entre les deux parties de l'Allemagne, d'où une baisse sensible des flux des départs comme des arrivées.

Ce ne sont cependant pas tant les départs qui frappent par leur ampleur. Ils sont comparables à ceux qu'enregistre chaque année la Rhénanie du Nord-Westphalie, dont la population n'est guère supérieure à celle des nouveaux Länder. Ce qui surprend, c'est la faiblesse des arrivées. Car la Rhénanie du Nord-Westphalie accueille environ autant de personnes qu'elle en voit partir, et affiche ainsi actuellement un solde migratoire presque nul avec les autres régions allemandes. Ce qui surprend, en Allemagne de l'Est, c'est donc surtout la faiblesse des arrivées. Les nouveaux Länder attirent peu de migrants, ce que confirme le solde migratoire faible avec l'étranger²³⁴.

Ce flux migratoire contribue à la perte d'attractivité des nouveaux Länder. Il accentue les déséquilibres entre hommes et femmes, dans la mesure où les femmes sont sous-représentées dans les arrivées. Chez les 25-34 ans, on comptait en 2009 116 hommes pour 100 femmes, avec des écarts encore plus marqués dans certaines régions, comme le Mecklembourg-Poméranie occidentale²³⁵. De plus, les départs concernent une population jeune : les 18-29 ans représentent plus de la moitié des départs entre 1991 et 2009. On ne peut pas dire pour autant que ces pertes induisent une pénurie de main-d'œuvre, car ce sont les régions présentant le taux de chômage le plus élevé et les perspectives d'emploi les plus faibles qui sont les plus touchées par les départs²³⁶. Ils

²³⁴ Fuchs Johann, Hummel Markus, Zika Gerd, « Demographie prägt den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Beschäftigung und Erwerbspersonenpotenzial in der langen Frist », IAB-Kurzbericht, n°21, 2009.

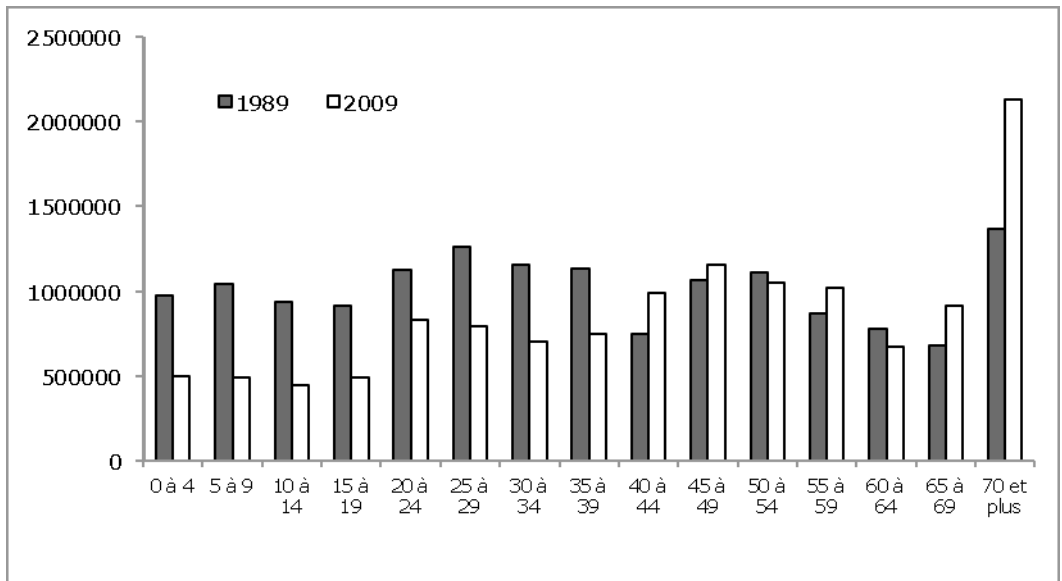
²³⁵ Salles Anne, « Les mouvements migratoires entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne : réalités et perspectives », in : Cahn Jean-Paul, Poloni Bernard (éds), Migrations et identités. L'exemple de l'Allemagne aux XIXe et XXe siècles, Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2009, pp. 167-184.

²³⁶ Les départs des nouveaux Länder contribuent à réduire le chômage et à alléger le marché du travail, car ils concernent proportionnellement davantage les personnes peu qualifiées. Voir Granato Nadia, Niebuhr Annetkatrin, « Verluste in Ostdeutschland gehen zurück. Arbeitskräftewanderungen nach Qualifikation », IAB-Kurzbericht, n°7, 2009 ; voir aussi Maretzke Steffen, « Die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands – ein Spiegelbild der vielfältigen ökonomischen und sozialen Disparitäten », in Cassens Insa, Luy Marc, Scholz Rembrandt (dir.), Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp. 223-260.

affaiblissent néanmoins les nouveaux Länder et contribuent à diminuer leur dynamisme.

Suite au fort recul des naissances et au flot de départs vers l'Ouest, la structure par âge des nouveaux Länder a été bouleversée. Surreprésentation des hommes, effondrement de la population âgée de moins de 40 ans, vieillissement accéléré : les transformations sont particulièrement marquantes (voir Fig. 8)²³⁷. Entre 1989 et 2009, le groupe d'âge des moins de vingt ans a été ainsi divisé par deux.

Fig. 8 : Structure par âge dans les nouveaux Länder en 1989 et en 2009



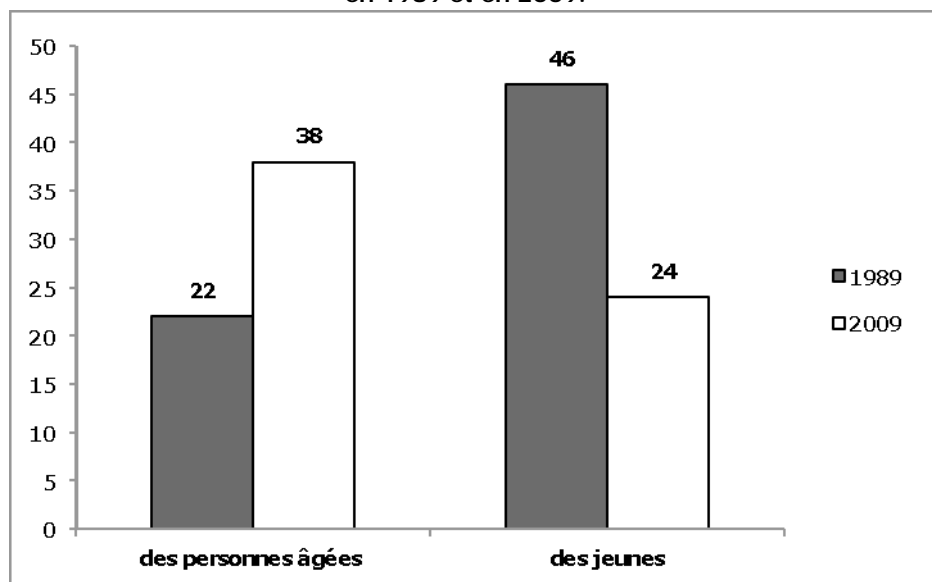
Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

En conséquence, la charge induite par les personnes âgées s'est considérablement accrue. Le rapport de dépendance des personnes

²³⁷ Les personnes âgées de 65 ans et plus sont les seules à afficher un solde migratoire positif avec l'Ouest depuis 1991. Par ailleurs, la hausse qu'on observe dans la tranche des 40-44 ans s'explique simplement par le fait que les 40-44 ans correspondent, en 1989, aux classes creuses nées entre 1945 et 1949, et en 2009, au contraire aux baby-boomers.

âgées de 65 ans et plus a augmenté de 73 % en vingt ans, passant à 38 % (voir Fig. 9). Alors qu'il était inférieur à celui de l'Ouest en 1989, il est désormais nettement supérieur²³⁸. Parallèlement, le rapport de dépendance des jeunes a été pratiquement divisé par deux dans l'intervalle.

Fig. 9 : Rapport de dépendance des personnes âgées de 65 ans et plus et des jeunes de moins de 20 ans dans les nouveaux Länder en 1989 et en 2009.



Source : d'après les données de l'Office fédéral des statistiques.

En raison de cette évolution démographique préoccupante, l'Office fédéral des statistiques estime, dans ses dernières projections, que le nombre de personnes en âge d'activité devrait reculer de moitié, dans les nouveaux Länder, d'ici 2060, passant de 8 à 4 millions. L'Institut d'études sur le marché du travail et sur les métiers (IAB) table par conséquent sur une poursuite de la baisse du potentiel de main-d'œuvre

²³⁸ Il s'élève aujourd'hui à 33,5 % à l'Ouest (calculé d'après les données de l'Office fédéral des statistiques).

dans l'Est de l'Allemagne, alors qu'il devrait, selon ses estimations, se maintenir à l'Ouest à un niveau stable au moins jusqu'en 2015²³⁹. Selon cette étude, à l'Est, le potentiel de main-d'œuvre devrait pratiquement correspondre, en 2025, au nombre d'actifs, ce qui pourrait contribuer à résorber le chômage, mais partiellement seulement. Car la demande de main-d'œuvre ne correspond pas nécessairement à l'offre, en particulier dans les nouveaux Länder où la proportion de chômeurs longue durée est plus élevée qu'à l'Ouest²⁴⁰. Il faut donc s'attendre très rapidement à une pénurie de main-d'œuvre à l'Est.

Quelles solutions envisager ?

Bien que la situation sur le marché du travail ne soit donc pas préoccupante aujourd'hui, certains experts estiment néanmoins qu'il est nécessaire d'agir dès à présent afin de faire face à la pénurie de main-d'œuvre à venir et suggèrent de recourir de manière accrue à l'immigration²⁴¹. L'immigration peut-elle constituer une solution ? En premier lieu, elle ne permettrait pas de lutter contre le vieillissement de la population. D'après des estimations réalisées par l'Organisation des Nations unies, l'Allemagne devrait en effet accueillir 3,5 millions de personnes par an, soit un total de 175 millions d'ici 2050 pour simplement stabiliser le rapport de dépendance²⁴². C'est tout à fait inenvisageable. Qui plus est, François-Xaver Kaufmann estime que l'apport de l'immigration reste incertain, car le niveau de qualification des immigrés ne correspond pas nécessairement à la demande du marché et

²³⁹ *Sont qualifiés, dans cette étude, de potentiel de main-d'œuvre les actifs, les chômeurs et la « réserve latente » âgés de 15 à 64 ans. Ce dernier groupe correspond aux personnes susceptibles d'occuper un emploi, mais ne cherchant pas activement. Voir Fuchs Johann, Zika Gerd, « Demografie gibt die Richtung vor. Arbeitsmarktbilanz bis 2025 », IAB-Kurzbericht, n°12, 2010 ; voir aussi Brenke Karl, op. cit.*

²⁴⁰ *Maretske Steffen, op. cit.*

²⁴¹ *Zimmermann Klaus, « Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung », DIW-Wochenbericht, n°46, 18 novembre 2010, p. 28.*

²⁴² *Höhn Charlotte, Mai Ralf, Micheel Frank, « Demographic Change in Germany », in : Hamm Ingrid, Seitz Helmut, Werding Martin (dir.), Demographic Change in Germany. The Economic and Fiscal Consequences, Berlin, Heidelberg, New York, Springer, 2008, pp. 9-33.*

que le coût induit par le chômage et l'intégration reste élevé²⁴³. C'est la raison pour laquelle de nombreuses voix s'élèvent pour demander la mise en place d'une immigration ciblée²⁴⁴.

D'un point de vue purement démographique, l'immigration permettrait de limiter quelque peu le recul de la population. Un solde migratoire de 200 000 par an, tel que l'envisage un autre scénario des projections de l'Office fédéral des statistiques, ne permettrait certes pas de compenser un solde naturel négatif d'un demi-million, comme l'Allemagne devrait le connaître à partir des années 2040, mais limiterait le recul de la population allemande à 70 millions en 2060 (contre 65 millions avec un solde migratoire de 100 000)²⁴⁵. Par conséquent, l'immigration peut constituer un instrument, parmi d'autres, à condition que l'Allemagne parvienne à attirer des personnes dont le niveau de qualification et la nature de la formation répondent dans une certaine mesure aux attentes du marché. Or comme l'a montré l'échec de la *Green Card*, introduite en 2000 pour faire venir en Allemagne des étrangers diplômés dans les nouvelles technologies de l'information, rien n'est moins certain²⁴⁶.

Une seconde solution, préconisée par les démographes Herwig Birg et Franz-Xaver Kaufmann²⁴⁷ serait de favoriser la reprise de la fécondité par une politique familiale adéquate. La hausse des naissances permettrait en effet de réduire l'excédent des décès et le recul de la population. C'est la raison pour laquelle l'ancienne ministre de la Famille, Ursula von der Leyen, s'était fixé pour objectif de faire remonter le niveau de fécondité

²⁴³ Kaufmann Franz-Xaver, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Francfort sur le Main, Suhrkamp, 2005 ; voir aussi Maretzke Steffen, op. cit.

²⁴⁴ Hinte Holger, Zimmermann Klaus F., « Agenda Zuwanderung. Ein Zehn-Punkte-Aktionsplan für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration », DIW-Wochenbericht, n°46, 2010, p. 17-25.

²⁴⁵ Johann Fuchs et Doris Söhnlein aboutissent à la même conclusion : selon eux, une hausse du solde migratoire net à 200 000 par an ne permettrait que de limiter le recul du potentiel de main-d'œuvre en Allemagne. Voir Fuchs Johann, Söhnlein Doris, op. cit. ; voir aussi Statistisches Bundesamt (éds.) (2009a), op. cit. ; voir aussi Statistisches Bundesamt (éds.) (2009b), op. cit.

²⁴⁶ Prakt-Erkert Cécile, op. cit.

²⁴⁷ Birg Herwig, *Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt*, München, Beck, 2005 ; Voir aussi Kaufmann Franz-Xaver, op. cit.

en Allemagne à 1,7 enfant par femme, ce qui, associé à une augmentation du solde migratoire, pourrait effectivement enrayer la baisse de la population. En revanche, elle n'aurait d'impact sur le nombre de personnes en âge d'activité et sur le vieillissement démographique qu'à long terme²⁴⁸. Qui plus est, cette solution semble bien incertaine, car l'impact de la politique familiale sur la fécondité reste peu évident²⁴⁹. En Allemagne, la fécondité stagne depuis des années en dépit des efforts récents du gouvernement pour réformer la politique familiale et encourager les naissances²⁵⁰.

Dans la mesure où les solutions démographiques ne peuvent être que limitées et envisagées sur un très long terme, il faut recourir à court et à moyen terme à des réformes socio-économiques. Celles-ci s'orientent essentiellement dans deux directions : l'augmentation du volume global d'heures travaillées et la hausse de la productivité. L'Allemagne affiche un volume annuel moyen d'heures travaillées relativement faible dans la comparaison internationale, en raison de l'importance du recours au travail à temps partiel et de l'entrée tardive sur le marché du travail des jeunes titulaires d'un diplôme du supérieur²⁵¹. Par conséquent, le recul du nombre de personnes en âge d'activité pourrait être partiellement compensé par des changements dans la culture du travail : l'allongement du temps de travail des personnes à temps partiel et le recul de leur proportion parmi les actifs, par l'augmentation des heures dues dans le cadre d'un emploi à temps plein, une entrée plus précoce sur le marché du travail et un départ plus tardif à la retraite.

L'Allemagne a d'ores et déjà multiplié les efforts dans ce sens. Le temps de travail hebdomadaire a sensiblement augmenté depuis le milieu des années 1990. Parallèlement, l'âge de la retraite est porté

²⁴⁸ Grohmann Heinz, « *Die Alterung unserer Gesellschaft : Ursachen, Wirkungen, Handlungsoptionen* », in : *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft n°2-4, 2003*, pp. 448-462.

²⁴⁹ Fuchs Johann, Hummel Markus, Zika Gerd, op. cit.

²⁵⁰ Fagnani Jeanne, « *Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique* », Note du Cerfa n°67, 2009.

²⁵¹ Lestrade Brigitte, « *Les réformes sociales en Allemagne : l'agenda 2010 du Chancelier Schröder* », Note du Cerfa n°9, 2004.

progressivement à 67 ans et les programmes de départs anticipés réduits, puis supprimés. De nombreuses mesures ont été introduites tant en direction des entreprises que des salariés pour favoriser l'emploi des seniors²⁵². Si l'âge moyen effectif de départ à la retraite n'atteint néanmoins toujours pas 65 ans, il a cependant nettement progressé depuis le début des années 2000, comme le taux d'emploi des seniors²⁵³.

À cela s'ajoute la possibilité d'un accroissement de la productivité. Certains experts estiment en effet que l'Allemagne se situe encore en deçà de la productivité des États-Unis et dispose ainsi d'une certaine marge de rattrapage dans ce domaine²⁵⁴. Elle nécessiterait un investissement accru dans la recherche et le développement, dans la formation et la qualification des jeunes générations, et une accentuation de la formation continue pour les seniors. Il faut cependant souligner que certains secteurs, tels que les services à la personne, ne permettent pas ou peu d'amélioration dans ce domaine.

Conclusion

Pour conclure, la situation démographique s'avère aujourd'hui encore favorable à l'évolution économique, car le nombre de personnes en âge d'activité reste élevé et la charge qu'elles ont à supporter modérée par rapport au passé. De la même manière, le vieillissement reste encore limité, la part des 30-49 ans représentant le groupe le plus important parmi les personnes en âge d'activité. En revanche, les déséquilibres se creusent entre les régions allemandes, en particulier entre l'Est et l'Ouest, ce qui semble étroitement lié à l'activité économique. De fait, ce sont les régions les moins dynamiques qui présentent le plus fort recul

²⁵² Lestrade Brigitte, « L'Emploi des seniors en France et en Allemagne – un succès en demi-teinte », Allemagne d'aujourd'hui n°185, juillet-septembre 2008, pp. 137-151.

²⁵³ Wingerter Christian, « Später in den Ruhestand ? », STATmagazin, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, p. 4, 2010.

²⁵⁴ Leibfritz Willi, Roeger Werner, « The Effects of Aging on Labor Markets and Economic Growth », in : Hamm Ingrid, Seitz Helmut, Werdning Martin (dir.), Demographic Change in Germany. The Economic and Fiscal Consequences, Berlin, Heidelberg, New York, Springer, 2008, pp. 35-63.

de population, le vieillissement le plus marqué et les plus importants déséquilibres entre hommes et femmes²⁵⁵.

Cette situation doit cependant évoluer rapidement. Les personnes en âge d'activité seront ainsi touchées, dans les dix années à venir, par un vieillissement sans précédent, et connaîtront, surtout à partir de 2020, un fort recul en nombre dans la population allemande, en particulier à l'Est du pays. À partir de 2040, la charge qui pèsera sur leurs épaules sera donc tout à fait considérable. Au-delà de la question du maintien des systèmes sociaux, le recul du potentiel de main-d'œuvre peut induire une baisse du nombre d'actifs et peser sur la croissance. Se pose par conséquent la question de savoir s'il est possible d'enrayer, au moins partiellement, cette évolution.

Or, il s'avère que les solutions démographiques au vieillissement et au recul de la population, que constituent l'immigration et une reprise de la fécondité, sont incertaines et leur impact limité et tardif. Le gouvernement n'a donc par conséquent pas d'autre choix que de mettre en place des réformes socio-économiques, en d'autres termes réformer le marché du travail et favoriser une hausse de la productivité.

²⁵⁵ *Maretzke Steffen, op. cit.*

PROBLÈMES, DÉFIS ET ENJEUX DU « MODÈLE ALLEMAND » À L'EXEMPLE DE LA CLASSE MOYENNE

MARKUS M. GRABKA

Lorsque l'on évoque la notion de « modèle allemand », c'est le plus souvent pour désigner l'équilibre, spécifiquement allemand, entre État et marché, alliant succès économique et équité sociale. Ce principe directeur a profondément marqué l'économie et l'État social en Allemagne. Il a permis à de larges pans de la société allemande de participer à l'essor économique, notamment des années 1950 et 1960, et a contribué au rééquilibrage croissant des disparités sociales au sein de la société. À cette notion, on a donc longtemps associé l'image d'une « société nivelée de classes moyennes »²⁵⁶, dans laquelle les anciennes structures de classe auraient été surmontées. C'est dans ce contexte que l'on doit replacer la grande promesse de Ludwig Ehrhard, alors ministre de l'Économie, d'une « prospérité pour tous ».

Mais dès le début des années 1970, en raison notamment d'un retour du chômage de masse, la grande référence au « modèle allemand » se voit relativisée. Au cours des deux dernières décennies, l'Allemagne s'est en outre vu confrontée à deux autres enjeux de taille : d'une part, l'événement historique qu'est la réunification, et d'autre part, l'accélération de l'interdépendance économique au niveau mondial, deux événements ou, plus précisément, deux processus qui sont venus ébranler les bases du modèle de réussite allemand dont on avait tant vanté les mérites. Au début des années 2000, l'Allemagne est alors considérée comme l'« homme malade de l'Europe ».

L'évolution récente, depuis la crise venue frapper l'économie mondiale à la fin de la première décennie des années 2000, montre que l'Allemagne fait de nouveau figure de modèle. En effet, la comparaison au niveau

²⁵⁶ Voir Schelsky H., « Die Bedeutung des Schichtungsbegriffs für die Analyse der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft », in : Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze, 1953.

international révèle que les effets de la crise y ont été très modérés. Récemment, on pouvait même lire dans *The Economist* que l'économie allemande était désormais le « moteur de l'Europe ». Mais ce « modèle allemand » fonctionne-t-il encore vraiment ? Ou bien assiste-t-on à une augmentation des conflits au sein de la société qui auraient atteint un niveau inquiétant ?

L'objectif du présent article est de dresser l'évolution de la situation économique des ménages au cours des vingt dernières années afin de savoir si le « modèle allemand » peut encore faire figure de référence. Notre analyse portera plus particulièrement sur la classe moyenne, qui constitue un élément fondamental du fonctionnement de l'État social allemand.

Évolution du revenu disponible des ménages en Allemagne

Nous analyserons ici la situation des revenus en Allemagne sur la base des données du panel socio-économique (SOEP)²⁵⁷. Le SOEP est une enquête représentative menée chaque année auprès des ménages, depuis 1984 en Allemagne de l'Ouest et depuis 1990 en Allemagne de l'Est. En 2009, plus de 20 000 adultes ont ainsi été interrogées de façon très détaillée sur quasiment l'ensemble des aspects de la vie quotidienne. Les questions du SOEP se concentrent notamment sur les revenus des ménages.

Si l'on considère l'évolution, au cours des vingt dernières années, du revenu disponible des ménages pondéré en fonction du nombre de membres les composant (revenus pondérés ou revenus d'équivalence disponible)²⁵⁸, on constate une stagnation des revenus réels dans les

²⁵⁷ Voir Wagner G. G., Frick J. R. et Schupp J., « *The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - Scope, Evolution and Enhancement* », in : Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Studies, vol. 127(1), 2007, pp. 139-169.

²⁵⁸ Le SOEP réunit chaque année les données sur les revenus de l'année précédente. Afin de faciliter la comparaison des revenus de ménages dont la taille et la composition divergent, on calcule ce que l'on appelle les revenus « pondérés par tête » ou « revenus d'équivalence ». Notre analyse utilise l'échelle

années 1990. Avec l'essor économique qui a accompagné le changement de millénaire, les revenus annuels disponibles pondérés par tête ont augmenté pour s'élever en moyenne à 19 000 euros, avant d'entamer de nouveau une phase de stagnation, voire de légère baisse selon les chiffres les plus actuels (2009)²⁵⁹.

L'écart se creuse entre riches et pauvres

Ces évolutions concernent toutefois l'ensemble de la population et ne font pas de distinction entre les revenus réels des différentes classes de revenus. Nous analyserons l'évolution des revenus réels sur la base des déciles, cette méthode consistant à classer la population selon le niveau de revenus en la divisant en dix groupes de taille égale (les déciles).

La figure 1 représente cette évolution entre 1999 et 2009. Pendant cette période, la hausse des revenus réels disponibles s'est élevée en moyenne à près de 3 % pour l'ensemble de la population. Mais de fait, seuls les 5 % d'individus les plus aisés profitent réellement de cette hausse. Dans le neuvième décile, cette augmentation des revenus réels est un peu supérieure à 3 %, tandis que dans le dixième décile, on enregistre une hausse de près de 17 %. Si l'on affine encore la différenciation de ces groupes, on constate que ce sont en réalité les 5 % de la population aux revenus disponibles les plus élevés qui enregistrent une augmentation de quelque 23 % de leurs revenus réels disponibles.

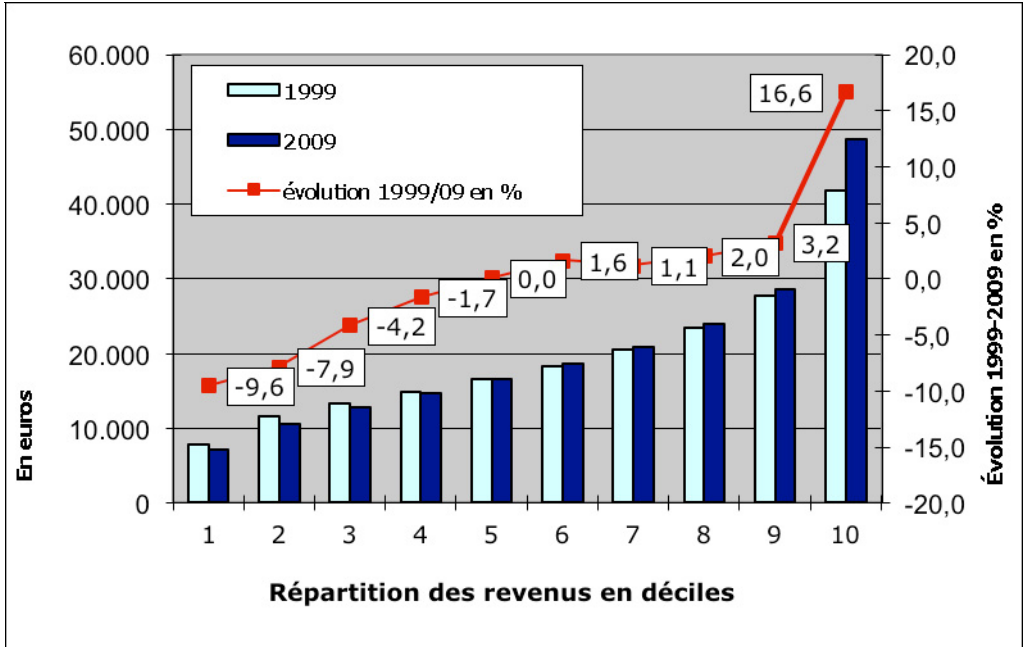
Au bas de la pyramide des revenus, et durant la même période, les 10 % les plus pauvres de la population ont connu une baisse de près de 10 %

d'équivalence modifiée de l'OCDE. Une pondération est attribuée à chaque membre du ménage : 1,0 au chef de famille, 0,5 à chaque autre adulte, 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans. Les revenus sont indiqués selon les prix de 2005. Selon la littérature spécialisée internationale et les recommandations de la Commission européenne, les avantages fictifs, en termes de revenus, procurés par le fait d'être propriétaire de son logement (« Imputed Rent »), sont également pris en compte.

²⁵⁹ Voir sur ce point Frick J. R. et Grabka M. M, « Zur Entwicklung der Einkommen privater Haushalte in Deutschland: Zunehmender Einfluss von Arbeitslosigkeit auf Armut und Ungleichheit », in : DIW-Wochenbericht, Jg. 72, Heft 28/2005, pp. 429-436.

de leurs revenus réels. L'écart entre les riches et pauvres de la population s'est donc largement creusé.

Fig. 1 : Évolution du revenu disponible des ménages en déciles



Source : SOEP v26.

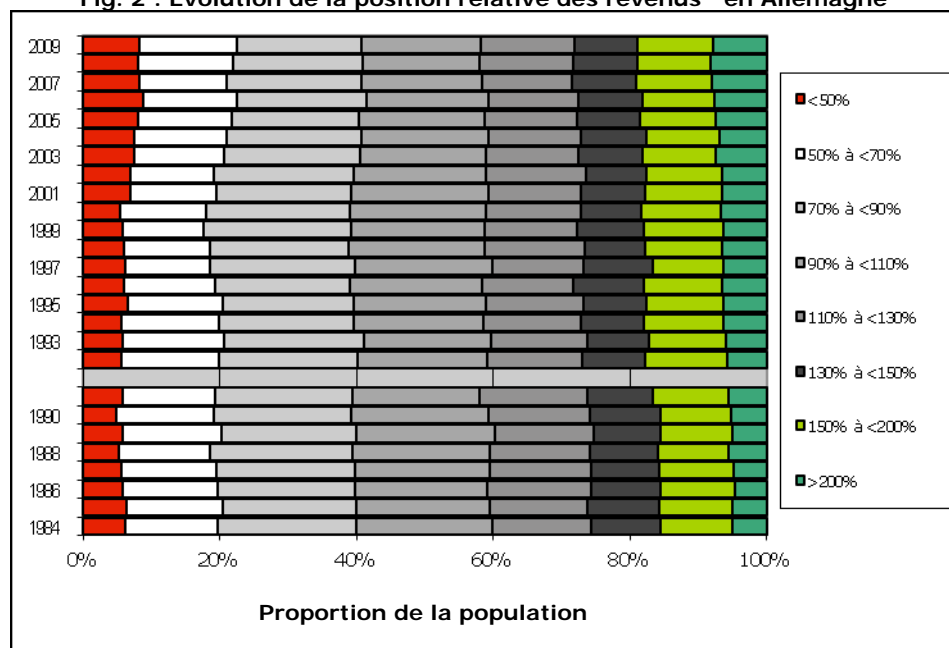
Au centre de la société, les revenus disponibles ont stagné au cours des dix dernières années. Ainsi, l'amélioration de la prospérité sociale semble être seulement le fait d'une petite élite à forts revenus.

Érosion de la classe moyenne

L'évolution contrastée des revenus réels disponibles s'accompagne d'une modification des classes de revenus en Allemagne. La figure 2 montre la répartition des ménages selon leurs revenus. Les classes de revenus ont été élaborées sur la base de la médiane des revenus d'équivalence nets des ménages (médiane = 100). Le graphique représente les catégories de revenus situées autour de la médiane (de 90 à 100 % de la médiane),

ainsi que les trois catégories de revenus en dessous de la moyenne et les quatre catégories de revenus au-dessus de cette moyenne. Les extrêmes correspondent aux personnes ayant des revenus inférieurs à 50 % ou supérieurs à 200 % de la médiane. Les personnes dont les revenus relatifs sont situés entre 70 % et 150 % de la médiane (parties hachurées du graphique ci-dessous) sont considérées comme appartenant à la classe moyenne, ce qui correspond, en 2009, dans un ménage unipersonnel, à un revenu disponible mensuel situé entre 1050 et 2350 euros²⁶⁰.

Fig. 2 : Évolution de la position relative des revenus* en Allemagne



*Position relative des revenus par rapport à la médiane des revenus d'équivalence nets des ménages.
Source : SOEP v16.

²⁶⁰ Pour un ménage familial typique composé de quatre personnes dont deux enfants mineurs, cela correspond à une fourchette de revenus située entre 2250 et 4950 euros par mois.

Les classes moyennes représentaient donc généralement, dans les années 1980, en Allemagne de l'Ouest, près de 64 % de l'ensemble de la population, soit la grande majorité des adultes et de leurs enfants. L'image d'une société nivelée de classes moyennes semble donc bien fondée jusque dans les années 1980.

Après la réunification, les revenus disponibles est-allemands étant bien moins élevés, on observe un léger recul de la classe moyenne. Au milieu des années 1990, elle représentait, dans l'ensemble de l'Allemagne, 62 % de la population. Vers la fin des années 1990, elle s'est à nouveau stabilisée à 64 % et comptait donc un peu plus de 52 millions de personnes. Mais depuis, elle s'est réduite et ne représentait plus que 59 % (soit environ 47,5 millions de personnes) de l'ensemble de la population en 2009. La baisse la plus marquée concerne la classe moyenne inférieure (revenus représentant 70 % à 90 % du revenu médian), qui a enregistré un recul de plus de 15 % au cours des dix dernières années, soit une baisse de plus de 2,5 millions de personnes.

Dans la hiérarchie des revenus, ce sont les extrêmes qui ont gagné en importance. Les catégories de revenus faibles et très faibles ont fortement augmenté. Les personnes ayant un revenu de moins de 70 % du revenu médian représentaient largement plus du cinquième de l'ensemble de la population en 2009, leur part ayant augmenté depuis 1999 de près de 5 points, soit près de 4 millions de personnes, ce qui s'explique notamment par la forte augmentation du nombre de bénéficiaires du minimum individuel d'existence (*Grundsicherung*).

En haut de la hiérarchie des revenus (plus de 150 % du revenu médian), le tableau est plus contrasté. Tandis que le nombre des personnes aisées jouissant d'un revenu situé entre 150 % et 200 % du revenu médian a légèrement reculé au cours des dix dernières années, on observe une progression de la part des revenus très élevés (plus de 200 % du revenu médian). Cette catégorie s'est accrue de plus d'un million de personnes, soit une hausse de près d'un quart.

Le dernier essor économique en date, jusqu'à la crise des marchés financiers de la fin des années 2000, ne s'est pas accompagné d'un

renversement majeur de tendance quant au phénomène d'érosion des classes moyennes. Bien que la population active ait dépassé la barre des 40 millions fin 2008 et que le nombre des personnes inscrites au chômage ait de fait reculé, l'analyse du revenu net disponible montre que la majeure partie de la population n'a pas profité de cet essor. Cette évolution tient en grande partie au développement des emplois précaires atypiques. En effet, le nombre des personnes actives soumises aux cotisations obligatoires se situe au même niveau que dix ans auparavant, soit à près de 27 millions. Mais parmi les personnes actives, ce sont avant tout les bas salaires qui ont vu leur nombre augmenter, de plus de 2,3 millions de personnes entre 1998 et 2008, ce qui représente un cinquième des salariés²⁶¹.

Baisse de la mobilité des revenus

Les études basées sur une analyse purement transversale des revenus relatifs d'informent nullement sur leur mobilité. D'un point de vue économique et social, il est très important de s'interroger sur l'évolution des possibilités de promotion ou sur les risques de déclassement dans la hiérarchie des revenus. Notre analyse se basera ici sur une série de matrices de transition, les différentes catégories de revenus étant rassemblées en trois groupes : (1) les personnes exposées au risque de pauvreté, ayant un revenu inférieur à 70 % du revenu médian, (2) la classe moyenne (revenu entre 70 et 150 % du revenu médian) et (3) les personnes à revenus élevés jouissant d'un revenu disponible d'au moins 150 % du revenu médian.

Pour une meilleure compréhension des influences macroéconomiques, l'analyse de la mobilité des revenus est appliquée à deux périodes de cinq années (1995-1999) et (2004-2008), chacune marquée dans l'ensemble par une croissance économique modérée (voir tableau n°1)²⁶². Si l'on compare ces deux périodes d'observation, on constate

²⁶¹ Voir Kalina T. et Weinkopf C., « *Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus* », IAQ Report 2010-06.

²⁶² Dans le cadre d'une comparaison entre des indicateurs conjoncturels évoluant au cours du temps et les revenus annuels des ménages, il convient de prendre en

une nette consolidation des différentes catégories de revenus. Tandis qu'entre 1995 et 1999, moins de la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté se situait encore dans cette catégorie au bout de cinq ans, ce taux s'élevait à plus de 60 % pour la période de 2004 à 2008²⁶³. Au sommet de la hiérarchie des revenus, on observe également une forte augmentation (près de 8 %) du phénomène de maintien dans une catégorie sociale, avec un taux supérieur à 72 %. Ce qui signifie que les personnes aisées ont davantage pu maintenir leur niveau de revenus au cours de cette seconde période, voire en partie l'augmenter.

compte deux « décalages » : en principe, les revenus ne réagissent qu'avec un décalage aux modifications du contexte économique général, telles que les conventions collectives ou l'augmentation des heures supplémentaires. Les revenus mentionnés ci-dessus se réfèrent par ailleurs à l'année précédant la réalisation des deux enquêtes.

²⁶³ *Seuls les revenus au début et à la fin de chacune de ces périodes de cinq années sont analysés ici. Une éventuelle mobilité des revenus au cours des années intermédiaires n'est donc pas prise en compte.*

Tableau n° 1 : Mobilité des revenus* en Allemagne

		1999			
		Personnes à faibles revenus (< 70 %)	Classe moyenne (de 70 à moins de 150 %)	Personnes aisées (150 % et plus)	Total
1995	Personnes à faibles revenus (< 70 %)	47,7	48,1	4,2	100,0
	Classe moyenne (de 70 à moins de 150 %)	9,5	80,4	10,1	100,0
	Personnes aisées (150 % et plus)	2,6	33,0	64,4	100,0
		2008			
		Personnes à faibles revenus (< 70 %)	Classe moyenne (de 70 à moins de 150 %)	Personnes aisées (150 % et plus)	Total
2004	Personnes à faibles revenus (< 70 %)	60,7	37,8	1,5	100,0
	Classe moyenne (de 70 à moins de 150 %)	12,3	78,4	9,3	100,0
	Personnes aisées (150 % et plus)	2,6	25,2	72,2	100,0

*Positions des revenus par rapport à la médiane des revenus d'équivalence nets des ménages.

Source : SOEP v26.

Les résultats concernant la classe moyenne sont comparables : l'indice de stabilité a reculé ici de près de deux points, passant de 80 à 78 %. La mobilité croissante des revenus de la classe moyenne vaut aussi bien dans une direction que dans l'autre, la mobilité vers le bas devenant cependant majoritaire dans la seconde période d'observation. Environ 12 % de la classe moyenne considérée en 2004 se retrouve exposée au risque de pauvreté en 2008, ce qui correspond à une hausse de trois points par rapport à la phase d'observation antérieure. Ce renforcement de la mobilité vers le bas est d'autant plus étonnant que durant la période 2004-2008, le risque du chômage, qui constitue l'une des principales causes de baisse dans la hiérarchie des revenus, a considérablement diminué. Près de 10 % de la classe moyenne est

néanmoins passé dans la catégorie de revenus supérieure. Mais là aussi, ce chiffre a légèrement diminué par rapport à celui observé lors de la période antérieure. Globalement, les chances de pouvoir sortir d'une situation précaire de revenus se sont considérablement amoindries au cours des dix dernières années. Ainsi, l'un des éléments fondamentaux de la réussite du « modèle allemand », à savoir la participation de l'ensemble de la société à l'essor économique et la possibilité d'ascension sociale, se trouve ébranlé.

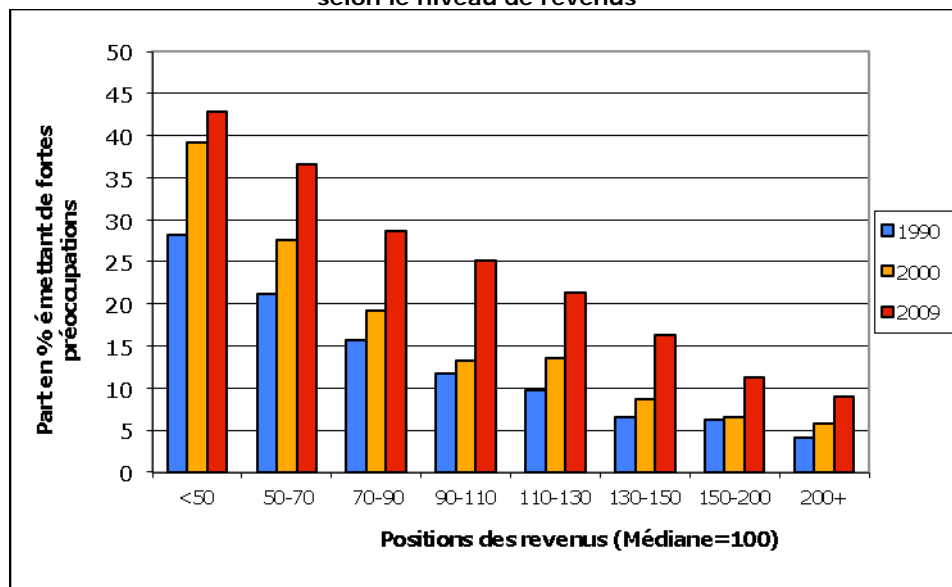
Évaluation subjective de sa propre situation économique

L'évolution des indicateurs objectifs n'implique pas obligatoirement une modification du jugement subjectif. C'est pourquoi nous allons désormais analyser l'évaluation subjective de sa propre situation économique en fonction du revenu²⁶⁴. Il semble logique que la part des personnes interrogées exprimant ces préoccupations tende à augmenter en phase de conjoncture faible et inversement à diminuer en phase d'essor économique. Nous observerons ici trois moments précis qui marquent chacun la fin d'un cycle conjoncturel en Allemagne, à savoir les années 1990, 2000 et 2009. Cette comparaison révèle une tendance claire au renforcement du sentiment d'inquiétude face à sa propre situation économique. La part des personnes se déclarant « fortement préoccupées » par leur situation économique ne s'élevait en 1990 qu'à environ 13 %, contre près de 16 % en 2000 et plus de 24 % en 2009.

Logiquement, ces préoccupations s'estompent avec l'augmentation des revenus. Ainsi, la part des personnes s'inquiétant fortement de leur situation économique est particulièrement élevée dans la catégorie des faibles revenus. Elle s'élevait à plus de 40 % en 2009 (voir Fig. 3).

²⁶⁴ La mesure de la préoccupation se fait à l'aide d'un questionnaire portant sur divers aspects de la vie quotidienne. Les réponses possibles sont « Non préoccupé(e) », « Assez préoccupé(e) », et enfin « Fortement préoccupé(e) ».

Fig. 3 : Inquiétudes face à sa propre situation économique selon le niveau de revenus*



*Position relative des revenus par rapport à la médiane des revenus d'équivalence nets des ménages.

Source : SOEP v26.

On remarque que, toutes catégories de revenus confondues, le sentiment d'inquiétude s'est amplifié mais qu'il est plus marqué au sein de la classe moyenne entre 2000 et 2009. Ainsi, au centre de la classe moyenne (revenus allant de 90 % à 100 % du revenu médian), la part des personnes fortement préoccupées a augmenté de 12 points, dépassant désormais les 25 %. On peut supposer que cette hausse s'accompagne d'un renforcement de la crainte d'un déclassement social car la mise en place de la nouvelle allocation chômage (*Arbeitslosengeld II*) en 2005 a renforcé les lacunes du système de sécurité sociale en Allemagne²⁶⁵.

²⁶⁵ La question de savoir si ce sentiment d'inquiétude correspond à une réelle menace ne peut pas faire ici l'objet de notre analyse. Au sein de la population active, on observe cependant les signes d'une préoccupation particulièrement marquée chez la classe moyenne supérieure (voir Lengfeld H. et Hirschle J., « Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittanalyse 1984-2007 », *Zeitschrift für Soziologie* 5, 2009, pp. 379-398).

Évolution des salaires réels – Comparaison internationale

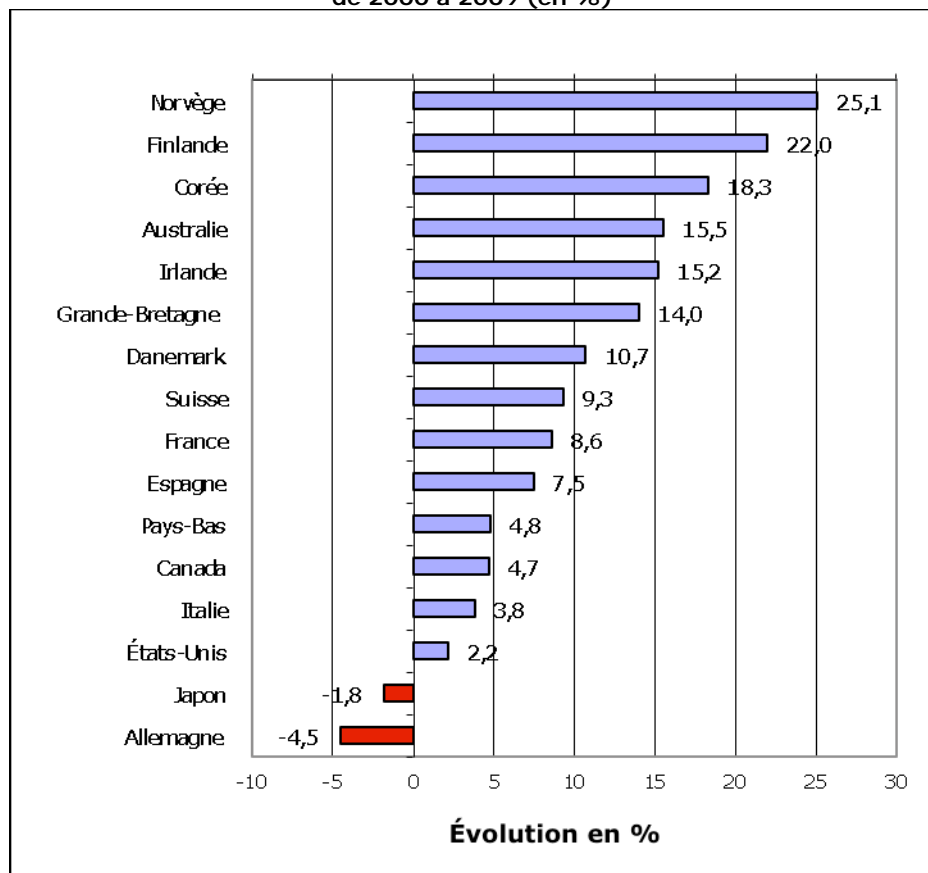
Les revenus issus d'un travail salarié constituent la principale source de revenus de la population. Cela vaut particulièrement pour la classe moyenne, car elle ne bénéficie pas du revenu minimum et ne jouit que dans une faible mesure de revenus supplémentaires issus du capital ou d'un travail indépendant.

Une comparaison internationale entre 2000 et 2009 révèle que malgré la croissance économique, les salaires réels allemands et japonais sont les seuls à avoir baissé. En Allemagne, cette régression est forte et s'élève à 4,5 %. Inversement, les salariés norvégiens ont connu une hausse de leurs salaires réels de plus de 25 %. Dans des pays comme la France ou la Suisse ayant une structure économique comparable à l'Allemagne, les salariés ont pu bénéficier d'une hausse des salaires réels de près de 9 %.

En Allemagne, cette évolution s'accompagne d'une baisse continue de la proportion des rémunérations salariales dans le revenu national. Tandis que dans les années 1990, elles en représentaient encore entre 70 % et 73 %²⁶⁶, elles ont fortement baissé au tournant du siècle. À ce jour, la part des rémunérations salariales a atteint son point le plus bas en 2007, avec seulement 64 %, et est remontée temporairement à 66 % sous l'effet de la dernière crise économique. Inversement, la part des revenus des entreprises et du patrimoine a augmenté.

²⁶⁶ Voir *Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden, 2010.*

Fig. 4 : Évolution des salaires réels dans une sélection d'États de 2000 à 2009 (en %)



Source : ILO Global wage database 2010/11.

Patrimoine net de la classe moyenne

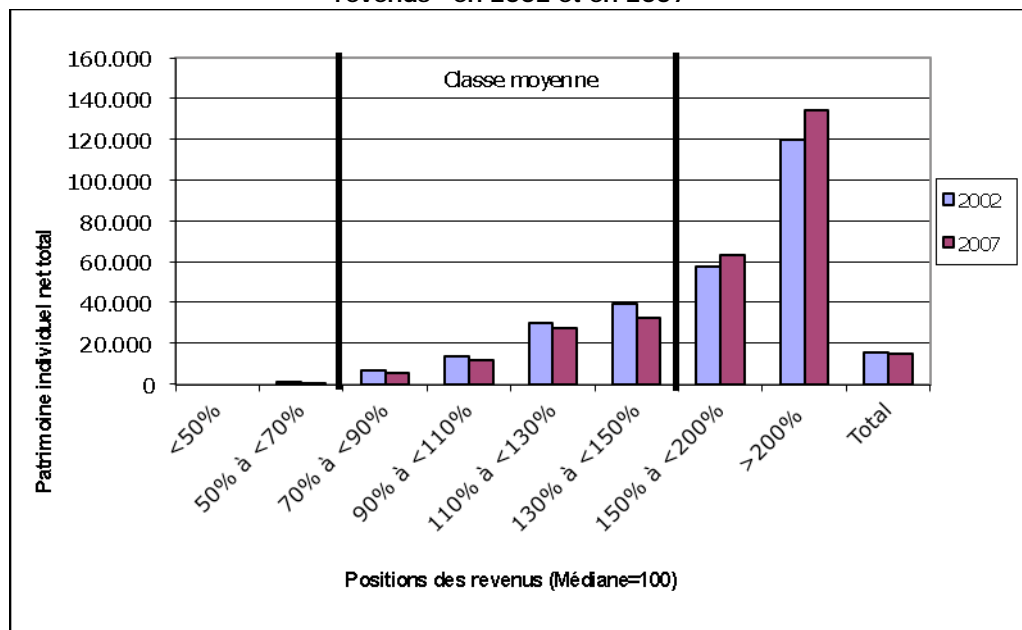
À côté du revenu, le patrimoine constitue un facteur déterminant de la prospérité sociale. Le SOEP dresse un bilan de la situation patrimoniale des ménages en 2002 et 2007. Le patrimoine est composé de la valeur cumulée des éléments suivants : propriété immobilière à usage personnel ou autre, patrimoine financier sous la forme de livrets d'épargne, de valeurs à revenu fixe ou encore d'actions, capital

d'exploitation, assurances privées et objets de grande valeur tels que l'or, les bijoux ou les œuvres d'art. En défalquant les engagements financiers, comme les hypothèques et les crédits à la consommation, on obtient le patrimoine net total permettant d'analyser la prospérité sociale²⁶⁷.

En 2007, les personnes âgées de 17 ans et plus disposaient en moyenne d'un patrimoine individuel net total de près de 84 000 euros. En termes de répartition du patrimoine, la médiane qui sépare la partie riche de la partie pauvre de la population se situe à 15 000 euros seulement. Ce chiffre n'a connu qu'une faible diminution depuis 2002.

²⁶⁷ *Dans cette méthode de mesure du patrimoine, la valeur de l'ensemble des biens mobiliers, des véhicules ainsi que celle des droits de pension dans le cadre du système d'assurance vieillesse ne sont pas prises en compte. La non-prise en compte de ces droits de pension fait souvent l'objet de critiques dans les analyses du patrimoine car ils représentent sans doute pour la grande majorité de la population la valeur patrimoniale la plus élevée. Mais il manque à ces composantes du patrimoine certaines caractéristiques comme la possibilité d'être cédées ou hypothéquées, ce qui justifie leur place à part dans l'analyse du patrimoine. Concernant l'importance quantitative des droits de pension du système d'assurance vieillesse, voir Frick J. R., Grabka M. M. et Hauser R., Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte, *Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung n°118*, Berlin, Edition Sigma, 2010.*

Fig. 5 : Médiane du patrimoine individuel net total en fonction des positions des revenus* en 2002 et en 2007



*Positions des revenus par rapport à la médiane des revenus d'équivalence nets des ménages.
Source : SOEP v26.

Dans l'ensemble, on observe qu'un revenu disponible élevé coïncide généralement avec un patrimoine net élevé. Si l'on observe les revenus relatifs, on constate que les personnes situées en haut de la hiérarchie des revenus disposent en 2002 d'un patrimoine individuel net, par rapport à la médiane, de près de 120 000 euros (voir Fig. 5). À l'opposé, les deux plus faibles catégories de revenus ne disposent de presque aucun patrimoine. Entre 2002 et 2007, le patrimoine moyen a enregistré un léger recul. La classe moyenne a été la principale touchée par ce phénomène : son patrimoine net a chuté de près de 10 %. Il en va autrement des deux catégories correspondant aux personnes aisées, les seules à avoir pu augmenter leur patrimoine net d'environ 10 %.

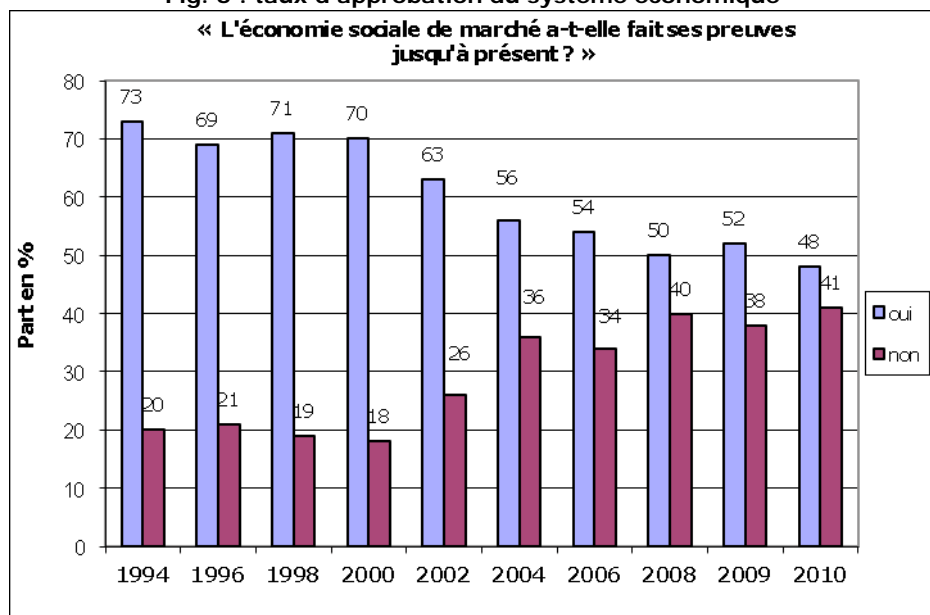
Bilan et perspective

L'examen des salaires réels, des revenus nets réels des ménages et du patrimoine net montre que la situation de la classe moyenne s'est détériorée ces dernières années en Allemagne. L'inégalité des revenus et du patrimoine a continué à se creuser entre les différentes couches de la société. Seule une élite a vu sa prospérité augmenter²⁶⁸. Ainsi, depuis un certain temps déjà, la promesse de Ludwig Ehrhard d'une « prospérité pour tous » n'est plus une réalité en Allemagne.

Parallèlement, le sentiment d'inquiétude face à sa propre situation économique s'est beaucoup développé au cours des dix dernières années, notamment au sein de la classe moyenne. Cette inquiétude et ce mécontentement se reflètent dans la baisse de confiance dans l'économie sociale de marché. Selon un sondage de la Fédération des Banques allemandes (*Bankenverband*), le taux d'approbation du système économique a atteint son niveau le plus bas en 2010 (voir Fig. 6).

²⁶⁸ Le PIB réel en Allemagne a toutefois augmenté de plus de 21 % de 1991 à 2009 (voir Statistisches Bundesamt, op. cit.).

Fig. 6 : taux d'approbation du système économique



N.B.: La catégorie restante, et non représentée ici, correspond à la réponse « Sans avis ».

Source : *Bankenverband*, Schönhauser Gespräche 2010. Führung – Verantwortung – Vertrauen, novembre 2010.

Aujourd'hui, moins de la moitié de la population partage encore l'opinion selon laquelle l'économie sociale de marché aurait fait ses preuves. Au début des années 1990, près des trois-quarts de la population répondait encore positivement à cette question. Le fondement même du « modèle allemand » est donc ébranlé. Certes, les performances et la compétitivité économiques de l'Allemagne se sont améliorées au cours des dix dernières années, notamment en raison de la forte modération salariale, mais la majeure partie de la population ne bénéficie pas suffisamment des fruits de ces succès. La poursuite d'une politique de modération salariale ne peut pas être un schéma d'avenir pour l'Allemagne car le fondement de l'économie allemande repose avant tout sur le potentiel d'une main-d'œuvre (hautement) qualifiée. Si leurs attentes en termes de revenus ne sont pas satisfaites, cette main-d'œuvre qualifiée sera tentée d'émigrer. Et pour la classe moyenne, qui n'opte pas pour l'émigration, elle se voit proposer une réduction de l'offre d'emploi ou un

recours de plus en plus courant au travail au noir. Autant d'évolutions qui mèneront à l'avenir à une remise en question du modèle allemand.

Traduit de l'allemand par Stéphanie Bauer.

CRISE ÉCONOMIQUE, BESOIN DE MAIN-D'ŒUVRE ET GESTION DE L'IMMIGRATION : PISTES POUR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ALLEMANDE DURABLE

STEFFEN ANGENENDT

Au cours de la dernière crise économique et financière, l'économie allemande s'est montrée étonnamment stable. Contrairement à ce que beaucoup d'observateurs avaient craint, et contrairement à ce qui s'est produit dans de nombreux autres États de l'Union européenne, la crise a eu peu d'effets sur le marché du travail et l'emploi. Elle n'a pas fait taire non plus le débat sur la politique migratoire allemande, bien au contraire. Alors que les conséquences de la crise n'ont pas encore été toutes recensées et qu'elles ne sont pas encore surmontées, la discussion politique sur la gestion de l'immigration de travail s'est à nouveau enflammée. Comme déjà avant la crise, les entreprises, les fédérations professionnelles et les instituts de recherche économique déplorent une pénurie de main-d'œuvre spécialisée et craignent des pertes et des inconvénients pour l'économie de l'Allemagne, alors que le gouvernement et les syndicats font référence aux mesures prises avant la crise pour couvrir le besoin de main-d'œuvre spécialisée et ne voient donc pas le besoin d'agir maintenant.

La crise n'a rien changé à la rivalité entre partisans et adversaires de l'augmentation de l'immigration. Même si les analyses de la situation actuelle divergent, il est confirmé qu'à moyen et long terme, l'évolution démographique réduira durablement l'offre de main-d'œuvre en Allemagne. L'économie allemande, pauvre en matières premières, sera à l'avenir encore plus dépendante que précédemment d'un potentiel suffisamment important de main-d'œuvre qualifiée afin de rester concurrentielle sur le plan international. Une politique d'immigration cohérente, coordonnée, flexible et acceptée par tous est donc indispensable.

Cette contribution tente de justifier la nécessité d'une politique d'immigration adaptée à l'évolution démographique. La question centrale

porte sur la manière de définir une politique d'immigration axée sur le capital humain et sur les règles complémentaires à adopter. Les conséquences de la crise actuelle sur les migrations, les défis économiques et sociaux qui y sont liés, ainsi que les expériences de l'Allemagne jusqu'à présent en termes de politiques migratoires constituent le point de départ de ces réflexions.

Conséquences de la crise économique et financière

La crise économique et financière déclenchée fin 2007 mettait fin à une période de croissance de trente ans, caractérisée par une croissance économique mondiale de 3,4 % par an en moyenne. Cette longue croissance a contribué à la forte augmentation, au cours des trente dernières années, du nombre de migrants dans le monde entier, passant de 84 millions de personnes à environ 200 millions aujourd'hui. Aux États-Unis, on observe même un triplement depuis 1980 ; en Espagne, les chiffres ont été multipliés par cinq depuis 1997, et en Grande-Bretagne, rien qu'entre 2004 et 2007, l'augmentation a été de 21 %. Pour de nombreuses régions du monde, à l'exception de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est, la crise actuelle était la première depuis une génération. Partout, donc, on manquait d'expérience pour envisager les conséquences que la crise pourrait avoir sur les migrations et savoir quelle attitude adopter. Les quelques rares exemples historiques sont de peu d'utilité. La crise pétrolière du début des années 1970 avait eu de fortes conséquences sur les migrations et avait conduit de nombreux pays européens à mettre fin à leurs politiques d'ouverture à l'immigration de travail et donc à modifier leurs modèles migratoires (renvoi dans les pays d'origine, délocalisations dans les pays à bas salaire). La crise asiatique des années 1990 avait certes eu des conséquences sur les migrations locales, mais le nombre de migrants dans la région n'avait que peu diminué, car certains pays d'immigration étaient extrêmement dépendants de l'immigration de travail.

Il n'existe actuellement pas suffisamment de données comparables pour juger des conséquences de la crise actuelle, mais certaines caractéristiques sont à noter. Ainsi, dans de nombreux pays industrialisés, la baisse de la demande de travailleurs immigrés n'a pas

été aussi importante que celle à laquelle on aurait pu s'attendre. Apparemment, de nombreux pays d'immigration ne pouvaient pas remplacer aussi facilement la main-d'œuvre immigrée par une main-d'œuvre locale et, en raison de la crise, de nombreux pays d'origine avaient d'autant plus d'intérêt à ce que leur main-d'œuvre continue à être employée à l'étranger. Il ne fait aucun doute que les migrants eux-mêmes ont été plus menacés encore par le chômage que leurs collègues locaux. Malgré la concurrence pour des emplois toujours moins nombreux, de nombreux migrants ne sont pas retournés dans leur pays d'origine, car souvent, les perspectives y étaient encore plus mauvaises. Contrairement aux crises précédentes, la crise économique et financière actuelle revêtait un caractère mondial et a donc aussi touché de plein fouet les pays d'origine.

Il ne faut pas exclure que les pays industrialisés, qui ont fortement souffert de la crise, soient amenés à durcir prochainement leur politique migratoire afin de protéger leur marché du travail. À cet égard, le recrutement et l'emploi dans ces pays pourraient être opérés selon des critères plus ethniques, ce qui pourrait entraîner de nouvelles discriminations sur le marché du travail.

Mais quelles ont été les conséquences de la crise sur le marché du travail allemand ? Des analyses de l'Institut de recherche sur le marché du travail et l'emploi (*IAB ; Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*) montrent que par rapport aux autres pays de l'OCDE, l'Allemagne se positionne plutôt bien. Ainsi, la forte hausse du taux de chômage en Allemagne depuis le début de la crise a été bien moins importante que dans la majorité des autres pays de l'OCDE, notamment par rapport à l'Irlande et à l'Espagne. Les nombreuses mesures de protection sur le marché du travail en sont l'une des raisons, et notamment la réglementation sur le travail à temps partiel. Voilà qui est aussi très visible si l'on compare l'évolution du produit intérieur brut (PIB) depuis le début de la crise et l'évolution du chômage. En Allemagne, par rapport à la moyenne de l'UE, le chômage n'a que faiblement augmenté, tandis que le PIB a davantage diminué.

Il est difficile de prévoir aujourd'hui si la situation évoluera ou non. Dans ses prévisions 2010/2011, le Conseil des experts pour l'examen de l'évolution économique globale (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) constate que la crise a laissé moins de traces visibles en Allemagne que ce qu'on avait pu craindre. Le fait d'avoir rapidement surmonté la crise pourrait toutefois être menacé en cas de turbulences supplémentaires sur les marchés financiers²⁶⁹. Même l'OCDE, dans ses *Perspectives de l'emploi* de septembre 2010, arrive à la conclusion que la crise actuelle aurait des conséquences plus longues et plus graves sur le marché de l'emploi que les crises économiques précédentes²⁷⁰. Mais quelle que soit la date à laquelle les conséquences de la crise seront surmontées, la question de la structure de la politique migratoire se posera à nouveau car les raisons structurelles justifiant un besoin d'immigration demeureront. Comment l'Allemagne est-elle préparée à ce défi ? Quelles sont les caractéristiques de l'immigration actuelle en Allemagne et quelle a été la politique migratoire menée jusqu'à présent ?

L'immigration actuelle en Allemagne

La principale tendance des migrations actuelles en Allemagne tient à la baisse de l'immigration au cours des dernières années. En 2001, le solde migratoire en Allemagne était positif de 273 000 personnes. Depuis, cet excédent migratoire a diminué, si bien qu'en 2008, le solde migratoire était même déficitaire de 56 000 personnes. Cette tendance s'est depuis confirmée et en 2009, l'Allemagne connaissait un déficit migratoire de 13 000 personnes²⁷¹.

Concernant les entrées, le nombre des personnes immigrant en Allemagne de façon permanente a diminué. Ainsi, en 2008, seuls 4 362

²⁶⁹ Voir *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, novembre 2010, p. 11.

²⁷⁰ Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Faire face à la crise de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE, 2010, p. 20.

²⁷¹ Voir *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Migrationsbericht 2008, Nuremberg, 2010.

Allemands de souche, 1 463 immigrés juifs et 39 717 immigrés dans le cadre du rapatriement familial ont émigré en Allemagne. L'immigration était essentiellement constituée d'une main-d'œuvre saisonnière, venant pour quelques mois, qui représentait 285 217 personnes.

En revanche, le nombre d'Allemands quittant leur pays a fortement augmenté. Vers la fin des années 1990, environ 100 000 Allemands quittaient chaque année le pays alors qu'en 2008, ils étaient déjà 175 000. Le Conseil des experts des fondations allemandes pour l'intégration et la migration (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*) souligne qu'il s'agit essentiellement d'Allemands qualifiés²⁷².

En raison de ces tendances, les migrations en Allemagne prennent de multiples formes : elles sont limitées dans le temps ou permanentes, légales ou illégales et même uniques ou circulaires. En outre, les immigrés viennent d'un nombre de pays plus important. L'immigration en Allemagne est donc plus hétérogène et la population résidente est plus diversifiée, ce qui renforce les exigences à l'égard de la politique.

Les expériences de gestion des migrations jusqu'à présent

La gestion de l'immigration n'est pas une mission politique nouvelle. Déjà dans le passé, il existait une gestion de l'immigration, même si elle ne faisait pas l'objet d'une prise de conscience suffisante dans le débat politique. Ainsi, dans les années 1950 et 1960, comme dans d'autres pays d'Europe occidentale, de nombreux accords d'immigration ont été conclus avec les pays du Sud et du Sud-Est de l'Europe. Cette phase de recrutement de travailleurs étrangers s'est achevée en 1973, à la suite de la crise pétrolière. Dans les années 1970 et 1980, les règles relatives au rapprochement familial ont été assouplies, tandis que parallèlement, le gouvernement essayait de renvoyer les travailleurs immigrés dans leur

²⁷² Voir *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Einwanderungsgesellschaft* 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin, 2010, p. 106 et suivantes.

pays d'origine, par le biais de diverses incitations, notamment financières. À partir du milieu des années 1980, de nombreux retours ont ainsi été enregistrés, qui s'expliquaient plutôt par l'évolution économique positive de ces pays d'Europe du Sud que par les incitations au retour fournies par le gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement avait engagé plusieurs tentatives pour gérer la forte augmentation de l'immigration des demandeurs d'asile à partir de la fin des années 1980. Le droit d'asile constitue un droit fondamental, sans restriction aucune, inscrit dans la Loi fondamentale allemande : pour cette raison, l'Allemagne a accueilli la majeure partie des réfugiés originaires d'ex-Yougoslavie et d'autres régions du monde arrivés dans l'Union européenne au cours de ces années. Rien qu'en 1992, l'Allemagne a accueilli 438 000 nouveaux demandeurs d'asile, ce qui a notamment été une charge très lourde pour les communes concernées. À cette arrivée de réfugiés au cours de ces années s'est ajouté un fort afflux d'Allemands de souche originaires de l'ancienne Union soviétique et d'autres régions est-européennes, ainsi que de nombreux rapprochements familiaux. Ces nombreuses immigrations se sont accompagnées d'une vague de violence à l'égard des étrangers. En 1993, le Bundestag, après de nombreuses confrontations sur la scène politique nationale, a limité ce droit fondamental à l'asile, réduit l'immigration des Allemands de souche et rendu plus difficile les rapprochements familiaux. Il s'en est suivi une forte baisse des chiffres de l'immigration, notamment de ceux des demandeurs d'asile, et cette tendance persiste aujourd'hui encore.

À ces efforts de gestion s'en sont ajoutés d'autres, notamment la mise en place de périodes transitoires relatives à la libre circulation des travailleurs, adoptées à la suite des différents élargissements de l'Union européenne. On peut citer à cet égard les restrictions imposées aux États d'Europe centrale et orientale ayant adhéré en 2004 et en 2007 (Roumanie et Bulgarie), qui seront levées respectivement en 2011 et 2014 et permettront alors une liberté de circulation totale. Jusqu'à présent, l'immigration d'une main-d'œuvre temporaire a toujours été encouragée par les différents gouvernements, qui concluaient pour cela des accords bilatéraux pour l'emploi de travailleurs saisonniers et

contractuels. En 2000, la coalition SPD-Verts au pouvoir avait facilité l'immigration de main-d'œuvre spécialisée en technologies de l'information avec l'introduction de la *Green Card*.

La loi sur l'immigration de 2005 a constitué une étape importante sur la voie de la réforme. Elle a offert à de nombreux immigrés une plus grande sécurité juridique, facilité les procédures administratives et réorganisé la promotion de l'intégration. Il ne fait aucun doute que les querelles autour de cette loi et l'instauration d'une commission représentant toutes les forces sociales du pays ont contribué à rendre le débat sur l'immigration et l'intégration plus objectif et plus pragmatique. Toutefois, la réforme sur la gestion des migrations est restée inachevée. La loi a certes facilité l'immigration de migrants qualifiés et de professions libérales, mais elle n'a pas suffi à attirer le nombre souhaité de migrants qualifiés. La révision de la loi en juillet 2007 n'y a pas changé grand-chose, ce qui a conduit la grande coalition CDU/CSU-SPD, en 2009, à décider d'un programme d'action pour les migrations de travail et d'autres modifications législatives qui permettent aux universitaires des pays adhérents à l'UE de ne pas être soumis à la « procédure d'examen de priorité » (*Vorrangprüfung*) lors de leur accès au marché du travail. Le marché du travail est également ouvert aux universitaires originaires des pays tiers mais ils continuent en revanche à être soumis à cette procédure. En outre, la limite de revenus pour les personnes hautement qualifiées a été réduite, l'accès au marché du travail a été facilité pour les diplômés d'écoles allemandes à l'étranger et le statut de séjour d'étrangers hautement qualifiés tolérés en Allemagne a été amélioré. Les créateurs d'entreprises étrangers ne doivent désormais plus prouver que des investissements à hauteur de 250 000 euros, contre 500 000 euros précédemment. Enfin, une procédure a été décidée pour effectuer un suivi régulier des besoins de main-d'œuvre (*Monitoring*).

Si l'on fait un bilan des différentes mesures de gestion de l'immigration, on constate que depuis la fin de la période d'ouverture en 1973, la politique migratoire allemande, malgré toutes les tentatives d'ouverture pour certains groupes de migrants dans les phases de croissance économique, a eu tendance à limiter et réduire l'immigration. Cela va de pair avec le fait que l'Allemagne se perçoit et se définit comme un « pays

de non-immigration », ce qui est contraire à la réalité et empêche toute réforme importante. Seule la loi sur l'immigration de 2005 et les quelques petites réformes adoptées depuis ont apporté une certaine ouverture.

Parallèlement, il manque encore un concept systématique et global pour la gestion de l'immigration qui serait un prérequis pour une politique migratoire de moyen et long terme. Il conviendrait parallèlement de vérifier les compétences relatives aux migrations qui sont actuellement extrêmement éparpillées dans divers portefeuilles ministériels et à divers échelons politiques²⁷³. La priorité serait la définition d'un concept d'ensemble, qui partirait des besoins migratoires en termes économique et démographique et prévoirait des procédures de gestion considérées par les divers groupes d'immigrés comme transparentes, coordonnées et contrôlées par le parlement. En outre, pour qu'une politique migratoire soit acceptée par l'opinion publique, elle doit n'entraîner aucune conséquence négative, notamment le remplacement de la main-d'œuvre nationale et le *dumping* salarial. Elle doit aussi protéger les autochtones et les immigrés contre toute discrimination sur le marché du travail et contre toute exclusion sociale. Toutes ces exigences rendent extrêmement complexe ce champ politique qui sera d'une importance stratégique pour l'évolution future de l'Allemagne²⁷⁴.

Défis politiques

L'élaboration d'un concept global et durable pour la gestion de l'immigration passe par des réponses à quatre défis centraux : la mondialisation, l'évolution démographique, le besoin de main-d'œuvre et l'intégration.

²⁷³ Pour un aperçu de cette politique, voir *Schneider Jan*, Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, *Document de travail n°25 du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, Nuremberg, 2009.

²⁷⁴ Voir *Steffen Angenendt*, Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, *Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2008*.

Mondialisation et compétitivité

La mondialisation des marchés constitue le principal cadre du développement économique de l'Allemagne. La dépendance aux exportations restera importante et continuera à augmenter du fait de la réduction du marché intérieur, sur le long terme, en raison de la démographie déclinante. La capacité d'innovation technologique et la recherche-développement vont jouer un rôle de plus en plus important dans la compétitivité internationale de l'économie. Ces évolutions exigent des investissements plus importants dans la transmission du savoir par les écoles et universités ainsi que dans la formation professionnelle et la formation continue des employés ; de manière générale, la volonté d'acquérir de nouvelles connaissances et d'être prêt à une formation tout au long de la vie, voire à une reconversion, devra augmenter.

Les connaissances nécessaires pour faire face à la concurrence internationale ne peuvent plus, depuis longtemps, être acquises uniquement dans un pays. Il est urgent que toute économie moderne puisse reposer sur l'importation et l'échange international de connaissances. Dans le cadre du débat sur la *Green Card*, il est apparu clairement à quel point la concurrence internationale autour des personnes qualifiées et très qualifiées était devenue forte. En outre, les pays classiques d'immigration, en raison des possibilités d'immigration qu'ils offrent, ainsi que le monde anglo-saxon dans son ensemble, pour des raisons linguistiques, sont avantagés pour l'obtention de ce type de main-d'œuvre.

Cela signifie qu'il faut renforcer les efforts pour rendre l'Allemagne, et les autres pays de l'UE, plus attractifs aux yeux des immigrants, non seulement par une nouvelle réduction des obstacles juridiques à l'immigration, mais aussi par le développement d'une culture de l'intégration qui garantisse un véritable suivi des volontaires à l'immigration par des autorités et administrations. En outre, il convient de renforcer les efforts concernant les étudiants originaires de pays tiers. Il existe déjà un marché international de la formation sur lequel les pays extra-européens, comme la Malaisie par exemple, sont déjà très actifs. Si le droit de séjour est adapté en conséquence, et sous réserve

d'importants investissements, un tel marché de la formation peut contribuer à ce que les diplômés qualifiés restent dans le pays. Cela permettrait d'éviter que ces diplômés émigrent vers les pays qui se montrent plus habiles dans l'octroi de titres de séjour et de travail.

Évolution démographique

Comme la plupart des pays industrialisés, l'Allemagne connaît depuis la fin du XIX^e siècle une importante évolution démographique. Tout d'abord, le nombre de naissances diminue. Depuis le début des années 1970, en Allemagne de l'Ouest, il est plus faible que le nombre de décès, et jusqu'en 1985, le taux de fertilité avait diminué pour s'établir en moyenne à 1,28 enfant par femme. En RDA en revanche, le taux de natalité avait au départ augmenté, avant de rester relativement stable au cours des années 1980 et de diminuer fortement au début des années 1990 pour atteindre un taux extrêmement faible de 0,8 enfant par femme. Les conséquences à long terme de l'évolution de cette natalité sont dans les deux cas dramatiques. Si le taux de natalité n'évolue pas, les classes d'âge caractérisées par une faible natalité auront encore moins d'enfants par classe d'âge que la génération précédente, ce qui entraînera une nouvelle rupture du taux de natalité. L'autre aspect de cette évolution démographique tient à la baisse de la mortalité. L'espérance de vie moyenne a plus que doublé depuis la fin du XIX^e siècle et continue à augmenter. Ces évolutions vont radicalement modifier la population allemande : l'Allemagne va tout d'abord connaître un vieillissement puis une diminution de sa population.

Le vieillissement démographique signifie que la part des personnes jeunes va continuer à diminuer tandis que la part des personnes âgées augmentera. Cette évolution soulève d'une part les problèmes relatifs au financement par répartition du système de sécurité sociale, qui sont en débat depuis longtemps. D'autre part, le vieillissement de la population peut laisser craindre une baisse de la capacité d'innovation de la société, car une population vieillissante a potentiellement plus de difficultés à suivre l'évolution toujours plus rapide des connaissances dans un monde de haute technologie. Il existe un risque que se développe une attitude plutôt statique, centrée sur la préservation des acquis et l'aversion face

au changement. Ce processus de vieillissement et ses possibles conséquences ont beaucoup attiré l'attention au cours des dernières années.

Concernant le deuxième aspect de l'évolution démographique, à savoir la diminution de la population, les choses sont différentes. Même si de nombreuses analyses portent sur cette question, elle n'a été que très peu abordée dans les débats publics sur l'immigration. Cela s'explique peut-être par le fait qu'au cours des dernières années, le débat sur l'immigration s'est concentré sur la restriction de l'immigration. La prise de conscience de la faible incidence de cette immigration dans le déclin naturel de la population était très limitée : la différence entre le nombre de naissances et de décès va continuer à augmenter de telle manière que si l'immigration reste très faible, un déclin dramatique de la population se produira. Selon les prévisions moyennes de l'Office statistique allemand (*Statistisches Bundesamt*), d'ici 2050, le déficit naturel de naissances (nombre de décès moins nombre de naissances) pourrait passer de 570 000 à 600 000 personnes²⁷⁵.

Le vieillissement et la réduction de la population ne pourront pas être enrayerés par l'immigration. Les projections de la division Population de l'Organisation des Nations unies montrent que pour maintenir le ratio actuel des personnes âgées par rapport à celles en activité, une immigration de 188 millions de personnes serait nécessaire d'ici 2050, ce qui correspond à une immigration nette annuelle de 3,4 millions de personnes. La population de l'Allemagne compterait alors 299 millions de personnes en 2050, dont 80 % seraient des immigrés ou leurs descendants²⁷⁶.

²⁷⁵ Voir *Statistisches Bundesamt*, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, *Wiesbaden, 2009* ; pour les prévisions d'évolution d'ici 2030 voir aussi *Statistisches Bundesamt*, *Demografischer Wandel in Deutschland*, Heft 1, *Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*, *Wiesbaden, décembre 2007*.

²⁷⁶ Voir *Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, Secrétariat des Nations Unies*, *Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? (Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations)*, *New York, 2001*.

Même s'il n'est apparemment pas possible d'enrayer le vieillissement et la diminution de la population par l'immigration si celle-ci doit rester dans un cadre contractuel politique, une politique d'immigration ciblée, favorable à l'immigration durable de personnes jeunes et qualifiées, devrait permettre de limiter les conséquences de l'évolution démographique.

Besoins de main-d'œuvre

L'évolution démographique de l'Allemagne aura aussi des conséquences sur l'offre de main-d'œuvre²⁷⁷. Contrairement aux prévisions démographiques qui peuvent être relativement exactes, du moins à moyen terme, car les principaux facteurs d'influence existent déjà et peuvent être chiffrés, les prévisions sur le marché du travail dépendent d'une multitude de facteurs non prévisibles. Des estimations quantitatives exactes des besoins de main-d'œuvre à moyen et long terme, notamment pour certains groupes ou branches professionnels, sont extrêmement difficiles et parfois même impossibles, tant sur le plan méthodique qu'empirique. On peut toutefois prévoir qu'en maintenant une immigration nette à 180 000 personnes (ce qui correspond à la moyenne des 15 dernières années, mais ce chiffre n'est plus atteint depuis plusieurs années et la tendance est toujours à la baisse), l'offre de main-d'œuvre en Allemagne diminuerait à moyen terme. En outre, pour assurer la succession de la main-d'œuvre spécialisée, il n'y aurait plus suffisamment d'apprentis disponibles²⁷⁸.

Il est indiscutable aussi que la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée va augmenter et que le secteur des services va continuer à se renforcer. En revanche, la main-d'œuvre faiblement qualifiée restera nombreuse et le taux de chômage de ces personnes, qu'elles soient

²⁷⁷ Pour les possibles conséquences de l'immigration sur l'offre de main-d'œuvre, voir l'étude de Brücker Herbert, Engerer Hella et Thießen Ulrich, *Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel*, DIW, Berlin, 2006.

²⁷⁸ Voir *Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*, Migration und Integration, Berlin, 2004, chapitre 6.

d'origine étrangère ou non, restera élevé. Là encore, un déséquilibre (*mismatch*) persistera : il y aura des offres d'emploi pour des personnes peu qualifiées, mais elles ne seront pas pourvues par les chômeurs « nationaux », car ils ne sont pas suffisamment mobiles ou car l'emploi est à durée limitée ou la rémunération trop faible et trop proche du montant des prestations sociales accordées par l'État. Ce déséquilibre ne pourra pas être résolu par la remise au travail de chômeurs « nationaux », dont le nombre est encore important, et des autres types de main-d'œuvre potentielle (taux d'emploi des femmes, durée de la formation, âge de départ à la retraite). Plusieurs fédérations professionnelles se sont déjà plaintes d'un besoin structurel et il est fort vraisemblable que ce besoin continuera à augmenter en raison de l'évolution démographique.

Ainsi, dans des sondages de l'institut de recherche sur les marchés TechConsult, réalisés auprès de 280 entreprises membres de la fédération professionnelle BITKOM (économie de l'information, télécommunication et nouveaux médias) il y a quelques années, 56 % des entreprises interrogées indiquaient qu'il existait déjà, selon elles, un besoin de main-d'œuvre spécialisée dans les technologies de l'information. La moitié des entreprises indiquait que ces besoins de main-d'œuvre entravaient l'évolution de l'entreprise ; 35 % voyaient dans la pénurie de main-d'œuvre un gros problème, et 15 % un très gros problème²⁷⁹. Les personnes interrogées justifiaient principalement leur volonté d'embaucher une main-d'œuvre étrangère par le fait que les postes libres n'étaient pas occupés en raison de l'inadéquation entre les exigences et les qualifications, ce qui, selon BITKOM, tient aux résultats insuffisants des universités.

Concernant les besoins à moyen terme de personnes hautement qualifiées, les prévisions du ministère fédéral pour la Formation et la recherche ont donné quelques informations au cours des dernières années. Dans ses rapports sur les capacités technologiques de l'Allemagne, le ministère a aussi évoqué les besoins futurs en personnel

²⁷⁹ Voir BITKOM, Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Den Wettbewerb um die besten Köpfe gewinnen, Berlin, décembre 2007.

hautement qualifié²⁸⁰. Ainsi, trois chemins de croissance distincts ont été envisagés pour une période de huit ans, et pour chacun, des pronostics ont été faits concernant le nombre et le besoin attendus en ingénieurs et autres diplômés de l'université. La dernière édition publiée concluait que même en considérant les hypothèses les plus pessimistes d'un recul de l'emploi de 2,5 % au total d'ici 2014, les besoins en ingénieurs et autres diplômés de l'université seraient respectivement de 23 000 et 155 000 personnes. Dans les hypothèses les plus optimistes sur la croissance économique, ce besoin serait encore plus important.

La loi sur l'immigration de 2005, y compris après sa révision en 2007, n'a pas contribué durablement à réduire les pénuries de main-d'œuvre qualifiée : l'immigration de personnes hautement qualifiées notamment ne s'est pas améliorée. Cette structure défavorable de l'immigration en Allemagne est confirmée par les analyses comparatives internationales de l'OCDE. Même si ces données doivent être interprétées avec une certaine prudence, car il est difficile d'effectuer un classement définitif en groupes d'immigrés et celui-ci diffère d'un pays à l'autre de l'UE en fonction des particularités des statistiques nationales, elles montrent toutefois clairement qu'en Allemagne, en comparaison avec la moyenne de l'OCDE²⁸¹, la part de l'immigration de travail se situe dans la moyenne, la part du regroupement familial est supérieure à la moyenne et la part de travailleurs migrants exerçant une activité peu qualifiée est bien plus importante que la moyenne.

Intégration

Malgré les succès passés de l'intégration, il existe toujours en Allemagne d'importantes carences en matière d'intégration, qui sont même croissantes pour un certain nombre de groupes d'immigrés. Notamment parmi les personnes peu qualifiées d'origine étrangère, comme d'ailleurs aussi chez les personnes non qualifiées n'étant pas nécessairement

²⁸⁰ *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin, 2007.*

²⁸¹ *Voir OCDE, Perspectives des migrations internationales 2009, Paris, Éditions de l'OCDE, 2009, p. 88.*

d'origine étrangère, le chômage est élevé. La part des jeunes d'origine étrangère sans diplôme a fortement augmenté au cours des dernières années. Dans les grandes villes, cette proportion de jeunes sans diplôme et sans perspective professionnelle après l'école va jusqu'à 40 %. Il existe là certes des tendances à l'amélioration : la part des étrangers dans la population de jeunes quittant l'école sans diplôme est ainsi passée de 17,5 à 16 % entre 2005 et 2007, mais les résultats scolaires sont toujours bien moins bons que ceux des jeunes Allemands quittant l'école. Le taux d'emploi chez certains groupes d'immigrés diminue également, tandis que le nombre de bénéficiaires étrangers de l'aide sociale augmente²⁸².

Les résultats des études PISA ont montré l'étroite corrélation, en Allemagne, entre la réussite scolaire des élèves et les qualifications professionnelles des parents. Dans la comparaison internationale, le système scolaire allemand à trois voies, dont la sélection sévère se fait très tôt, montre un certain nombre de faiblesses, qui sont donc à corriger. Cela vaut tout particulièrement pour les enfants d'immigrés. La politique d'intégration dans le domaine de la formation doit donc aussi être prise au sérieux comme une mission d'avenir urgente. Elle doit avant tout éviter que certaines personnes soient durablement exclues de la participation à certains aspects centraux de la vie (emploi, formation, participation politique), ce qui les conduirait à chercher ensuite des alternatives dans leur communauté ethnique et à se replier dans des enclaves ethniques. C'est en ce sens qu'il faut concentrer les efforts politiques et les moyens financiers. Lors de l'élaboration de la politique, il faut noter que les populations immigrées vivant en Allemagne sont de plus en plus hétérogènes, à plusieurs titres, et il faut veiller à ce que les mesures d'intégration soient spécifiquement adaptées pour pouvoir être efficaces. La promotion de l'intégration ne doit d'ailleurs pas se limiter à la promotion de la langue, mais doit aussi passer obligatoirement par un soutien à l'intégration dans la vie professionnelle. L'intégration passe par

²⁸² Voir *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, 2010, p. 59 et suivantes.

le travail, et sans participation à la vie professionnelle, même le fait de disposer de connaissances linguistiques ne contribue pas à l'intégration.

Au cours des dernières années, l'intégration des immigrés est devenue un sujet beaucoup plus politique. Dans le contexte de la loi sur l'immigration, cette question avait fait l'objet de nombreux débats, auxquels se sont ajoutés ceux sur l'étude PISA et sur les rapports, plus nombreux ces derniers temps, étudiant les tendances au retour de certains groupes d'immigrés et la criminalité des jeunes, essentiellement dans les zones urbaines fortement peuplées.

Depuis juillet 2006 sont organisés des « sommets nationaux sur l'intégration » avec des représentants politiques, économiques et de la société civile, et notamment de nombreuses organisations de migrants. Les résultats de ces réflexions ont été publiés en juillet 2007 dans un rapport intitulé *Plan national d'intégration* et présenté par Maria Böhmer, ministre déléguée à la migration, aux réfugiés et à l'intégration. Le plan d'intégration comporte, outre les devoirs de l'État, des *Länder* et des communes pour chacune des mesures d'intégration, de nombreuses propositions pour une amélioration de l'intégration dans tous les domaines possibles de la vie quotidienne, de la promotion de la langue à l'intégration par le sport. Par ailleurs, en septembre 2006, la Conférence allemande sur l'islam (*DIK ; Deutsche Islam Konferenz*) a été mise en place comme un processus de dialogue à un haut niveau politique, afin d'instaurer un échange régulier entre les instances publiques et les représentants de l'islam en Allemagne.

Ces efforts de réformes montrent clairement qu'avant même le début de la crise actuelle, de profondes réflexions avaient été engagées pour réformer la gestion de l'immigration et la politique d'intégration. Ces efforts doivent désormais être poursuivis, même si les conséquences de la crise n'ont pas encore été totalement surmontées. Les instruments nécessaires à une gestion globale et cohérente de l'immigration doivent être développés maintenant, même de façon contracyclique, car ils sont plus nécessaires que jamais après la crise.

Éléments pour une gestion globale de l'immigration de travail

Une démarche d'ensemble devrait réglementer de manière globale l'immigration de travail : elle devrait comporter les règles adoptées pour le recrutement et l'emploi de la main-d'œuvre hautement qualifiée, qualifiée et peu qualifiée. Il convient donc de gérer l'immigration de telle sorte qu'elle réponde aux besoins économiques et démographiques du pays tout en évitant les conséquences négatives sur le marché du travail local (telles que l'exclusion de la main-d'œuvre, le *dumping* salarial ou la détérioration des normes d'emploi), mais aussi dans les pays d'origine, notamment par la fuite des cerveaux. L'analyse des possibilités existantes d'immigration vers l'Allemagne montre que les instruments de gestion de l'immigration de la main-d'œuvre qualifiée comportent actuellement des lacunes et doivent être renforcés pour l'immigration permanente mais aussi temporaire.

Sur la base des analyses de la commission indépendante « Immigration » et du Conseil d'experts pour l'immigration et l'intégration (*Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*), nous allons maintenant proposer deux procédures, qui sont liées mais ont des objectifs distincts : un système à points et un système anti-pénurie.

Systeme à points

Afin de couvrir les besoins à moyen et long termes en immigrés hautement qualifiés, il conviendrait de trouver la procédure la plus généreuse possible pour garantir une immigration permanente. Pour ces immigrés, il ne devrait pas exister d'obstacles majeurs à l'immigration, et contrairement au processus de recrutement destiné à attirer de la main-d'œuvre qualifiée, cette immigration devrait être choisie en fonction de critères liés au capital humain. Il est fondamental que le système d'immigration permanente ne soit pas orienté ou conçu pour faire face aux pénuries temporaires de main-d'œuvre sur le marché du travail. Il s'agit bien davantage de cibler les besoins structurels et à long terme d'immigrés qualifiés.

Dans ce système permettant une immigration permanente, la qualification des immigrés joue un rôle décisif. Toutes les données du marché du travail montrent que les opportunités d'intégration d'immigrés qualifiés sur le marché du travail sont bien meilleures que celles de la main-d'œuvre faiblement qualifiée. Le système à points part donc de l'hypothèse qu'une bonne qualification professionnelle constitue une garantie d'intégration sur le marché du travail et pour cette raison, il n'est pas nécessaire de considérer un emploi comme une condition préalable à l'immigration.

La procédure à points présentée par la commission Süssmuth serait par exemple très appropriée pour la réglementation de l'immigration permanente. La nécessité d'une immigration durable s'est trouvée au cœur de la discussion sur ce système à points. La majorité des membres de ladite commission étaient d'avis qu'un droit de séjour permanent était nécessaire pour rendre l'Allemagne attractive pour les immigrés hautement qualifiés. D'après eux, le risque que ces immigrés ne parviennent pas à s'intégrer sur le marché du travail et dans la société est très réduit compte tenu des exigences de qualification élevées dans la procédure de sélection. En acquérant un droit de séjour permanent, les immigrés appartiendraient d'emblée à la population résidant durablement en Allemagne, même si ce statut juridique n'est généralement considéré que comme une étape transitoire sur la voie de la naturalisation, qui seule garantit une intégration sociale et juridique totale.

Les immigrés permanents devraient être sélectionnés par le biais d'un système à points transparent et unifié dans toute l'Allemagne, qui évaluerait les candidats en fonction de certains critères. Les candidats devraient obtenir un nombre de points minimal pour que l'immigration puisse être prise en considération. Les pays d'immigration « classiques », qui appliquent un système à points analogue, fixent ce nombre minimal entre 65 et 75 % du nombre maximal et attendent des immigrés ayant obtenu ce nombre de points qu'ils s'intègrent correctement sur le marché du travail et dans la société.

Chaque année seraient sélectionnés les candidats ayant obtenu le nombre de points le plus élevé. Lorsque la limite supérieure est plus élevée que le nombre de candidats ayant ce nombre de points, des places resteraient vacantes ; elles pourraient éventuellement être occupées l'année suivante si le nombre de candidats qualifiés était plus important. Les effets et l'utilisation du nombre minimal de points devraient être régulièrement vérifiés. Les critères d'attribution des points devraient être simples et transparents.

Dans le cadre de ce système à points, les conditions actuelles sur le marché du travail ne devraient jouer qu'un rôle secondaire ; les critères principaux devaient être les qualités personnelles et les qualifications des candidats. Certains pays « classiques » d'immigration prennent néanmoins en compte ces besoins actuels sur le marché du travail et attribuent des points en fonction des professions et des compétences particulièrement recherchées et en fonction des offres d'emploi existantes.

Une prise en compte limitée des besoins de main-d'œuvre dans certaines professions, sous la forme des offres d'emploi existantes par exemple, devrait donc également être envisageable dans le système allemand, mais ne devrait jouer qu'un rôle secondaire en raison des capacités d'intégration nécessaires à long terme. L'immigré doit aussi avoir de bonnes chances d'intégration si les besoins diminuent dans la branche d'activité pour laquelle il est spécifiquement qualifié. Il ne fait aucun doute qu'une offre d'emploi peut faciliter les débuts, et les chances d'intégration en sont alors d'autant améliorées, mais elle ne doit pas nécessairement garantir des opportunités d'emploi à long terme. Néanmoins, la possibilité de s'intégrer immédiatement sur le marché du travail est importante, tant du point de vue économique qu'en termes de politique de l'intégration ; il s'agit donc là d'un élément à prendre en compte dans le catalogue de points.

L'âge, les connaissances linguistiques et, s'il convient aussi de souligner certains aspects démographiques, les enfants et conjoint accompagnant le candidat peuvent constituer d'autres critères à prendre en compte, le conjoint pouvant également obtenir des points pour sa qualification professionnelle. Des séjours précédents en Allemagne pourraient aussi

être considérés comme des éléments positifs et les candidats d'États adhérents à l'UE pourraient se voir accorder un bonus par anticipation de la liberté de circulation qui prévaudra à la fin des périodes transitoires.

La qualification des candidats doit toutefois constituer le critère décisif dans ce système à points. Il est généralement difficile d'évaluer des qualifications acquises à l'étranger. Souvent, il n'est pas facile de transposer telles quelles les filières de formation scolaire et professionnelle ; parfois, certaines qualifications acquises et exercées à l'étranger ne peuvent pas être utilisées en Allemagne. La vérification des qualifications devrait donc essentiellement passer par l'examen de la formation et des qualités personnelles et seulement en deuxième ligne par l'examen de la profession exercée et des connaissances spécialisées. L'évolution des qualifications et des professions dans le monde du travail moderne plaide d'ailleurs en faveur de ce système.

De manière générale, le système à points part du principe qu'un immigré hautement qualifié peut trouver un emploi approprié en Allemagne sur la seule base de ses capacités et s'intégrer dans la société. Les candidats qui obtiennent le nombre de points nécessaire devraient bénéficier d'une autorisation de travail illimitée et d'une autorisation d'établissement comprenant le droit au regroupement familial. Un système à points doit reposer sur des limites supérieures d'immigration régulièrement définies par le gouvernement en association avec les partenaires sociaux. Les critères et leur pondération doivent être régulièrement vérifiés.

Un tel système à points axé sur le capital humain n'est fondamentalement pas conçu pour faire face aux réelles pénuries temporaires de main-d'œuvre. Il n'a de sens, pour l'Allemagne mais aussi pour les autres pays industrialisés comparables, que s'il est lié à des instruments de gestion axés sur le marché du travail. Ce lien pourrait passer par la possibilité, pour les immigrés arrivés dans le pays dans le cadre du système anti-pénurie, de pouvoir ensuite postuler à un séjour permanent dans le cadre du système à points. Afin de simplifier cette transition d'un système à un autre, le fait pour la personne concernée de se trouver déjà dans le pays dans le cadre du système anti-pénurie pourrait être valorisé dans le système à points.

Systeme anti-pénurie

Afin de faire face aux besoins de court et moyen termes en immigrés qualifiés, il convient d'introduire une procédure de diagnostic des pénuries fondée sur un certain nombre d'indicateurs. Dans le cadre de cette procédure, les candidats doivent prouver l'existence d'une offre d'emploi. Pour éviter une exclusion de la main-d'œuvre locale, celle-ci reste prioritaire. Il ne s'agit pas d'une priorité à titre personnel, comme c'était le cas jusqu'à présent mais d'une procédure prioritaire d'ordre général. Les besoins structurels pouvant être pourvus par une main-d'œuvre locale sur un segment de marché particulier sont analysés à l'aide d'indicateurs. Lorsqu'un candidat dispose d'une qualification particulière, par exemple s'il est diplômé d'un institut universitaire ou s'il dispose d'une formation professionnelle d'au moins trois ans, il peut obtenir un permis de séjour temporaire, avec possibilité de le prolonger et aussi, à terme, de s'installer en Allemagne. Cette procédure devrait être testée dans le cadre d'un projet pilote, avec un contingent suffisamment important mais sans possibilité de nuisance pour le marché du travail.

La gestion de l'immigration axée sur ces pénuries passe par quatre étapes. Tout d'abord, il convient de définir s'il existe une carence de main-d'œuvre dans le segment du marché du travail concerné. Celle-ci peut être constatée grâce aux données fournies par l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), notamment sur la base d'une analyse différenciée des postes vacants en fonction des catégories professionnelles et sur la base des chiffres du chômage. S'il existe sur le segment de marché du travail concerné un taux de chômage très inférieur à la moyenne et un taux de vacance (rapport entre le nombre de postes vacants et le nombre total de postes vacants et occupés) très supérieur à la moyenne, il convient en outre de vérifier si le secteur concerné est un secteur en évolution, c'est-à-dire un secteur faisant état depuis longtemps d'un besoin croissant de main-d'œuvre. L'évolution de l'emploi, éventuellement complétée par l'évolution des salaires, peut servir d'indicateur. Deuxièmement, il convient d'indiquer la quantité de main-d'œuvre nécessaire dans le domaine concerné. Le critère peut être le nombre d'employés nécessaire pour réduire le taux de vacance au

niveau moyen. Troisièmement, il convient de vérifier la qualification individuelle des candidats, ce qui peut se faire à l'aide des normes internationales des classifications professionnelles. Enfin, il convient de vérifier si l'emploi du candidat ne nuit pas à la main-d'œuvre locale et n'entraîne pas d'autres conséquences involontaires sur le marché du travail.

Dans cette proposition, il est fondamental que le nombre de titres de séjour soit actualisé chaque année, ce qui signifie que les critères peuvent et doivent varier afin de les adapter aux nouvelles conditions d'ensemble. Un tel diagnostic des pénuries peut aussi servir d'indicateur pour savoir dans quels domaines les efforts de formation et les mesures de qualification doivent être renforcées. Tant que des pénuries seront constatées en périodes de fort chômage, il sera inévitablement nécessaire d'agir pour améliorer la formation et l'emploi. Les besoins professionnels qui se dessinent actuellement sur le marché du travail peuvent ainsi être transmis aux multiplicateurs des institutions de formation et de conseil. Les décisions relatives à l'investissement dans la formation et au choix professionnel doivent se faire sur une base améliorée. Le Conseil pour l'immigration (*Zuwanderungsrat*) a indiqué qu'une immigration permettant de supprimer les pénuries ne peut et ne doit pas remplacer les nécessaires investissements dans la formation, mais qu'elle peut contribuer à mieux cibler ces investissements.

Enfin, comme pour le système à points, seule une analyse de la pratique peut montrer les atouts et les faiblesses d'un tel système anti-pénurie. Étant donné qu'il n'existe pas actuellement en Allemagne de système de la sorte pour informer systématiquement des pénuries dans certains segments du marché du travail, il conviendrait d'en instaurer un avec l'objectif de rassembler ainsi de premières expériences. Mais il devrait être clairement formulé qu'il s'agit d'un test.

Conclusion

Il est difficile de prévoir à l'avance si la combinaison de ces deux procédures est suffisamment attractive pour attirer, en Allemagne et dans l'Union européenne, les immigrés qui seraient nécessaires après la

crise, ou si d'autres systèmes d'incitation à l'immigration, comme la création d'un marché du travail européen attractif, doivent être mis en place. Là encore, seule la pratique peut le prouver.

Comme nous l'avons constaté au départ, la gestion de l'immigration sera à l'avenir plus difficile encore car les formes d'immigration seront plus hétérogènes. La politique migratoire devra véritablement faire preuve d'une grande flexibilité pour être un succès. Sur le principe, il n'existe pas de recettes et d'instruments simples pour gérer les migrations de travail. Il est nécessaire d'instaurer des instruments cohérents et adaptés, dont l'efficacité soit mesurable – sans quoi il sera sans doute difficile de faire accepter une nouvelle immigration par l'opinion publique.

Traduit de l'allemand par Mathilde Durand.

L'ALLEMAGNE DANS LA GOUVERNANCE DE L'EURO

LA CULTURE ALLEMANDE DE STABILITÉ : CONDITION OU OBSTACLE À UNE GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ?

PATRICK STEINPAß

Mis en place pour faire face à l'endettement public excessif de nombreux États de la zone euro, le plan de sauvetage pour la Grèce et l'élaboration du plan de sauvegarde de l'euro constituent le plus grand défi jamais affronté par l'Union monétaire depuis l'introduction de la monnaie commune. À cette occasion, la notion de « culture de la stabilité » ou encore « culture allemande de stabilité » s'est invitée au cœur du débat politique sur les propositions et mesures destinées à résoudre la crise des dettes publiques et à assurer durablement la stabilité de l'euro.

À cet égard, on peut se demander si l'Allemagne est réellement un modèle en matière de stabilité. En outre, dans la situation de crise que traverse actuellement la zone euro, on doit également s'interroger sur la signification concrète de la notion de « culture de stabilité ».

La « culture allemande de stabilité » comme constat empirique

Toute tentative de formuler une définition courte et pertinente de la « culture allemande de stabilité » est vouée à l'échec. Cette notion est redevenue très courante aujourd'hui. Toutefois, le fait qu'il s'agisse d'un concept courant mais aussi à multiples facettes rend sa définition encore plus difficile.

Pour certains, le concept de « culture de stabilité » renvoie au fort attachement – parfois même excessif – des Allemands à la stabilité monétaire. On lit généralement cette exigence comme une réaction au traumatisme causé par les deux fortes inflations qui ont frappé

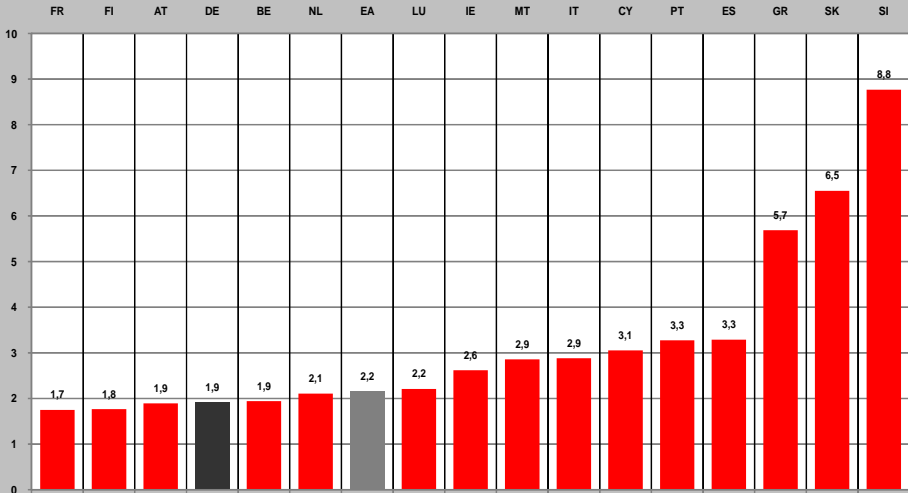
l'Allemagne au cours du siècle dernier. Pourtant, cette explication laisse perplexe, dans la mesure où même l'actuelle génération des cinquantenaires n'a pas vécu ces deux périodes d'inflation et ne les connaît que par ouï-dire.

Toutefois, un premier examen des données brutes laisse penser que les Allemands se sont montrés particulièrement habiles à assurer la stabilité monétaire : le taux d'inflation moyen est de 1,9 % depuis le début des années 1990. Pourtant une comparaison avec les autres pays européens remet en cause cette impression d'une réussite exceptionnelle : en France et en Finlande, l'augmentation moyenne des prix (respectivement de 1,7 % et 1,8 %) a été plus basse, tandis qu'elle s'élevait aussi à 1,9 % en Belgique et en Autriche. Même l'inflation moyenne dans l'ensemble de la zone euro sur les vingt dernières années (2,2 %) ne dépasse que légèrement le taux d'inflation allemand. À ce titre, il est inexact de créditer l'Allemagne d'une exceptionnelle performance en matière de stabilité (voir Fig. 1).

Fig. 1

Taux d'inflation dans la zone euro

Moyennes 1992 - 2009

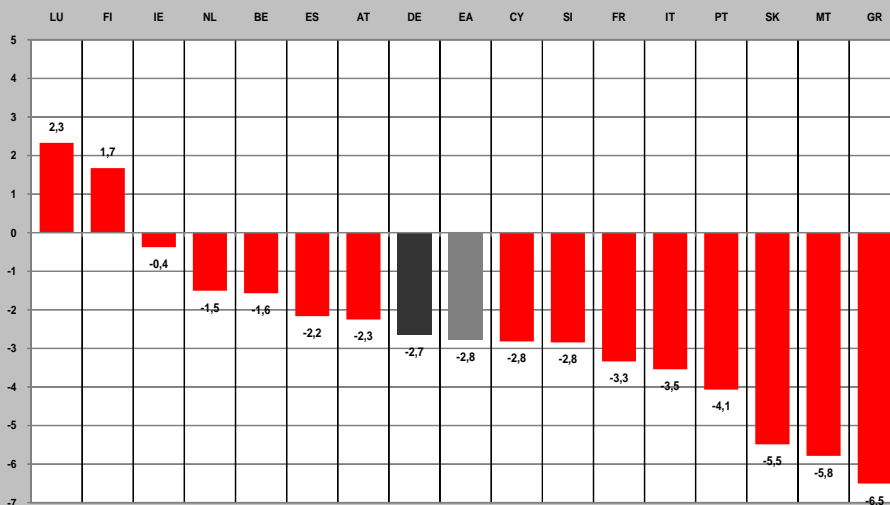


D'autres considèrent que la « culture de stabilité » est directement associée à la volonté d'une gestion particulièrement sérieuse des budgets publics. Mais alors, l'Allemagne jouit-elle effectivement d'un déficit budgétaire et d'un endettement inférieurs à celui des autres pays ?

Fig. 2

Soldes budgétaires dans la zone euro

Moyennes 1995 - 2009, en pourcentage du PIB



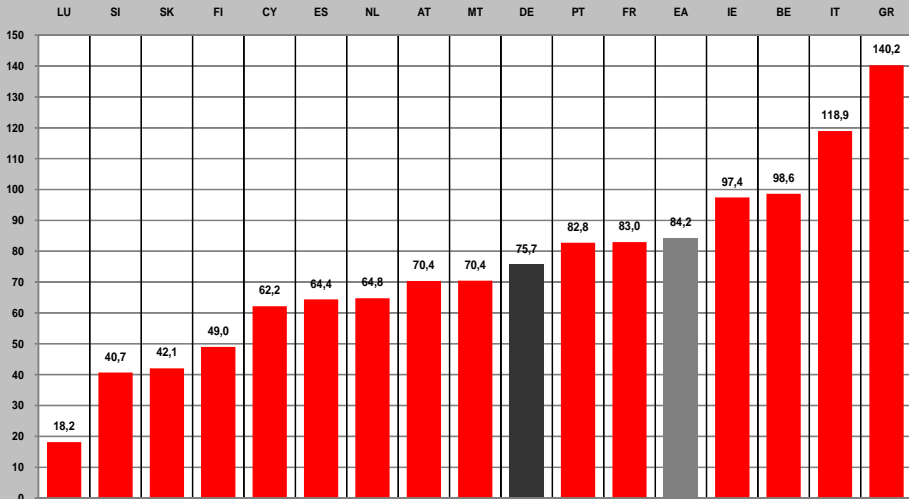
Une fois encore, les chiffres ne témoignent pas d'une évolution particulièrement positive et notable en Allemagne. Seuls le Luxembourg (+2,3 %) et la Finlande (+1,7 %) sont parvenus, depuis le milieu des années 1990, à dégager en moyenne un excédent budgétaire. Dans l'ensemble de la zone euro, le taux de déficit moyen au cours de cette période s'est établi à -2,8 %. Avec un déficit moyen de -2,7 %, l'Allemagne est au même niveau que les autres pays de la zone euro, voire figure dans la moyenne haute (voir Fig. 2).

Par ailleurs, avec un endettement équivalent à 75 % de son PIB à la fin de l'année 2010, l'Allemagne jouit d'une situation plus favorable que celle prévalant en moyenne parmi les pays de la zone euro. Toutefois, une fois encore, l'Allemagne ne fait en aucun cas figure de championne hors de portée (voir Fig. 3).

Fig. 3

Endettement public dans la zone euro

2010, en pourcentage du PIB



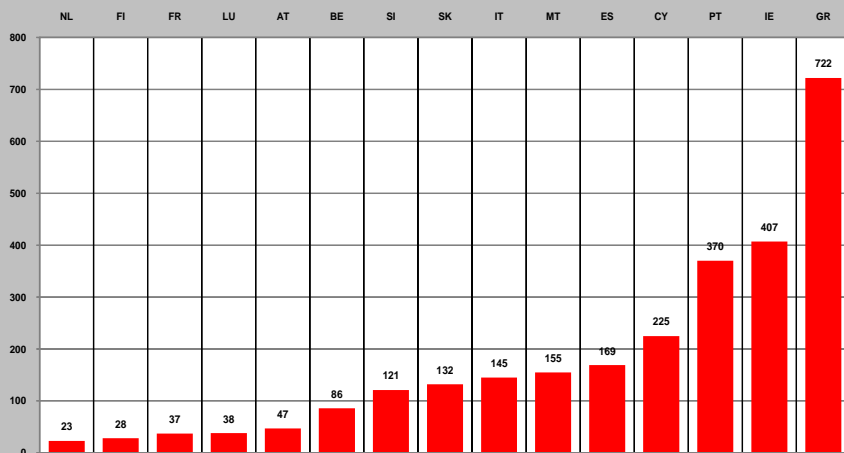
Ainsi, à supposer qu'il existe véritablement une forme de « culture allemande de stabilité », celle-ci ne saurait être considérée comme « mythique » ou « impressionnante », tout du moins si l'on s'en tient aux statistiques, qui restent dans la moyenne haute européenne.

Pourtant, il semble que les Allemands, et notamment les marchés financiers, fassent grandement confiance à cette « culture de stabilité ». Comment expliquer sinon le succès des titres d'emprunts fédéraux allemands, devenu si éclatant au cours du mois d'octobre 2010 (voir Fig. 4) ?

Fig. 4

Écarts de crédit (Spreads) vis-à-vis des titres d'emprunts allemands

Points de base en octobre 2010



La « culture de stabilité » comme concept

L'ancien président de la Bundesbank, Helmut Schlesinger, fut le premier à consacrer le concept de « culture de stabilité » : « Une politique de stabilité menée par le gouvernement et la banque centrale n'est pas suffisante pour assurer la stabilité de la monnaie. L'économie, les partenaires sociaux et les consommateurs doivent également adopter un comportement adéquat. En fait, il faut une culture de stabilité dans les sphères publique et politique »²⁸³.

Ainsi donc, Helmut Schlesinger estime avec raison qu'une banque centrale indépendante et attachée prioritairement à la stabilité de la monnaie est une condition nécessaire à l'établissement d'une culture de stabilité. Personne aujourd'hui en Europe ne remet sérieusement en cause la validité de cette assertion. À vrai dire, l'histoire de l'euro a déjà

²⁸³ Börsenzeitung, 1er février 1992.

répondu à la question de savoir si l'indépendance de la BCE et sa politique de stabilité représentaient une condition préalable ou un obstacle à l'instauration d'une gouvernance de l'Union économique et monétaire.

Néanmoins, aux yeux de Schlesinger, une politique de stabilité menée par une banque centrale indépendante constitue une condition nécessaire mais non suffisante à l'instauration d'une « culture de stabilité ». Parallèlement doit naître, au sein de la société, un consensus, selon lequel la stabilité monétaire est non seulement souhaitable mais aussi la condition de base d'une économie durablement solide et donc aussi du maintien de la paix sociale.

La stabilité monétaire, dans le contexte d'une culture de stabilité, n'est en aucun cas une fin en soi. Elle est un moyen pour atteindre un objectif. En effet, elle doit rendre possible l'instauration d'une économie tournée vers le long terme et durablement solide. Sans garantie de stabilité, le souhait de tourner l'économie vers l'avenir s'avérerait difficilement réalisable.

La culture de stabilité signifie donc avant tout que les actions économiques sont menées dans une perspective de long terme. L'expression « long terme » désigne ici les décisions prises aujourd'hui qui auront un impact demain, mais aussi après-demain. Pour le dire plus simplement, la « culture allemande de stabilité » ne consiste ni plus ni moins qu'à imprimer un caractère durable aux actions économiques.

La nécessité pour la gouvernance de la zone euro d'adopter pleinement le principe de soutenabilité financière n'est plus aujourd'hui contestée par personne. À cet égard, il serait sans doute utile, afin d'éviter les malentendus et de faciliter la communication en Europe, de privilégier le concept de « soutenabilité » à celui de « culture allemande de stabilité » comme condition à la gouvernance de la zone euro. Néanmoins, il faut convenir que cela ne réduirait en rien à la complexité des problèmes actuels de l'Union monétaire et des décisions qui doivent être prises.

La « culture de stabilité » comme exemple concret

Plusieurs propositions ont été formulées pour surmonter la profonde crise des dettes publiques dans la zone euro et garantir durablement la stabilité de la monnaie commune. Par exemple, certains suggèrent d'émettre des titres d'emprunt communautaires, y voyant le moyen de sortir de la crise et de donner ainsi de nouvelles fondations, durables, à la politique budgétaire dans la zone euro.

Les deux économistes Jacob von Weizsäcker et Jacques Delpla, membres de l'institut bruxellois Bruegel, sont à l'origine de l'idée de titres d'emprunt communautaires²⁸⁴. Ils suggèrent que les dettes des États de la zone euro fassent, jusqu'à hauteur de 60 % du PIB, l'objet d'une prise en charge commune, sous la forme de titres d'emprunt « bleus ». La gestion du volume d'endettement excédant ce niveau resterait à la charge de chaque État concerné, lequel devrait, pour cette partie de sa dette, émettre à ses propres risques des titres d'emprunt « rouges ».

Selon les auteurs de cette idée, les titres d'emprunt communautaires « bleus » auraient pour avantage de bénéficier non seulement d'une solvabilité élevée, mais aussi d'une protection contre les attaques menées contre les États. En outre, ils créeraient un marché de plus de 5 000 milliards d'euros, doté d'un volume et d'une liquidité proches du marché des bons du Trésor américain. Même les pays de la zone euro actuellement notés AAA ne pourraient en retirer que des avantages.

Toutefois, les titres d'emprunt communautaires représentent-ils véritablement une solution durable, c'est-à-dire conforme au concept de culture de stabilité, pour aujourd'hui, demain et après-demain ? Pour tenter de répondre à cette question, il convient de prendre connaissance de quelques analyses et simulations simples.

²⁸⁴ Delpla Jacques, von Weizsäcker Jakob, « *The Blue Bond Proposal* », Bruegel Policy Brief 2010/03, 6. May 2010, http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/1005-PB-Blue_Bonds.pdf

Fin 2010, selon les prévisions de la Commission européenne publiées à l'automne 2010, l'endettement, en milliards d'euros et en pourcentage du PIB, dans les pays de la zone euro devrait atteindre les niveaux suivants (voir Tableau 1).

**Tableau 1: Endettement 2010, répartition en dettes
« bleues » et « rouges »**

	En milliards d'euros	En % du PIB	« Dettes bleues »	« Dettes rouges »	« Dettes bleues »	« Dettes rouges »
			En milliards d'euros		En % du PIB	
Belgique	347,100	98,6	211,170	135,930	60,8	39,2
Allemagne	1 884,800	75,7	1 493,740	391,060	79,3	20,7
Irlande	152,500	97,4	93,900	58,600	61,6	38,4
Grèce	325,200	140,2	139,130	186,070	42,8	57,2
Espagne	676,900	64,4	630,800	46,100	93,2	6,8
France	1 615,800	83,0	1 168,700	447,100	72,3	27,7
Italie	1 841,600	118,9	928,870	912,630	50,4	49,6
Chypre	10,900	62,2	10,520	0,380	96,5	3,5
Luxembourg	7,300	18,2	7,300	0,000	100,0	0,0
Malte	4,300	70,4	3,660	0,640	85,2	14,8
Pays-Bas	379,500	64,8	351,420	28,080	92,6	7,4
Autriche	198,100	70,4	168,940	29,160	85,3	14,7
Portugal	141,900	82,8	102,860	39,040	72,5	27,5
Slovénie	14,600	40,7	14,600	0,000	100,0	0,0
Slovaquie	27,800	42,1	27,800	0,000	100,0	0,0
Finlande	87,500	49,0	87,500	0,000	100,0	0,0
Zone euro	7 715,800	84,2	5 441,000	2 274,800	70,5	29,5

Au total, les dettes des pays de la zone euro atteignent 7 700 milliards d'euros, soit plus de 84 % du PIB. Aujourd'hui seuls quatre pays – le Luxembourg avec un taux d'endettement s'établissant à 18,2 % de son PIB, la Slovénie avec 40,7 %, la Slovaquie avec 42,1 % et la Finlande

avec 49,0 % – restent en deçà de la barre des 60 % fixée par le traité de Maastricht. En Belgique (98,6 %) et en Irlande (97,4 %), la dette publique atteint le niveau du PIB. En Italie (118,9 %) et en Grèce (140,2 %), l'endettement dépasse même largement la production économique.

En répartissant l'endettement selon la règle des 60 % proposée par le modèle Bruegel de titres d'emprunt communautaires, le volume des dettes « bleues » s'établirait à quelque 5 400 milliards d'euros et celui des dettes « rouges » à environ 2 300 milliards d'euros. Au total, 70 % des dettes des États de la zone euro pourraient être transformés en dettes « bleues ». Seuls 30 % de la dette seraient transformés en titres d'emprunts « rouges ». De cette manière, la part des dettes « bleues » de la Grèce serait supérieure à 40 % de son PIB, celle de l'Irlande serait de 60 %, celle du Portugal supérieure à 70 % et celle de l'Espagne supérieure à 90 %.

Si ces titres d'emprunt « bleus » atteignaient une solvabilité élevée, ils seraient en effet une source de soulagement pour les États qui traversent actuellement une mauvaise passe.

La question primordiale est donc la suivante : comment le marché, plus précisément, comment les agences de notation évalueraient-elles ces titres « bleus » ? Il s'agit de savoir qui se porterait garant de ces titres d'emprunt bleus. Selon les partisans des emprunts communautaires, la communauté des États de la zone euro, prise dans son ensemble, devrait assumer cette responsabilité. Mais que signifie « la communauté dans son ensemble » ? L'Allemagne dans son ensemble ou la France dans son ensemble désignent, dans chacun des deux pays, la communauté des contribuables, représentés par un pouvoir souverain doté d'un droit illimité à déterminer le budget et à lever l'impôt.

Toutefois, une telle « communauté » n'existe pas en Europe, et les marchés et agences de notations ne seraient, et ne pourraient par conséquent pas s'estimer satisfaits par l'expression « la communauté dans son ensemble » au moment d'évaluer la solvabilité des titres d'emprunts publics « bleus ». Au contraire, ils se demanderaient qui

assume concrètement les risques. Ces questions se sont déjà largement posées au moment de l'évaluation du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Voici une des principales raisons qui ont amené à établir des règles claires sur la responsabilité dans le FESF : la part apportée par chaque État membre au capital de la Banque centrale européenne (BCE) détermine les contributions financières respectives et la répartition des responsabilités. Toutefois, cela n'a pas suffi à faire attribuer la note AAA au FESF. C'est pourquoi les États membres ont décidé que chacun d'entre eux se porterait garant à hauteur de 1,2 fois sa contribution et que le fonds ne s'appuierait pas sur la totalité des ressources, une partie d'entre elles étant vouées à alimenter une réserve de garantie. À ce titre, l'édiction d'une règle limpide sur la question de la responsabilité est indispensable pour que les titres « bleus » soient notés AAA. En effet, en l'absence d'une notation AAA, les titres d'emprunts communautaires ne sauraient faire l'objet d'un consensus politique et seraient dépourvus de viabilité économique.

Les simulations ci-dessous aident à comprendre la structure que doit avoir la règle sur la responsabilité si l'on veut permettre aux titres d'atteindre la note maximale. Elles permettent en outre d'envisager l'impact de ce nouveau régime de responsabilité sur la gouvernance dans la zone euro.

Pour répartir les responsabilités sur le volume total des titres d'emprunts « bleus », d'un montant de 5 441 milliards d'euros, il conviendrait de prendre en compte la part de capital détenue par chaque État au sein de la BCE. Ceci n'exclurait pas l'application des mécanismes supplémentaires de responsabilité au sein du FESF, à savoir l'engagement de chaque État à se porter garant à hauteur de 120 % et la création d'une réserve liquide. En tenant compte de la responsabilité assumée à titre individuel par chaque État à l'égard de ses dettes « rouges », la répartition des responsabilités s'établirait telle que présentée ci-dessous (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des responsabilités vis-à-vis des dettes « bleues », en fonction des parts détenues dans le capital de la BCE

	Part dans le capital de la BCE en %	Montant en milliards d'euros sur lequel l'État engagerait sa responsabilité			Endettement réel	Différence avec le montant sur lequel l'État engagerait sa responsabilité	
		« Dettes bleues »	« Dettes rouges »	Total		En milliards d'euros	
Belgique	3,4755	189,100	135,930	325,030	347,100	-22,070	
Allemagne	27,1341	1.476,370	391,060	1.867,430	1.884,800	-17,370	
Irlande	1,5915	86,590	58,600	145,190	152,500	-7,310	
Grèce	2,8154	153,190	186,070	339,260	325,200	14,060	
Espagne	11,8883	647,390	46,100	693,490	676,900	16,590	
France	20,3767	1.108,700	447,100	1.555,800	1.615,800	-60,000	
Italie	17,9056	974,250	912,630	1.886,880	1.841,600	45,280	
Chypre	0,1962	10,670	0,380	11,050	10,900	0,150	
Luxembourg	0,2503	13,620	0,000	13,620	7,300	6,320	
Malte	0,0906	4,930	0,640	5,570	4,300	1,270	
Pays-Bas	5,7144	310,920	28,080	339,000	379,500	-40,500	
Autriche	2,7821	151,380	29,160	180,540	198,100	-17,560	
Portugal	2,5080	136,460	39,040	175,500	141,900	33,600	
Slovénie	0,4711	25,630	0,000	25,630	14,600	11,030	
Slovaquie	0,9935	54,060	0,000	54,060	27,800	26,260	
Finlande	1,7966	97,760	0,000	97,760	87,500	10,260	
Zone euro	100,0000	5.441,000	2.274,800	7.715,800	7.715,800	0,000	

Si l'on compare ce régime de responsabilité avec la situation réelle de la dette fin 2010, c'est-à-dire avec les dettes publiques nationales assumées individuellement et dans leur totalité par chaque État, on parvient à un constat surprenant.

En effet, dans le cadre d'un tel régime, l'Allemagne (-17,37 milliards d'euros), la France (-60 milliards d'euros), les Pays-Bas (-40,50 milliards d'euros), l'Autriche (-17,56 milliards d'euros) et la Belgique (-22,07 milliards d'euros) verraient leur niveau de responsabilité diminuer par rapport au *statu quo* ! Même l'Irlande (-7,31 milliards d'euros) bénéficierait d'un petit allègement. Non seulement le Luxembourg (+6,32 milliards d'euros), la Slovénie (+11,03 milliards d'euros), la Slovaquie (+26,26 milliards d'euros), la Finlande (+10,26 milliards d'euros), mais aussi l'Espagne (+16,59 milliards d'euros), le Portugal (+33,60 milliards d'euros), l'Italie (+45,28 milliards d'euros) et la Grèce (+14,06 milliards d'euros) devraient quant à eux assumer une plus grande responsabilité. Il paraît dès lors évident qu'un tel régime de responsabilité ne permettrait pas aux titres d'emprunts « bleus » d'obtenir la note AAA.

Mais quelles sont les causes de ce résultat ? Différents facteurs l'expliquent. En premier lieu, sous un tel régime, le seuil des 60 % consacré par le traité de Maastricht passerait implicitement du statut de limite maximale à celui de volume normal d'endettement pour les pays de la zone euro. Concrètement, les États qui se maintiendraient (encore) sous la barre des 60 % devraient assumer une responsabilité nettement plus lourde. Le Luxembourg, la Slovénie et la Slovaquie verraient le volume sur lequel ils assument leur responsabilité quasiment doubler par rapport au *statu quo* (c'est-à-dire le système dans lequel chaque État est individuellement garant de sa propre dette).

La clé de répartition proposée apporte une seconde explication. En effet, la part de chaque pays dans le capital de la BCE dépend à la fois de son PIB et de son nombre d'habitants. Du coup, les pays disposant d'une production par habitant inférieure à la moyenne des autres seraient désavantagés par la clé en vigueur dans un tel régime de responsabilité. Dans cette simulation, ceci serait particulièrement vrai pour la Grèce, le Portugal, l'Espagne et aussi l'Italie.

On pourrait donc envisager une autre clé de répartition des responsabilités. En ne tenant compte que du nombre d'habitants, l'effet négatif deviendrait encore plus fort pour les États en crise (voir Tableau

3). Ce sont essentiellement les États disposant de la meilleure solvabilité qui verraient leur niveau de responsabilité nettement s'alléger : l'Allemagne avec -140,14 milliards d'euros, la France avec -102,45 milliards d'euros, les Pays-Bas avec -78,19 milliards d'euros et l'Autriche avec -30,68 milliards d'euros. Cette répartition de la responsabilité ne suffirait donc pas à garantir la notation maximale pour les titres d'emprunts communautaires.

Tableau 3 : Répartition des responsabilités à l'égard des dettes « bleues » selon la part de la population nationale dans la population totale de la zone euro

	Part de la population dans la population totale de la zone euro en %	Montant en milliards d'euros sur lequel l'État engagerait sa responsabilité			Endettement réel	Différence avec le montant sur lequel l'État engagerait sa responsabilité
		« Dettes bleues »	« Dettes rouges »	Total		
Belgique	3,2785	178,390	135,930	314,320	347,100	-32,780
Allemagne	24,8778	1.353,600	391,060	1.744,660	1.884,800	-140,140
Irlande	1,3576	73,870	58,600	132,470	152,500	-20,030
Grèce	3,4215	186,160	186,070	372,230	325,200	47,030
Espagne	13,9557	759,330	46,100	805,430	676,900	128,530
France	19,5965	1.066,250	447,100	1.513,350	1.615,800	-102,450
Italie	18,3109	996,300	912,630	1.908,930	1.841,600	67,330
Chypre	0,2425	13,190	0,380	13,570	10,900	2,670
Luxembourg	0,1511	8,220	0,000	8,220	7,300	0,920
Malte	0,1256	6,820	0,640	7,460	4,300	3,170
Pays-Bas	5,0217	273,230	28,080	301,310	379,500	-78,190
Autriche	2,5411	138,260	29,160	167,420	198,100	-30,680
Portugal	3,2307	175,780	39,040	214,820	141,900	72,980
Slovénie	0,6204	33,750	0,000	33,750	14,600	19,150
Slovaquie	1,6462	89,570	0,000	89,570	27,800	61,770
Finlande	1,6222	88,270	0,000	88,270	87,500	0,770
Zone euro	100,0000	5.441,000	2.274,800	7.715,800	7.715,800	0,000

Faire reposer la clé de répartition sur le seul PIB ne représenterait pas davantage une solution. En effet, dans cette hypothèse, tout le poids reposerait sur les pays qui, à l'image du Luxembourg, de la Slovénie et de la Finlande restent pour l'heure en-deçà du seuil des 60 % (voir Tableau 4).

Au final, les titres d'emprunts communautaires ne seraient susceptibles d'obtenir la notation AAA que si les pays jouissant actuellement de la meilleure solvabilité acceptaient ouvertement et systématiquement d'assumer pour les titres d'emprunt « bleus » une responsabilité supérieure à celle qui devrait normalement leur échoir. De cette façon, ils allégeraient clairement la responsabilité des pays handicapés par une solvabilité plus faible. C'est d'ailleurs précisément le principe à la base du FESF dans lequel la responsabilité est assumée à hauteur de 120 %. Dans un mécanisme conçu pour affronter une crise, il n'y a pas d'alternative à une prise de responsabilité accrue des « forts » en solidarité avec les « faibles ». Néanmoins, le régime de responsabilité impliqué par les titres d'emprunt communautaires n'est pas conforme au principe de soutenabilité. C'est principalement pour cette raison que l'idée que les titres d'emprunt communautaires constituent le fondement d'une nouvelle gouvernance de la zone euro est aussi contestée en Allemagne.

Tableau n°4 : Répartition des responsabilités à l'égard des dettes « bleues » selon la part de PIB

	Part du PIB en %	Montant en milliards d'euros sur lequel l'État engagerait sa responsabilité			Endettement réel	Différence avec le montant sur lequel l'État engagerait sa responsabilité
		« Dettes bleues »	« Dettes rouges »	Total	En milliards d'euros	
Belgique	3,8371	208,780	135,930	344,710	347,100	-2,390
Allemagne	26,7334	1 454,560	391,060	1 845,620	1 884,800	-39,180
Irlande	1,7089	92,980	58,600	151,580	152,500	-0,920
Grèce	2,5583	139,200	186,070	325,270	325,200	0,070
Espagne	11,5706	629,560	46,100	675,660	676,900	-1,240
France	21,3939	1 164,050	447,100	1 611,150	1 615,800	-4,650
Italie	17,0723	928,900	912,630	1 841,530	1 841,600	-0,070
Chypre	0,1893	10,300	0,380	10,680	10,900	-0,220
Luxembourg	0,4384	23,850	0,000	23,850	7,300	16,550
Malte	0,0650	3,540	0,640	4,180	4,300	-0,120
Pays-Bas	6,4330	350,020	28,080	378,100	379,500	-1,400
Autriche	3,0731	167,210	29,160	196,370	198,100	-1,730
Portugal	1,8766	102,110	39,040	141,150	141,900	-0,750
Slovénie	0,3935	21,410	0,000	21,410	14,600	6,810
Slovaquie	0,7209	39,220	0,000	39,220	27,800	11,420
Finlande	1,9358	105,330	0,000	105,330	87,500	17,830
Zone euro	100,0000	5.441,000	2.274,800	7 715,800	7 715,800	0,000

Remarques finales

Au fond, l'Europe fait aujourd'hui face à deux problèmes, sources d'une situation de dilemme classique. En effet, une solution à la crise actuelle

doit être trouvée et seule une solidarité entre les États membres peut être efficace. Toutefois, cette assistance mutuelle ne peut en aucun cas devenir « normale » ou durable. C'est pourquoi, tout en faisant preuve de solidarité en période de crise, il faut réfléchir à la manière d'éviter autant que possible qu'une telle crise ne se reproduise à l'avenir, en s'appuyant sur le principe de soutenabilité.

Le Conseil européen de décembre 2010 a posé des jalons importants. Afin de rétablir durablement des finances publiques solides, c'est-à-dire fondées sur un principe de soutenabilité, la grande majorité des États membres doit présenter des stratégies crédibles de consolidation des budgets publics. En outre, le Conseil européen appelle à un renforcement du Pacte de stabilité et de croissance et à une amélioration de la coordination politique et budgétaire entre les États de la zone euro.

La compétitivité des États membres est également concernée au premier chef. Là encore, il est nécessaire de renforcer la coordination et la surveillance. Les aides structurelles octroyées aux pays de la zone euro pourraient au final s'avérer utiles pour surmonter les faiblesses structurelles et améliorer le potentiel de croissance. Cela constituerait assurément un fondement plus solide et durable pour la solidarité européenne au lendemain de la crise que l'union basée sur des transferts durables qui découlerait de l'introduction de titres d'emprunts communautaires.

Traduit de l'allemand par Adrien Maitrinal.

VERS UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

DENISE FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY

Aller vers un gouvernement économique répond au désir des Européens d'avoir pour l'Union européenne (UE) une direction légitime, lisible et réactive. Le terme même de gouvernement suppose une responsabilité politique et la nécessité d'une stratégie claire. Qu'avons-nous aujourd'hui ? Plutôt une gouvernance. Ce terme manque de précision, désigne un objet complexe, utilisé aussi dans un autre domaine, celui de l'entreprise dans laquelle il désigne les modalités de répartition du pouvoir de décision. La gouvernance, au plan européen, recouvre un ensemble de règles et d'institutions permettant la coordination entre gouvernements nationaux (coordination intergouvernementale). Par opposition, le terme de gouvernement économique renvoie à une légitimité unitaire de nature politique, incarnée dans un *leadership* clair reposant en démocratie sur un mandat populaire et disposant du pouvoir exécutif qui permet la mise en œuvre de ses décisions.

La gouvernance européenne aujourd'hui est le résultat d'une diversification des compétences dont on relèvera des exemples dans le domaine économique ; ces arrangements institutionnels multiples varient²⁸⁵ :

- Selon le domaine de compétence : pour la politique économique, par exemple, est compétent le Conseil Ecofin, Conseil des ministres de l'Économie et des Finances des 27 pays de l'UE, qui devient en formation restreinte l'Eurogroupe, institution informelle concernant les 17 États de l'Union économique et monétaire (zone euro) ;
- Selon les modes de décision : certaines compétences sont confiées à des autorités indépendantes (BCE pour la politique monétaire). Dans les autres domaines, un équilibre des pouvoirs veut être organisé : par exemple, le pouvoir d'initiative législative appartient à la Commission, mais le Parlement et le Conseil (des ministres) jouent un rôle d'orientation dans la consultation initiale. Le pouvoir législatif est confié au Parlement et au Conseil dans les domaines de

²⁸⁵ Doutriaux Y. et Pluchart J.-J., Eurogouvernance & Euromanagement, Paris, Eska, 2010.

codécision, au Conseil seulement dans les autres cas. Le pouvoir de contrôle est partagé entre la Commission et le Conseil (pour le Pacte de stabilité et de croissance, la Commission fait rapport au Conseil qui décide ou non des sanctions éventuelles). Le pouvoir exécutif est partagé entre le Conseil qui tranche les questions extérieures et fait face aux questions d'actualité, et la Commission qui dispose de l'administration communautaire. Enfin, non prévu par les traités fondateurs, le Conseil européen (au niveau des chefs d'État et de gouvernement) se réunit au moins deux fois par an, en fin de semestre ; il fait rapport au Parlement et peut donner des instructions, notamment en matière économique, à la Commission et au Conseil des ministres.

La gouvernance européenne démontre des défauts qui, révélés par la crise actuelle, viennent d'appeler des aménagements à partir de deux réformes : une réforme financière, et une réforme budgétaire, incluant un mécanisme de gestion de crise de la dette dans un pays adhérent. Ces aménagements sont-ils suffisants pour assurer la stabilité de l'UE et de la zone euro ?

Pourquoi un gouvernement économique ? Les défauts de la gouvernance

- *L'échec de la Stratégie de Lisbonne*

La stratégie de Lisbonne avait pour objectif de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon 2010, avec pour cibles une croissance atteignant un rythme de 3 % l'an ainsi qu'un effort de R&D de 3 % du PIB. En fait, la croissance potentielle de l'UE est estimée entre 1 et 1,5 % et l'effort de R&D se limite à 1,9 % du PIB.

- *La volatilité excessive de l'euro*

Celle-ci exerce un effet déstabilisant sur les économies. Depuis le point haut touché le 25 novembre 2009 à 1,514 dollar, l'euro s'est déprécié, lors de la première crise de la dette souveraine début juin 2010, à près de 1,18 dollar. Depuis, il s'est apprécié à 1,4029 dollar début octobre pour retomber autour de 1,30 dollar avec la crise irlandaise. Supportant

« une part disproportionnée de l'ajustement des taux de change dans le monde » selon la Commission, il constitue une variable d'ajustement sur le marché des changes tout en enregistrant les secousses liées à la crise de la dette souveraine en Europe.

- *La crise européenne de la dette publique dans le cadre de la « crise de la sortie »*

Crise de la sortie... de crise. L'économie mondiale a connu de 2007 à 2009 une crise financière qui a fait passer dans le rouge le PIB mondial (-1 % en 2009) et celui de la plupart des pays, à l'exception d'émergents comme la Chine. Cette crise est terminée dans la mesure où les taux de croissance sont redevenus positifs, à de rares exceptions près. On a pu constater une forte réactivité de la part des pouvoirs publics et des banques centrales qui ont utilisé le levier monétaire, le levier budgétaire et assuré la stabilisation du système financier par de vigoureuses actions. La tempête passée, il leur fallait assurer la sortie de crise en opérant un retrait progressif des mesures de relance sans porter atteinte à la reprise. Cette *exit strategy* devait assurer le dégonflement des pyramides de créances, dégonflement nécessaire à la confiance qui est la clé de tout retour à la stabilité financière. L'origine de la crise – comme de toute crise – est la dette, et dans l'actuelle crise, la dette américaine, celle des ménages américains. On aurait pu s'attendre à ce que ce soit cette dette-là, la plus importante mondialement, qui fasse problème, entravant la sortie de crise et créant une « crise de la sortie ». En fait, ce fut l'Europe qui, depuis le printemps 2010, subit la crise et plus particulièrement celle de la zone euro, retardant le retrait des mesures exceptionnelles de soutien monétaire, apportant un surcroît de difficultés budgétaires et pouvant susciter éventuellement de nouvelles crises bancaires. Comme disent les enfants, ce n'est pas juste : l'Europe n'est pas à l'origine de la crise et a lancé relativement peu de plans de relance, sources de nouvel endettement !

La première explication de cette crise européenne réside dans la constatation que la zone euro s'est trouvée confrontée à un choc asymétrique. Durant la première phase de la crise financière en 2007-2009, la Banque centrale européenne (BCE) a répondu à des chocs qui

touchaient tous les membres de la zone de la même façon (chocs symétriques sur le marché interbancaire en euros) par une politique rapide d'injection de liquidités. Mais, à partir de 2009, les situations économiques se sont révélées très différentes selon les pays. Certains se sont retrouvés dans une situation d'endettement estimée excessive par leurs prêteurs, les marchés. Ces derniers considéraient jusque-là la zone euro comme un bloc et avaient fait converger les taux d'intérêt des obligations des différents États vers le *Bund*, le taux allemand à faible niveau, ce qui avait autorisé implicitement la plupart d'entre eux à accroître leur endettement à un coût faible. La crise de la zone euro a mis en lumière le fait qu'une monnaie unique nécessite des politiques économiques cohérentes. Dans cette zone, il ne peut y avoir de *policy mix* (combinaison des politiques budgétaire et monétaire du moment), en raison du déséquilibre consubstantiel entre politique monétaire centralisée à la BCE et multiples politiques budgétaires des États adhérents, faisant l'objet seulement d'une coordination souple dont la clef de voûte est le Pacte de stabilité et de croissance. Sans organisation de la solidarité européenne, l'euro a été considéré par les différents gouvernements de la zone comme un bien collectif gratuit. Chacun des pays a joué le rôle du passager clandestin à bord d'un navire incomplet, menant sa politique sans se soucier des répercussions sur ses partenaires. La crise européenne a commencé par toucher les États dont les finances étaient les plus fragiles (Grèce, Irlande) mais, de proche en proche, les autres pays s'en trouvent affectés. L'ensemble de la zone euro subit une alerte sur la dette publique, les contraignant à des mesures budgétaires d'austérité.

Devant l'ampleur de la crise ont été élaborés des scénarios envisageant la sortie de certains pays de la zone euro, voire l'éclatement de celle-ci. La sortie de l'euro d'un ou plusieurs pays ou l'éclatement de la zone provoquerait un choc extraordinaire, en raison de l'enchevêtrement des dettes et des créances réciproques qui nous mettent dans un état d'interdépendance les uns envers les autres. Ces hypothèses ne seront pas examinées dans cet article.

Les aménagements en cours sont-ils suffisants pour obtenir un gouvernement économique ?

Les décisions des Conseils européens (les 27 chefs d'État et de gouvernement) tenus à Bruxelles le 20 octobre 2010 et les 16 et 17 décembre suivants devraient modifier le fonctionnement de l'Union : une première décision concerne la réforme financière, une seconde la réforme budgétaire.

- *Réforme financière*

Cette réforme doit renforcer la supervision financière à partir d'Autorités intégrées. Elle résulte de négociations entre les États, de compromis dans lesquels la France et l'Allemagne ont joué un rôle prédominant en raison de leurs poids dans l'ensemble européen. Un accord a été obtenu entre les États, la Commission et le Parlement européen afin de mettre en place à partir de janvier 2011 un double niveau de surveillance :

- Mise en place d'un Conseil du risque systémique, adossé à la BCE, chargé d'alerter les gouvernements et les autorités européennes en cas de déséquilibres macroéconomiques de nature à mettre en danger la stabilité financière. Ses avis ne seront pas contraignants. Son rôle est macro-prudentiel. L'idée est, par exemple, de prévenir la formation de bulles immobilières telles que celles qui sont à l'origine des difficultés des banques irlandaises et espagnoles.
- L'UE est dotée de trois autorités de supervision : l'Autorité bancaire européenne (ABE) établie à Londres, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) sise à Francfort, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) à Paris. Elles constituent le Système européen de surveillance financière, au rôle microprudentiel, jouant un rôle central dans la prévention et le traitement de la situation des banques en difficulté. Ces Autorités seront chargées de transcrire les directives européennes en termes techniques afin de parvenir à un ensemble unifié de règles, un « *common rule-book* ». Elles exerceront également des pouvoirs à l'égard des Autorités nationales de supervision (en France, Autorité des marchés financiers (AMF), Autorité de contrôle prudentiel (ACP)), réglant les différends entre superviseurs nationaux. Toutefois, à la demande du Royaume-Uni, il a été convenu que les États pourraient s'opposer aux décisions des

superviseurs européens si elles avaient un impact trop lourd sur les budgets nationaux.

- *Réforme budgétaire en vue de mettre fin aux déficits*

Cette réforme comporte aujourd'hui deux éléments :

- Le renforcement de la gouvernance économique : le Conseil européen a approuvé le rapport rédigé par Herman Van Rompuy, qui vise à élargir la surveillance des politiques, limitée jusque-là au budget et à la dette publique par le Pacte de stabilité, et à durcir le volet correctif. Les déséquilibres macroéconomiques, comme les bulles immobilières, les déficits extérieurs, les écarts de compétitivité, seront examinés par la Commission européenne. Des sanctions sous forme de dépôts bancaires bloqués pourront être imposées à titre préventif lorsqu'un pays s'engagera dans une voie le conduisant au déficit excessif. À la suite de ces propositions, une période de négociations s'est ouverte avec le Parlement qui devrait permettre à des mesures finales d'être adoptées, après amendements, à l'été 2011. Dès cette année, une coordination des budgets européens s'opérera *via* un « semestre européen » obligeant chaque État à soumettre son projet de budget à ses pairs entre le 15 et le 30 avril de l'année, l'adoption du budget au niveau national n'intervenant que six mois plus tard.
- Un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro : à la suite de la crise grecque, un Fonds européen de stabilité financière (FESF) avait été créé pour faire face à des crises de la dette publique... jusqu'en 2013. Ce Fonds est doté d'une capacité d'emprunt de 440 milliards d'euros auxquels s'ajoutent des contributions du FMI et de l'UE, soit au total 750 milliards d'euros²⁸⁶. La crise de l'Irlande, en novembre 2010, a exigé sa mise en œuvre rapide. Les menaces pesant sur d'autres pays ont entraîné la nécessité de le rendre permanent, au-delà de 2013. Le Conseil européen réunissant les 27 chefs d'État et de gouvernement le 16 décembre 2010 a donné son accord à un amendement de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union

²⁸⁶ *En janvier 2011, la Commission pour le compte de l'UE émettra 5 milliards d'euros d'obligations dans le cadre des 17,6 milliards destinés à l'aide de l'Irlande pour l'année 2011. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) lancera sa première émission fin janvier.*

européenne²⁸⁷ : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». L'Allemagne a renoncé à ajouter à ce texte une restriction selon laquelle cette aide ne serait activée qu'en dernier ressort, c'est-à-dire lorsqu'un État n'aurait plus accès aux marchés financiers. En revanche, elle a exigé de lier d'éventuels prêts à la mise en place d'un programme d'assainissement. Enfin, les ministres des Finances formuleront d'ici mars 2011 le contenu précis du futur mécanisme permanent de crise selon les principes arrêtés par un précédent Conseil en novembre 2010 : en échange de l'aide financière, le pays aidé doit mettre en place un vaste plan d'ajustement structurel, couplé à une éventuelle restructuration de la dette à laquelle participeront les investisseurs privés en cas grave d'insolvabilité. Des « clauses d'action collective » peuvent conduire les créanciers à voir se modifier les conditions de remboursement des dettes (rééchelonnement, *haircuts* sur les intérêts ou le principal...).

- *Les limites de ces aménagements*

Confronté aux difficultés d'une gestion intergouvernementale de l'UE, Tommaso Padoa-Schioppa avait affirmé : « faire coïncider une politique économique de l'Union avec un pouvoir de coordination des politiques nationales est une illusion parce que ce pouvoir, étant confié à ceux-là même qui doivent s'y soumettre, se révèle impossible... ». Illustre cette position le refus de contrôles et de sanctions automatiques pour les États en cas de non-respect des règles budgétaires et d'endettement en zone euro. Les gouvernements, sur la base d'un accord franco-allemand signé à la mi-octobre 2010 à Deauville, se réservent le dernier mot avant d'infliger des sanctions aux États. Autre exemple : les difficultés, les lenteurs, les attermoissements qui ont accompagné et accompagnent encore la mise en place du mécanisme permanent de gestion de crise de la dette. C'est ainsi que le sommet de Bruxelles des 16 et 17 décembre

²⁸⁷ *Sans toutefois supprimer l'interdiction en vertu de laquelle l'UEM et ses pays membres ne peuvent pas assumer les dettes d'autres États (règle de No Bail-out).*

2010 a semblé apporter des réponses insuffisantes aux questions posées par ce nouveau mécanisme de stabilisation : sa dimension n'a pas été précisée alors que la BCE souhaitait l'augmentation de ses capacités afin de rassurer les marchés financiers, la contribution du secteur privé à l'apurement de la dette n'a été que peu clairement organisée. De plus, l'approche progressive qui a consisté, en 2010, à s'occuper des pays surendettés l'un après l'autre, risque de diffuser l'inquiétude dans le monde financier – surtout si elle est encouragée par leur dégradation par les agences de notation, comme ce fut le cas pour l'Irlande (dette abaissée par Moody's de Aa2 à Baa1, soit cinq crans), le FMI s'interrogeant lui-même sur les capacités de remboursement de ce pays tout en signalant l'exposition des banques de l'Europe de l'Ouest, notamment allemandes, à sa dette ! Il semble que l'UE devrait intervenir plus tôt pour aider un pays en difficulté, sans attendre une crise de liquidité ou de solvabilité.

Dans ce cadre flou, incertain, tâtonnant de la gouvernance européenne, la BCE est apparue comme le recours le plus crédible pour stabiliser les marchés lors de la crise irlandaise fin novembre 2010. Acteur unique, elle a été capable de réponses rapides et claires aux inquiétudes des marchés devant la difficulté croissante des banques des États européens les plus fragiles à se procurer de la liquidité. Elle a annoncé aussi, le 2 décembre, le maintien au moins jusqu'en avril 2011 du dispositif de refinancement illimité des banques de la zone euro à taux fixe qui arrivait à échéance. Elle ne s'est pas lancée, comme la Fed, dans une politique d'achats massifs d'actifs, tout en restant présente sur le marché secondaire des titres d'État irlandais et portugais. Ces mesures ont contribué à la détente des obligations des pays périphériques comme cela avait déjà été le cas lors de la crise grecque, la BCE ayant racheté des titres publics de ces pays. Dès le début de la crise financière, en août 2007, et tout au long de son développement, elle a assuré l'alimentation des marchés en liquidités dans une situation de blocage du marché interbancaire. La BCE a aussi décidé, le 16 décembre 2010, l'augmentation de son capital, le portant de 5,76 à 10,76 milliards d'euros. Son bilan a, en effet, doublé depuis trois ans et elle s'est engagée dans de nouvelles activités en rachetant des titres de dette de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal à hauteur de 73,5 milliards fin 2010. Par ce doublement de son capital, la

BCE entend signaler aux hommes politiques que les rachats d'obligations qu'elle est obligée d'opérer ne sont pas sans risques. L'Allemagne et la France ont exprimé leur soutien, alors que les deux pays représentent à travers leurs banques centrales un tiers du capital de la BCE.

On constate bien la supériorité des décisions, en termes de rapidité et de transparence, d'un acteur indépendant sur les accords, en termes de compétence partagée entre États et Commission, qui doivent être votés par un Parlement, autrement dit la supériorité d'une décision fédérale sur une décision issue d'une coordination difficilement négociée.

L'accès au gouvernement économique

On peut déplorer l'incomplétude du traité de Maastricht, négocié lors d'une période de profonds bouleversements européens (fin de l'Union soviétique, réunification allemande) et propice à des changements structurels. Cette incomplétude a placé la zone euro en déséquilibre consubstantiel entre politique monétaire fédérale et politiques budgétaires nationales. Le budget peut donc être le moyen de progression vers un gouvernement économique, impliquant un véritable approfondissement de l'UE.

- *La voie du fédéralisme budgétaire*

La rationalité économique pousserait à l'adoption le plus rapidement possible d'un fédéralisme budgétaire, parallèle au fédéralisme monétaire : une institution gérerait de façon indépendante les budgets des pays de la zone euro. Autrement dit, le complément intégral du traité de Maastricht. Ce complément permettrait d'effectuer des transferts entre les régions pour faire face à des chocs asymétriques ou d'endetter la Fédération pour effectuer des investissements et éventuellement pour mener une politique de relance. Ces fonctions ne sont possibles que dans le cadre d'un budget significatif. L'actuelle faiblesse du budget européen²⁸⁸ témoigne du fait qu'une construction fédérale ne serait

²⁸⁸ *Un accord a finalement été obtenu entre Parlement et Commission sur le budget 2011, mais les trois principaux pays, Allemagne, Grande-Bretagne et France, ont*

probablement pas acceptée par les peuples à échéance envisageable. Elle serait ressentie comme le signe d'une dissolution des souverainetés nationales. Ces craintes de perdre la souveraineté seraient d'autant plus fortes que certains pays savent devoir être toujours les donneurs d'aide alors que d'autres la reçoivent. Déjà Otmar Issing écrivait récemment, à propos de la modification de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'UE : « L'abandon ou la limitation du principe de *No Bail-out* signifie une invitation à vivre au-dessus de ses moyens aux frais de tiers. Il en découle l'exigence de transformer l'Union monétaire en une Union de transfert. Il s'ensuivrait une modification du principe de l'Union monétaire »²⁸⁹. De son côté, Birgit Homburger, chef du groupe parlementaire libéral, déclarait qu'il fallait éviter un « *Länderfinanzausgleich* » au niveau européen, une transposition du système de péréquation financière entre *Länder* pauvres et riches.

À défaut de fédéralisme budgétaire immédiat, deux camps se dessinent pour mettre fin à l'alerte à la dette publique européenne actuelle et déboucher sur un dessein à plus long terme ; l'un prône la pure compétition, l'autre la solidarité, mais chacun se heurte à des limites.

- *La voie de la pure compétition*

L'hétérogénéité des pays de la zone euro par leurs cultures, leurs modèles sociaux, leurs niveaux de dépenses publiques, leurs langues ne permet pas l'organisation d'un État fédéral à l'américaine. Une telle diversité ne fait pas obstacle à une monnaie unique sous une double condition : très stricte discipline budgétaire (Pacte de stabilité renouvelé) et instauration d'une grande flexibilité économique. Cette solution peut être considérée comme punitive pour les pays imprudents à la suite d'écarts par rapport aux normes budgétaires et de dette publique définies par la collectivité. Ce manquement aux règles résulte soit d'une gestion des finances publiques impliquant des dépenses de fonctionnement excessives ou des avantages sociaux imprudemment

fait alliance pour geler jusqu'en 2020 le budget, sur l'argument selon lequel le budget européen ne peut s'exonérer de l'austérité générale.

²⁸⁹ Issing O., « *Danger pour la stabilité* », Frankfurter Allgemeine Zeitung, « *Faz Net* », 19 novembre 2008.

accordés, ou bien d'une substitution de la dette publique à l'endettement dans les domaines de l'immobilier ou du secteur bancaire. La punition vise d'abord les États à partir d'un Pacte de stabilité renforcé conduisant – lorsque le non-respect des normes est constaté – à des sanctions automatiques de diverses formes : amendes financières, privation pour leurs représentants du droit de vote au sein des institutions européennes, voire même exclusion d'un pays de l'UEM. Mais la sanction s'étend aussi aux citoyens. La flexibilité en présence de monnaies nationales se traduit par des dévaluations monétaires qui absorbent les différences de compétitivité, faisant disparaître notamment les écarts d'avantages sociaux. Ces dévaluations monétaires sont interdites en monnaie unique. La flexibilité doit donc porter sur les prix. Si un pays est en perte de compétitivité, le prix de ses actifs, de ses salaires, de ses pensions, de ses allocations doit baisser sinon en valeur absolue, du moins en valeur relative par rapport à ceux des pays plus compétitifs²⁹⁰. C'est à cette sorte de dévaluation interne qu'ont recours, même en valeur absolue, les pays aujourd'hui les plus touchés par la crise de la dette : la Grèce a baissé les salaires de ses fonctionnaires, l'Irlande son salaire minimum, l'Espagne envisage des mesures analogues. Dans cette optique, la punition doit s'étendre aussi aux créanciers considérés comme imprudents. La collectivité ayant jusqu'à présent payé pour la crise, une solution plus juste est recherchée ; c'est pourquoi le prochain mécanisme permanent de résolution de crise dans la zone euro prévoirait que les détenteurs de dettes assument une partie des pertes.

L'optique de pure compétition qui conduit à une voie punitive se heurte à des limites, tant au plan des États (comment rembourseraient-ils des dettes aggravées d'amendes-sanctions ?), qu'au plan des citoyens (faire payer les plus pauvres par la baisse des salaires les plus faibles n'entraînerait-il pas des mouvements sociaux ?). Même la restructuration-sanction des dettes publiques risque de provoquer un scénario à la Lehman Brothers. En Europe et dans le monde, le portefeuille des grands investisseurs institutionnels et des compagnies d'assurance est rempli de ces titres. Qui pourrait d'ailleurs le leur

²⁹⁰ *La seule échappatoire est la recherche de niches de compétitivité.*

reprocher ? Le placement en titres d'État n'était-il pas considéré comme un placement de bon père de famille ? Si leurs avoirs se trouvaient réduits, ces investisseurs devraient lever des capitaux dans l'urgence. Finalement, « croire qu'il est possible d'imposer une stabilité au moyen de seules règles, réglementations et sanctions bureaucratiques dans un pays avec des économies à plusieurs vitesses est une idée fausse²⁹¹ ». La situation serait d'autant plus mal ressentie dans une Europe se punissant par des restrictions alors que les États-Unis, à l'origine de la crise, continuent à pratiquer la relance. Pourquoi cette différence, qui n'est explicable ni par la croissance (plus faible en Europe), ni par le taux de chômage voisin (autour de 10 %), ni par le taux d'endettement public (78 % aux États-Unis, et 84 % en zone euro) ?

- *La voie de la solidarité budgétaire*

La seconde optique souhaiterait développer la voie de la solidarité des pays européens les plus solides au profit des plus fragiles. Elle permettrait d'imposer des contraintes et des pertes gérables aux États et aux investisseurs obligataires, en contrepartie d'aides plus généreuses. Ceci supposerait un Fonds monétaire européen qui proposerait aux pays en difficulté des conditions décentes pour redresser leurs comptes. Or, le FESF, tel qu'il a été pérennisé, risque d'étouffer les pays qui y ont recours en les contraignant à rembourser trop vite et avec des taux trop élevés, sous condition de réduction de déficits budgétaires qui empirent leur situation. Il est dans l'intérêt même des pays forts de se montrer plus généreux afin que la zone euro se stabilise. La solidarité budgétaire peut s'exprimer notamment par la gestion collégiale de budgets nationaux ou par l'émission d'une dette européenne.

La gestion collégiale de budgets nationaux permettrait de définir une conception et des procédures communes en matière de pilotage des politiques budgétaires nationales. La procédure nouvelle du « semestre européen », décidée en 2010, va dans ce sens, mais son application demande à être observée. S'il s'agit, sous couvert de cet examen, de décréter ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, ce serait un moyen

²⁹¹ *Joschka Fischer, interview dans Le Figaro, 13 décembre 2010.*

d'entrer dans un scénario d'intégration budgétaire. S'il s'agit d'observations, de mises en garde, se trouverait mise en place une simple gestion collégiale des politiques budgétaires. Deux mesures renforceraient cette méthode : l'harmonisation des calendriers budgétaires pour établir la comparaison des différents budgets et l'évaluation publique des budgets impliquant une analyse des convergences ou divergences entre États membres.

La gestion collective de la dette de l'Eurozone permettrait d'éviter la segmentation actuelle des marchés nationaux d'obligations. Dans un premier temps, le FESF qui, actuellement, peut seulement prêter des fonds aux États en difficulté en empruntant lui-même sur les marchés, pourrait leur acheter leurs dettes. Mais un projet plus vaste a été présenté par le président de l'Eurogroupe : il souhaite le lancement d'euro-obligations afin de créer en Europe un marché homogène d'obligations d'État, comparable à celui des États-Unis. Ces euro-obligations constitueraient un instrument qui permettrait aussi de contrer le comportement parfois irrationnel des marchés. Soutenu par le Luxembourg, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ce projet se heurte au refus de la France et de l'Allemagne, les deux principaux pays qui ont les taux d'intérêt les plus bas et craignent d'apporter leur garantie à une dette européenne se substituant à la dette d'un pays plus faible. Ce dernier bénéficierait de taux plus favorables que s'il présentait sur les marchés sa dette nationale, mais les pays les plus solides redoutent de payer plus cher pour leur propre dette. La proposition ne vise cependant pas à mutualiser la totalité de la dette des États membres de la zone euro, mais à déterminer un pourcentage mutualisé de cette dette afin de permettre un allègement des taux d'intérêt sur cette fraction, le reste de la dette étant soumise au verdict des marchés.

Une étape suivante pourrait être poursuivie : l'intégration des dettes nationales, qui disparaîtraient au profit d'une dette publique européenne. Une agence chargée d'émettre la dette des pays participant au mécanisme adopterait le même modèle que celui déjà établi en matière de politique extérieure. La mise en place d'un instrument de gestion de l'endettement public des États finirait par encadrer les politiques

budgétaires nationales ; la responsabilité du calage des finances publiques de chacun des États membres se trouverait transférée au niveau communautaire ; un vote du Parlement européen lierait les États. Cette réforme conduirait à une vraie construction politique à un moyen terme encore peu prévisible.

Mais le succès de la voie de la solidarité implique une condition nécessaire : la création de convergences macroéconomiques au sein de l'Eurozone. L'entrée dans l'Union économique et monétaire avait entraîné un rapprochement des taux d'inflation (2 %), des taux de déficits publics par rapport au PIB (3 %), des taux de dette publique par rapport au PIB (60 %) et des taux directeurs des banques centrales pour conduire au taux unique de 3 %. Mais, après l'adhésion à la zone euro, un relâchement général a pu être constaté. L'euro a bousculé les industries, les flux de capitaux, les banques, les mécanismes des prix, les balances des paiements sans que la gouvernance européenne puisse intervenir, canaliser les mouvements. Des divergences entre les économies se sont multipliées.

Finalement, entre le modèle de la fédération et celui de la compétition, la place d'un gouvernement économique est à inventer, fondé sur la solidarité entre États, sous condition d'un effort de convergence. Le plan pour l'emploi et la croissance, baptisé « UE 2020 », prévu par les dirigeants de l'UE devrait orchestrer cette convergence afin d'éviter notamment le *dumping* fiscal ou social, source de déséquilibres internes qui menacent la stabilité de l'euro.

- *Le volet politique*

« Vers un gouvernement économique » implique un volet politique, incluant une évolution des institutions existantes qui les différencierait nettement sans donner l'impression de renforcer le rôle des unes ou des autres, en essayant d'éviter l'opposition entre cadres géographiques – entre les Vingt-Sept et les Dix-Sept – et en contournant celle entre intégration et coordination des politiques.

Concrètement, un rôle croissant serait donné au Conseil européen (les Vingt-Sept), sous la direction de son président Herman Van Rompuy. Il assumerait un *leadership* en matière macro-économique, faisant évoluer de façon pragmatique la gouvernance de l'UE vers un véritable gouvernement économique. La préparation des instruments nécessaires au fonctionnement de l'UE et à son évolution serait assurée par l'Eurogroupe (les Dix-Sept) en relation avec la BCE et le Conseil du risque systémique, déjà en charge de la surveillance macroprudentielle²⁹². Un Conseil d'analyse économique sur le modèle du *Council of Economic Advisors* américain apporterait son expertise. Dans l'immédiat, le Conseil européen serait en charge de l'harmonisation des processus et calendriers budgétaires des pays adhérents, afin d'associer aux débats budgétaires les Parlements nationaux, le Parlement européen, la Commission et le Conseil ECOFIN. Le Conseil européen aurait à renforcer la supervision macroéconomique de l'UE en intégrant celle de l'endettement privé et des balances des paiements courants (ce qui pose des problèmes de compétitivité relative). Il devrait aussi définir un cadre d'action pour rapprocher les fiscalités, et, à plus longue échéance, établir une stratégie extérieure commune en matière économique tout en adoptant une représentation commune des pays adhérents à l'UE.

Le rôle de la Commission, quant à elle, est essentiel pour produire une réglementation efficace. Elle devrait prendre un rôle accru pour relancer la stratégie de Lisbonne visant à améliorer la compétitivité à partir d'investissements dans l'éducation, l'innovation, les infrastructures. Les initiatives technologiques conjointes (ITC) doivent être développées, devenant le fer de lance d'une politique industrielle européenne. Concrètement, la Commission aurait à définir des objectifs d'accroissement de l'investissement dans les dépenses publiques des États membres.

²⁹² Jamet Jean-François, « Un gouvernement économique européen », Questions d'Europe n°168, Fondation Robert Schuman, 26 avril 2010, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-167-168-fr.pdf

La mise en place d'un gouvernement économique suppose l'existence d'une communauté unie politiquement, impliquant donc de poser les bases d'un accord politique susceptible de réunir l'assentiment des parties prenantes (en particulier les citoyens et leurs représentants au Parlement européen, les États membres réunis au sein du Conseil européen et le Conseil des ministres ainsi que la Commission). L'accord franco-allemand conclu au sommet de Deauville des 18 et 19 octobre 2010 offre la pierre d'angle à partir de laquelle on peut espérer que les Vingt-Sept poursuivent le processus de réforme du pilotage des politiques budgétaires selon les travaux du groupe Van Rompuy.

Les chefs d'État et de gouvernement de l'Allemagne et de la France se sont efforcés de tirer les leçons de la crise et tentent de réduire leurs désaccords initiaux. La France, après avoir été réticente, admet l'intervention du FMI dans les crises, mais a obtenu la non-automaticité des sanctions, qui restent entre les mains, au cas par cas, du Conseil européen. L'Allemagne a fini par accepter la nécessité d'une certaine solidarité budgétaire conduisant à une révision du traité fondateur de l'Union économique et monétaire, en exigeant une base juridique incontestable susceptible d'être démontrée à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, intransigeante sur les termes juridiques²⁹³. La France et l'Allemagne conservent cependant des postures différentes en raison de leur organisation politico-administrative, du cadre souhaité de leurs discussions et décisions, de leurs politiques économiques. Le processus de décision peut être plus rapide en France en raison de son aspect hiérarchisé, le chef de l'État rendant les arbitrages en dernier ressort ; il est plus lent en Allemagne, où la chancelière joue le rôle de médiatrice entre des points de vue divergents. De plus, le gouvernement français souhaitait un renforcement de l'Eurogroupe comme organe de préparation des décisions des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro alors que l'Allemagne, au sein des Vingt-Sept, pense bénéficier de l'appui de la Scandinavie, des pays de l'Europe centrale, voire du

²⁹³ *La Cour constitutionnelle de Karlsruhe refuse de reconnaître la supériorité des normes communautaires sur la Constitution allemande, alors qu'en France, la Constitution a été modifiée lorsque des cas d'incompatibilité de la Constitution avec des normes communautaires se sont présentés.*

Royaume-Uni. En ce qui concerne les politiques économiques, la France a regretté que l'Allemagne ait adopté une politique d'austérité budgétaire alors que la situation de ses finances publiques l'autorisait à mener une politique apportant plus de relance à l'Europe.

La crise de l'euro aura démontré que sa maîtrise à terme dépend de l'entente au sein du couple franco-allemand, *leader* de la croissance européenne. Les efforts de convergence doivent être menés par les deux pays. Dans cette voie, des rapprochements des fiscalités et du droit du travail commençaient à être envisagés fin 2010. Un accord entre positions sur les déficits budgétaires est à rechercher : certes, il est nécessaire de réduire les déficits, mais cette réduction doit être cadencée sur un horizon de moyen terme variant selon les pays et associée à des ajustements structurels ainsi qu'à des mesures de croissance à moyen terme.

Les problèmes budgétaires et de dette conduisent ainsi à démontrer la nécessité d'une entente entre les deux pays européens en charge de la croissance économique et même à se souvenir d'une déclaration du chancelier Kohl, le 6 novembre 1991 devant le Bundestag : « On ne peut pas le dire assez. L'Union politique est le complément indispensable à l'Union économique et monétaire. L'Histoire récente, et pas seulement celle de l'Allemagne, nous enseigne qu'il est aberrant d'imaginer à la longue une Union économique et monétaire sans une Union politique ».

L'ALLEMAGNE ET LA GOUVERNANCE DE L'EURO

HENRIK UTERWEDDE

La crise de l'Union monétaire européenne, suite à la crise de la dette en Grèce, a révélé les failles et les lacunes de l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM). Devant la nécessité de réagir dans l'urgence et de renforcer la gouvernance de la zone euro, sont apparues des divergences entre l'attitude allemande et celle de ses partenaires, notamment la France. Comme cela avait déjà été le cas lors de la crise financière internationale en 2008, la position allemande a été attentiste, hésitante, en retrait des événements, provoquant des interrogations sur son engagement européen. « Mais qu'arrive-t-il aux Allemands ? » s'est demandé l'économiste Élie Cohen, caractérisant la gestion de la crise des autorités allemandes en 2010 comme « atermoiements permanents, initiatives à contretemps, déclarations brutales suivies de replis élastiques. Le résultat ? Une crise grecque qui s'étend aux pays périphériques, une crise des dettes souveraines qui devient crise de l'euro et débouche sur une crise du projet européen »²⁹⁴.

Au-delà de la question de l'aide financière en faveur de la Grèce et d'autres pays en difficultés budgétaires, c'est l'attitude allemande concernant la gouvernance de la zone euro qui s'est trouvée au centre des critiques. Cette problématique avait été la question centrale non réglée, ou insuffisamment, lors de la préparation et de la création de l'UEM. Il n'était donc pas surprenant qu'elle resurgisse lors de la crise récente, et avec elle, l'éternelle pomme de discorde franco-allemande, qui avait toujours donné lieu à un dialogue de sourds entre les revendications françaises régulièrement réitérées d'un « gouvernement économique » et les refus allemands d'ouvrir la discussion sur ce sujet.

Pourquoi ces controverses ont-elles été largement relayées par les médias ? Pourquoi ont-elles pris un ton si vif, avec une forte dose de soupçons et reproches réciproques, allant jusqu'à mettre en cause

²⁹⁴ Cohen Élie, « Mais qu'arrive-t-il aux Allemands ? », *Telos.eu*, Note électronique, 22 décembre 2010 (www.telos-eu.com/fr/node/1928/print).

l'engagement européen de l'Allemagne²⁹⁵ et reprocher à la France de saper le pacte fondateur de l'euro ? En réalité, les positions des uns et des autres ne reflétaient pas seulement l'avis des gouvernements en place mais aussi de fortes divergences de choix collectifs et de préférences politiques, si bien qu'Angela Merkel, comme Nicolas Sarkozy, a pu se sentir légitimée et même mandatée par ses électeurs quant à sa politique européenne. Ces différentes positions sont donc l'expression de visions nationales de l'Europe économique et monétaire qui continuent à se distinguer de part et d'autre du Rhin.

Pour bien comprendre l'approche allemande et ses motivations profondes, il nous semble donc important de revenir dans un premier temps sur la vision allemande de l'Union économique et monétaire, vision largement tributaire du modèle économique et social allemand d'après-guerre et qui s'oppose à la vision française. Néanmoins, la politique allemande a évolué tout au long de la crise. On peut donc se demander, et ce sera l'objet d'un deuxième point, si cette crise n'a pas fait bouger les lignes, obligeant le gouvernement allemand et ses partenaires à préciser leurs visions, à lever certains tabous et à chercher de nouveaux compromis. Enfin, les controverses suite à la crise grecque, loin de constituer des affrontements stériles et des polémiques sans issue, peuvent être considérées comme inévitables : devant l'interdépendance étroite entre nos économies, il est indispensable de mener un débat de société à l'échelle européenne sur les priorités et les choix collectifs. Ceci renvoie aussi clairement à la nécessité d'une sortie de la crise par le haut, en renforçant l'Union politique.

²⁹⁵ *Un petit échantillon* : « L'Allemagne veut-elle encore de l'Europe ? », La Croix, 15 décembre 2010 ; Bourlanges J.L., « L'Allemagne ne croit plus à l'Europe fédérale », L'Expansion, 21 décembre 2010 ; « Pourquoi l'Allemagne n'est plus en phase avec l'Europe », www.latribune.fr, 18 décembre 2010 ; « L'Allemagne contre l'Europe ? », Le Nouvel Observateur, n° 2376, 20 mai 2010 ; « Angela Merkel, la chancelière comptable de l'Europe », Le Monde, 1^{er} avril 2010 ; « L'incompréhensible stratégie de Mme Merkel, 'Madame Nein' », Le Monde, 26 mars 2010 ; « Tentation solitaire », Libération, 26 mars 2010.

Contre le gouvernement économique, l'empire des règles ?

Loin de vouloir tourner le dos à l'Europe pour se re-nationaliser, la politique allemande, tout au long de la crise monétaire, a été guidée par une certaine vision de l'Europe économique en général et de l'Union monétaire en particulier. Selon cette vision, empreinte de la doctrine de l'ordolibéralisme²⁹⁶ et conforme au choix collectif du référentiel de l'économie sociale de marché, l'Union européenne doit être avant tout un acteur de régulation, doté d'un cadre réglementaire économique et monétaire et de règles communes (concernant la concurrence, les aides d'État, la stabilité budgétaire, etc.). En revanche, elle devrait s'abstenir de toute politique discrétionnaire. Cette vision se distingue de l'optique française, selon laquelle l'UE doit être un acteur de politique économique qui n'hésite pas à intervenir dans un certain nombre de domaines et qui doit disposer d'institutions et d'instruments adéquats lui permettant de remplir ce rôle.

Pour un cadre réglementaire européen

Il n'est donc pas surprenant que pendant longtemps, l'Allemagne se soit bien accommodée d'une intégration européenne « incomplète ». Souscrivant aux politiques régulatrices européennes (marché intérieur, concurrence, etc.), tout en essayant d'influencer ces politiques dans un sens favorisant la concurrence et le libre-échange, elle n'a pas vu l'intérêt de politiques plus spécifiques et discrétionnaires, dont elle a semblé craindre qu'elles puissent aller à l'encontre des intérêts allemands, soit en alourdissant le fardeau financier, soit en adoptant des orientations contraires aux préférences allemandes, soit encore en renforçant un interventionnisme économique au niveau européen rejeté par l'Allemagne. C'est pourquoi les propositions réitérées de la France en faveur de politiques européennes plus actives dans les domaines

²⁹⁶ Cf. *Commun Patricia (dir.)*, L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003 ; *Uterwedde Henrik*, « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », Regards sur l'économie allemande, n° 91, mai 2009, pp. 23-30.

commercial, technologique ou industriel ont généralement été reçues avec réticence, pour ne pas dire avec hostilité, de la part des gouvernements allemands²⁹⁷.

À cela s'ajoutent des préférences collectives différentes de celles de la France quant aux objectifs de la politique économique. Pour les acteurs allemands de l'après-guerre, sortant de deux hyper-inflations, de l'échec de la République de Weimar et de la dictature sanglante du nazisme, la stabilité constituait un objectif prioritaire. Par ailleurs, le terme de « stabilité » a une signification qui va bien au-delà de la stabilité des prix ou de la stabilité budgétaire : il englobe également la stabilité du régime politique et du système social. Cette quête de la stabilité, parfois obsessionnelle, s'oppose à une approche française qui met davantage l'accent sur la nécessité de la croissance, source de développement, d'emploi et de progrès.

Longtemps hésitante à abandonner le Mark allemand, symbole de sa réussite économique, mais aussi du modèle de la *Soziale Marktwirtschaft*, l'Allemagne a fini par accepter la construction de l'Union monétaire européenne après la chute du mur et l'unification allemande. Pour les Allemands, il s'agissait d'un pas décisif mais aussi très difficile, car nombreuses étaient les craintes que l'Allemagne abandonne ainsi la base de sa réussite extraordinaire d'après-guerre qui avait fait du Deutsche Mark la monnaie de référence en Europe. Pour surmonter ces craintes et garantir que le futur euro soit une monnaie aussi solide que le Mark, le gouvernement allemand a imposé à ses partenaires des conditions strictes, considérées comme primordiales et obligatoires : l'indépendance de la future Banque centrale européenne (suivant le modèle de la *Bundesbank*), son attachement prioritaire à l'objectif de stabilité, la responsabilité strictement nationale pour honorer les dettes souveraines (clause du *No Bail-out*). Plus tard avait été ajouté le pacte de stabilité, reposant sur des critères chiffrés (concernant notamment le déficit public

²⁹⁷ Sur ces propositions et leur justification, voir Uterwedde Henrik, « Welche Vision(en) für die europäische Wirtschaft ? Französische und deutsche Ansätze », in : Albertin Lothar (Hrsg.), Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union, Tübingen: Narr Francke Attempto, 2010, pp. 133-147.

et le montant de la dette publique) et assorti de sanctions en cas de violation par un pays membre, sanctions de préférence automatiques et non soumises aux tractations politiques.

Ce dispositif cherchait à transposer au niveau européen le modèle allemand d'après-guerre et, selon le mot du ministre des finances de l'époque, Theo Waigel, « exporter notre culture de stabilité en Europe ». On y retrouve notamment le souci de soustraire la poursuite de l'objectif considéré comme vital en Allemagne, à savoir la stabilité des prix et des finances publiques, aux arbitrages politiques, par peur que ces derniers puissent jouer en faveur de choix contraires. Une telle attitude ne pouvait que se heurter à l'approche française qui, dans la tradition républicaine, postule que la politique peut et doit légitimement agir sur l'économie, et qui a du mal à accepter l'abandon des instruments essentiels de la politique économique au profit de règles abstraites et d'organismes indépendants.

Il n'empêche que ce dispositif constitue ce que tous les gouvernements allemands successifs, au-delà des lignes partisans, ont considéré jusqu'à ce jour comme un véritable pacte fondateur de l'Union monétaire²⁹⁸. Toute initiative susceptible de relativiser ce pacte fondateur, voire de le modifier, est vue de manière extrêmement critique et déclenche immédiatement des réflexes défensifs.

Refus du gouvernement économique

On comprend dès lors que les revendications réitérées par la France depuis le début de l'Union monétaire de mettre en place un « gouvernement économique » censé assurer une coordination des

²⁹⁸ *Un sondage récent révèle que l'attachement à la stabilité reste largement majoritaire. À la question « Selon vous, faut-il que la BCE continue d'avoir pour principale mission de lutter contre l'inflation et la hausse des prix ? », 69 % des Allemands répondent oui (contre 49 % seulement des Français) ; 31 % seulement des Allemands (Français : 51 %) veulent que la BCE « ait pour principale mission de favoriser la croissance économique ». Ifop, Regard croisé France/Allemagne sur la dette publique et la situation économique en Europe, résultats détaillés, sondage réalisé pour la Fondation Jean Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert, Paris, 16 décembre 2010, p. 39.*

politiques budgétaires des gouvernements de la zone euro²⁹⁹, se soient toujours heurtées à un refus ferme côté allemand. Officiellement, on estimait que les mécanismes de concertation existants étaient suffisants, et qu'il n'y avait nul besoin de les institutionnaliser ou de les renforcer. Mais derrière cet argument se cachait non seulement la crainte de voir un « gouvernement économique » porter atteinte à l'indépendance de la BCE, mais aussi le soupçon que l'objectif de cette proposition était de miner le contrat fondateur de l'Union monétaire esquissé ci-dessus. Les responsables allemands craignaient donc en réalité que les propositions d'un « gouvernement économique » visent une modification de l'équilibre institutionnel au profit d'une ingérence dans, ou d'une pression politique sur, la politique de la BCE, ce qui aurait pu conduire à une politique économique moins attachée à la stabilité. On a donc craint que le pacte fondateur de l'UEM mentionné précédemment se retrouve vidé de son contenu par ces propositions. Le problème est que ces suspicions ont été constamment nourries par les critiques répétées de la BCE, de son statut et de sa politique de la part des plus hauts responsables politiques en France³⁰⁰.

Le débat sur cette question a été compliqué par le fait qu'au cours des dernières années, l'expression « gouvernement économique » a été utilisée avec plusieurs acceptions différentes par la partie française³⁰¹. Mais ce terme de « gouvernement » a été utilisé à mauvais escient car il laissait supposer qu'il s'agirait de mettre en place une institution dotée de véritables compétences pour adopter des décisions politiques contraignantes. Cela ne pouvait que renforcer les réticences allemandes,

²⁹⁹ À titre d'exemple, cf. Le gouvernement économique de la zone euro. Rapport du groupe présidé par Robert Boyer, Paris, Commissariat général du Plan/La Documentation française, 1999.

³⁰⁰ Parmi les déclarations de hauts responsables français allant dans ce sens, citons celle de Ségolène Royal pendant la campagne électorale plaçant pour un contrôle politique de la BCE, ou celle de Nicolas Sarkozy à la même époque, critiquant que la seule stabilité figure comme objectif de la BCE. Voir Moore Nils, « Eine Wirtschaftsregierung für Europa? », RWI Positionen n 41, 20 décembre 2010, p. 9 (www.rwi-essen.de/positionen).

³⁰¹ Ces différentes variantes sont dégagées par Howarth David J., « Making and Breaking the Rules: French policy on EU 'gouvernement économique' », Journal of European Policy 14 (7), 2007, pp. 1061-1078.

alors que, dans ses diverses acceptions (pas très explicites à cet égard) il s'agissait tout au plus d'une concertation de type intergouvernementale, donc assujettie au principe d'unanimité. Il serait donc plus approprié de parler de « gouvernance »³⁰². Le contenu précis du « gouvernement économique » était par ailleurs flou. Faut-il le comprendre comme un meilleur pilotage macro-économique, afin d'assurer un « *policy mix* » optimal entre la politique monétaire (Banque centrale européenne) et les politiques budgétaires (gouvernements nationaux), par un dialogue entre la BCE et l'Eurogroupe (les ministres des finances de la zone euro) ? Il s'agissait là de la version initiale de la proposition française, visant à créer de meilleures conditions macroéconomiques pour la croissance européenne³⁰³. Ou bien correspond-il à une impulsion politique afin de répondre aux crises ? Dans ce cas, il s'agirait de réunions institutionnalisées des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, comme l'a suggéré Nicolas Sarkozy en octobre 2008. La coordination respecterait-elle l'indépendance de la BCE, ou viserait-elle à « encadrer » cette dernière par la politique des gouvernements, comme le craignent bon nombre d'Allemands ? Quelles seraient les politiques visées, selon quelle méthode (intergouvernementale, communautaire avec majorité qualifiée), et avec quel degré de contrainte ?

Toutes ces incertitudes entourant le débat n'ont pas incité les gouvernements allemands successifs à s'ouvrir à une coordination plus étroite en matière de politique économique. Aux revendications d'un gouvernement économique version française, l'Allemagne a opposé son approche fondée sur une régulation par la BCE et le pacte de stabilité et de croissance avec des objectifs chiffrés et des sanctions en cas de non-respect, suffisante selon elle pour éviter tout dérapage dans la politique budgétaire des pays membres de la zone euro.

³⁰² Cf. Kauffmann Pascal, Uterwedde Henrik, La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro. À la recherche de la convergence perdue, Paris, Ifri, juillet 2010 (<http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6135>).

³⁰³ Cf. *l'argumentation dans* La politique économique de la France. Rapport économique, social et financier, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris, 1998, pp. 16-20 et 1999, pp. 45-55.

Vers un gouvernement économique, version allemande ?

Le problème est que ce dispositif n'a justement pas été capable de prévenir ces dérapages, ni la crise actuelle. Non seulement la crise grecque est du type même que le pacte était censé prévenir ; mais la crise a menacé aussi des États qui s'étaient conformés aux règles du pacte³⁰⁴. Le gouvernement allemand a lui-même contribué à la perte de crédibilité du mécanisme préventif quand, en situation de non-respect du pacte de stabilité en 2003, il a tout fait, avec l'aide active de la France qui se trouvait dans la même situation, pour que la procédure de sanction ne soit pas déclenchée. Donnant ainsi un mauvais exemple, il n'a certainement pas contribué à crédibiliser le pacte de stabilité et de croissance ; par la suite, les mécanismes préventifs n'ont plus joué leur rôle.

Les infléchissements sous l'effet de la crise

À cela, il faut ajouter que devant l'urgence du défaut de paiement souverain de la Grèce, il a fallu adopter précipitamment des actions de sauvetage non prévues par les traités. Un autre principe fondateur considéré comme essentiel par l'Allemagne est alors entré en jeu : la responsabilité strictement nationale de chaque pays devant ses dettes souveraines et l'interdiction d'effectuer des transferts (principe de *No Bail-out*). La politique du gouvernement Merkel s'est appuyée sur ce principe pour bloquer pendant longtemps les actions de soutien financier. D'une part, le gouvernement craignait que les contribuables allemands doivent payer la facture d'un pays ayant violé de façon flagrante le pacte de stabilité, ce qui était difficilement admissible aux yeux de l'opinion publique. D'autre part, il n'a pas voulu affaiblir le pilotage des marchés financiers, et notamment l'incitation à limiter l'endettement souverain par la menace d'une majoration des taux d'intérêts en cas d'endettement excessif. Si ces arguments pouvaient se justifier au nom du principe de prévention, l'intransigeance puis les hésitations du gouvernement Merkel

³⁰⁴ Cf. Kauffmann Pascal, Uterwedde Henrik, op. cit., p. 20.

ont paru décalées par rapport aux exigences du moment (l'urgence d'un plan de sauvetage européen) et ont suscité de nombreuses critiques pour n'avoir pas su adopter une véritable gestion de crise³⁰⁵.

Seules la pression de la crise et la nécessité de parer au risque d'éclatement de l'Union monétaire ont fait évoluer l'attitude allemande. Le 2 mai 2010, le gouvernement allemand, après de longues hésitations, a fini par concéder un plan de sauvetage européen d'urgence pour la Grèce à hauteur de 110 milliards d'euros. Devant l'urgence de la situation, elle a approuvé le 10 mai, au Conseil européen, la création d'un mécanisme européen de soutien financier destiné à prévenir toute nouvelle crise. Certes, le gouvernement allemand a assorti ces concessions de conditions strictes : demande de contreparties à la Grèce par le biais d'un plan d'austérité, participation du FMI à l'opération, durcissement du pacte de stabilité et des sanctions prévues et enfin introduction d'une véritable surveillance budgétaire préventive. Il n'en demeure pas moins que l'Allemagne a accepté *de facto* une lecture moins rigide du principe de *No Bail-out*, qu'elle continue pourtant à défendre âprement. En revanche, la proposition d'émettre des *eurobonds* qui, en mutualisant les risques des pays de la zone euro, permettraient aux pays en difficulté d'emprunter à de meilleures conditions (parce qu'ils éviteraient la « prime de risque » pesant sur eux), a été rejetée par l'Allemagne. Fidèle au principe de la responsabilité nationale face aux dettes nationales et à son refus de tout *Bail-out*, elle redoute de devoir payer plus cher ses propres crédits et de perdre beaucoup d'argent en subventionnant *de facto* les emprunts des pays en difficulté. En outre, elle estime que l'émission d'*eurobonds* affaiblirait les signaux des marchés à destination des pays de la zone euro : l'endettement excessif serait alors pénalisé par des conditions de prêt plus exigeantes.

Mais la question de fond demeure : l'Union économique et monétaire peut-elle, ou doit-elle, comporter des mécanismes de transferts financiers, voire de péréquation financière, au-delà des fonds structurels existants ? L'Allemagne y est toujours catégoriquement opposée, de peur

³⁰⁵ Par exemple, Pisani-Ferry Jean, « Alle müssen aus der Krise, lernen – auch Deutschland », Handelsblatt, 22 avril 2010, ou Cohen Élie, op. cit.

d'être amenée à subventionner à fonds perdu les dérives financières de certains pays partenaires. Mais elle a été contrainte d'admettre, non sans mal, qu'il était indispensable de doter l'UEM d'un mécanisme de soutien financier, non seulement pour empêcher un éclatement de l'union monétaire mais aussi pour sauvegarder les intérêts allemands. En effet, l'Allemagne, forte des excédents de sa balance courante, est l'un des premiers pays créanciers en Europe. Les banques et assurances allemandes détiennent des montants considérables d'obligations des pays européens à problèmes ; elles seraient donc directement menacées par le défaut de paiement éventuel d'un de ces pays. En vérité, et c'est encore difficilement admis, nous nous trouvons donc déjà dans une zone d'interdépendance mutuelle mais aussi de responsabilité mutuelle en ce qui concerne les problèmes de chacun des membres, et, « quand nous sauvons la Grèce nous nous sauvons aussi en partie nous-mêmes³⁰⁶ ».

En outre, fidèle à sa démarche traditionnelle, le gouvernement allemand a assorti son « oui » au mécanisme d'aide financière de revendications visant un renforcement du pacte de stabilité et de croissance. Il s'agit notamment de renforcer le volet préventif, en instaurant une évaluation des projets de budget nationaux « en amont » afin de détecter les incohérences ou les dérives éventuelles, et en modifiant le système des sanctions en cas de violation du pacte de stabilité et de croissance³⁰⁷.

Une approche allemande plus offensive

Enfin, le gouvernement Merkel a aussi fini par admettre l'utilité d'une meilleure coordination des politiques économiques, afin de favoriser une meilleure convergence économique entre les pays européens, notamment dans le domaine de la stabilité et des réformes structurelles. L'expression « gouvernement économique » n'est donc plus taboue, même si elle suscite toujours des réserves. Après l'avoir d'abord situé au

³⁰⁶ Münchrath Jens, « Die müde Europäerin », Handelsblatt, 7-8 janvier 2011, p. 9.

³⁰⁷ Le mécanisme d'évaluation des projets de budget par la Commission a été instauré sous le nom de « semestre européen » et s'applique depuis janvier 2011 ; quant aux sanctions renforcées, elles ne seront pas automatiques comme l'Allemagne l'avait souhaité mais se déclencheront désormais plus facilement.

niveau de l'UE27, Angela Merkel s'est ensuite partiellement alignée sur la position française qui le définissait comme la réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro. Pourtant, une analyse minutieuse montre que les divergences franco-allemandes persistent. La définition restrictive du « gouvernement économique » par le gouvernement allemand apparaît dans la déclaration franco-allemande du 18 décembre 2010 intitulée « Renforçons le gouvernement économique européen », qui parle bien d'un renforcement du gouvernement économique et de la coordination des politiques économiques, mais qui se limite ensuite au renforcement du pacte de stabilité, à la surveillance des déséquilibres macro-économiques, aux sanctions et au mécanisme anti-crise en cas de problèmes de dette souveraine³⁰⁸. De même, le ministre fédéral allemand des Finances Wolfgang Schäuble se prononce pour une meilleure coordination des politiques économiques qu'il associe à « une coordination modérée sur le plan fiscal, afin d'éviter les distorsions de concurrence », ainsi qu'à une surveillance mutuelle des problèmes structurels de compétitivité³⁰⁹.

Il semble que le gouvernement allemand tente actuellement de sortir de sa posture défensive sur le « gouvernement économique », en assumant désormais l'expression tout en tentant de lui donner une interprétation « à l'allemande ». C'est ce que laisse penser la dernière initiative d'Angela Merkel, proposant à ses partenaires européens un « pacte de compétitivité » de la zone euro destiné à coordonner plus étroitement les politiques économiques des pays membres. Ce pacte, qui est vu du côté allemand comme un préalable à l'acceptation par l'Allemagne du renforcement du Fonds européen de stabilité financière, se veut une concrétisation du « gouvernement économique ». Il propose une coordination (de type intergouvernementale) des politiques économiques visant à améliorer la compétitivité des pays membres, ce qui touche notamment les réformes de la fiscalité, de la formation des salaires, de l'âge de départ à la retraite ou de l'instauration de dispositifs nationaux

³⁰⁸ *Il est intéressant de constater que dans la version allemande, on parle de « coopération » et non de « gouvernement économique » ; voir : <http://www.france-allemande.fr/Die-europaische.5766.html>*

³⁰⁹ *Discours du Ministre fédéral des finances Dr. Wolfgang Schäuble prononcé à l'Université de Paris-Sorbonne, 2 novembre 2010.*

assurant la réduction de l'endettement (selon le modèle allemand du « frein à la dette » (*Schuldenbremse*) limitant tout nouvel endettement public à partir de 2016). Dans ces domaines, l'Union européenne n'a pas de compétences propres. Il semble que la chancelière se soit concertée avec le président Sarkozy sur le principe d'un tel pacte mais début février 2011, de nombreuses questions restaient encore en suspens (domaines concernés, gouvernance, rôle de la Commission européenne, degré de contrainte, etc.).

La réaction critique aux propositions franco-allemandes montre que de nouveaux débats et controverses sont à prévoir quand il s'agira de concrétiser la démarche d'une meilleure coordination politique et d'aborder les points sensibles quant à la portée, au contenu et aux limites du « gouvernement économique »³¹⁰, d'autant plus que l'opinion publique allemande reste sceptique vis-à-vis des bienfaits d'une telle coordination³¹¹.

³¹⁰ Voir pour les réactions critiques « Défense de l'euro : L'Allemagne impose son rythme et ses vues », www.lesechos.fr, 31 janvier 2011 ; « Gleiche Politik für ganz Europa », www.welt.de, 31 janvier 2011 ; « Euro : Berlin veut imposer le modèle allemand », Le Figaro, 3 février 2011. Un résumé détaillé et très critique des propositions françaises sur le gouvernement économique, qui résume bien la position allemande classique, se trouve dans Moore Nils, op. cit. Cela dit, depuis un certain temps circulent aussi des analyses plus favorables à une meilleure gouvernance dans la zone euro allant dans le sens des propositions françaises ; cf. par exemple Dullien Sebastian, Schwarzer Daniela, The Euro Zone needs an External Stability Pact, *Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2009* ; Busch K., Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles, *Fondation Friedrich Ebert, Paris, mai 2010*

(<http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Wirtschaftsregierung.pdf>) ;

Dullien Sebastian et al., Le bon capitalisme et ce qui devrait changer après la crise, *Fondation Friedrich Ebert, Paris, avril 2010*

(<http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Kapitalismus.pdf>).

³¹¹ Le scepticisme allemand se traduit dans le sondage cité ci-dessus. À la question « Souhaitez-vous que l'Allemagne [la France] coordonne davantage sa politique économique avec les autres pays européens pour mieux gérer l'euro ? », 65 % des Français répondent favorablement contre seulement 45 % des Allemands, qui sont 37 % à souhaiter que leur pays « abandonne l'euro et revienne au Mark » (contre 22 % des Français souhaitant un retour au franc). *Ifo*, op. cit., p. 32.

Un débat de société européen

Ainsi, non sans mal ni maintes hésitations, le gouvernement allemand, tout en restant ferme sur les principes, a adopté une position plus conciliante face aux nécessités de la crise de la zone euro. La coopération franco-allemande y a largement contribué. Après une première phase marquée par de nombreuses controverses, liées à la confrontation de visions différentes de l'union économique, les deux pays ont retrouvé leur capacité à faire émerger des compromis. Tout se fait comme si les deux pays, incontournables quand il s'agit de l'avenir de l'UEM, avaient implicitement reconnu qu'aucun des deux ne détient à lui seul toute la vérité. La France a admis le bien-fondé des arguments allemands plaidant pour la stabilité, le besoin de renforcer le volet préventif du pacte de stabilité et la nécessité d'inciter au retour à des finances publiques plus équilibrées ; l'Allemagne, quant à elle, a reconnu la nécessité de mécanismes d'aides d'urgence et d'une coordination politique renforcée entre les pays de la zone euro. Cette recherche commune de compromis a été facilitée par le fait que depuis le déclenchement de la crise, les positions françaises et allemandes, loin d'être incompatibles, sont plutôt complémentaires³¹². Priorité à la stabilité ou à la croissance, politique budgétaire expansive ou restrictive, politique de l'offre ou de la demande, gouvernement par des règles ou par une politique discrétionnaire : il ne s'agit pas de faire un choix mais de définir la meilleure combinaison, également au niveau national.

Dans cette perspective, il faut aussi voir dans les controverses franco-allemandes passées et à venir une polémique à la fois nécessaire et légitime sur les priorités de la politique économique en Europe. Chacun y défend sa conception et ses intérêts. Les acteurs et les citoyens sont aussi conscients du fait qu'en raison de l'interdépendance économique étroite qui lie chacun des pays, les choix européens influent largement sur les choix nationaux et les perspectives économiques et sociales dans leur pays. Ce qui est aussi en jeu, c'est la survie des modèles économiques et sociaux et des choix collectifs qui les constituent. En allant un peu plus loin, on pourrait dire que les débats évoqués ici, loin

³¹² Cf. *Kauffmann Pascal, Uterwedde Henrik, op. cit.*

de constituer une querelle entre gouvernements nationaux, sont en fait le reflet d'un débat de société à l'échelle européenne. Il conviendra désormais de veiller à ce que ce genre de débat puisse avoir lieu à l'échelle européenne, entre acteurs politiques mais aussi économiques et sociaux. Certes, les arbitrages à rendre au sein des 27 seront plus difficiles, mais c'est le prix du progrès européen.

Cette réflexion amène à se demander si la méthode intergouvernementale, largement prépondérante dans les débats sur une amélioration de la gouvernance économique européenne, est toujours bien appropriée pour répondre aux problèmes. On peut en douter. La crise de financement et de gouvernance que connaît l'Union monétaire européenne renvoie aussi à un problème d'intégration politique. Le ministre fédéral allemand des finances Wolfgang Schäuble a utilement rappelé qu'une union monétaire nécessite aussi une union politique plus poussée. Il n'hésite pas à prévoir que « dans dix ans, nous aurons une structure qui ressemblera sensiblement à ce qu'on désigne comme une Union politique³¹³ ». Pourtant, concrètement, les initiatives allemandes, telles celle d'un pacte de compétitivité, continuent à privilégier l'approche intergouvernementale. Or, l'instauration d'une véritable gouvernance de la zone euro nécessitera certainement d'aller plus loin. L'Allemagne et ses partenaires seront-ils prêts à s'engager dans cette voie ?

³¹³ *Discours du ministre fédéral des Finances Dr. Wolfgang Schäuble prononcé à l'Université de Paris-Sorbonne, 2 novembre 2010.*

QUO VADIS EURO ? QUO VADIS EUROPE ?

DISCOURS DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT PARLEMENTAIRE

STEFFEN KAMPETER

Mesdames et Messieurs,

Aujourd'hui, il a beaucoup été question de l'Allemagne, de sa politique économique, de ses défis et problèmes et de son poids au sein de l'Union européenne et de la zone euro. Permettez-moi de commencer par une digression, avant de revenir à l'avenir de l'Europe face à une crise durable, question qui anime les débats actuels. Cette année n'est pas seulement une année de crise, mais aussi une année pendant laquelle nous fêtons le plus grand triomphe de l'Europe et de l'idée européenne depuis la fin de la deuxième guerre mondiale : nous célébrons les vingt ans de la réunification de l'Allemagne et la fin de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Quels qu'aient été les débats passionnés, les reproches réciproques, les accusations et la bataille de ces derniers jours et mois pour trouver des solutions communes, il est judicieux et important de toujours garder à l'esprit ce qui suit. Ce sont l'héritage historique commun à l'Est et à l'Ouest de l'Europe, les valeurs européennes communes de liberté, de paix, de démocratie, de prospérité et du droit qui ont permis, il y a 20 ans, de tracer la voie conduisant à l'Union européenne actuelle ainsi qu'à la monnaie commune européenne dans un espace économique européen commun fort de plus 400 millions de citoyens et qui ne cesse de s'élargir. Dans la quête d'une nouvelle époque, la nostalgie d'Europe fut un sentiment dominant, voire, chez certains, euphorisant. Permettez-moi aussi de rappeler que nos deux pays, la France et l'Allemagne, ont toujours constitué ce qui fut à la fois le cœur, le centre, l'ancre et le moteur de cette Europe. Malgré toutes nos différences et des intérêts parfois divergents, la solidité de notre partenariat et le dynamisme de notre concurrence montrent qu'il n'y a aucun doute ou hésitation sur ce point.

Mesdames et Messieurs,

Pour nous, Allemands, la réunification et l'élargissement à l'est de l'Union européenne prouvent que l'Histoire peut triompher. Et que nous,

Allemands, qui portons une responsabilité envers l'Europe unifiée, nous avons notre pierre à apporter en tant qu'Européens pour que, même si les réalités changent, l'Europe demeure un projet réussi. Pour ma part, je suis convaincu, et je souhaite l'affirmer dès le départ, que cet objectif ne peut être atteint que grâce au travail commun franco-allemand.

Penchons-nous sur les événements actuels. La politique financière de l'Allemagne, de la France et de l'Europe est, en 2010, encore marquée par la crise économique et financière qui a commencé durant l'été 2007 par des problèmes sur le marché des *subprimes* américains et s'est intensifiée en 2008 avec la faillite de Lehman Brothers. Cette année-là, l'épicentre des préoccupations du marché s'est de plus en plus déplacé vers l'Europe. La crise des dettes publiques des États européens a éclaté avec force au printemps 2010. Le programme d'aide *ad hoc* pour la Grèce, mis en place conjointement par la zone euro et le FMI en mai 2010, est conséquent. La Grèce doit ainsi prendre des mesures d'ajustement sévères de son budget national et entreprendre d'urgence les réformes structurelles nécessaires. Le pays ne pourra sortir de la crise que s'il réussit à créer un potentiel de croissance durable et à assainir ses structures étatiques. Il n'y a jamais eu d'alternative à cette voie, car les liens des États de la zone euro avec la monnaie commune sont depuis longtemps indissolubles. Nos interdépendances et la réciprocité de nos relations commerciales sont depuis longtemps primordiales pour chacune des économies de la zone euro et notre puissance économique n'est, et ne sera, prise au sérieux dans la concurrence mondiale que si nous continuons à agir ensemble. Les enseignements tirés de la crise grecque et le fait que les crises financières touchent aussi la zone euro ont conduit à la création d'un Fonds européen de stabilité financière de 500 milliards d'euros, auquel s'ajoutent les 250 milliards d'euros mis à la disposition par le FMI. Ce fonds peut et doit empêcher des effets de contagion dans la zone euro. Nous vivons précisément en ce moment une situation qui appelle à l'utilisation du fonds, et l'Irlande y a recours. Le dernier week-end de novembre 2010, l'Union européenne et le FMI ont élaboré pour l'Irlande un programme d'aide financière s'élevant au total à 85 milliards d'euros, sous forme de garanties, afin d'aider le gouvernement irlandais à surmonter cette grave crise bancaire. Ce fut un signal nécessaire pour

empêcher que les turbulences sur les marchés financiers ne gagnent la zone euro et n'affectent la conjoncture, y compris en Allemagne. Mais l'Irlande elle-même contribue fortement au « paquet global » : le fonds national de réserves pour les retraites (NPRF) et les réserves de la banque centrale irlandaise participent à hauteur d'environ 17,5 milliards d'euros. En même temps, le gouvernement irlandais lance un programme d'économies ambitieux afin de consolider son budget. En outre, la restructuration et la réduction du secteur bancaire irlandais, avec la participation de créanciers privés, constituent un élément central du programme d'ajustement. Des coupes, parfois importantes, seront donc nécessaires pour les emprunts bancaires de deuxième rang. Malgré tout, il faut retenir que l'Irlande n'est pas la Grèce ! La crise irlandaise est une conséquence tardive de la crise bancaire qui a débuté en 2008 par la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Les fondements économiques du pays sont globalement intacts. Même maintenant, les exportations augmentent, la production industrielle grimpe en flèche, le taux de chômage commence à baisser. La Grèce, au contraire, a des problèmes structurels qui se sont accumulés depuis assez longtemps. La baisse de la compétitivité et l'excès d'endettement public sont ici déterminants. Il s'agit de lutter contre cette situation, ou des situations analogues qui pourraient apparaître dans certains autres pays de la zone euro, afin de soutenir, à l'avenir, la zone euro et la compétitivité de l'Europe.

Certains économistes disent que l'introduction de l'euro dans des pays qui souffraient déjà auparavant d'un déficit de compétitivité a entraîné un mécanisme d'endettement quasi inhérent au système, les conduisant à ce piège de l'endettement dans lequel ils sont tombés aujourd'hui. Je ne partage pas cette analyse. Lors de l'introduction de l'euro, ces pays ont profité de la baisse des taux d'intérêts pour les emprunts d'État. Ils ont pu emprunter sur les marchés de capitaux à des conditions bien plus intéressantes, ce qui n'était pas le cas auparavant et ont, du reste, largement profité de cette opportunité. Malheureusement, les nouvelles dettes contractées par les gouvernements de ces pays n'ont pas été utilisées pour renforcer leur compétitivité, ni pour investir dans la recherche et le développement, les infrastructures et la formation, c'est-à-dire pour renforcer une croissance durable de leur potentiel, mais elles

ont financé la consommation courante. Contrairement à la productivité, les salaires et les prestations sociales ont notamment augmenté de façon exorbitante. Les gouvernements sont donc aujourd'hui contraints de prendre des mesures d'économie extrêmement douloureuses afin de retrouver leur crédibilité sur les marchés financiers et de pouvoir établir à l'avenir leur budget sur une base plus solide. Cela signifie que nous, dans la zone euro, avons par le passé accordé trop peu d'attention aux divergences croissantes de compétitivité des États au sein de l'Union monétaire.

Je voudrais souligner une fois de plus que les excédents commerciaux de l'Allemagne ne sont pas responsables de cette évolution. Nous n'avons pas développé notre compétitivité aux dépens d'autres États membres. Au contraire, ils profitent de la grande compétitivité de l'industrie allemande : en chiffres absolus, l'Allemagne est le plus grand pays importateur en Europe mais aussi, et de loin, dans la zone euro. L'Allemagne constitue le principal débouché des exportations de la moitié des États de la zone euro. Dans de nombreux États membres, les sites de production des entreprises allemandes jouent un rôle important en tant qu'employeur et en tant que fournisseur. Lorsque l'on exige, notamment en France, que l'Allemagne revoie son modèle de croissance, limite ses capacités exportatrices et renforce sa demande intérieure, on oublie que toutes les entreprises européennes sont soumises à la concurrence internationale. Une restriction ciblée des avantages concurrentiels allemands n'est pas judicieuse d'un point de vue européen, puisque les exportations extra-européennes de l'Allemagne renforcent la puissance économique globale de l'Europe. Le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle. L'Europe dans son ensemble gagne à ce que tous les États membres s'efforcent d'améliorer leur compétitivité et leur productivité.

En outre, durant cette dernière décennie, l'État et l'économie, poussés par les dures nécessités liées à la réunification allemande, le chômage de masse et l'évolution démographique, ont fait ce qu'ils avaient à faire. Ils ont tenu compte de nombreuses recommandations faites par l'Eurogroupe. Les réformes structurelles liées à l'assurance sociale, à la flexibilisation du marché du travail et à la consolidation des finances

publiques n'ont pas non plus été faciles à accepter pour les citoyens allemands. Cependant, les réformes n'ont pas été uniquement orientées vers l'offre. Le renforcement de la demande intérieure a toujours constitué un objectif central de la politique économique et financière de l'Allemagne. Différentes mesures concernant la fiscalité et les charges sociales ont conduit depuis 1999 à des allègements annuels, et pérennes, de plus de 60 milliards d'euros. En Allemagne, les réformes ont eu un important coût politique devant lequel d'autres pays ont reculé. Il est dangereux d'exiger de l'Allemagne qu'elle renonce au succès de ces réformes, qui ont permis sa grande compétitivité. Cela pourrait inciter d'autres pays à ne pas mettre en œuvre des réformes pourtant nécessaires sur leur territoire.

Il semble que de nombreux pays de la zone euro ne se soient pas encore adaptés aux conditions exigées par une union monétaire, qui implique une politique monétaire et une monnaie uniques. Le débat sur les pays excédentaires ne doit pas faire oublier qu'il faut surtout exiger des pays déficitaires qu'ils continuent à améliorer, par des réformes structurelles, leur compétitivité sur les marchés des biens et du travail et qu'ils aient l'ambition d'aller vers une vraie consolidation budgétaire. Renoncer à des moyens tels que l'indexation salariale les aiderait à améliorer leur compétitivité en matière de prix. Durant les dix premières années de l'Union monétaire, les marchés financiers n'ont pas évalué les risques liés à des problèmes structurels préexistants dans certains pays de la zone euro. Les différences d'intérêts entre les emprunts d'État étaient faibles et il n'existait aucune conscience des risques encourus. Le marché faisait confiance à l'« Europe de la solidarité », ce qui a aussi mené à la situation actuelle. Mais c'est bien sûr une lapalissade que de dire que l'on comprend mieux les choses *a posteriori*.

L'Europe, Allemagne et France en tête, ont réagi rapidement : en plus de la décision de créer un Fonds européen de stabilité financière, Herman Van Rompuy s'est vu placé à la tête d'un groupe de travail pour développer des moyens permettant à l'Union monétaire de mieux résister aux crises à l'avenir. Le Pacte de stabilité et de croissance sera réformé afin de pouvoir identifier plus tôt des dérapages et donc y remédier plus efficacement. Désormais, grâce au nouveau système d'alerte précoce de

la surveillance économique, le Pacte de stabilité et de croissance interviendra nettement plus tôt que jusqu'à présent. En outre, son pouvoir visant à limiter les déficits et les dettes dans les États membres de l'Union européenne sera renforcé et les possibilités de sanctions seront élargies. De plus, les exigences à l'égard des États membres dont la politique budgétaire nationale ne serait pas suffisamment ambitieuse seront renforcées. Dans l'ensemble, les nouvelles règles permettront de réduire sensiblement l'éventualité de futures crises dans la zone euro.

Pour faire face aux risques résiduels, il est important de disposer, en guise de réassurance, d'un mécanisme de résolution des crises qui puisse être activé rapidement en cas de besoin. C'est pourquoi les ministres des Finances de l'Union européenne sont convenus, le dernier week-end de novembre 2010, des principaux éléments du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui sera instauré à partir de juin 2013, lorsque le Fonds européen de stabilité financière décidé en mai 2010 sera arrivé à échéance. Un accord reposant sur les principes de conditionnalité, d'aide financière et de participation de créanciers endiguera d'éventuelles crises futures. Ce faisant, le mécanisme proposé ne concerne absolument pas les dettes actuellement actives et il n'a aucune incidence pour les pays actuellement concernés. Le but de ce mécanisme est de réduire le poids des dettes d'un État membre menacé d'incapacité de paiement au niveau supportable maximal et d'écarter ainsi d'éventuels effets négatifs sur l'Union monétaire. En outre, lors des crises futures, il sera possible de faire appel à des créanciers privés, ce qui impliquera évidemment d'examiner très précisément chaque cas. Il est important que les contribuables ne soient pas, à la longue, les seuls à supporter l'ensemble des risques. Nous sommes persuadés d'avoir atteint, avec cet accord conjoint, un résultat provisoire satisfaisant, en créant une certaine sécurité sur les marchés financiers à l'expiration du Fonds européen de stabilité financière. Le mécanisme prévu et le renforcement de la discipline du marché qui en découlera responsabiliseront automatiquement tous les acteurs du marché et augmenteront durablement la crédibilité et la stabilité de l'euro. Dès le 16 décembre 2010, le Conseil européen délibèrera sur le projet du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ainsi que sur de possibles modifications du traité de l'Union européenne.

Mesdames et Messieurs,

Vous souhaitez aujourd'hui que je vous dise quelques mots au sujet de la politique économique et financière de l'Allemagne. Et bien, je pense qu'elle est toujours synonyme de politique européenne et inversement. C'est pourquoi nos solutions communes pour l'Europe sont aussi une priorité absolue pour l'Allemagne. Cependant, nous pouvons, et devons, tirer mutuellement les leçons de cette crise. Nous sommes persuadés que les efforts de consolidation et les réformes structurelles, entreprises depuis déjà des années en Allemagne, ont facilité l'adoption de vastes mesures de stabilisation visant à lutter contre la crise économique et financière, mesures qui dépassent largement le niveau de celles d'autres pays européens et de la moyenne de l'Union européenne. C'est pourquoi nous savons aussi que seules des finances publiques durables et saines pourront préserver nos économies nationales de la crise sur le long terme. Nous insistons donc fermement sur les stratégies de sortie rapide des programmes conjoncturels et de soutien des marchés financiers des deux années passées, mais aussi sur les réformes structurelles durables et l'assainissement des budgets nationaux.

La politique économique et financière allemande reflète cet équilibre. D'une part, grâce à des programmes conjoncturels, des mesures sur le marché du travail et des mesures de soutien aux banques, nous avons stabilisé notre économie et celle de l'Europe et empêché un chômage massif. D'autre part, nous avons lancé des programmes ambitieux d'économies pour les budgets publics et ancré dans la Constitution un « frein à la dette », deux mesures qui nous permettront de revenir durablement à une situation budgétaire soutenable et à des finances publiques solides. À long terme il est aussi de notre intérêt de continuer à renforcer la croissance interne de notre économie. Cela peut contribuer à la réduction des déséquilibres internationaux mais aussi à l'amélioration à la résistance face aux crises mondiales. Une augmentation de la demande intérieure pourrait compenser une baisse durable de la demande mondiale. Cependant, notre objectif ne doit pas être de « sacrifier » la forte compétitivité internationale de notre économie pour renforcer notre demande intérieure. La stratégie économique du gouvernement fédéral vise d'une part à stabiliser la conjoncture à court terme, et d'autre part à renforcer le potentiel de

croissance de l'économie et à consolider la structure des budgets publics. Pour garantir une demande intérieure stable à long terme et une croissance durable, il est indispensable d'avoir des finances publiques solides et de réagir à temps aux défis démographiques, en adoptant des réformes structurelles, des systèmes d'assurance sociale notamment.

Mesdames et Messieurs,

Au ^{xxi}^e siècle, il n'existe pas d'alternative à l'unification européenne. Seule l'Union européenne peut influencer le développement du monde ainsi que l'élaboration d'une dimension sociale, économique et écologique de la mondialisation. Si nous, États nationaux, nous battions chacun pour nous, nous pourrions tout au plus retarder un peu notre perte d'influence, mais nous ne pourrions pas l'empêcher. Cette dernière décennie, que serait-il advenu de l'Europe, de ses espaces économiques, de ses monnaies, s'il n'y avait pas eu l'euro ? Personne ne peut contester que l'euro a nettement amélioré la capacité des économies nationales européennes d'amortir les chocs politiques et économiques. Et je le souligne ici aussi : l'euro est une bonne monnaie et n'est pas en danger, peu importent les turbulences des marchés.

Mesdames et Messieurs,

Ce discours commençait ainsi : « *Quo vadis Euro ?* », « *Quo vadis Europe ?* » – « Où va l'euro, où va l'Europe ? ». Ma réponse est : « *Utraque unum* » ; ensemble ils ne font qu'un !

Je vous remercie de votre attention.

Traduit de l'allemand par Anne-Lise Barrière.

LISTE DES AUTEURS

Christoph SCHRÖDER est spécialiste des coûts salariaux à l'Institut der deutschen Wirtschaft (Institut de l'économie allemande, IW) de Cologne.

Andrea ZENKER, docteur en géographie, s'intéresse à l'économie et à la géographie régionale ainsi qu'aux politiques d'innovation. Elle est chargée de projet au Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (Institut Fraunhofer d'études des systèmes et de l'innovation (ISI)) de Karlsruhe.

Anne SALLES est germaniste à l'université Paris-Sorbonne (Paris IV). Elle s'intéresse plus particulièrement à l'évolution démographique et à la politique familiale en France et en Allemagne.

Markus M. GRABKA, docteur en santé publique, travaille notamment sur la répartition individuelle des biens et des revenus ainsi que sur la protection sociale comme chercheur au Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Institut allemand pour la recherche économique, DIW) à Berlin.

Steffen ANGENENDT est chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité, SWP). Il s'intéresse à la politique migratoire européenne et aux questions démographiques.

Patrick STEINPAß, spécialiste de l'économie allemande, est le directeur de la division macroéconomie/marchés financiers de la Deutsche Sparkassen- und Giroverband (Fédération allemande des caisses d'épargne (DSGV)).

Denise FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY est universitaire, professeur de sciences économiques, administrateur de la Fondation de la Banque de France pour la recherche, recteur d'académie. Elle a également été membre du Conseil de politique monétaire de la Banque de France.

Henrik UTERWEDDE, professeur en sciences politiques, est le directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg (DFI). Il travaille sur les politiques économiques et sociales en France et en Allemagne, et plus largement sur les relations franco-allemandes.

Steffen KAMPETER, membre du Bundestag, a été porte-parole du groupe parlementaire CDU/CSU du Bundestag pour les questions budgétaires. Depuis 2009, il est secrétaire d'État parlementaire au ministère fédéral des Finances.

**LISTE DER VERÖFFENTLICHUNGEN IN DER
KOLLEKTION „DEUTSCH-FRANZÖSISCHER
DIALOG“**

**LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COLLECTION
« DIALOGUE FRANCO-ALLEMAND »**

Nr. / N° 1 (Dez. / Déc. 2009)

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess / Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne

Mit der Robert-Schuman-Stiftung / Avec la Fondation Robert Schuman
http://www.kas.de/wf/doc/kas_18735-544-1-30.pdf

Nr. / N° 2 (Mai 2010)

Deutschland – Frankreich: Fünf Visionen für Europa / France – Allemagne : cinq visions pour l'Europe

Mit dem Cerfa-Ifri / Avec le Cerfa-Ifri
http://www.kas.de/wf/doc/kas_19732-544-1-30.pdf

Nr. / N° 3 (Sept. 2010)

Frankreich, Deutschland und die Europäische Union: Welche Politik gegenüber Afrika? / La France, l'Allemagne et l'Union européenne : quelle politique africaine ?

Mit der Deutsch-Französischen Akademie für Internationale Beziehungen in Bordeaux, dem Goethe-Institut-Bordeaux und der Stadt Bordeaux / Avec l'Académie franco-allemande des relations internationales de Bordeaux, le Goethe-Institut-Bordeaux et la Ville de Bordeaux
http://www.kas.de/wf/doc/kas_20905-1522-3-30.pdf

Nr. / N° 4 (Feb. / Fév. 2011)

Glaubenswerte – Orientierungen für Wirtschaft, Politik und Kultur /
Valeurs de la foi : quelles influences pour les mondes économique,
politique et culturel ?

Mit dem Collège des Bernardins und der Katholischen Akademie in
Bayern / Avec le Collège des Bernardins et l'Académie catholique de
Bavière

<http://www.kas.de/wf/doc/3081-1442-1-30.pdf>

Nr. / N° 5 (März / Mars. 2011)

Die europäische Wirtschaft und die Globalisierung: Herausforderungen
zum Jahresbeginn 2011 / L'économie européenne et la mondialisation :
défis à l'aube de 2011/

Mit der Deutsch-Französischen Akademie für Internationale Beziehungen
in Bordeaux, dem Goethe-Institut-Bordeaux und der Stadt Bordeaux /
Avec l'Académie franco-allemande des relations internationales de
Bordeaux, le Goethe-Institut-Bordeaux et la Ville de Bordeaux

<http://www.kas.de/wf/doc/3380-1442-1-30.pdf>

