

ifo Dresden berichtet

Themenschwerpunkt: Arbeitslosengeld II

- *Christian Holzner*
Hartz IV: Förderung von Minijobs und Schwäche bei Zumutbarkeitsregeln
- *Andreas Knabe*
Negative Arbeitsanreize durch Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag
- *Tim Lohse*
Zum optimalen Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II

Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Birgit Leick*
Grenzüberschreitende Verflechtungen sächsischer und tschechischer Unternehmen

Im Blickpunkt

- *Carsten Pohl*
Zwei Jahre nach der EU-Osterweiterung:
Geringe Arbeitskräftemobilität
- *Wolf-Dietmar Speich*
Revision 2005 in den regionalen Gesamt-rechnungen

13. Jahrgang (2006)

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,
Telefon: 0351 264760, Telefax: 0351 26476-20

E-Mail: dresden@ifo.de

Internet: <http://www.ifo-dresden.de>

Redaktion: Michael Berlemann

Technische Leitung: Carsten Pohl

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 €

Preis des Einzelheftes: 5,00 €

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Teilnehmer an regelmäßigen ifo Umfragen erhalten einen Rabatt.

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung
eines Belegexemplares.

ifo Dresden berichtet 2/2006

Themenschwerpunkt Arbeitslosengeld II

Themenschwerpunkt: Probleme beim Arbeitslosengeld II und Lösungsvorschläge 3

Beate Grundig und Christian Leßmann

Hartz IV fördert Minijobs und krankt an der ungenügenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln 5

Christian Holzner

Ziel der Hartz-IV-Reform ist es, die Erwerbsfähigen durch eine bessere Betreuung und geeignete Anreize wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In diesem Beitrag werden die Neuerungen von Hartz vorgestellt und auf ihre Wirksamkeit hin geprüft. Hartz IV krankt vor allem an zwei Stellen. Zum einen können die vorgesehenen Sanktionsmechanismen unter Hartz IV die effektive Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln nicht sicherstellen. Zum anderen verhindern die finanziellen Anreize der Hartz-IV-Reform das Entstehen von Vollzeitarbeitsplätzen, während sie Minijobs über Gebühr fördern. Basierend auf dem ifo Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe werden geeignete Lösungsvorschläge diskutiert.

Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen 10

Andreas Knabe

Der Artikel beschreibt, warum es nach der bisherigen Freibetragsregelung zu nicht beabsichtigten, 100% übersteigenden Transferentzugsraten kam und wie die Neuregelung dieses Problem vermeidet. Darüber hinaus wird das weiterhin bestehende Problem beim Kinderzuschlag dargestellt und es werden entsprechende Lösungsmöglichkeiten entwickelt.

Zum optimalen Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II 16

Tim Lohse

Der vorliegende Artikel wendet die Theorie über optimale Steuer-Transfer-Systeme an, um eine bestmögliche Relation zwischen Leistungen für Erwerbsfähige und Nichterwerbsfähige zu finden. An einem Beispiel in Anlehnung an die Arbeitsmarktsituation im Freistaat Sachsen werden mögliche Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte differenzierter Transferhöhen illustriert.

Aktuelle Forschungsergebnisse

Grenzüberschreitende Verflechtungen sächsischer und tschechischer Unternehmen: Ein Beitrag zur Konvergenz der Grenzräume? 20

Birgit Leick

Die These, dass Verflechtungen grenznaher Unternehmen im Zuge der handelspolitischen Integration von Grenzräumen an Bedeutung gewinnen und die Konvergenz dieser Regionen befördern, kann anhand des Kooperationsgeschehens südwestsächsischer und nordböhmischer Unternehmen nicht bestätigt werden. Die gegenwärtige Ausrichtung sächsischer Unternehmen auf eine Arbeitsteilung gemäß einfacher komparativer Kostenvorteile und eine einseitige Fokussierung nordböhmischer Unternehmen auf westdeutsche Märkte erschweren auch in mittlerer Frist die Integration und ökonomische Konvergenz der Grenzräume.

Im Blickpunkt

Zwei Jahre nach der EU-Osterweiterung: Geringe Mobilität von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsländern 26

Carsten Pohl

Nach einem Überblick über den Bevölkerungsbestand von EU-Staatsangehörigen in anderen Mitgliedsländern werden die Regelungen für den Arbeitsmarktzugang von Arbeitskräften aus neuen EU-Mitgliedsländern betrachtet. Dabei zeigt sich, dass Großbritannien und Irland aufgrund ihrer liberalen Zuwanderungspolitik einen höher als erwarteten Zuwanderungsstrom von Arbeitskräften aus den MOEL-8 verzeichnen konnten. Aufgrund von Netzwerkeffekten in der Migration und dem absehbaren Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in der Europäischen Union wird abschließend die Frage diskutiert, inwiefern für Deutschland eine sofortige und gezielte Öffnung des Arbeitsmarktes erstrebenswert erscheint.

Revision 2005 in den regionalen Gesamtrechnungen 33

Wolf-Dietmar Speich

Die Revision in den regionalen Gesamtrechnungen folgte der Revision 2005 auf nationaler Ebene, deren Ergebnisse das Statistische Bundesamt im April letzten Jahres bekannt gab. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick zu den wesentlichsten Änderungen der Revision 2005 in der Regionalrechnung zu geben und erste Ergebnisse für den Freistaat Sachsen zu präsentieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts.

Daten und Prognosen

Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich 42

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest 44

Aus der ifo Werkstatt

ifo Veranstaltungen 48

ifo Vorträge 48

Themenschwerpunkt: Probleme beim Arbeitslosengeld II und Lösungsvorschläge

Beate Grundig und Christian Leßmann*

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende zum 1. Januar 2005 – auch Hartz-IV-Reform genannt – war zweifelsohne eine der bedeutendsten bisherigen Reformmaßnahmen des deutschen Arbeitsmarkts. Die Reformen haben in Teilen der Bevölkerung heftige Kritik hervorgerufen, einerseits wegen der finanziellen Folgen für Betroffene, andererseits wegen umstrittener Arbeitsmarkteffekte.

Im Zuge der Reform, deren wichtigster Bestandteil die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war, gab es eine ganze Reihe an Reform-Verlierern, aber auch eine nicht zu vernachlässigende Zahl an Gewinnern. Als Verlierer müssen diejenigen bezeichnet werden, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben aber nun nur noch Anspruch auf das i. d. R. geringere Arbeitslosengeld II haben. Soziale Härten sollten dabei durch Überbrückungsgelder vermindert werden. Gewinner der Reform sind die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, deren Transferleistungen sich mit dem neuen Arbeitslosengeld II nun deutlich erhöht haben.

Aus fiskalischer Sicht sind die Gewinner besonders bedeutsam, denn deren Zahl ist deutlich unterschätzt worden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die zuständigen Behörden keine zuverlässigen Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen früheren Sozialhilfeempfänger hatten. Darüber hinaus hatten die Gemeinden als ausführende Organe aufgrund der Tatsache, dass sie die Ausgaben für nichterwerbsfähige Sozialhilfe-

empfänger selber tragen müssen, einen großen Anreiz dazu, eine möglichst große Zahl an Personen als erwerbsfähig einzustufen. Infolge dieser Fehleinschätzungen sind die Ausgaben des Bundes für die Arbeitsmarktpolitik weit stärker angestiegen als erwartet (vgl. Tab. 1). Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist insgesamt um rund 50 % teurer geworden – die Ausgaben stiegen von 25 Milliarden Euro im Jahr 2004 auf knapp 38 Milliarden nach Ablauf des Jahres 2005. Die tatsächlichen Kosten für das neue Arbeitslosengeld II wurden dabei um fast 8 Milliarden Euro unterschätzt.

Ein Jahr nach In-Kraft-Treten der Gesetze ist es an der Zeit, eine erste Bestandsaufnahme vorzunehmen. Dabei ist die Erfüllung des Hauptziels der Reform – eine signifikante Senkung der Arbeitslosigkeit in Deutschland – zu diesem Zeitpunkt kaum sinnvoll zu bewerten, denn eine so hohe strukturelle Arbeitslosigkeit wie sie in Deutschland anzutreffen ist, kann so kurzfristig nicht gesenkt werden. Dennoch zeichnen sich kleine Fortschritte ab, auch wenn diese möglicherweise zumindest teilweise auf die boomende Weltwirtschaft und der sich derzeit aufhellenden konjunkturellen Stimmung in der Deutschen Wirtschaft zurückzuführen sind. Während eine globale Bewertung der Arbeitsmarktreformen anhand der Arbeitsmarktdaten bislang also nur sehr eingeschränkt

* Beate Grundig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Christian Leßmann ist Doktorand in der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

Tabelle 1: Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik

	Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik (in Mrd. Euro)			
	Soll 2005	Ist 2005	2004	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Arbeitsmarktpolitik insgesamt	33,6	37,9	25,0	51,6
darunter				
- Bundesagentur für Arbeit	4,0	0,4	4,2	-90,5
- Arbeitslosenhilfe	1,5	1,5	18,8	-91,8
- Anpassungsmaßnahmen, produktive Arbeitsförderung	0,2	0,7	1,2	-39,3
- Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende	27,7	35,2	0,5	—

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 54.

vorgenommen werden kann, so kann doch bereits auf einzelne positive aber auch auf verschiedene Fehlentwicklungen hingewiesen werden. Die vorliegende Ausgabe von ifo Dresden berichtet trägt hierzu mit einem Themenschwerpunkt „ALG II“ bei, in dem die Anreizwirkungen verschiedener Einzelaspekte der Reform näher analysiert und bewertet werden.

Themenschwerpunkt ALG II – die Artikel

Der ifo-Dresden-berichtet-Themenschwerpunkt besteht aus drei Artikeln externer Wissenschaftler auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik. Autor des ersten Beitrags ist Dr. Christian Holzner, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Münchner ifo Institut. In seinem Artikel beschäftigt er sich mit den Sanktionsmöglichkeiten arbeitsunwilliger Hilfeempfänger. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die Reform diesbezüglich zwar einen Schritt nach vorn bedeutet, jedoch durch bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten und die Etablierung von Leiharbeitsfirmen – wie sie der Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts vorsieht – noch deutlich verbessert werden könnten.

Der zweite Beitrag, der von Andreas Knabe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, verfasst wurde, analysiert in erster Linie die Grenzbelas-

tung von Haushalten mit Kindern und die daraus resultierenden Anreizwirkungen. Dabei kommt der Autor zu dem Schluss, dass in gewissen Einkommensbereichen Transferenzugsraten von mehr als 100% auftreten können und somit enorme negative Arbeitsanreize entstehen. Gleichzeitig liefert er einen Lösungsvorschlag für die beschriebene Problematik.

Im letzten der drei Schwerpunkt-Artikel argumentiert Tim Lohse, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen an der Universität Hannover, aus Sicht der Optimalsteuertheorie und hinterfragt, inwieweit eine Differenzierung der Leistungen an erwerbsfähige und nichterwerbsfähige Arbeitslose geboten ist. Danach könnte die Arbeitslosigkeit gerade unter den Geringqualifizierten dadurch verringert werden, dass für erwerbsfähige Arbeitslose grundsätzlich Transfers unterhalb des Leistungsniveaus für erwerbsunfähige Sozialhilfeempfänger gezahlt würden. Eine kommunale Beschäftigungsgarantie, wie sie auch der ifo-Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe vorsieht, wäre dazu allerdings unumgänglich.

Literatur

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2006): Abschluss des Bundeshaushalts 2005 – Ist-Bericht, Monatsbericht des BMF, Februar 2006, S. 39–66.

Hartz IV fördert Minijobs und krankt an der ungenügenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln

Christian Holzner*

Ziel der Hartz-IV-Reform ist es, über die Zusammenlegung der früheren Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II die Erwerbsfähigen durch eine bessere Betreuung und geeignete Anreize wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu wurden gemäß dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ die finanziellen Anreize erhöht (Fördern) und die Regeln zur Erwerbsfähigkeit, zur Zumutbarkeit eines Arbeitsangebotes sowie die Sanktionsmechanismen verschärft (Fordern). In diesem Beitrag werden diese Neuerungen vorgestellt und auf ihre Wirksamkeit hin geprüft. Dort, wo Schwächen zu Tage treten, werden geeignete Lösungsvorschläge diskutiert, die auf dem Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Institutes basieren.

Vor der Hartz-IV-Reform wurden alle Arbeitslosenhilfeempfänger mit Ausnahme der Über-58-Jährigen als erwerbsfähig eingestuft. Von den Sozialhilfeempfängern wurden üblicherweise nur knapp 50 % als Erwerbsfähige gezählt. Mit der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe in der Hartz-IV-Reform erhöhte sich der potenzielle Kreis der Erwerbsfähigen aufgrund einer Gesetzesänderung, die jeden, der mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann, als erwerbsfähig einstuft. Darüber hinaus ist den Familienangehörigen oder Partnern der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger, soweit sie im erwerbsfähigen Alter sind, ebenfalls die Pflicht auferlegt worden, alles dafür zu tun, dass ihre Bedarfsgemeinschaft nicht länger hilfebedürftig ist. Die Aktivierung dieses zusätzlichen Potenzials ist begrüßenswert, da jeder nach seinen Fähigkeiten dafür sorgen sollte, seine Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu verkleinern.

Nicht alle 4,9 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden jedoch als Arbeitslose gezählt. Der Grund dafür kann in der Tatsache liegen, dass eine Person zur Schule geht, einer Fürsorgepflicht nachkommt oder bereits arbeitet, aber sehr wenig verdient. So sind nur 2,8 Millionen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger und damit arbeitslos gemeldet, die restlichen Personen bekommen entweder Arbeitslosengeld II (ALG II) um ihr geringes Arbeitseinkommen aufzubessern oder sie beziehen Sozialgeld.

Zumutbarkeitsregeln

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger konnten vor der Reform eine angebotene Stelle nicht allein deshalb ablehnen,

weil die Tätigkeit sich von ihrer früher ausgeübten Tätigkeit unterschied, nicht ihrer formalen Ausbildung entsprach, oder weil die Arbeitsbedingungen weniger attraktiv waren als bei früheren Tätigkeiten. Auch wenn diese Definition eines zumutbaren Arbeitsplatzes den Anschein erweckt, als lasse sie dem Sozialhilfeempfänger wenig Möglichkeiten ein Arbeitsangebot abzulehnen, so bestand doch die Möglichkeit, dass ein Sozialhilfeempfänger, der ein für ihn wenig attraktives Angebot hatte, sich in einem Bewerbungsgespräch „ungeschickt“ verhalten und so die Zumutbarkeitsregeln aushebeln konnte.¹ Leider gelten diese Zumutbarkeitsregeln für ALG-II-Empfänger weiter. Die Bereitschaft eine zumutbare Arbeit anzunehmen kann nur überprüft werden, wenn dem Arbeitslosen eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder unter Hartz IV eine Arbeitsgelegenheit angeboten wird.

Arbeitslosenhilfeempfänger mussten früher keine Arbeit annehmen, die ihnen weniger einbrachte als ihre Ansprüche in Höhe von 57 % (bzw. 53 % bei Arbeitslosen ohne Kind) ihres früheren Nettolohnes. Da Arbeitslosenhilfeempfänger aber schon ex definitione seit über einem Jahr vergeblich nach einer Stelle gesucht haben, muss bei einem Großteil der Arbeitslosenhilfeempfänger leider davon ausgegangen werden, dass ihre bisherige Qualifikation am Arbeitsmarkt nicht mehr benötigt wird. Sollen diese Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, so ist es notwendig, ihnen auch eine Arbeit mit geringerer Bezahlung zuzumuten. Dies ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe geschehen. Dennoch trifft auch hier zu, dass die Zumutbarkeitsregeln nicht in vollem Maße greifen.

Sanktionen

Wie bereits angesprochen, kann die Bereitschaft eines Arbeitslosen, einen zumutbaren Arbeitsplatz anzunehmen, nur dann definitiv überprüft werden, wenn ihm eine öffentlich bereitgestellte Arbeitsgelegenheit angeboten wird. Diese Erkenntnis ist der Kern des ifo Reformvorschlages der Aktivierenden Sozialhilfe, jedem eine öffentlich bereitgestellte Arbeit anzubieten. Da öffentlich finanzierte Arbeit sehr teuer ist und auf lokaler Ebene der

* Dr. Christian Holzner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München.

Wirtschaft Konkurrenz machen kann, schlägt das ifo Institut vor, gewerbliche Leiharbeitsfirmen damit zu beauftragen, den Arbeitslosen einen Arbeitsvertrag anzubieten. Nimmt der ALG-II-Empfänger das Angebot an, so hat er seine Bereitschaft eine zumutbare Arbeit aufzunehmen demonstriert. Lehnt ein ALG-II-Bezieher eine zumutbare Arbeit ab, dann drohen ihm Leistungskürzungen.

Vor der Hartz-IV-Reform konnten Kommunen einem Sozialhilfeempfänger bei wiederholter Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebotes durch Entzug der laufenden Sozialhilfe sanktionieren, d. h. dem Sanktionierten wurden nur noch die Kosten für die Unterkunft und Heizung erstattet. Diese rechtliche Möglichkeit wurde jedoch selten ausgeschöpft, da die meisten Kommunen aufgrund der hohen Kosten keine öffentlich finanzierten Arbeitsgelegenheiten bereitstellen wollten. Arbeitslosenhilfeempfängern, die eine zumutbare Arbeit abgelehnt hatten, wurden die Ansprüche für zwölf Wochen gestrichen. An der Höhe der Sanktionen hat sich durch die Hartz-IV-Reform wenig verändert. Bei wiederholter Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebotes droht einem Alleinverdiener der Entzug von 345 € ALG II, d. h. den Hilfsbedürftigen bleiben dann noch die Leistungen für Unterkunft und Heizung von gut 300 € für Alleinstehende bis zu 520 € für Familien mit zwei Kindern (plus Kindergeld).

Hartz IV erleichtert jedoch die Durchsetzung von Sanktionen, da rechtliche Einsprüche keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Außerdem kann ein ALG-II-Empfänger sanktioniert werden, wenn er gegen seine Eingliederungsvereinbarung verstößt, in der die Bemühungen niedergeschrieben sind, die er erbringen muss, um die vereinbarten Leistungen zu erhalten. Trotz dieser Verschärfungen hat ein ALG-II-Empfänger auch nach der Hartz-IV-Reform genügend Möglichkeiten, ein zumutbares Arbeitsangebot durch geschicktes Verhalten abzuwenden und somit trotz einer faktischen Ablehnung einer Sanktion zu entgehen.

Zumutbarkeitsregel und Sanktionen wären gar nicht von Nöten, wenn genügend finanzielle Anreize bestünden, jede Arbeit aufzunehmen. Denn meist wird ja ein Arbeitsangebot deshalb nicht als zumutbar empfunden, weil die Bezahlung zu gering ist. Die Ausgestaltung von Hinzuverdienstmöglichkeiten ist deshalb der zentrale Schlüssel um die Bereitschaft der Arbeitslosen zu wecken, auch eine schlechter dotierte Arbeit aufzunehmen.

Hinzuverdienstmöglichkeiten

Die Hinzuverdienstmöglichkeiten vor der Hartz-IV-Reform waren sehr gering. So wurden in einem großen Bereich von Bruttoverdiensten die Hinzuverdienste zu 85 % bis

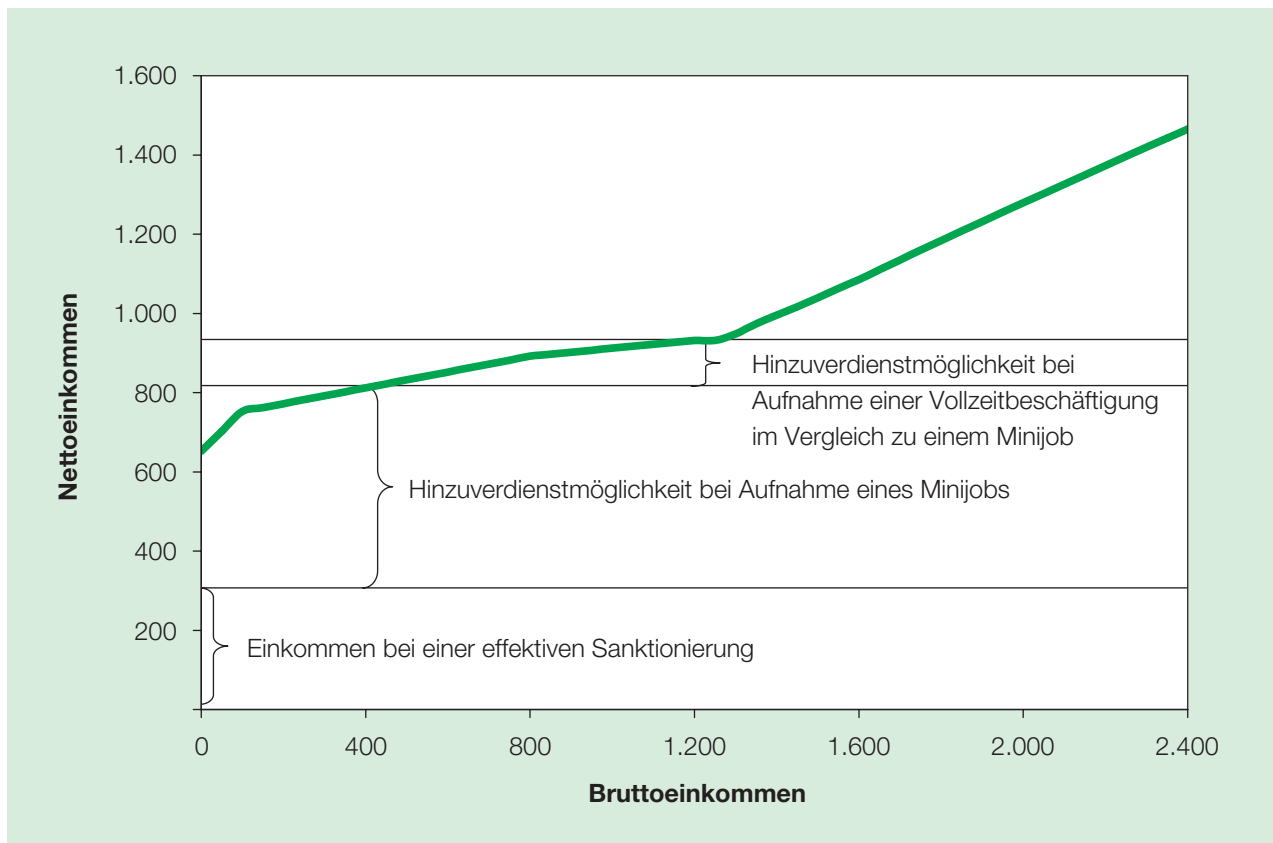
100 % mit den Sozialtransfers verrechnet. Lediglich rund ein Viertel des Regelsatzes, also ungefähr die ersten 70 €, waren anrechnungsfrei. So bekam ein Sozialhilfeempfänger, der 400 € brutto hinzuverdient, netto nur 123 € mehr. Wenn ein Sozialhilfeempfänger mit Familie eine Vollzeitbeschäftigung mit 1.200 € brutto aufnahm, so blieben ihm davon 148 € netto, nur 25 € mehr als bei einem 400 €-Job. Arbeitslosenhilfebeziehern war es nur erlaubt, eine Arbeit mit bis zu 15 Stunden pro Woche aufzunehmen. Von dem erzielten Einkommen durften sie lediglich 165 € behalten, der Rest wurde Eins zu Eins mit der Arbeitslosenhilfe verrechnet. Diese Drohung, die Arbeitslosenhilfe bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu verlieren, sowie die hohen Grenzbelastungen der Sozialhilfebezieher waren die Manifestation eines anreizfeindlichen Systems, in dem nur derjenige staatliche Unterstützung gewährt bekam, der nicht (oder nicht zu viel) arbeitete.

Die Hartz-IV-Reform war in dieser Hinsicht ein Schritt voran. Die zeitlichen Beschränkungen einer Arbeitsaufnahme wurden komplett abgeschafft und die Hinzuverdienstmöglichkeiten (durch den Clement-Laumann-Kompromiss) verbessert. Nun sind für Alleinverdiener die ersten 100 € anrechnungsfrei. Von jedem zusätzlichen Euro Hinzuverdienst von 100 bis 800 € brutto werden 80 % auf das ALG II angerechnet, bei jedem Euro über 800 € brutto 90 % und bei jedem Euro über 1.200 € 100 % (bei Doppelverdienern verdoppeln sich auch die Hinzuverdienstgrenzen). So bleiben einem Empfänger, der einem Minijob mit 400 € Bruttoverdienst nachgeht, netto noch 160 € übrig (vgl. Abb. 1). Bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung mit einem Bruttolohn von 1.200 € bleiben einem ALG-II-Empfänger 280 €, also 120 € mehr als bei der Aufnahme eines Minijobs. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten unter Hartz IV bieten demnach einen geringen Anreiz das Arbeitsangebot von einem Minijob auf eine Vollzeitbeschäftigung auszuweiten, während die Anreize einen Minijob aufzunehmen relativ groß sind, da damit nicht nur 160 € hinzuverdient, sondern auch Sanktionen von potenziell 345 € vermieden werden können.

Aktivierende Sozialhilfe

Wenn die Sanktionsmechanismen Anwendung finden, d. h. wenn bei einer Ablehnung eines Minijobs ein Entzug des ALG II von 345 € droht, dann beträgt die reelle Hinzuverdienstmöglichkeit für einen Alleinverdiener durch die Aufnahme eines 400 €-Jobs sogar 505 € (= 345 € ALG II + 160 € Zuverdienst) netto oder bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung mit 1.200 € immerhin 625 €. Wenn diese Hinzuverdienstmöglichkeiten explizit

Abbildung 1: Hinzuverdienstmöglichkeiten eines Alleinstehenden in Hartz IV



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gemacht würden, dann wäre jeder Arbeitslose gerne bereit, eine solche Arbeit aufzunehmen. Doch leider können die Sanktionsmechanismen zu wenig durchgesetzt werden, so dass diese großzügigen realen Hinzuverdienstmöglichkeiten keinen Eingang in das Entscheidungskalkül der Arbeitslosen finden. Ziel der Aktivierenden Sozialhilfe ist nichts anderes, als einen Sanktionsmechanismus zu schaffen, der immer greift und somit immer auch hohe Hinzuverdienstmöglichkeiten garantiert. So sieht der ifo Reformvorschlag vor, dass jeder, der einen Arbeitsvertrag bei einer Leiharbeitsfirma ablehnt, in derselben Höhe sanktioniert wird wie bei Hartz IV. Ihm bleiben dann nur noch die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Nimmt der Arbeitslose das Angebot der Leiharbeitsfirma an, so bekommt er die 345€ ALG II ausbezahlt. Wenn jedem Arbeitslosen ein Arbeitsvertrag von einer Leiharbeitsfirma angeboten wird, dann greift der Sanktionsmechanismus in allen Fällen, und die Hinzuverdienstmöglichkeiten sind entsprechend hoch.

Um gewerbliche Leiharbeitsfirmen dazu zu bringen, jedem ALG-II-Empfänger einen Arbeitsvertrag anzubieten, muss sich dies finanziell für die Leiharbeitsfirmen lohnen. Dies wird dadurch gewährleistet, dass die Kommune bzw. die lokale Arbeitsagentur die Bezahlung der Arbeitslosen, d. h. das ALG II und die Kosten für Unter-

kunft und Heizung, übernimmt. Folglich entstehen der Leiharbeitsfirma nur Kosten für die Betreuung der Arbeitslosen und für eine eventuelle Weiterbildung. Außerdem wird der Leiharbeitsfirma freigestellt, wie viel sie als Entleihgebühr für den einzelnen Arbeitslosen verlangen soll.² Sie wird also die Entleihgebühr so wählen, dass der Arbeitslose möglichst effizient und gewinnbringend eingesetzt wird. Den Gewinn, den die Leiharbeitsfirma durch die Betreuung und den Verleih der Arbeitslosen erzielt, kann die Kommune bzw. die lokale Arbeitsagentur durch eine öffentliche Ausschreibung, in der sich verschiedene Leiharbeitsfirmen um die Betreuung der ALG-II-Empfänger bewerben, wenn nicht ganz, so zumindest teilweise, zurückholen. Somit sparen auch die Kommunen bzw. die Arbeitsagentur.

Es bleibt also die Frage, ob diese Leihfähigkeit ein Dauerzustand sein soll oder ob die finanziellen Anreize im ifo Reformvorschlag so ausgestaltet sind, dass die ALG-II-Empfänger einen Anreiz haben, mit dem Unternehmen, das sie zeitweise ausgeliehen hat, einen Arbeitsvertrag auszuhandeln. Die Aktivierende Sozialhilfe sieht ein Transfermodell vor, das diese finanziellen Anreize explizit macht.

Der Grundbetrag, den ein ALG-II-Empfänger bei einer Ablehnung eines Vertrages mit einer Leiharbeitsfirma erhält, entspricht den Kosten für Unterkunft und Heizung.

Um entsprechende Arbeitsanreize von Anfang an zu gewährleisten, sieht das ifo Steuer-Transfer-Modell vor, bis 200 €³ jeden hinzuverdienten Euro effektiv mit einer 20%igen Lohnsteuergutschrift zu subventionieren. Neben der Lohnsteuergutschrift werden auch die Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge erstattet, da die Aktivierende Sozialhilfe eine Sozialversicherungspflicht vom ersten Euro an vorsieht. So bekommt jemand, der 200 € brutto hinzuverdient, netto 240 € mehr. Ab 200 € bis zu einem Bruttoverdienst von 500 € bleibt die Transfersumme aus dem Grundbetrag, der Lohnsteuergutschrift und den Sozialversicherungsbeiträgen konstant. Somit werden für den Hinzuverdienst ab 200 € Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr erstattet. Ab einem Einkommen von mehr als 500 € wird die gesamte Transfersumme je Euro Hinzuverdienst um 50 % reduziert, so dass ab diesem Betrag der Hinzuverdienst mit rund 70 % belastet wird.⁴

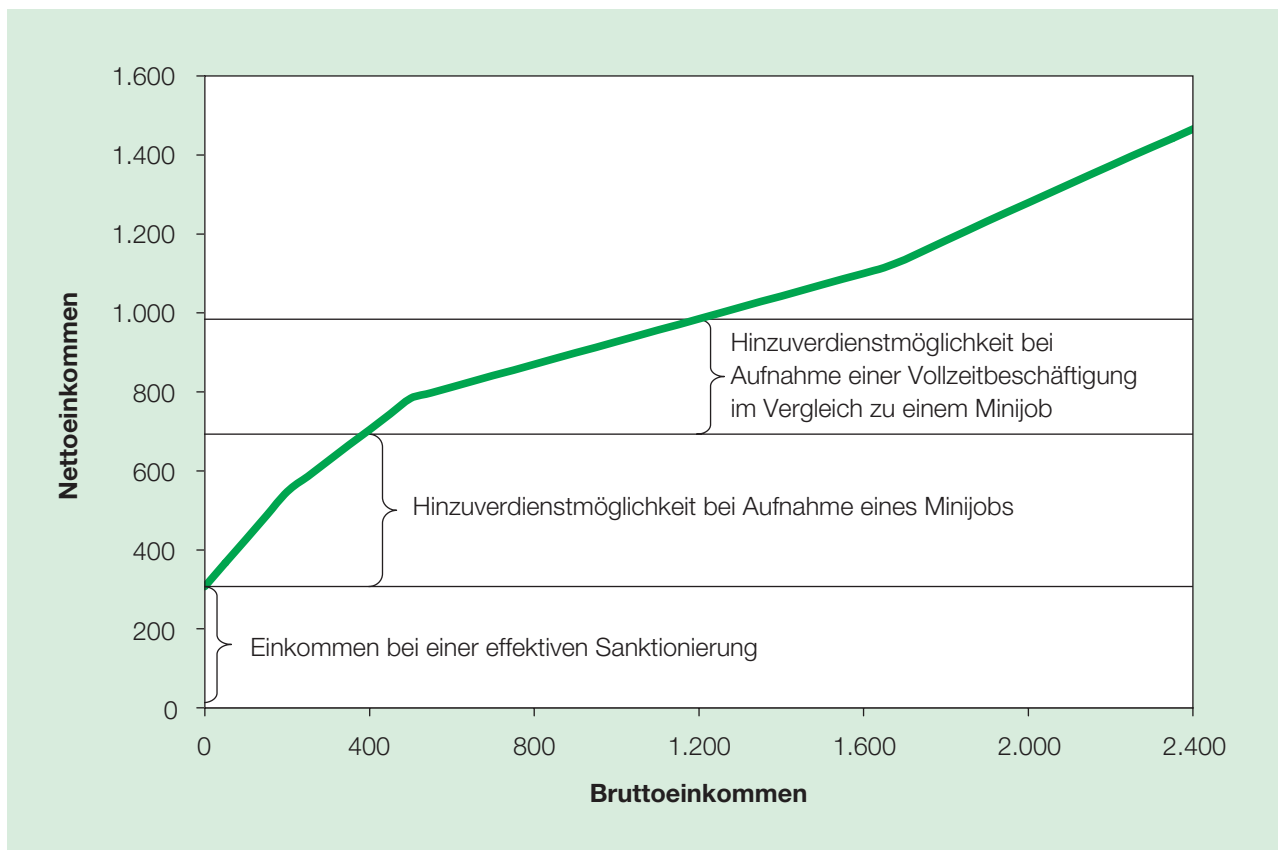
Vergleich: Aktivierende Sozialhilfe und Hartz IV

Dieses Transfermodell ist so konstruiert, dass ein Arbeitsloser bei der Aufnahme eines 400 €-Jobs brutto für netto hinzuverdient. So bleiben einem Alleinverdiener mit

einem Minijob 398 € netto mehr (vgl. Abb. 2). Verglichen mit einer effektiven Sanktionierung unter Hartz IV sind dies zwar 107 € netto weniger (vgl. Abb. 1 mit 2). Aber zum einen greifen die Sanktionen unter Hartz IV im Gegensatz zur Aktivierenden Sozialhilfe nicht richtig und zum anderen möchte der ifo Reformvorschlag vermeiden, dass nur noch 400 €-Minijobs entstehen, wie es zur Zeit unter Hartz IV geschieht. Ziel ist es vielmehr, die Arbeitslosen zu einer Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu bewegen. Deshalb bleibt der Hinzuverdienst der Aktivierenden Sozialhilfe bei der 400 €-Grenze unterhalb der effizienten Hinzuverdienstmöglichkeit unter Hartz IV. Dieses Verhältnis dreht sich jedoch um, wenn es um die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung geht. Unter der Aktivierenden Sozialhilfe verdient ein Alleinstehender als Vollzeitbeschäftigter mit einem Bruttoverdienst von 1.200 € netto 680 € hinzu (vgl. Abb. 2), während er unter Hartz IV und einer effektiven Anwendung der darin vorgesehenen Sanktionen 625 € netto hinzuverdient (vgl. Abb. 1).

Wie aus diesen Hinzuverdienstmöglichkeiten unter der Aktivierenden Sozialhilfe deutlich wird, besteht für einen ALG-II-Empfänger, der von einer Leiharbeitsfirma betreut wird und dadurch faktisch 345 € hinzuverdient,

Abbildung 2: Hinzuverdienstmöglichkeiten eines Alleinstehenden in der Aktivierenden Sozialhilfe



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ein hoher Anreiz, mit dem Unternehmen, das ihn derzeit beschäftigt, einen festen Arbeitsvertrag abzuschließen, so lange er damit mehr als 345 € netto mehr erhält. Für das Unternehmen lohnt sich eine Übernahme eines Leiharbeiters, wenn die anfallenden Lohnkosten günstiger sind als die Leihgebühr. Die anfallenden Entleihgebühren bzw. die Lohnkosten eines Geringqualifizierten können wie folgt angesetzt werden.⁵ Bei einem durchschnittlichen Bruttolohn von derzeit 8,70 € pro Stunde für Geringqualifizierte ergeben sich Lohnkosten von ungefähr 10,50 € pro Stunde. Da eine Leiharbeitsfirma versuchen wird, ihre Arbeitskräfte möglichst gewinnbringend zu entleihen, wird die Leihgebühr bei etwa demselben Betrag liegen. Folglich ist jeder Bruttolohnsatz unterhalb von 8,70 € pro Stunde für das Unternehmen akzeptabel. Einigen sich der ALG-II-Empfänger und das ihn derzeit beschäftigende Unternehmen beispielsweise auf eine Vollzeitbeschäftigung mit rund 150 Stunden im Monat auf einen Bruttolohnsatz von 5,90 € pro Stunde⁶, so kann ein früherer ALG-II-Empfänger von seinem Bruttomonatsverdienst von 885 € rund 590 € netto hinzuverdienen. Da eine solche Lösung sowohl für die ALG-II-Empfänger, die bei einer Leiharbeitsfirma beschäftigt sind, als auch für das sie derzeit beschäftigende Unternehmen von Vorteil ist, werden sich beide Seiten schnell zu einer Festanstellung des Arbeitslosen entschließen.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist zu sagen, dass Hartz IV durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II einen großen Schritt nach vorne gemacht hat. Die neuen Regeln zur Erwerbsfähigkeit und zur Zumutbarkeit sind adäquat. Hartz IV krankt jedoch nach wie vor an zwei Schwächen. Zum einen können die vorgesehenen Sanktionsmechanismen unter Hartz IV die effektive Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln nicht sicherstellen. Deshalb schlägt das ifo Institut in seiner Aktivierenden Sozialhilfe vor, dass durch die öffentliche Vergabe der Betreuung von ALG-II-Empfängern an Leiharbeitsfirmen die Bereitschaft der Arbeitslosen getestet wird, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Dies erlaubt die effektive Umsetzung von Sanktionen, da die Arbeitsbereitschaft der ALG-II-Empfänger für alle Institutionen beobachtbar wird. Zum anderen verhindern die finanziellen Anreize der Hartz-IV-Reform das Entstehen von Vollzeitarbeitsplätzen, während sie Minijobs über Gebühr fördern. Das vorgeschlagene Steuer-Transfer-Modell des ifo Instituts korrigiert diese Fehlsteuerung, indem es größere finanzielle Anreize für die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung bietet als für einen Minijob. Das vorgeschlagene Steuer-Transfermodell der Aktivierenden

Sozialhilfe unterscheidet sich also von der derzeitigen Hartz-IV-Reform nur geringfügig, wenn man eine effektive Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln unter Hartz IV annimmt. Um diese jedoch zu erreichen, ist eine weitgehende Reform der Betreuung der ALG-II-Empfänger durch Leiharbeitsfirmen von Nöten.

Literatur

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2006): *Welfare to Work in Germany: The Country's Current Agenda for Redesigning the Welfare State*, Ifo Economic Policy Series, Edward Elgar, Cheltenham (in Vorbereitung).

- ¹ Dabei ist den Sozialhilfeempfängern aus einem solchen Verhalten kein Vorwurf zu machen, denn meist wird ihre generelle Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen, durch soziale Normen, die eine niedrig bezahlte Arbeit brandmarken, untergraben. Jede Arbeit, auch niedrig bezahlte, sollte aber als Beitrag zum gesellschaftlichen Wohl verstanden und dementsprechend gewürdigt werden.
- ² Die von den Leiharbeitsfirmen betreuten Arbeitslosen sollten weiterhin in der Statistik als Arbeitslose geführt werden, da sie nicht bei den Leiharbeitsfirmen beschäftigt sind, sondern nur von diesen betreut werden.
- ³ Für Doppelverdiener werden alle Beträge um 80 % erhöht.
- ⁴ Diese 70 % setzen sich zusammen aus der 50 %igen Reduzierung der Transfersumme und den rund 20 % Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen.
- ⁵ Siehe Kapitel 5.4 und 5.5 in SINN et al. (2006) für eine detaillierte Darlegung der Lohnkosten eines Geringqualifizierten und der Entleihgebühr.
- ⁶ Laut den Berechnungen des ifo Reformmodells ist eine Lohnsenkung von 32,5 % notwendig, um das Arbeitskräftepotenzial für den Niedriglohnssektor vollständig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren (siehe Kapitel 5.6 in SINN et al. (2006)). Bei einem Bruttolohnsatz von 8,70 € vor der Reform bedeutet dies, dass der neue Marktlohn bei 5,90 € liegen wird.

Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen

Andreas Knabe*

Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, besser bekannt als Hartz IV, wurden zum 1. Januar 2005 für erwerbsfähige Hilfebedürftige die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II (ALG II) ersetzt. Erklärtes Ziel ist es, die Hilfebedürftigen dazu zu befähigen, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit, soweit es ihnen möglich ist, selbst zu bestreiten. „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“ (§ 1 Abs. 1 SGB II).

Um die dazu notwendige „Hilfe zur Arbeit“ zu gewährleisten, muss das SGB II von der strengen Anwendung des Nachrangigkeitsprinzips abrücken, da sonst jeder vom Hilfeempfänger selbst erwirtschaftete Euro vollständig auf die Hilfeleistung angerechnet werden müsste und somit kein Anreiz zur Erwerbstätigkeit mehr bestünde. ALG-II-Empfängern wird daher ein Freibetrag bei Erwerbstätigkeit eingeräumt (§ 11 Abs. 2 SGB II i. V. m. § 30 SGB II). Dieser Freibetrag legt fest, wie viel des selbst erarbeiteten Einkommens beim Hilfeempfänger verbleibt.

Die Regelungen zum Freibetrag wurden bei Einführung des ALG II im Vergleich zu den Regelungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe stark verändert, um deutlich wirksamere Anreize zur Erwerbstätigkeit zu setzen. Bereits im März 2005 wurde dann auf dem sogenannten „Job-Gipfel“ zwischen Bundesregierung und Union eine Neuregelung der Zuverdienstmöglichkeiten beschlossen, die die Anreizwirkungen noch erhöhen sollte. Diese Neuregelung trat am 1. Oktober 2005 in Kraft.

Zeitgleich mit dem ALG II wurde durch Artikel 46 Nr. 3 des Hartz-IV-Gesetzes der „Kinderzuschlag“ (§ 6a Bundeskindergeldgesetz – BKGG) eingeführt, dessen Ziel es ist, Familien finanziell besser zu stellen und ihnen zusätzliche Arbeitsanreize zu bieten. Den Kinderzuschlag erhalten Familien, die über ausreichend eigenes Einkommen verfügen, um den Lebensunterhalt der Eltern selbst bestreiten zu können, aber aufgrund des zusätzlichen Bedarfs der Kinder ALG II empfangen.

In diesem Beitrag soll geklärt werden, ob die Instrumente der Zuverdienstmöglichkeiten und des Kinderzuschlags das Ziel des SGB II erfüllen, den Hilfebedürftigen ausreichende Anreize zu geben, durch eigene Erwerbsanstrengungen die Hilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw.

zu verringern. Dabei werden zwei grundsätzliche Kriterien angelegt. Zum einen sollten die Regelungen sicherstellen, dass es sich immer lohnt, mehr zu arbeiten. Dazu ist es notwendig, dass der Hilfeempfänger unabhängig vom bereits erzielten Einkommen von jedem zusätzlich verdienten Euro mindestens einige Cent behalten kann. Die Transferentzugsrate¹ sollte also deutlich unter 100 % liegen. Zum anderen sollte die Regelung nicht nur für Fachleute verständlich sein. Nur wenn Anreizmechanismen verständlich und transparent sind, können sie wirken.

Negative Anreize durch „übertolle“ Anrechnung von Erwerbseinkommen

Eine genaue Betrachtung der ursprünglichen Freibetragsregelung, die zwischen 1. Januar 2005 und 30. September 2005 in Kraft war, zeigt, dass sie teilweise Transferentzugsraten über 100 % setzte und darüber hinaus recht kompliziert war. Damit verfehlte diese Regelung beide Kriterien.

Die Berechnung des Zuverdienstes in der ursprünglichen Fassung erfolgte folgendermaßen. Im ersten Schritt wurden vom Bruttoeinkommen eventuell angefallene Lohnsteuer, Sozialversicherungsabgaben sowie Pauschbeträge für Versicherungsbeiträge und Aufwendungen für Arbeitsmittel, zur Ermittlung des bereinigten Nettoeinkommens abgezogen. Von diesem bereinigten Nettoeinkommen verblieben dann bei Einkommen bis zu einem Bruttolohn von 400 € 15 %, zwischen 400 und 900 € 30 % und zwischen 900 und 1.500 € wieder 15 % beim ALG-II-Empfänger. Bruttoeinkommen über 1.500 € wurde vollständig auf das ALG II angerechnet (§ 30 SGB II – alte Fassung).

Auch wenn die Berechnungsmethode auf den ersten Blick leicht verständlich erscheint, so zeigt ein zweiter Blick, dass die Tücken im Detail liegen. Das Problem war, dass sich die Einkommensintervalle auf Bruttolohn Grenzen bezogen, die zu belassenen Freibeträge allerdings bezüglich des bereinigten Nettoeinkommens zu berechnen waren. Daher war es notwendig, in einem ersten Schritt den Quotienten von bereinigtem Nettoeinkommen und Bruttoeinkommen, die so genannte „Nettoquote“, zu

* Andreas Knabe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

bestimmen. Dann wurde mithilfe dieser Nettoquote das tatsächliche Nettoeinkommen fiktiv auf die Bruttoeinkommensintervalle aufgeteilt. Zuletzt wurden dann für jedes Intervall die von dem jeweiligen anteiligen bereinigten Nettoeinkommen verbleibenden Freibeträge berechnet. Insgesamt verblieb dann beim ALG-II-Empfänger die Summe aus abgesetzten Pauschbeträgen und dem Freibetrag.

Die komplizierte Regelung erschwerte nicht nur die Berechnung der Freibeträge, sie sorgte auch für unerwünschte Effekte im Nettoeinkommensverlauf. Die Intention der ursprünglichen Freibetragsregelung war es, dass ab einem Einkommen von 1.500 € der Nettolohn zu 100 % auf den ALG-II-Anspruch angerechnet werden sollte. Wie man in Abbildung 1 aber gut erkennen kann, übersteigt die tatsächliche Grenzbelastung den Wert von 100 %, so dass bei einem 4-Personen-Haushalt für Einkommen zwischen 1.700 und 2.150 € der Zuverdienst bei zusätzlichem Bruttoeinkommen sogar fällt. Dieser Effekt erklärt sich aus der Verwendung der Nettoquote. Bei etwa 1.700 € Bruttoeinkommen setzt die (progressive) Einkommensteuer ein. Wenn das Bruttoeinkommen weiter zunimmt, fällt damit die Nettoquote und es wird weniger anteiliges bereinigtes Nettoeinkommen auf alle anderen Einkommensintervalle aufgeteilt. Dadurch fällt der Freibetrag. Das Resultat ist, dass bei der ursprünglichen Regelung das zusätzliche Arbeitseinkommen „überevull“ angerechnet wurde, so dass zwischen 1.700 und 2.150 € brutto mehr Arbeit zu weniger Einkommen führte.²

Neuregelung vermeidet „überevulle“ Anrechnung

Die Berechnungsmethode des Freibetrags wurde, als Ergebnis des „Job-Gipfels“ im März 2005, zum 1. Oktober 2005 neu geregelt. Die Neuregelung umfasst drei Punkte. Erstens wurden die bisherigen Pauschbeträge für Versicherungen und Werbungskosten zu einem Grundfreibetrag in Höhe von 100 € zusammengefasst. Dies erhöht die Zuverdienstmöglichkeiten im untersten Einkommensbereich deutlich. Zweitens wurden die prozentualen Freibeträge modifiziert. Nach der Neuregelung verbleiben beim Hilfeempfänger 20 % bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € und 10 % für 800 € übersteigendes Bruttoeinkommen bis zu einer Obergrenze von 1.200 € für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder bzw. 1.500 € für solche mit Kindern. Darüber hinausgehendes Einkommen wird weiterhin voll auf das ALG II angerechnet. Drittens beziehen sich die prozentualen Freibeträge nun direkt auf das Bruttoeinkommen statt auf das bereinigte Nettoeinkommen.

Die Diskussion um die Wirkung der Neuregelung hat sich bisher ausschließlich auf die ersten beiden Punkte

beschränkt [vgl. z. B. GRUNDIG (2005)]. So zeigt sich klar, dass die Neuregelung großzügigere Freibeträge gewährt und damit im unteren Einkommensbereich höhere Arbeitsanreize setzt. Abbildung 1 vergleicht die Zuverdienste und Grenzbelastungen der ursprünglichen und der neuen Regelung. Die Anhebung der Pauschbeträge und die Erhöhung des Freibetrags bis 400 € von 15 auf 20 % verbessern die Zuverdienstmöglichkeiten bei geringen Einkommen. Auch für höhere Einkommen geht der Zuverdienstverlauf klar über die ursprüngliche Regelung hinaus, auch wenn die Grenzbelastungen teilweise zunehmen. Wenn ein Hilfeempfänger beispielsweise einen Minijob zu 400 € Bruttoeinkommen im Monat aufnimmt, so verbleiben ihm nach der neuen Regelung statt knapp 100 € nun 160 €.

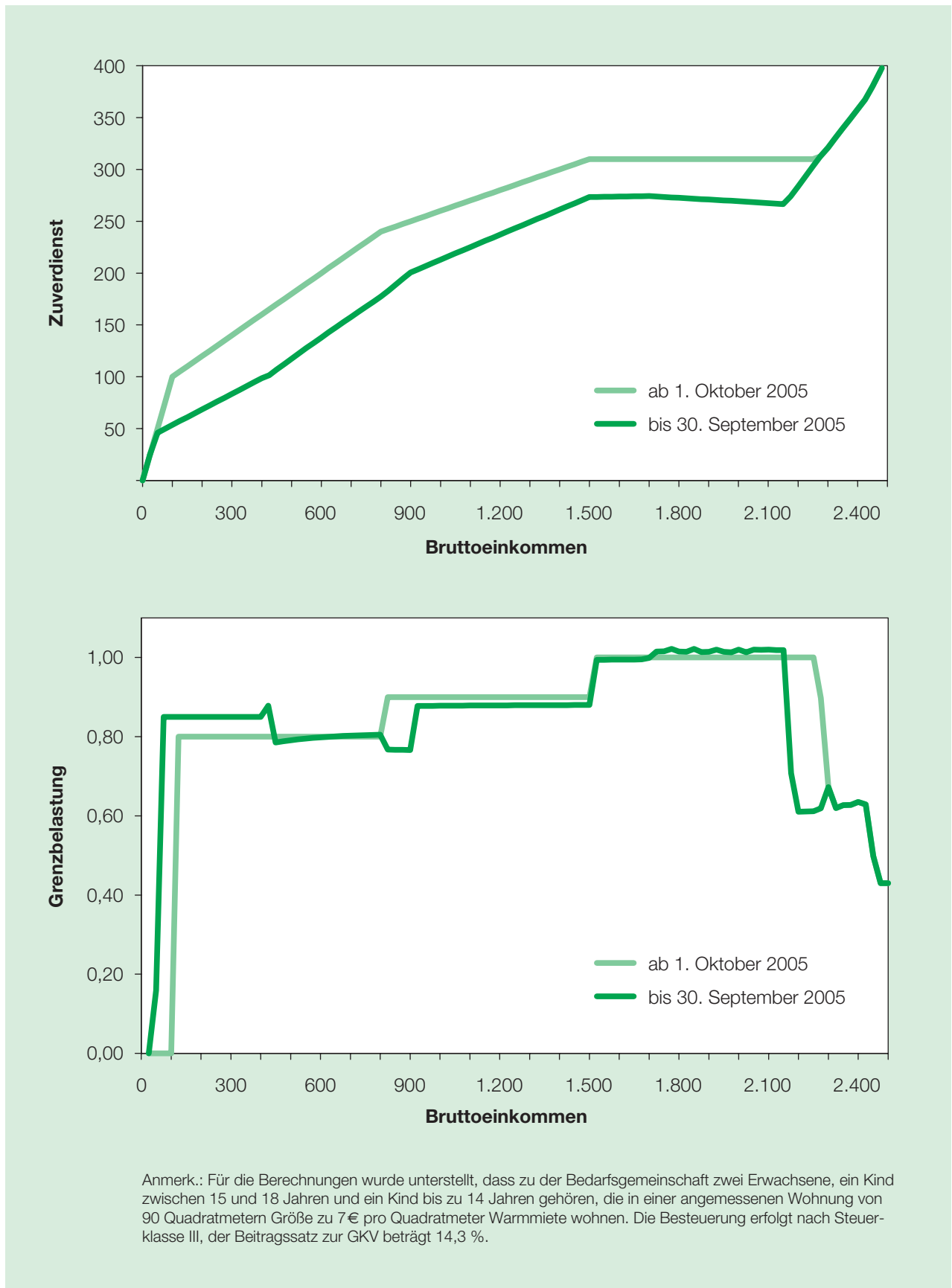
Für das oben dargelegte Problem der „überevullen“ Anrechnung von Erwerbseinkommen ist es aber gerade der dritte Punkt der Neuregelung, der Wechsel vom Nettolohn- auf den Bruttolohnbezug, der besondere Aufmerksamkeit verdient.

In der ursprünglichen Fassung des § 30 SGB II fiel im Progressionsbereich der Einkommensteuer bei steigendem Bruttoeinkommen der Zuverdienst. Der dritte Punkt der Neuregelung beseitigt diesen unerwünschten Effekt, indem die Freibeträge direkt auf das Bruttoeinkommen bezogen werden. Dadurch entfällt die Notwendigkeit der fiktiven Aufteilung des Nettolohns auf die Bruttogrenzen und die Transferentzugsrate ist auf maximal 100 % beschränkt. Auch die Berechnung des Freibetrags wird deutlich einfacher, so dass es gerade der dritte Punkt der Reform ist, der dafür sorgt, dass nun beide oben genannten Kriterien – Einkommensverbesserung und Einfachheit der Regeln – einer vernünftigen Freibetragsregelung erfüllt werden.

Ähnliche Probleme auch beim Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG ist eine einkommensabhängige Sozialleistung, die dem ALG II vorgeordnet ist. Er soll verhindern, dass Eltern lediglich aufgrund des Bedarfs ihrer Kinder auf Hilfeleistungen des ALG II angewiesen sind. Daher wird dieser Zuschlag gezahlt, wenn das Einkommen der erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft zwar ausreicht, ihren eigenen Bedarf zu decken, die Familie aber trotzdem aufgrund des zusätzlichen Bedarfs der Kinder hilfebedürftig ist. In diesem Fall erhält die Familie statt des ALG II einen monatlichen Zuschlag zum Kindergeld in Höhe von 140 € pro Kind, insgesamt begrenzt auf 36 Monate. Die betroffenen Familien sollen sich mit der Summe aus eigenem Einkommen, Kindergeld und Kinderzuschlag sowie Wohngeld besser stellen als durch

Abbildung 1: Zuverdienst und Grenzbelastung eines 4-Personen-Haushalts



Quelle: Eigene Berechnungen.

das ALG II und darüber hinaus einen stärkeren Anreiz zur Arbeit haben.

Während in dem für den Kinderzuschlag relevanten Einkommensbereich die Transferenzugsrate im ALG II 100% beträgt, wird der Kinderzuschlag nur mit einer Transferenzugsrate von 70% abgeschmolzen. In der Begründung des Hartz-IV-Gesetzes heißt es daher zum Kinderzuschlag: „Die neue Leistung ist auf das Arbeitslosengeld II abgestimmt und verstärkt dessen Arbeitsanreize.“ [DEUTSCHER BUNDESTAG (2003), S. 3]. Wie die folgenden Überlegungen aber zeigen werden, ist die konkrete Ausgestaltung des Kinderzuschlags nur schlecht auf das ALG II abgestimmt und trägt nicht zu höheren Arbeitsanreizen bei.

Eine Familie kann den Kinderzuschlag nur erhalten, wenn die Eltern mindestens soviel verdienen, dass sie allein nicht hilfebedürftig wären. Dabei bestimmt sich ihr Bedarf aus den jeweiligen ALG-II-Regelleistungen und dem anteiligen Unterkunftsgeld. Beträgt ihr Bedarf beispielsweise 1.041€ (jeweils 310,50€ ALG-II-Regelleistung und ein Unterkunftsgeld von 7€/qm · 60 qm = 420€), wären die Eltern bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.673€ gerade nicht mehr hilfebedürftig.³ Übersteigt das Bruttoeinkommen der Eltern also 1.673€, können sie den Kinderzuschlag erhalten.

Die Familie kann sich durch den Kinderzuschlag tatsächlich finanziell besser stellen. Wie Abbildung 2 zeigt, führt der Wechsel vom ALG II in den Kinderzuschlag zu einer Sprungstelle in der Zuverdienstkurve bei 1.673€. Damit besteht für ALG-II-Empfänger mit Kindern ein Anreiz, ihre Erwerbstätigkeit bis zum Einsetzen des Kinderzuschlags auszuweiten. Darüber hinaus lohnt es sich aber nicht, die eigenen Arbeitsanstrengungen zu erhöhen. Obwohl die Transferenzugsrate des Kinderzuschlags nur 70% beträgt, verringert zusätzliches Bruttoeinkommen das verfügbare Haushaltseinkommen. Das Problem entsteht, weil bei der Festsetzung der Transferenzugsrate das Zusammenspiel

mit anderen Maßnahmen, in diesem Fall dem Wohngeld, ignoriert wurde. Ein ähnlicher Fehler wurde bereits beim „Mainzer Modell“ begangen, bei dem ebenfalls eine Kombination aus Sozialhilfe, Lohn- und Kinderzuschuss zu negativen Arbeitsanreizen führte [SINN (2002)].

Wenn z. B. das erwerbstätige Familienmitglied sein Einkommen von 1.700€ auf 2.000€ ausweitet, dann steigt zwar sein Nettoeinkommen um 198€ auf 1.541€, gleichzeitig reduziert sich aber der Kinderzuschlag um 138,95€ und das Wohngeld um 59,79€, so dass sich das Haushaltsnettoeinkommen um 74 Cent reduziert (vgl. Tab. 1). Bei der Bestimmung der Arbeitsanreize durch den Kinderzuschlag wurde der gleichzeitig stattfindende Transferenzug beim Wohngeld nicht berücksichtigt. Daher beträgt die effektive Transferenzugsrate im Bereich des Kinderzuschlags nicht wie beabsichtigt 70%, sondern über 100%.

Darüber hinaus ist auch die Bestimmung der Einkommenshöhe, ab dem der Kinderzuschlag wieder entfällt, nicht auf das ALG II abgestimmt, wodurch auch hier negative Arbeitsanreize entstehen. § 6a Abs. 1 BKGG sieht vor, dass der Kinderzuschlag entfällt, sobald das nach den geltenden Freibetragsregeln bestimmte bereinigte Nettoeinkommen die Summe aus Gesamtkinderzuschlag und dem bereinigten Nettoeinkommen, ab dem der Kinderzuschlag gewährt wird, übersteigt. Diese Festlegung soll dafür sorgen, dass für Familien, die kein ALG II erhalten würden, auch der Kinderzuschlag entfällt [DEUTSCHER BUNDESTAG (2003), S. 83].

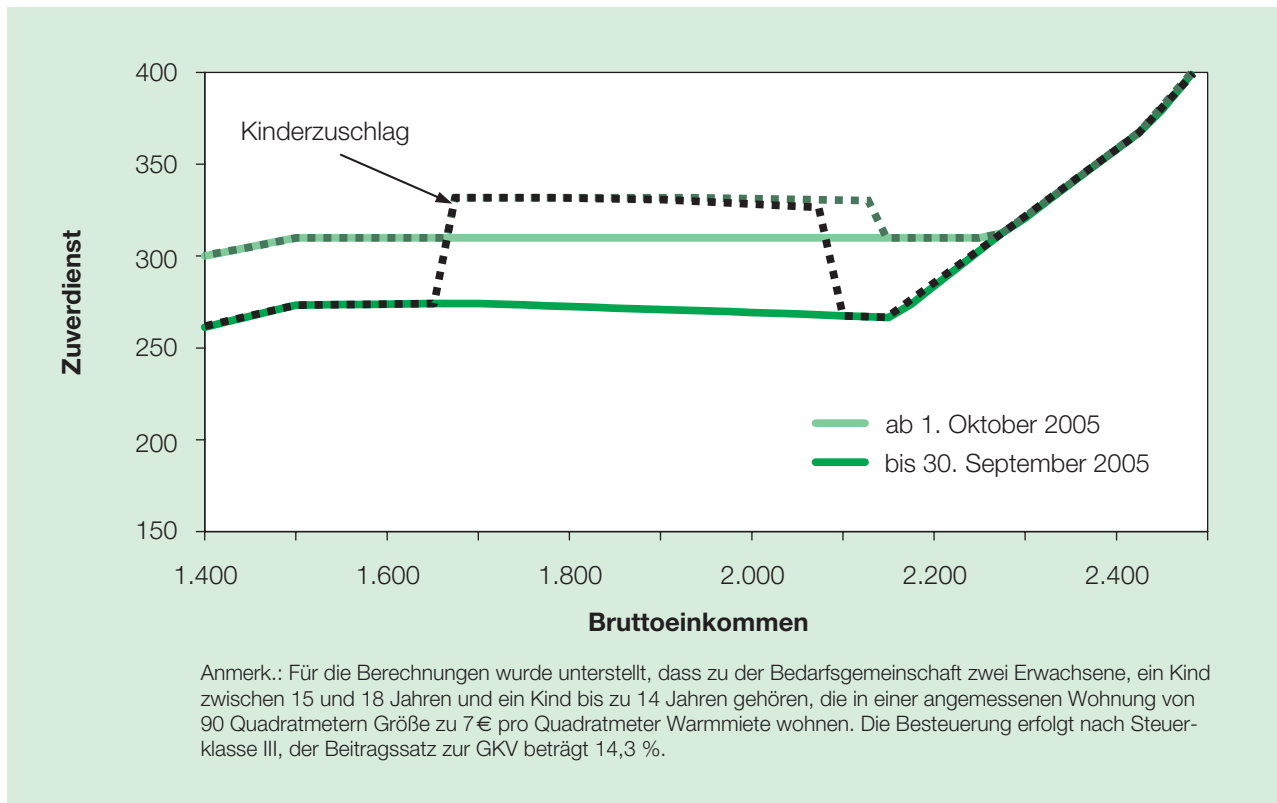
Für obigen Beispielhaushalt entfällt damit der Kinderzuschlag ab einem Bruttoeinkommen von etwa 2.100€. Da allerdings der Kinderzuschlag bei einer Zunahme des bereinigten Nettoeinkommens um 280€ und einer Transferenzugsrate von 70% bei diesem Einkommen noch 84€ beträgt, entsteht eine weitere Sprungstelle in der Zuverdienstkurve, an der sich aber das Haushaltsnettoeinkommen bei einer Ausweitung des Bruttoeinkommens

Tabelle 1: Vergleich des Zuverdiensts bei 1.700 und 2.000 € Bruttoeinkommen mit Kinderzuschlag (Familie mit zwei Kindern)

Bruttoeinkommen	1.700,00 €	Bruttoeinkommen	2.000,00 €
– Sozialversicherungsbeiträge	357,00 €	– Sozialversicherungsbeiträge	420,00 €
– Steuern (Steuerklasse III)	0 €	– Steuern (Steuerklasse III)	39,00 €
<hr/>		<hr/>	
= Nettoeinkommen	1.343,00 €	= Nettoeinkommen	1.541,00 €
+ Kindergeld	308,00 €	+ Kindergeld	308,00 €
+ Kinderzuschlag	265,42 €	+ Kinderzuschlag	126,47 €
+ Wohngeld	149,89 €	+ Wohngeld	90,10 €
<hr/>		<hr/>	
= verfügbares Einkommen	2.066,31 €	= verfügbares Einkommen	2.065,57 €

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Zuverdienst eines 4-Personen-Haushalts mit Kinderzuschlag (Ausschnitt)



Quelle: eigene Berechnungen.

drastisch reduziert und der Haushalt wieder in das ALG II zurückfällt.

Im Einkommensbereich zwischen 2.100 und 2.300 € eigenem Bruttoeinkommen erhält der Haushalt damit immer ein geringeres Gesamteinkommen, als wenn er mit weniger eigener Arbeitsanstrengung den Kinderzuschlag erhält. Es besteht somit kein Anreiz, in diesem Lohnsegment eine Tätigkeit aufzunehmen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Kinderzuschlag die finanzielle Situation von Familien, die zwar gemäß ALG II hilfebedürftig sind, aber aus eigener Kraft mindestens den elterlichen Bedarf decken können, verbessert. Damit bietet der Zuschlag den Eltern einen positiven Anreiz, das nötige Mindesteinkommen selbst zu erwirtschaften. Allerdings bewirken die graduelle Reduktion des Kinderzuschlags bei steigendem Einkommen und das plötzliche Entfallen des Zuschlags bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze, dass innerhalb eines großen Einkommensbereichs negative Arbeitsanreize herrschen.

Weiterer Reformbedarf

Die beiden Kriterien, die an die Ausgestaltung der Zuverdienstregelungen und an den Kinderzuschlag angelegt

werden müssen, sind zum einen Transferentzugsraten unter 100 % und zum anderen die Verständlichkeit der Berechnungsmethoden. In diesem Beitrag wurde gezeigt, dass die ursprüngliche Freibetragsregelung des SGB II beide Kriterien verfehlte. Durch die Vermischung von Bruttolohnintervallen und Nettolohnfreibeträgen war die Berechnung unnötig kompliziert und führte in einem großen Einkommensintervall zu Transferentzugsraten über 100 %, so dass das Nettoeinkommen durch Mehrarbeit reduziert wurde. Die Neuregelung der Zuverdienstregeln stellt ausschließlich auf Bruttolohngrößen ab, ist daher leichter zu verstehen und vermeidet die „übervolle“ Anrechnung von Erwerbseinkommen. Die Freibetragsregelung des SGB II erfüllt damit in ihrer gegenwärtigen Form beide Kriterien.

Der Kinderzuschlag hingegen ist ein Fremdkörper im Steuer-Transfer-System. Sein plötzliches Einsetzen und Entfallen führt zu Sprungstellen im Zuverdienstverlauf und verursacht dadurch negative Arbeitsanreizeffekte. Darüber hinaus ist seine Berechnung umständlich und für die betroffenen Familien nur schwer nachzuvollziehen. Es besteht daher weiterer Reformbedarf. Der Kinderzuschlag sollte so in das ALG II integriert werden, dass er seine Ziele einfacher und besser erreicht.

In diesem Beitrag wurde gezeigt, dass es der Kinderzuschlag schafft, die finanzielle Situation vieler Familien

zu verbessern. Er verfehlt aber das Ziel, stärkere Arbeitsanreize zu setzen, da durch zusätzliches Bruttoeinkommen das Haushaltsnettoeinkommen fällt und der Haushalt unter Umständen sogar ins ALG II zurückfallen kann. Da der Kinderzuschlag in den meisten Fällen in einem Einkommensbereich gezahlt wird, in dem im ALG II Transferentzugsraten von 100 % herrschen, könnten beide Ziele erreicht werden, indem die Freibetragsregelung erweitert wird.

Wenn Familien auch im Bereich über 1.500 € brutto ein kleiner Teil ihres Einkommens belassen wird, z. B. fünf oder zehn Prozent, könnten das verfügbare Haushaltseinkommen von hilfebedürftigen Familien erhöht und gleichzeitig immer positive Arbeitsanreize gesetzt werden. Der einfachste Weg dazu wäre, in § 30 SGB II die Obergrenze für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Kindern vollständig entfallen zu lassen. Der komplizierte und nicht zielführende Kinderzuschlag könnte dann wieder aus dem Bundeskindergeldgesetz gestrichen werden.

Wenn aber am separaten Kinderzuschlag festgehalten werden soll, dann muss in jedem Fall die nicht nachvollziehbare Regelung des § 6a Abs. 1 BKGG geändert werden, nach der der Kinderzuschlag entfällt, sobald das zusätzliche bereinigte Nettoeinkommen die Höhe des Gesamtkinderzuschlags erreicht. Stattdessen sollte der Kinderzuschlag solange gezahlt werden, bis er durch den Transferentzug vollständig abgeschmolzen ist. Dadurch würde verhindert, dass Familien mit Kindern durch Einkommenserhöhungen wieder in das ALG II zurückfallen. Die Transferentzugsrate sollte dann entsprechend verringert werden, um die ebenfalls stattfindende Wohngeldreduktion zu berücksichtigen.

Literatur

- DEUTSCHER BUNDESTAG (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/1516, Berlin.
- GRUNDIG, B. (2005): Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II – Was wird sich ändern?, ifo Dresden berichtet 12(4), S. 26–29.
- KNABE, A. (2005): Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Arbeitslosengeld II, Wirtschaftsdienst 85(3), S. 166–172.
- SINN, H.-W. (2002): Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, ifo Schnelldienst 55(3), S. 20–25.

¹ Die Transferentzugsrate gibt an, um wie viel Prozent des zusätzlich erwirtschafteten Einkommens sich die Hilfeleistung reduziert, wenn zusätzliches Einkommen erzielt wird. Eine Transferentzugsrate von 70 % bedeutet also, dass ein Hilfeempfänger von einem zusätzlich verdienten Euro 30 Cent behalten kann.

² Aus Platzgründen soll hier auf eine ausführlichere Erklärung dieses Effekts verzichtet werden. Eine detaillierte Darstellung findet sich in KNABE (2005).

³ Nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsabgaben entspricht diesem Bruttoeinkommen ein Nettoeinkommen von etwa 1.321 €. Nach der Bereinigung um Pauschbeträge und den Erwerbstätigenfreibetrag bleibt noch ein bereinigtes Nettoeinkommen von 1.041 €, das voll auf den ALG II-Anspruch angerechnet würde. Da der ALG II-Anspruch der beiden Eltern auch genau 1.041 € beträgt, würde damit der Nettoanspruch auf ALG II auf null sinken. Beide Eltern allein wären damit bei einem Bruttoeinkommen von 1.673 € gerade nicht mehr hilfebedürftig.

Zum optimalen Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II

Tim Lohse*

Einleitung

Der Sozialstaat ist ein Kernelement der sozialen Marktwirtschaft. Durch ihn werden Schwache unterstützt, und jedem wird eine Mindestteilhabe am ökonomischen Fortschritt ermöglicht. Somit stützt er wesentlich die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung [WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMWI (2002)]. Werden die vorhandenen finanziellen Mittel jedoch knapp, stellt sich die Frage ihrer gerechten (Um-)Verteilung wesentlich schärfer als in jenen Phasen, in denen gleichsam jeder „bedient“ werden kann. Angesichts der persistent hohen Arbeitslosigkeit auch nach In-Kraft-Treten des einstigen Reformflaggschiffs Hartz IV steht die Ausgestaltung des derzeitigen Steuer-Transfer-Systems nach wie vor in der Kritik. Von zentraler Bedeutung ist dabei die offensichtlich auch auf Deutschland zutreffende Murray-These, wonach der Wohlfahrtsstaat nicht nur nicht zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit und Armut beiträgt, sondern vielmehr deren Ent- und Bestehen fördert [MURRAY (1984)]. Der deutsche Gesetzgeber steht also vor zweierlei Problemen. Erstens müssen Arbeitslosentransfers so bemessen sein, dass der Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung für erwerbsfähige Transferempfänger bestehen bleibt und doch dem Sozialstaatsprinzip Genüge getan wird, so dass insbesondere Erwerbsunfähige über ein gesichertes Existenzminimum verfügen. Und zweitens soll die Finanzierung dieser staatlichen Umverteilungsleistungen durch ökonomisch leistungsfähigere Bürger sichergestellt werden, obgleich dem Fiskus für diese nicht beobachtbaren „sozial breiten Schultern“ nur der Indikator Einkommen zur Verfügung steht. Wie ist nun die politisch erwünschte Umverteilung vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten zu konzipieren? Und welche Anforderungen sind an ein entsprechendes Steuer-Transfer-System zu stellen?

Vor dem Hintergrund des momentanen Rechtsstands sowie aktueller Vorschläge zur alternativen Ausgestaltung des Sozialstaats im Hinblick auf Arbeitslose soll diesen Fragen mit Hilfe der so genannten Optimalsteuertheorie nachgegangen werden. An einem Beispiel in Anlehnung an die Arbeitsmarktsituation im Freistaat Sachsen werden mögliche Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte illustriert.

Sozialpolitischer Status quo und Alternativvorschläge

Von entscheidender Bedeutung bei der Analyse des Problems der Unterbeschäftigung ist die Höhe der staatlich gewährten Transfers. Kaum ein Aspekt der so genannten Hartz-IV-Reform wurde so gegeißelt wie die vermeintlich höchst unsoziale Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II) auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe. Der stets wiederholte Vorwurf war und ist, dass jemand, der ehemals gearbeitet hat, nun nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I in die soziale Armut fallen würde. Der früheren Arbeitslosenhilfe mit einer Durchschnittshöhe von 515 € steht das ALG II als Leistung für erwerbsfähige Arbeitslose mit einem Eckregelsatz von 345 € gegenüber.¹ Dies entspricht ebenfalls dem Regelsatz der Sozialhilfe, welche eine Leistung für erwerbsunfähige Personen darstellt. Eine solche gleich hohe Leistungsbemessung verwundert, da der Staat zwischen diesen beiden Gruppen von Transferempfängern, den erwerbsfähigen und -unfähigen, aufgrund einer in § 8 Abs. 1 SGB II kodifizierten Legaldefinition von Erwerbsfähigkeit nun im Gegensatz zur Situation bis Ende 2004 explizit differenzieren kann (partielle Information).²

Zur Stärkung der individuellen wirtschaftlichen Eigenverantwortung und damit der Reintegration Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt favorisieren einige Reformvorschläge daher durchaus differenzierte Transferniveaus. Sie sehen eine teils deutliche Absenkung der staatlichen Leistungen für ALG-II-Bezieher bei gleichzeitig verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten vor [vgl. z. B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMWI (2002), S. 42/43]. Konkret propagieren sowohl der ifo Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe [SINN et al. (2002), S. 31 bzw. SINN et al. (2006), S. 8, 12] als auch die Studie der Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft [BREYER et al. (2004), S. 41] eine Streichung des Eckregelsatzes für erwerbsfähige Arbeitslose, so dass ohne diese Barkomponente staatlicherseits einzig die anfallenden Unterkunftskosten getragen werden. Dem Sozialstaatsprinzip Rechnung tragend, soll das Niveau der Sozialhilfe als Leistung für Nichterwerbsfähige dagegen unangetastet bleiben.

* Tim Lohse ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen der Universität Hannover.

Gleiche Regelsätze für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige? – Eine optimalsteuertheoretische Betrachtung

Da sich die Vorschläge hinsichtlich der Höhe der Fürsorgeleistungen und damit auch hinsichtlich der Umverteilungswirkung sowohl von der früheren wie auch der momentanen Gesetzeslage unterscheiden, besteht ökonomischer Klärungsbedarf, ob es für eine der Ausgestaltungen eine normative Grundlage gibt. Einen wesentlichen Beitrag hierzu kann die Optimalsteuertheorie leisten, die grundlegende Charakteristika eines optimalen Umverteilungssystems liefert [MIRRELESS (1971)]. Ausgangspunkt ist dabei die Besteuerung von Einkommen, wenn Individuen in verschiedenem Maße produktiv sind. Bei solch heterogenen Individuen besteht u. U. der gesellschaftliche Wunsch nach Umverteilung, also der höheren Besteuerung leistungsfähiger Gesellschaftsmitglieder zugunsten weniger leistungsfähiger. Da der Staat die Leistungsfähigkeit selbst aber nicht beobachten kann, orientiert er sich mit seinen Umverteilungsinstrumenten an den realisierten Einkommen, da Einkommen als Indiz wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gedeutet wird.

Die folgende Betrachtung beruht auf der Berücksichtigung der partiellen Information, also der staatlicherseits möglichen Unterscheidung Erwerbsfähiger und -unfähiger, und geht auf eine Arbeit von HOMBURG und LOHSE (2005) zurück. Dort finden sich auch eine ausführliche Beschreibung des Modells sowie alle mathematischen Herleitungen. Ziel der formalen Analyse ist die Maximierung gesellschaftlicher Wohlfahrt durch Umverteilung mittels eines Steuer-Transfer-Systems. Hierbei werden die Interessen von Transferempfängern einerseits und Steuerzahlern andererseits gegeneinander abgewogen. Weder dürfen zu hohe Steuern erhoben werden, denn diese würden den Steuerwiderstand der Leistungsfähigen erhöhen und wegen deren Ausweichreaktionen das zu verteilende Steueraufkommen u. U. sogar sinken lassen. Noch dürfen die Steuern zu niedrig sein, schließlich bleibt die Alimentierung Bedürftiger staatliche Aufgabe. Die wohlfahrtsmaximierende Ausgestaltung des Systems wird erstens vom gesellschaftlich präferierten Grad an Umverteilung und zweitens von den negativen Wirkungen der Besteuerung (so genannte Zusatzlast³) determiniert.

Zentrales Ergebnis der steuertheoretischen Untersuchung von HOMBURG und LOHSE (2005) ist, dass in einem optimalen Steuer-Transfer-System erwerbsunfähige Hilfebedürftige höhere staatliche Transfers erhalten müssen als erwerbsfähige Hilfebedürftige. In der Diktion des SGB II bedeutet dies, dass das ALG II unterhalb der Sozialhilfe zu bemessen ist.⁴ Dies ist ökonomisch durchaus plausibel: Da erwerbsfähige Arbeitslose die Gesellschaft nicht nur die ihnen gewährten Transfers, sondern ob

ihrer Arbeitslosigkeit auch den entgangenen Output kosten, sind die durch sie verursachten gesellschaftlichen Kosten höher als jene, die durch die erwerbsunfähigen Arbeitslosen entstehen.

Illustration

Ein Beispiel soll die obigen Ausführungen verdeutlichen und gleichzeitig auf das Kernproblem bei Transferkürzungen hinweisen. In stilisierter Weise sei eine Gesellschaft angenommen, deren Arbeitskräfte sechs verschiedene Lohnsätze aufweisen. Tabelle 1 zeigt das wohlfahrtsmaximale Steuer-Transfer-System in dieser Gesellschaft.⁵ Beispielsweise machen Personen mit dem Lohnsatz Null, sprich Erwerbsunfähige, 4,5% der Gesamtgesellschaft aus. Sie erwirtschaften ein Bruttoeinkommen von Null, d. h. sie sind arbeitslos, können jedoch Güter im Wert von 650 € konsumieren, da sie in dieser Höhe einen staatlichen Transfer (also eine negative Steuer) erhalten. Bei diesem Transfer handelt es sich um Sozialhilfe. Auch Personen mit dem Lohnsatz 2,5 sind arbeitslos und erhalten 650 €, bei denen es sich allerdings wegen der Erwerbsfähigkeit dieser Arbeitslosen um das ALG II handelt. Gemäß den geltenden Sozialleistungsgesetzen sind die Transferhöhen für ALG II und Sozialhilfe einheitlich und betragen für einen Alleinstehenden unter Berücksichtigung von Wohn- und Heizkosten eben rund 650 € [CICHOREK, KOCH UND WALWEI (2005)]. Die Arbeitslosenquote in dieser Simulation liegt bei 19,5%, was der realen Quote vom November 2005 im Freistaat Sachsen entspricht.

Tabelle 2 zeigt dieselbe Gesellschaft bei nun differenzierten Transfers. Entsprechend beispielsweise dem Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe wird die Leistung für alle erwerbsfähigen Individuen auf die reinen Unterkunftskosten (hier 305 €) beschränkt, während das Sozialhilfeniveau unverändert bleibt.

Wie aus der dritten Zeile zu ersehen, ist der beabsichtigte Anreizeffekt zur Geltung gekommen, da nun auch die ehemals arbeitslosen Geringqualifizierten am Arbeitsmarkt partizipieren. Damit ist zwar die Arbeitslosigkeit gesunken, gleichsam aber geringfügig auch die Gesamtwohlfahrt.

Sozialpolitische Implikation

Trotz der illustrierten Verminderung der Arbeitslosigkeit durch differenzierte Transfers ist also die folgende Warnung auszusprechen. Solch rigide Transferreduktionen wie die Streichung der Barkomponente (entspricht einer Senkung der staatlichen Leistungen um 53%) können dazu führen, dass die erreichten Effizienzgewinne durch

Tabelle 1: Status quo: ALG II in Höhe der Sozialhilfe

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	0	650	-650
6,0	32,5 %	1.165	1.108	57
10,0	28,0 %	2.439	1.733	706
15,0	15,0 %	3.913	2.547	1.366
25,0	5,0 %	7.275	4.460	2.815
Gesamtwohlfahrtsindex: 1.000				

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Streichung der ALG II – Barkomponente bei unverändertem Sozialhilfeniveau

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	436	741	-305
6,0	32,5 %	1.247	1.190	57
10,0	28,0 %	2.435	1.814	621
15,0	15,0 %	3.877	2.638	1.239
25,0	5,0 %	7.184	4.549	2.635
Gesamtwohlfahrtsindex: 998				

Quelle: eigene Berechnungen.

erlittene Umverteilungsverluste (die Armen werden deutlich schlechter gestellt) überkompensiert werden, so dass letztlich gar Wohlfahrtseinbußen – wie hier geschehen – zu befürchten wären. Eine Leistungsabsenkung etwa nur um 30 % [wie Sinn dies beispielsweise vorschlug, SINN (2004), S. 202] würde die Umverteilungsverluste erheblich minimieren und gleichwohl die gewünschten Anreizwirkungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt entfalten. Tabelle 3 illustriert, wie sich dann im Vergleich zur momentanen Rechtslage in Tabelle 1 durchaus ein Wohlfahrtszuwachs ergibt.

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, dass bei einer solchen Transferreduktion auch ein adäquates Arbeitsplatzangebot existiert, damit jedem dieser Transferempfänger auch ein Hinzuverdienst möglich ist. Würde in den Beispielrechnungen nicht differenziert, in was für Beschäftigungsverhältnissen das Bruttoarbeitseinkommen erwirtschaftet wurde, lässt die Arbeitsmarktlage zumindest in Ostdeutschland doch Zweifel aufkommen, ob auch nach Senkung des Anspruchslohns ausreichend

reguläre Beschäftigungsverhältnisse entstehen können. Hier zeigt sich die unbedingte Notwendigkeit, eine Absenkung des ALG-II-Niveaus mit einer kommunalen Beschäftigungsgarantie zu verknüpfen, wie dies der Vorschlag Aktivierende Sozialhilfe oder die Studie der Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft auch vorsehen.

Als Fazit bleibt Folgendes festzuhalten. Ausgehend von einer im Durchschnitt üppig bemessenen Arbeitslosenhilfe weit oberhalb der Sozialhilfe mag Hartz IV im Einzelfall zwar eine monetäre Zäsur bedeutet haben. Aber auf dem Weg zu einem ALG-II-Niveau, welches optimalerweise unterhalb der Sozialhilfe anzusetzen ist, war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe ohne Zweifel ein Schritt in die richtige Richtung. Da jedoch die mit der Einführung des neuen Sozialgesetzbuches II gebotene Möglichkeit differenzierter Transfers nicht genutzt wurde, besteht hier im Sinne der angeführten Reformvorschläge sicherlich Handlungsbedarf.

Tabelle 3: 30-prozentige Senkung der ALG II – Barkomponente bei unverändertem Sozialhilfeniveau

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	273	728	-455
6,0	32,5 %	1.218	1.157	61
10,0	28,0 %	2.438	1.781	657
15,0	15,0 %	3.896	2.604	1.292
25,0	5,0 %	7.229	4.525	2.704
Gesamtwohlfahrtsindex: 1.002				

Quelle: eigene Berechnungen.

Literatur

BREYER, F., W. FRANZ, S. HOMBURG, R. SCHNABEL UND E. WILLE (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin u. a.: Springer.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 52. Sondernummer vom 15.07.2004.

CICHOREK, A., S. KOCH UND U. WALWEI (2005): Arbeitslosengeld II: Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8 vom 18.05.2005.

HOMBURG, S. und T. LOHSE (2005): Optimal Taxes and Transfers under Partial Information, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 225. 622–629.

MIRRELES, J. A. (1971): An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, Review of Economic Studies 38. 175–208.

MURRAY, C. (1984): Losing Ground: American Social Policy 1950–1980, New York: Basic Books.

SIEBERT, H. (1995): Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München: Goldmann.

SINN, H.-W. (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, 4. Auflage. München: E-CON-Verlag.

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2002): Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 55 (9), Sonderdruck vom 14. Mai 2002.

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo Schnelldienst 59 (2). 3–24.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Dokumentation Nr. 512.

¹ Durchschnittsbetrag der Arbeitslosenhilfe für einen männlichen Empfänger in 2003 [BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004), S. 72.].

² Dass die Eindeutigkeit einer solchen Unterscheidung in der Realität mit gewissen Überwachungskosten einhergeht, belegte die zum 1.1.2005 durch manche Kommunen vorgenommene Einstufung teils bettlägeriger früherer Sozialhilfebezieher als erwerbsfähig, um für diese eine Kostenübernahme durch die Bundesagentur für Arbeit zu erlangen.

³ Als Zusatzlast der Besteuerung ist jene über die reine Steuerzahllast hinausgehende Wohlfahrtseinbuße zu verstehen, die selbst bei einer entrichtungs- und erhebungskostenfreien Steuer auftritt. Historisch eindrucksvolles Beispiel ist die Zusatzlast der im 19. Jahrhundert in vielen europäischen Staaten erhobenen Fenstersteuer, nämlich ein Baustil, der als Ausweichreaktion der Zensiten zunehmend auf Fensteröffnungen verzichtete.

⁴ Hierbei ist zu beachten, dass die Optimalsteuertheorie nur Aussagen über Relationen ermöglicht, nicht jedoch über Absolutwerte.

⁵ Die monatliche Arbeitszeitobergrenze wurde mit 470 Stunden entsprechend einem 16-Stunden-Tag und einer Sieben-Tage-Woche. Zur Berechnung wird die Nutzenfunktion $u(c^h, l^h) = \ln c^h + \ln (470 - l^h)$ verwendet. Das exogene Pro-Kopf-Steueraufkommen etwa zur Infrastrukturbereitstellung wird mit $g = 435 \text{ €}$ angenommen. Die geleisteten Arbeitsstunden ergeben sich als Quotient aus Bruttoeinkommen und Lohnsatz.

Grenzüberschreitende Verflechtungen sächsischer und tschechischer Unternehmen: Ein Beitrag zur Konvergenz der Grenzräume?

Birgit Leick*

Die Integration der Tschechischen Republik in den EG-Binnenmarkt im Zuge der EU-Osterweiterung sollte für Unternehmen in den betroffenen Grenzregionen Vorteile auf mikroökonomischer Ebene bringen: über niedrige Transport- und Handelskosten sowie über verbesserte Möglichkeiten zur Ausschöpfung von Skaleneffekten. Aus regionalökonomischer und außenhandelstheoretischer Sicht wird erwartet, dass sich die ökonomische Integration der Grenzräume in einer steigenden Vernetzung grenznaher Unternehmen niederschlägt. Ansatzpunkte dafür bieten das existierende Kostengefälle zwischen Sachsen und Tschechien und die Binnenmarkterweiterung.

Sächsische Unternehmen könnten demnach durch eine (Teil-)Verlagerung arbeitsintensiver Prozesse ins grenznahe Tschechien im Rahmen einer sog. Mischkalkulation ihre betriebliche Konkurrenzfähigkeit steigern. Die räumliche Nähe der Akteure im Grenzraum kann sächsischen und nordböhmischen Firmen zusätzliche Chancen für eine Markterweiterung bieten. Für nordböhmische Unternehmen ergibt sich neben einem Potenzial für Exporte auch die Möglichkeit eines Transfers von technischem und managementbezogenem Wissen und einer Mitarbeiterqualifizierung. Beides sind notwendige Voraussetzungen für eine Aufwertung des Produktionsprozesses und eine Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Betriebe. Im Idealfall wird angenommen, dass eine steigende regionale Vernetzung grenznaher Betriebe zu einem Abbau regionaler Disparitäten und einer schnelleren Einkommenskonvergenz der Grenzregionen führen kann.

Bisherige empirische Studien, die vor der EU-Osterweiterung durchgeführt wurden, deuteten allerdings darauf hin, dass eine kleinräumige Vernetzung von Unternehmen in den Regionen an der Schnittstelle zwischen West- und Mitteleuropa nicht festzustellen ist. Kooperationen deutscher und mitteleuropäischer Unternehmen „übersprangen“ die Grenzregionen zu meist oder bezogen nur eine Seite des zu integrierenden Grenzraums ein [vgl. z. B. KRÄTKE (1999)]. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass die Rolle räumlicher Nähe bei der Herausbildung regionaler Netzwerke zwischen West- und Mitteleuropa tendenziell überschätzt wurde. Es stellt sich die Frage, ob sich nach vollzogener EU-Osterweiterung an diesem Bild etwas geändert hat und ob die im Zuge der Erweiterung gebildeten grenzüber-

schreitenden Auslandsaktivitäten zwischen sächsischen und nordböhmischen Unternehmen einen Beitrag zur Konvergenz der Grenzregionen leisten. Diese Überlegungen waren der Anlass zu einem Forschungsprojekt des Lehrstuhls für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Technischen Universität Bergakademie Freiberg in den Jahren 2004 und 2005.

Datenbasis

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf zwei postalischen Befragungen von Unternehmen im sächsischen Regierungsbezirk Chemnitz (im weiteren Südwestsachsen genannt) und im nordböhmischen Bezirk Ústí (Ústecký kraj).¹ Neben dem verarbeitenden Gewerbe, in dem Kooperationspotenziale zwischen Sachsen und Tschechien evident sind, berücksichtigten die Erhebungen weitere Branchen wie z. B. das Baugewerbe und den Handels- und Dienstleistungsbereich. Zur Erfassung der grenzüberschreitenden Auslandsaktivitäten wurde der Terminus der internationalen Geschäftsbeziehung verwendet, welcher neben Außenhandel und Direktinvestitionen auch internationale Unternehmenskooperationen in ihren verschiedenen Koordinationsformen beinhaltet [PFOHL, LARGE UND ARDELEA (1996), S. 189].

Bilaterale Geschäftsbeziehungen wenig ressourcen- oder wertschöpfungsintensiv

Erwartungsgemäß bilden sich Geschäftsbeziehungen zwischen sächsischen und tschechischen bzw. nordböhmischen und deutschen Firmen v. a. im verarbeitenden Gewerbe, während besonders Unternehmen aus dem Baugewerbe seltener mit Firmen aus dem jeweiligen Auslandsmarkt kooperieren. Die bevorzugte Koordinationsform der Auslandsengagements stellen für Unternehmen aus beiden Grenzregionen langfristige Lieferverträge dar, welche Ex- bzw. Importe begleiten und vertraglich absichern (70,8% der Geschäftsbeziehungen sächsischer Firmen und 95,4% bei nordböhmischen Firmen).

* Birgit Leick ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Technischen Universität Bergakademie Freiberg.

An zweiter Stelle steht mit 17,7 % der Fälle bei den sächsischen Firmen die Lohnveredelungs- bzw. Lohnfertigungs Kooperation, die erstaunlicherweise für die nordböhmischen Unternehmen keine Rolle spielt (nur 2,3 % der Fälle).² Andere Internationalisierungsformen, insbesondere Kooperationen mit Kapitalbeteiligungen und wertschöpfungsintensive Kooperationen ohne Kapitalbeteiligungen (beispielsweise Lizenzverträge), sind in beiden Stichproben unterrepräsentiert.

Kaum Ansatzpunkte für kleinräumige Kooperationen

Während knapp die Hälfte der kooperierenden sächsischen Firmen Partnerbetriebe in der tschechischen Grenzregion wählt, präferieren nordböhmische Unternehmen eindeutig westdeutsche Unternehmen als Handels- bzw. Kooperationspartner (vgl. Tab. 1). Angesichts dieser unterschiedlichen räumlichen Ausrichtung der Betriebe bei der Wahl von Partnerunternehmen im Auslandsmarkt ist fraglich, ob eine stärkere regionale Verflechtung der Unternehmen im grenznahen Bereich realistischerweise zu erwarten ist.

Kontroverse Erfolgsbewertung der Geschäftsbeziehungen durch die Unternehmen

Zur Messung des Beitrags der Geschäftsbeziehungen zur Sicherung bzw. Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit wurde eine subjektive Erfolgsbewertung der Auslandsengagements durch die Unternehmen durchgeführt. Diese lehnt sich an den von KAUFMANN, KOKALJ UND MAY-STROBL (1990) verwendeten Ansatz an, den Kooperationserfolg subjektiv als „Differenz zwischen dem Zielerreichungsgrad ohne Kooperation und mit Kooperation“ zu messen. Damit soll auch der Bedeutung „weicher“ Einflussgrößen wie z. B. Mentalitäts- und unternehmenskulturelle Unterschiede für die betrachteten Geschäftsbeziehungen Rechnung getragen werden.

Als Einzelziele der Geschäftsbeziehungen zwischen südwestsächsischen und tschechischen bzw. nordböhmischen und deutschen Unternehmen wurden eine Kostenreduzierung, Ertragssteigerung, Risikoreduzierung, Generierung von Innovationen, Flexibilitätsverbesserungen, Mitarbeiterqualifizierung, Knowhow-Gewinnung sowie eine verbesserte Kapazitätsnutzung angenommen [vgl. hierzu KAUFMANN, KOKALJ UND MAY-STROBL (1990)].

Grundsätzlich bewerten die tschechischen Unternehmen ihre Geschäftsbeziehungen mit deutschen Partnern als erfolgreicher als südwestsächsische Unternehmen ihre Zusammenarbeit mit tschechischen Unternehmen (vgl. Abb. 1). Dabei profitieren die nordböhmischen Firmen vorrangig von mittelbaren Effekten wie z. B. einer verbesserten Kapazitätsauslastung oder einer Flexibilitätserhöhung und weniger von einer Ertragssteigerung bzw. Kostensenkung. Südwestsächsische Unternehmen erreichen nur bezüglich des Ziels einer Kostensenkung einen höheren Kooperationserfolg als tschechische Firmen. Am stärksten sehen sie einen ausbleibenden Erfolg (vgl. Abb. 2) in denjenigen Bereichen, in denen die tschechischen Betriebe ihre Zusammenarbeit mit deutschen Partnern als besonders erfolgreich bewerten (beispielsweise Mitarbeiterqualifizierung und Innovationen). Darüber hinaus eignen sich die Geschäftsbeziehungen für einen relativ hohen Anteil der befragten sächsischen und tschechischen Betriebe nicht zur Reduzierung des unternehmerischen Risikos.

Da die einzelnen Erfolgsaspekte teilweise eng korreliert sind, wurden sie im Rahmen einer Faktorenanalyse zu jeweils zwei Erfolgsfaktoren verdichtet (vgl. Tab. 2). Der erste und jeweils wichtigste Erfolgsfaktor drückt die Erreichung mittelbarer Kooperationsziele und damit einen mittelbaren Erfolg der Geschäftsbeziehungen aus Sicht der Unternehmen aus. Ein zweiter Faktor lässt sich als unmittelbarer Erfolg der Geschäftsbeziehungen über eine Kostensenkung bzw. Ertragssteigerung interpretieren.

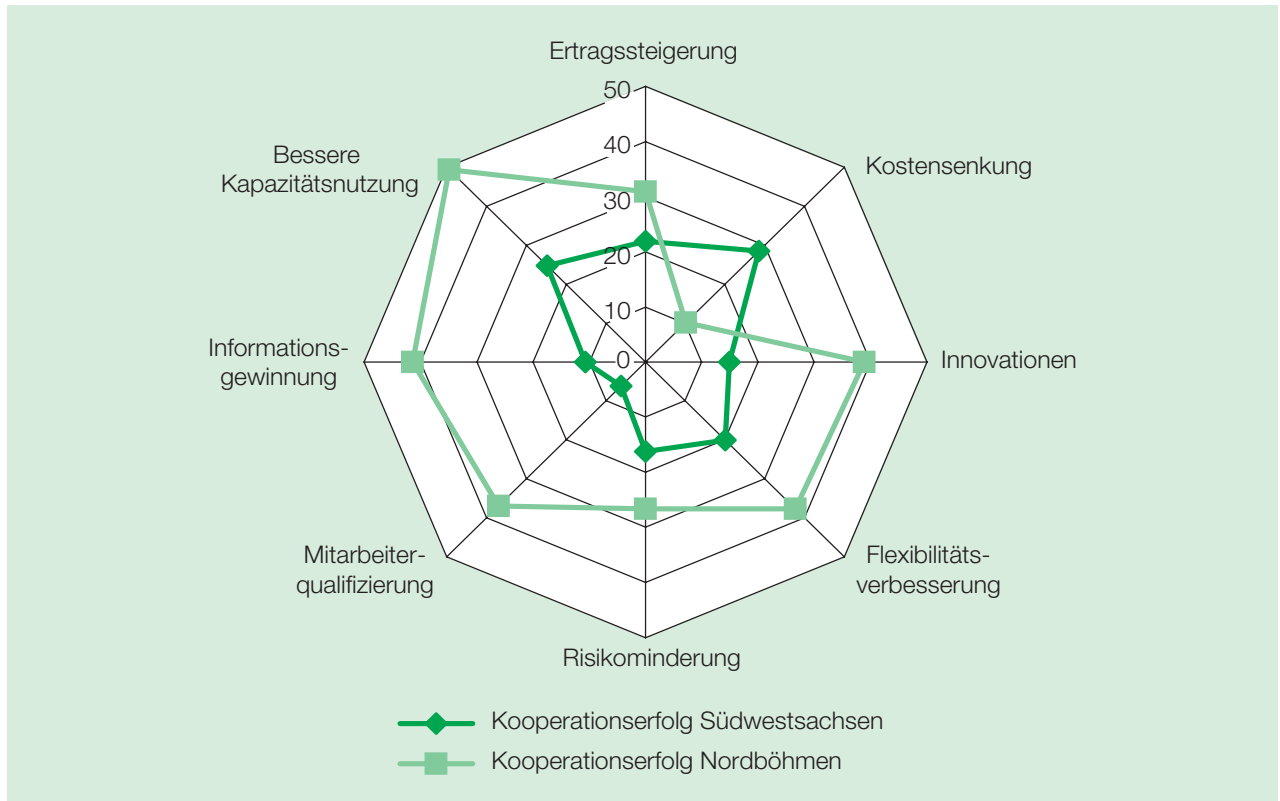
In bivariaten Mittelwertvergleichen (T-Tests) zeigt sich bezüglich der Erfolgsfaktoren folgendes Muster: Südwestsächsische Unternehmen sehen einerseits einen höheren mittelbaren Erfolg der Geschäftsbeziehungen bei Exporten

Tabelle 1: Sitz der Partnerunternehmen

Unternehmen in Südwestsachsen		Unternehmen in Nordböhmen	
Sitz der tschechischen Geschäftspartner	Anteil der Nennungen (in %)	Sitz der deutschen Geschäftspartner	Anteil der Nennungen (in %)
Nordböhmen	45,3	Westdeutschland	58,3
Großraum Prag	17,5	Sachsen	33,4
Anderer Ort in Tschechien	37,2	Sonstiges Ostdeutschland	8,3

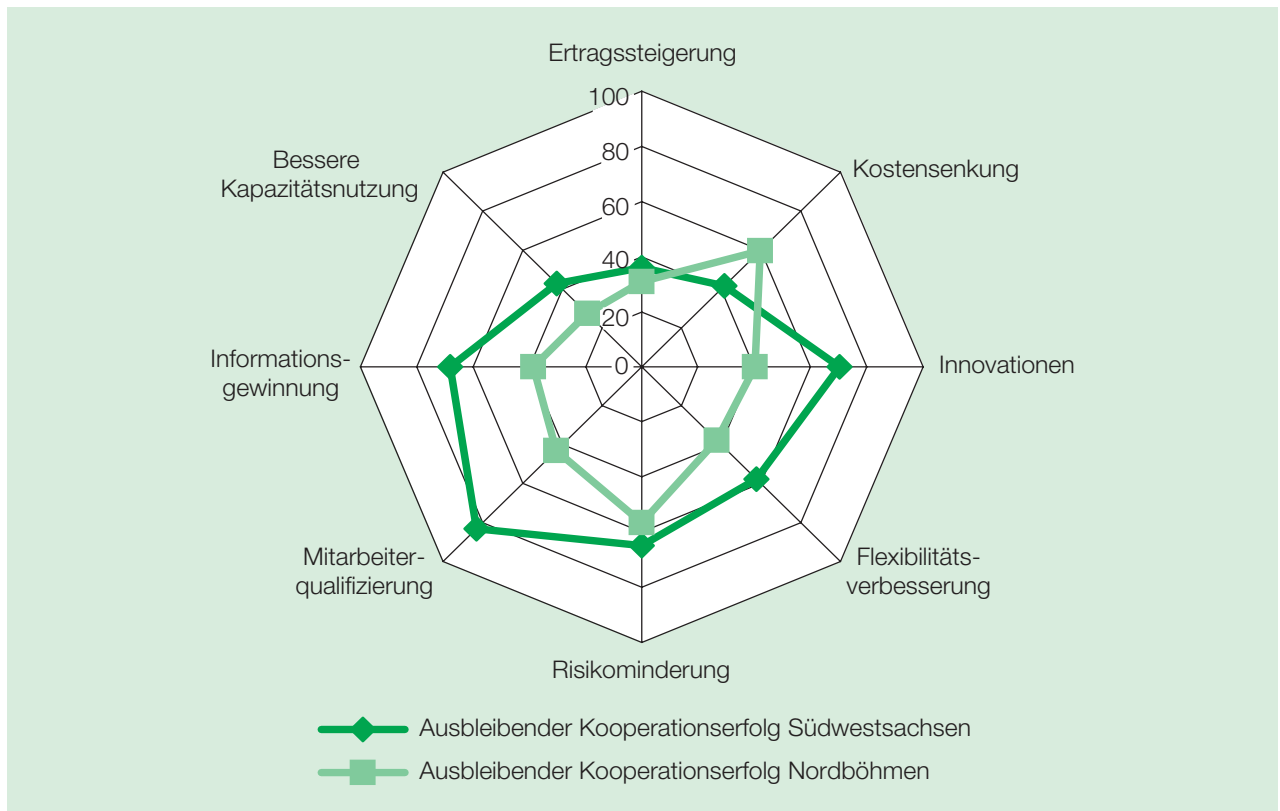
Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Erfolg der Geschäftsbeziehungen



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Ausbleibender Erfolg der Geschäftsbeziehungen



Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Interpretation der Erfolgsfaktoren

	Stichprobe Südwestsachsen (n=165)	Stichprobe Bezirk Ústí (n=109)
Faktor 1: Mittelbarer Erfolg	Innovationen	Innovationen
	Mitarbeiterqualifizierung	Mitarbeiterqualifizierung
	Informationsgewinnung	Informationsgewinnung
	Flexibilitätsverbesserungen	Flexibilitätsverbesserungen
		Risikominderung
		Verbesserte Kapazitätsnutzung
Faktor 2: Unmittelbarer Erfolg	Ertragssteigerung	Ertragssteigerung
	Kostensenkung	Kostensenkung
Erklärte Gesamtvarianz im Modell	52,2 %	61,9 %

Quelle: eigene Berechnungen.

nach Tschechien. Exportaktivitäten in die Tschechische Republik sind aber mit einem niedrigeren unmittelbaren Erfolg verbunden. Einen höheren mittelbaren Erfolg nehmen die Firmen auch bei einem Bezug der Zusammenarbeit auf Forschung und Entwicklung und bei Geltung eines Marktmotivs für ihre Auslandstätigkeit wahr. Andererseits erreichen sie einen höheren unmittelbaren Erfolg, wenn sich ihre Zusammenarbeit mit tschechischen Partnern auf den Produktionsbereich bezieht, wenn sie Importe aus Tschechien beziehen bzw. wenn ein Kostenmotiv für ihre Auslandstätigkeit im Vordergrund steht.

Nordböhmische Unternehmen mit Geschäftsbeziehungen nach Deutschland profitieren hingegen stärker unmittelbar bei Exporten nach Westdeutschland und sehen einen mittelbaren Erfolg, wenn sie im Rahmen ihrer Auslandsengagements in Deutschland ein Marktmotiv kombiniert mit dem Ziel der Forschung und Entwicklung und des Wissenstransfers über deutsche Partner verfolgen.

Als Fazit dieser Betrachtungen ist festzustellen, dass sich aus Sicht der sächsischen Unternehmen ein unmittelbarer, messbarer Kooperationserfolg vorrangig bei solchen Auslandsengagements einstellt, die auf die Nutzung des Kostengefälles zwischen Sachsen und Tschechien ausgerichtet sind. Existierende Barrieren bei der Markterschließung in Tschechien stellen für die sächsischen Firmen noch immer Hemmnisse für tiefere Integrationsformen dar. In den persönlichen Befragungen nannten Interviewpartner in sächsischen Unternehmen vor allem die Sprachbarriere und Mentalitätsunterschiede, aber auch Qualitätsdefizite und fehlende Termintreue tschechischer Firmen sowie einen langwierigen Vertrauensaufbau als relevante Hemmnisse einer erfolgreichen Zusammenarbeit mit tschechischen Unternehmen. Nordböhmische Unternehmen hingegen profitieren

unmittelbar v. a. durch Exporte nach Westdeutschland. Daneben ist für sie auch ein Wissenstransfer bei der Erschließung (west-)deutscher Märkte von Bedeutung für den Erfolg ihrer Geschäftsbeziehungen.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse die Grenzen der Regionalwirkung von Unternehmensverflechtungen auf, die sich in einer unterschiedlichen Zielstruktur der Geschäftsbeziehungen und einer unterschiedlichen räumlichen Orientierung der beteiligten Unternehmen auf Auslandsmärkte manifestieren.

Positive Standorteffekte der Geschäftsbeziehungen eher in Böhmen spürbar

Neben einer subjektiven Erfolgs-„Messung“ durch die kooperierenden Unternehmen stellt sich die Frage, ob die Verflechtungen der Unternehmen mit positiven Standorteffekten für die Grenzregionen verbunden sind. Im Rahmen von persönlichen Interviews mit 16 Unternehmen aus Südwestsachsen und 22 Unternehmen aus den an Südwestsachsen grenzenden tschechischen Bezirken Ústí und Karlovy Vary (Karlovarský kraj) wurden diese Effekte über die Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze und der Investitionen am sächsischen bzw. nordböhmischen Standort abgefragt (vgl. Abb. 3). Dabei zeigt sich, dass die Geschäftsbeziehungen der befragten sächsischen Unternehmen mit tschechischen Firmen in der Mehrzahl keine Auswirkungen auf die Region haben und teilweise mit negativen Effekten (vor allem dem Abbau von Arbeitsplätzen in Sachsen) verbunden sind. Dennoch können einige der befragten Unternehmen aus Sachsen über die Generierung von Kostenvorteilen aufgrund der Zusammenarbeit mit tschechischen Firmen spezialisierte, nicht-standardisierte

oder forschungsintensive Prozesse am sächsischen Standort erhalten. Für die nordböhmische Region ergeben sich aufgrund der Geschäftsbeziehungen der befragten tschechischen Unternehmen durchaus positive Effekte. Diese entstehen v. a. über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Unternehmen selbst oder durch (west-)deutsche Partner und Eigner. Dennoch ist auch ein bedeutender Anteil der Geschäftsbeziehungen nordböhmischer Unternehmen in Deutschland nicht mit (positiven) Auswirkungen auf die tschechische Grenzregion verbunden.

Resümee

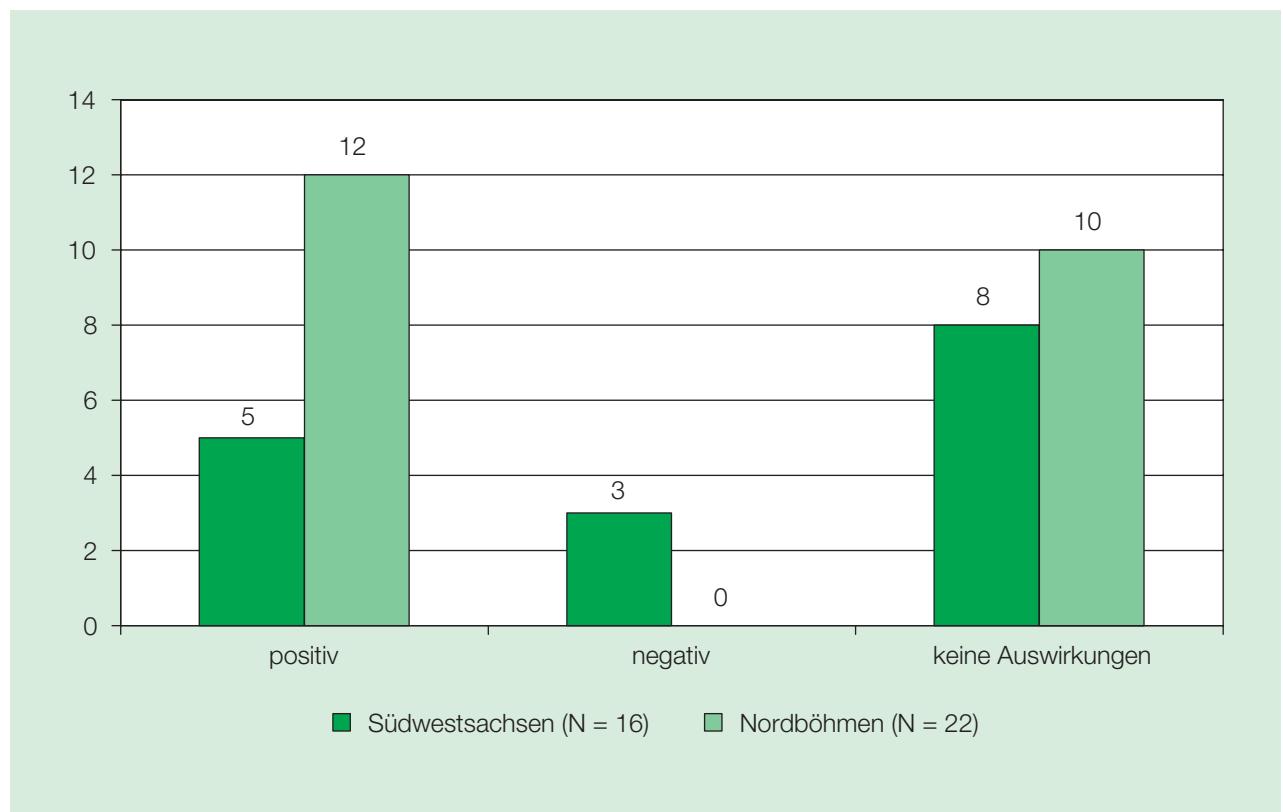
Die These, dass Verflechtungen grenznaher Unternehmen im Zuge der handelspolitischen Integration von Grenzräumen an Bedeutung gewinnen und die Konvergenz dieser Regionen befördern, kann anhand des Kooperationsgeschehens südwestsächsischer und nordböhmischer Unternehmen nicht bestätigt werden. Einerseits ist die Integration der Handels- und Kooperationspartner in Sachsen und Nordböhmen zu gering, andererseits ist ihre räumliche Ausrichtung auf regionale Märkte im Ausland zu unterschiedlich, um positive Effekte auf regionaler

Ebene zu produzieren. Die gegenwärtige Ausrichtung sächsischer Unternehmen auf eine Arbeitsteilung gemäß einfacher komparativer Kostenvorteile und eine einseitige Fokussierung nordböhmischer Unternehmen auf westdeutsche Märkte erschweren auch in mittlerer Frist die Integration und ökonomische Konvergenz der Grenzräume, welche noch geraume Zeit unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungs- und Ausstattungsniveaus aufweisen werden.

¹ Im Regierungsbezirk Chemnitz wurden im Jahr 2004 4.959 Unternehmen befragt (Rücklauf: 615); im tschechischen Bezirk Ústí wurden 2005 2.000 Unternehmen befragt (Rücklauf: 279). Für einen Überblick über Methodik und Untersuchungsdesign sowie über die zentralen Ergebnisse sei auf BREZINSKI und LEICK (2005) verwiesen.

² Für tschechische Unternehmen bieten Lohnveredelungs- bzw. Lohnfertigungskooperationen häufig die Chance einer erstmaligen Internationalisierung in Westeuropa. Dauerhaft sehen sich viele tschechische Betriebe selbst aber nicht in der Rolle des Subcontracting-Partners. Insofern führt dies zu der unterschiedlichen Wahrnehmung und Bewertung dieser Koordinationform.

Abbildung 3: Standorteffekte der Geschäftsbeziehungen



Quelle: eigene Berechnungen.

Literatur

- BREZINSKI, H. und B. LEICK (2005): Kooperationsperspektiven südwestsächsischer und tschechischer Unternehmen – Eine Analyse auf der Basis von Unternehmensbefragungen im erweiterten Binnenmarkt, Freiburger Forschungshefte D 219, Technische Universität Bergakademie Freiberg.
- KAUFMANN, F., L. KOKALJ und E. MAY-STROBL (1990): EG-Binnenmarkt. Die grenzüberschreitende Kooperation mittelständischer Unternehmen. Empirische Analyse von Möglichkeiten, Voraussetzungen und Erfahrungen, Schriften zur Mittelstandsforschung N.F., Nr. 34, Institut für Mittelstandsforschung Bonn.
- KRÄTKE, S. (1999): Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New Europe, *Regional Studies*, vol. 33.7, S. 631–641.
- PFOHL, H. C., R. LARGE und D. ARDELEA (1996), Internationale Geschäftsbeziehungen und Transformationskrise in Mittel- und Osteuropa, *Die Betriebswirtschaft*, Jg. 56, 3/1996, S. 185–202.

Zwei Jahre nach der EU-Osterweiterung: Geringe Mobilität von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsländern

Carsten Pohl*

Im Beitrittsvertrag zur Europäischen Union einigten sich alte und neue Mitgliedsländer darauf, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für eine Übergangsfrist von maximal sieben Jahren („2+3+2 Modell“) auf bilateraler Ebene zu regeln. In den ersten zwei Jahren nach der EU-Erweiterung (2004–2006) konnte die gemeinschaftsrechtliche Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt bzw. unterbunden werden, d.h. während dieser Übergangsfrist gelten jeweils die nationalen Regelungen. Vor Ablauf dieser ersten Phase können die alten EU-Mitgliedsstaaten die EU-Kommission unterrichten, ob sie den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt für drei weitere Jahre (2006–2009) einschränken wollen. Letztmalig kann die Arbeitnehmerfreizügigkeit in 2009 für zwei weitere Jahre eingeschränkt werden. Allerdings ist dies nur möglich, wenn der jeweilige Mitgliedsstaat eine schwerwiegende Störung oder Bedrohung des Arbeitsmarktes erwartet und dies gegenüber der EU-Kommission begründen kann.

Einige alte EU-Mitgliedsstaaten haben ihren Arbeitsmarkt bereits unmittelbar mit der erfolgten Erweiterung am 1. Mai 2004 für Arbeitnehmer aus den acht mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL-8) liberalisiert. Die Mehrheit der EU-Staaten ist mit der Öffnung des Arbeitsmarktes jedoch restriktiver vorgefahren und haben die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den MOEL-8 begrenzt oder ganz außer Kraft gesetzt. Seit dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten zur Europäischen Union sind nunmehr zwei Jahre vergangen, sodass sich die Frage stellt, in welchem Umfang Arbeitskräftewanderungen in die geöffneten Arbeitsmärkte stattgefunden haben. Zudem stehen die EU-Staaten, die ihren Arbeitsmarkt bislang noch nicht liberalisiert haben, vor der Entscheidung, der Europäischen Kommission bis zum 30. April 2006 ihre Regelungen für die kommenden drei Jahre mitzuteilen.

In diesem Beitrag werden nach einem Überblick über den Bevölkerungsbestand von EU-Staatsangehörigen in anderen Mitgliedsländern die Regelungen für den Arbeitsmarktzugang von Arbeitskräften aus den MOEL-8 betrachtet. Dabei zeigt sich, dass Großbritannien und Irland aufgrund ihrer liberalen Zuwanderungspolitik seit dem EU-Beitritt einen höher als erwartet ausgefallenen Zuwanderungsstrom von Arbeitskräften aus den MOEL-8 verzeichnen konnten. Aufgrund von Netzwerkeffekten in der Migration und dem absehbaren Rückgang der erwerbs-

fähigen Bevölkerung in der Europäischen Union insgesamt wird abschließend die Frage diskutiert, inwiefern für Deutschland eine sofortige und gezielte Öffnung des Arbeitsmarktes erstrebenswert erscheint.

Geringer Anteil an EU-Ausländern in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist neben der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit ein wesentlicher Bestandteil des Binnenmarktes der Europäischen Union. Allerdings machten in der Vergangenheit nur wenige Menschen in der EU von der Möglichkeit Gebrauch, in einem anderen Mitgliedsstaat eine Beschäftigung aufzunehmen. Evidenz hierfür liefert der vergleichsweise geringe Anteil der ausländischen Bevölkerung mit EU-15 Staatsangehörigkeiten in den alten EU-Mitgliedsstaaten (vgl. Tab. 1). Obwohl zwischen diesen Ländern seit langem Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht, liegt dieser Anteil im Jahr 2005 lediglich bei 2,1 %. Die erwerbsfähige Bevölkerung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten macht in den fünfzehn alten Mitgliedsländern gegenwärtig 0,4 % der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus. Dabei fallen die Unterschiede zwischen den Ländern relativ gering aus. In Irland, welches seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus den MOEL-8 zum 1. Mai 2004 geöffnet hat, stammen 2,0 % der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus den zehn neuen EU-Mitgliedsländern. In Deutschland, welches die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Arbeitnehmer aus den MOEL-8 eingeschränkt hat, liegt der entsprechende Anteil bei 0,7 %. Umgekehrt sind in den zehn neuen Mitgliedsstaaten nur 0,2 % der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus den alten EU-15 Mitgliedsstaaten.

Die relativ geringe Anzahl an EU-ausländischer Wohnbevölkerung in den alten EU-Mitgliedsstaaten lässt den Schluss zu, dass in der Vergangenheit nur wenig grenzüberschreitende Wanderungen mit dem Ziel, in einem anderen Mitgliedsstaat zu wohnen und zu arbeiten, stattgefunden hat. Insgesamt dürften somit auch die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte als gering erachtet werden.

* Carsten Pohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

Tabelle 1: Anteil der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 jährige) nach Staatsangehörigkeit (2005) in %

Zielland	Herkunftsregion	EU-15	N-10
Belgien		5,8	0,2
Dänemark		1,1	–
Deutschland		2,8	0,7
Finnland		0,4	0,3
Frankreich		1,9	0,1
Griechenland		0,3	0,4
Großbritannien		1,7	0,4
Irland		3,0	2,0
Luxemburg		37,6	0,3
Niederlande		1,4	0,1
Österreich		1,9	1,4
Portugal		0,4	–
Spanien		1,2	0,2
Schweden		2,3	0,2
EU-15		2,1	0,4
EU-10		0,2	0,2
EU-25		1,7	0,3
a) EU-15: die fünfzehn alten EU-Mitgliedsländer. b) N-10: die zehn neuen EU-Mitgliedsländer.			

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2006).

Unterschiedliche Regelungen für den Arbeitsmarktzugang für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten

Hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden in den fünfzehn alten EU-Mitgliedsländern unterschiedliche Regelungen getroffen, die sich in vier Kategorien einteilen lassen (vgl. Tab. 2). Sieben der alten EU-15-Mitgliedsstaaten haben sich während der zunächst zweijährigen Übergangsfrist vom 1. Mai 2004 bis 30. April 2006 für einen restriktiven Arbeitsmarktzugang entschieden. In vier Ländern wird der Zugang für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten über Quoten geregelt. Dänemark, Irland und Großbritannien entschlossen sich, ihren Arbeitsmarkt unmittelbar mit dem Beitritt der MOEL-8 für abhängige Beschäftigte zu öffnen. Allerdings behalten sich diese Länder eine Schutzklausel vor, d. h. für neu eingereiste Staatsangehörige aus den MOEL-8 müssen während der Übergangsfrist keine Sozialleistungen bei-

spielsweise infolge von Arbeitslosigkeit gezahlt werden bzw. kann die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis bei Arbeitslosigkeit entzogen werden [TRASER (2005)]. Lediglich Schweden wendet für die Arbeitskräfte aus den MOEL-8 bereits das Gemeinschaftsrecht an, welches auch unter den alten EU-Mitgliedsstaaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie den Zugang zum Wohlfahrtssystem regelt. Somit konnten in den vergangenen zwei Jahren Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsländern im Wesentlichen nach Dänemark, Großbritannien, Irland und Schweden wandern.

Für Malta und Zypern wurden generell keine Übergangsfristen eingerichtet, da aufgrund der vergleichsweise geringen Bevölkerungsgröße kein massiver Zustrom von Arbeitskräften aus diesen Ländern zu erwarten war.

Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa wandern nach Großbritannien und Irland

Vor der jüngsten Erweiterungsrunde der Europäischen Union wurde – ähnlich wie in der Vergangenheit für Griechenland sowie Portugal und Spanien – beschlossen, die Arbeitnehmerfreizügigkeit temporär für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsstaaten einzuschränken. Denn zahlreiche Untersuchungen kamen zu dem Schluss, dass aufgrund des deutlichen Wohlstandsgefälles zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern ein hohes Wanderungspotenzial in den MOEL-8 existiert. Als Basisszenario für die Wanderungen wurde in den durchgeführten Simulationsrechnungen unterstellt, dass sofortige Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten eingeführt würde. Allerdings kommen die betrachteten Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. Tab. 3). Dies liegt einerseits an der Anzahl der berücksichtigten Länder als Ziel- bzw. Herkunftsregion, aber auch in der unterschiedlichen Methodik zur Ermittlung des Migrationspotenzials in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Für die EU-15 insgesamt schwankt der langfristige Bestand an Personen aus Mittel- und Osteuropa zwischen 1,1% und 3% der Herkunftslandbevölkerung, für Deutschland alleine prognostizieren die Studien einen Anteil zwischen 2,5% und 4,8% der Heimatlandbevölkerung.

Deutschland hat – wie andere alte EU-Mitgliedsländer auch – seinen Arbeitsmarkt jedoch nicht zum 1. Mai 2004 für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsländern geöffnet. Daher konnten Arbeitnehmer aus diesen Ländern seit der Einbindung in die Europäische Union im Wesentlichen nur in die geöffneten Arbeitsmärkte von Dänemark, Großbritannien, Irland und Schweden wandern. In Schweden beantragten im Jahr 2004 rund 5.800 und in 2005 knapp 5.200 Personen

Tabelle 2: Regelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten bis zum 30. April 2006

Arbeitsmarktzugang			
eingeschränkt	Quoten	offen	EU-Recht
Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Luxemburg und Spanien	Italien, Niederlande, Österreich und Portugal	Dänemark ^a , Großbritannien und Irland	Schweden

a) Staatsangehörige aus den MOEL-8 haben wie Bürger aus den fünfzehn alten EU-Staaten das Recht, in Dänemark zu arbeiten. Arbeitsgenehmigungen werden allerdings nur dann erteilt, wenn eine Vollzeitbeschäftigung nachgewiesen werden kann.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006), Boeri und Brücker (2005).

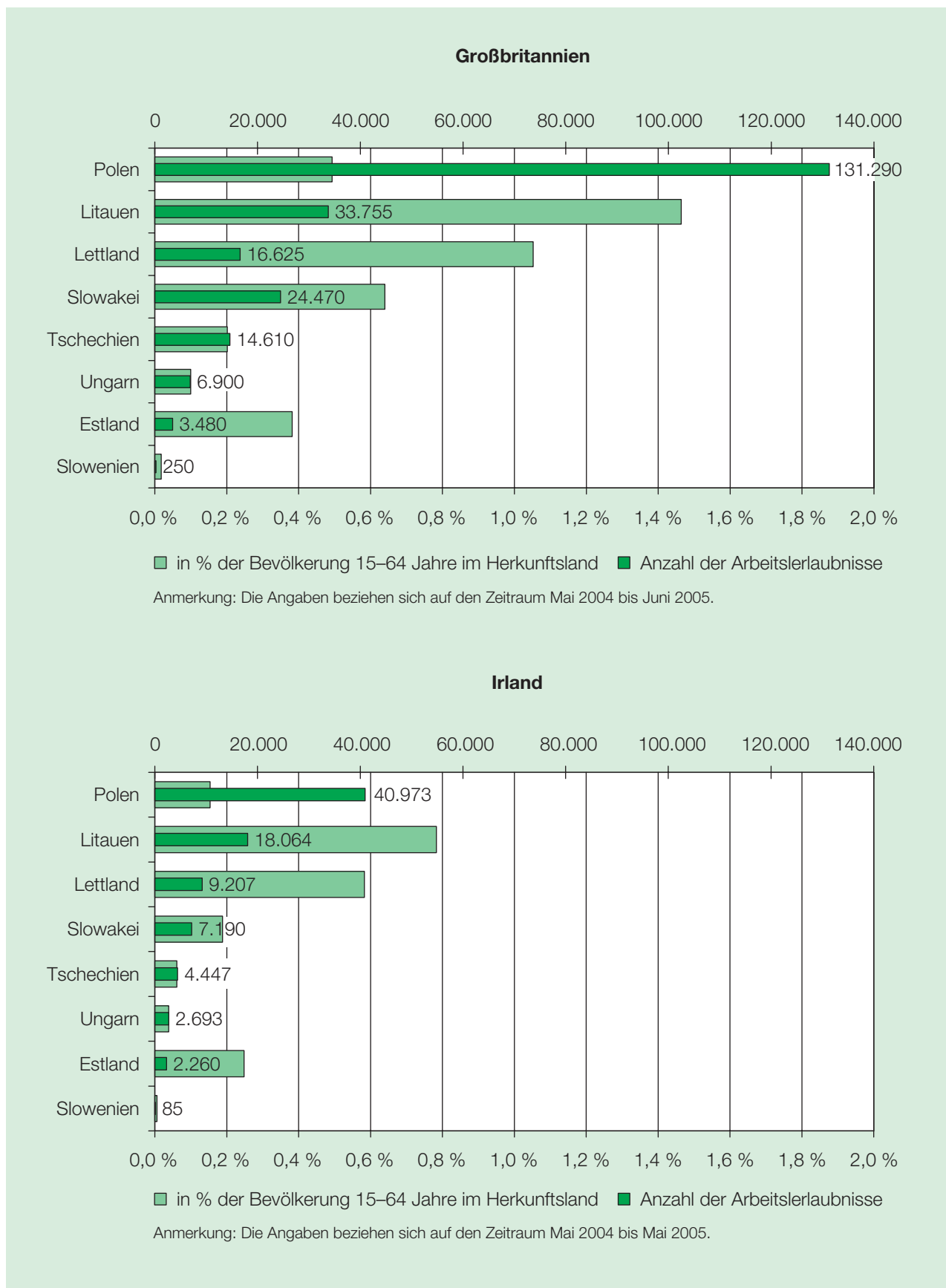
Tabelle 3: Prognosen der Migrationsbestände aus Mittel- und Osteuropa in den alten EU-Mitgliedsstaaten

Autoren	Zielregion	Herkunftsregion	Szenario ^e	
			niedrig	hoch
Bauer und Zimmermann (1999)	EU-15	MOEL-7 ^a	1,1 (2030)	
Boeri und Brücker (2000)	EU-15	MOEL-10 ^b	2 (2030)	3 (2030)
	Belgien	MOEL-10 ^b	0,0	
	Dänemark	MOEL-10 ^b	0,0	
	Deutschland	MOEL-10 ^b	2,5	
	Finnland	MOEL-10 ^b	0,1	
	Frankreich	MOEL-10 ^b	0,1	
	Griechenland	MOEL-10 ^b	0,1	
	Großbritannien	MOEL-10 ^b	0,2	
	Irland	MOEL-10 ^b	0,0	
	Italien	MOEL-10 ^b	0,2	
	Luxemburg	MOEL-10 ^b	0,0	
	Niederlande	MOEL-10 ^b	0,0	
	Österreich	MOEL-10 ^b	0,5	
	Portugal	MOEL-10 ^b	0,0	
	Spanien	MOEL-10 ^b	0,0	
Schweden	MOEL-10 ^b	0,1		
Dustmann et al. (2003)	Großbritannien	N-10 ^c	0,1 (2010)	0,2 (2010)
Sinn et al. (2001)	Deutschland	MOEL-5 ^d	3,8 (2015)	4,8 (2015)

a) MOEL-7: Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien. – b) Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien. – c) die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten. – d) Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn. – e) in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter der Herkunftsregion.

Quellen: siehe Autoren und Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 1: Anzahl der Arbeitserlaubnisse für Arbeitnehmer aus den MOEL-8 in Großbritannien und Irland



Quellen: Central Statistics Office Ireland and Home Office et al. (2005a).

aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten eine Arbeitserlaubnis [SWEDISH MIGRATION BOARD (2006)]. In Dänemark waren es im gleichen Zeitraum rund 2.100 bzw. 4.900 Anträge, die genehmigt wurden [DANISH IMMIGRATION SERVICE (2006)]. Beide Länder verzeichnen demnach nur in sehr geringem Umfang Zuwanderung aus den MOEL-8. Aus offiziellen Angaben geht hervor, dass der Großteil der Wanderungen auf Großbritannien und Irland entfällt, so dass die Zuwanderungen in diese beiden Länder nachfolgend genauer betrachtet werden.

Im ersten Jahr nach der EU-Osterweiterung wurden in Großbritannien für rund 231.000 und in Irland für rund 85.000 Personen Arbeitserlaubnisse für Arbeitnehmer aus den MOEL-8 erteilt (vgl. Abb. 1)¹. Aufgrund der nicht liberalisierten Arbeitsmärkte in den meisten alten EU-Mitgliedsländern, scheinen folglich deutlich mehr Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nach Irland und Großbritannien gewandert zu sein, als dies in den Prognosen vorausgesagt wurde. Bereits ein Jahr nach der EU-Osterweiterung liegt der Anteil der Arbeitskräfte aus den MOEL-8 in Irland bei 0,2 % und in Großbritannien bei 0,5 % der Herkunftslandbevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Der Umfang der erteilten Arbeitserlaubnisse macht zudem deutlich, dass in Irland – unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl von 4,0 Millionen – relativ mehr Arbeitskräfte aus den MOEL-8 eine Beschäftigung aufgenommen haben als im Vergleich zu Großbritannien (60,4 Millionen Einwohner). Absolut betrachtet kam die Mehrheit der Arbeitskräfte aus Polen und Litauen. Bezogen auf den prozentualen Anteil der Herkunftslandbevölkerung im erwerbsfähigen Alter stammen die meisten Arbeitsemigranten aus den drei baltischen Staaten (Estland, Litauen und Lettland) sowie der Slowakei. Im Gegensatz dazu wurden kaum Anträge von slowenischen oder ungarischen Arbeitskräften registriert.

Allerdings kann von den erteilten Arbeitserlaubnissen nicht direkt auf die tatsächlich stattgefundenen Wanderungsströme geschlossen werden. Arbeitskräfte aus den MOEL-8 können bereits vor der EU-Osterweiterung in diesen Ländern gelebt bzw. (illegal) gearbeitet haben. In den Monitoring Berichten des britischen Innenministeriums [HOME OFFICE et al. (2005a)] wird unterschieden, zu welchem Zeitpunkt Arbeitskräfte nach Großbritannien eingewandert sind und wann eine Arbeitserlaubnis beantragt wurde. Aus den im September 2005 veröffentlichten Zahlen geht hervor, dass knapp 70 % der Arbeitskräfte aus den MOEL-8 nach dem 1. Mai 2004 nach Großbritannien eingewandert sind. Rund 15 % hielten sich bereits vor der EU-Osterweiterung im Land auf, während für die restlichen 15 % keine Angaben vorliegen. Dies bedeutet, dass eine deutliche Mehrheit der in Großbritannien arbeitenden Migranten aus den MOEL-8 die eingeführte Arbeitnehmerfreizügigkeit für sich nutzte.

Hinsichtlich des Qualifikationsniveaus zeigt sich, dass die Arbeitskräfte aus den MOEL-8 in erster Linie einfache Tätigkeiten ausüben, die nur ein geringes Ausbildungsniveau voraussetzen. Sie werden in Verwaltungs- und Organisationsberufen (29 %), im Gastgewerbe (23 %) sowie in der Landwirtschaft (13 %) eingesetzt [HOME OFFICE et al. (2005b)]. Ferner geht aus den Zahlen des britischen Innenministeriums hervor, dass überwiegend Personen im Alter zwischen 18 und 34 Jahren (rund 88 %) eine Arbeitserlaubnis in Großbritannien beantragten.

Verpasste Chance für Deutschland?

Die Liberalisierung des Arbeitsmarktes wird sowohl in Irland als auch in Großbritannien als gelungene Maßnahme zur Behebung von Personalengpässen angesehen [ENRI (2005) und HOME OFFICE et al. (2005a,b)]. Die Betrachtung der Beschäftigungsquoten von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten lässt ebenfalls diesen Schluss zu. Denn sowohl im Vergleich zu anderen Ausländern als auch zur einheimischen Bevölkerung fällt die Beschäftigungsquote von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsländern höher aus. In Großbritannien beträgt sie 75 % und in Irland sogar 85 %. Ein differenziertes Bild zeigt sich allerdings in den Ländern, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt haben. In Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Finnland liegt die Beschäftigungsquote von Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten – die dem jeweiligen Arbeitsmarkt auch zur Verfügung stehen – nicht nur unter der Erwerbstätigenquote der sonstigen EU-Staatsbürger, sondern auch unter der der einheimischen Bevölkerung. Allerdings geht aus den Zahlen der KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006) nicht hervor, wie lange bereits jemand im jeweiligen Zielland gelebt hat bzw. was für ein Ausbildungsniveau die Arbeitsmigranten aufweisen. Daher hat ein einfacher Vergleich von Beschäftigungsquoten von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten in den fünfzehn alten EU-Mitgliedsländern nur eine geringe Aussagekraft.

Aufgrund der relativ hohen Arbeitslosigkeit haben sich die Regierungsparteien in Deutschland auf die Verlängerung der Übergangsfrist für drei weitere Jahre entschieden [CDU, CSU und SPD (2005)]. Allerdings bleibt fraglich, ob mit dieser pauschalen Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit den Bedürfnissen der Wirtschaft gerecht wird, denn die Arbeitslosenquote unter den Hochqualifizierten liegt sowohl in Ost- (6,0 %) als auch in Westdeutschland (3,5 %) auf einem niedrigen Niveau [REINBERG und HUMMEL (2005)]. Zudem werden in einigen Branchen Engpässe bei der Verfügbarkeit von qualifizierten Facharbeitern sowie gut ausgebildeten Akademikern gemeldet [DIHK (2005)]. Eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes für

qualifizierte Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern könnte hier Abhilfe schaffen. Allerdings wäre damit nicht sichergestellt, dass die Einwanderer auch tatsächlich ihres Qualifikationsniveaus entsprechend beschäftigt und entlohnt werden. Aus diesem Grund wird vom Brüsseler Think Tank BRUEGEL die Einführung einer „Green Card 30k“ vorgeschlagen [VON WEIZÄCKER (2006)]. Die Kernidee dieses Vorschlags besteht darin, die Freizügigkeit für diejenigen Arbeitskräfte aus den MOEL-8 sofort herzustellen, die in Deutschland ein Einkommen von mindestens 30.000€ brutto im Jahr erzielen. Damit wäre zugleich gewährleistet, dass keine Einwanderung von Arbeitskräften in den Niedriglohnbereich während der Übergangsfrist stattfindet.

Eine sofortige Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte wäre zudem ein wichtiger Baustein, um den bevorstehenden Herausforderungen des demographischen Wandels entgegenzutreten. Bei grenzüberschreitender Wanderung von Arbeitskräften hat sich das Vorhandensein von Migrationsnetzwerken als bedeutsam für die Wahl des Ziellandes erwiesen [vgl. z. B. BOERI und BRÜCKER (2005)]. Potenzielle Migranten berücksichtigen bei der Wanderungsentscheidung neben den Einkommensperspektiven auch, ob bereits persönliche Verbindungen in das Zielland existieren. Bestehen bereits Kontakte, bspw. durch Freunde und/oder Verwandte, kann ein Informationsaustausch über die Gegebenheiten im Zielland stattfinden, der sich positiv auf die Wanderungsentscheidung auswirkt. Die frühzeitige Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte könnte somit eine Grundlage für zukünftige Zuwanderungen bilden, die dann notwendig werden, wenn aufgrund des demographischen Wandels die Nachfrage der Unternehmen nicht mehr in vollem Umfang durch das heimische Arbeitsangebot gedeckt werden kann [vgl. für Sachsen DITTRICH et al. (2004)].

In diesem Zusammenhang wird zudem oft übersehen, dass alle Volkswirtschaften der Europäischen Union einem schrumpfenden Arbeitsangebot gegenüberstehen, auch wenn einige Länder von dem Rückgang früher bzw. stärker betroffen sein werden als andere. Da Dänemark, Großbritannien, Irland und Schweden ihren Arbeitsmarkt unmittelbar mit der EU-Erweiterung geöffnet haben, ist ein Teil der Wanderungsströme bereits auf diese Länder gelenkt worden. Finnland, Frankreich, Portugal und Spanien haben kürzlich erklärt, dass die Übergangsfristen nicht mehr verlängert werden bzw. der Zugang zum Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus den MOEL-8 erleichtert werden soll, so dass vier weitere potenzielle Zielländer hinzukommen.

Fazit

Deutschland wird, wie bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch in den

kommenden drei Jahren für Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten beschränken. Begründet wird dies mit einem erwarteten signifikanten Anstieg der Zahl von Arbeitskräften aus den MOEL-8 bei Öffnung des Arbeitsmarktes. Allerdings greift diese Sichtweise zu kurz, denn einige Wirtschaftsbereiche in Deutschland suchen derzeit qualifizierte Arbeitnehmer. Eine gesteuerte Zuwanderung von Hochqualifizierten aus dem benachbarten Ausland könnte daher bereits während der Übergangsfrist ein probates Instrument zur Linderung von Personalengpässen darstellen.

Literatur

- BAUER, H. und K. ZIMMERMANN (1999): Assessment of possible Migration Pressure and its Labour Market Impact following EU Enlargement to Central and Eastern Europe: Part 2, Research Report RR 139, Department for Education and Employment, Norwich.
- BOERI, H. und H. BRÜCKER (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, European Integration Consortium, Berlin und Mailand.
- BOERI, H. und H. BRÜCKER (2005): Why Are Europeans so tough on Migrants?, *Economic Policy*, S. 631–703.
- CDU, CSU und SPD (Hrsg.) (2005): *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, Rheinbach.
- DANISH IMMIGRATION SERVICE (2006): Number of Work Permits granted to Persons from the new EU Member States, Datenanfrage Februar 2006.
- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAG (2005): Ein Jahr nach dem Beitritt – Hemmnisse für Geschäftsbeziehungen schwinden, Berlin.
- DITTRICH, M. et al. (2004): Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analyse und Strategien zum Bevölkerungsrückgang auf dem Arbeitsmarkt, ifo dresden studien 36, Dresden.
- DUSTMANN, C. et al. (2003): The Impact of EU Enlargement of Migration Flows, Home Office Online Report 25/03, London.
- EINRI, P. M. (2005): Irleand, ersch. in Niessen, J. Y. Schibel und C. Thompson: *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Brüssel und Dublin.
- HOME OFFICE et al. (Hrsg.) (2005a): *Accession Monitoring Report, May 2004 – June 2005*, London.
- HOME OFFICE et al. (Hrsg.) (2005b): *Accession Monitoring Report, May 2004 – September 2005*, London.
- HOME OFFICE et al. (Hrsg.) (2006): *Accession Monitoring Report, May 2004 – Dezember 2005*, London.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.) (2006): *Bericht über die Anwendung der im Beitritts-*

- vertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004–30. April 2006), Brüssel.
- REINBERG, A. und M. HUMMEL (2005): Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht 9, Nürnberg.
- SINN, H. W. et al. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- SWEDISH MIGRATION BOARD (Hrsg.) (2006): Work Permits for new EU-Countries, Datenanfrage Februar 2006.
- TRASER, J. (2005): Report on the Free Movement of Workers in EU-25: Who's Afraid of EU enlargement?, European Citizen Action Service, Brüssel.
- VON WEIZÄCKER, J. (2006): Ein magisches Parkhaus, Financial Times Deutschland, Print-Ausgabe vom 16. Februar 2006.

¹ Im Zeitraum Mai 2004 bis Dezember 2005 wurden in Großbritannien insgesamt 345.000 Arbeitserlaubnisse für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte erteilt [Home Office et al. (2006)].

Revision 2005 in den regionalen Gesamtrechnungen

Wolf-Dietmar Speich*

Mitte Februar 2006 veröffentlichte der Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (AK VGR dL) revidierte Ergebnisse der Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts auf Länderebene für die Jahre 1991 bzw. 1996 bis 2004. Die Revision in den regionalen Gesamtrechnungen folgte der Revision 2005 auf nationaler Ebene, deren Ergebnisse das Statistische Bundesamt im April letzten Jahres bekannt gab. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick zu den wesentlichsten Änderungen der Revision 2005 in der Regionalrechnung zu geben und erste Ergebnisse für den Freistaat Sachsen zu präsentieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts.

Überblick zu den Neuerungen der Revision 2005

Im Rahmen der Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts wird zwischen Originärberechnung und Fortschreibungsverfahren unterschieden. In den einzelnen Berechnungsphasen werden sukzessiv die über einen längeren Zeitraum anfallenden Ausgangsdaten zur Ermittlung des Inlandsprodukts eines Jahres in das Rechenwerk eingearbeitet. In Abständen von normalerweise fünf Jahren ist es dann jedoch erforderlich, die Ergebnisse der Gesamtrechnungen insgesamt zu überarbeiten, um

- neue Konzepte, Definitionen u. Ä. in das Rechenwerk einzubauen,
- bislang nicht verfügbare bzw. genutzte Datenquellen zu erschließen und
- methodische Verbesserungen im Rechenwerk vorzunehmen.

Diese grundlegende Überarbeitung der gesamten VGR wird als Revision bezeichnet und umfasst alle Aggregate. Wie eingangs erwähnt, ist die Revision in der Regionalrechnung der Revision auf nationaler Ebene nicht nur zeitlich nachgelagert, sondern durch einige Spezifika geprägt, auf die im Beitrag näher eingegangen wird.

Im Zuge der Revision 2005 ergaben sich konzeptbedingte Neuerungen vor allem aus dem europaweit rechtsverbindlich anzuwendenden Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) sowie darauf fußenden Entscheidungen und Verordnungen [ESVG, Grundsätze der Preis- und Volumenmessung sowie FISIM]. Genannt seien hier

- der Übergang auf die Vorjahrespreisbasis bei der Deflationierung sowie
- die Neuregelung der Berechnung und Behandlung von Bankdienstleistungen (FISIM¹ – Finanzserviceleistung, indirekte Messung).

Darüber hinaus wurden verschiedene neue Ausgangsdaten in die Berechnungen einbezogen und es erfolgten einige methodische Verbesserungen. Alle im Zuge der Revision 2005 erfolgten Änderungen in der nationalen VGR (einschließlich der Erwerbstätigenrechnung) wurden vom Statistischen Bundesamt in verschiedenen Veröffentlichungen detailliert erörtert [BRAAKMANN et al. (2005) und EICHMANN (2005)].

Auf Länderebene ist eine Revision stets von der notwendigen Abstimmung auf die neuen, revidierten Bundeseckwerte geprägt. Alle Veränderungen konzeptioneller, methodischer und datenbedingter Art auf der nationalen Ebene werden so implizit in der Regionalrechnung auf Länder- und letztlich auch auf Kreisebene berücksichtigt. Des Weiteren betrafen verschiedene Veränderungen die Regionalrechnung selbst [ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2006)].

Umsetzung der Revision in der regionalen Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts

Einführung der Vorjahrespreisbasis bei der Deflationierung

Die Einführung der Vorjahrespreisbasis bedeutet die Nutzung einer jährlich wechselnden Preisbasis bei der Ermittlung preisbereinigter Ergebnisse. Damit entspricht die Volumenmessung mit der Revision neuen internationalen Konventionen und verbindlichen europäischen Rechtsgrundlagen [Grundsätze der Preis- und Volumenmessung und NIERHAUS (2004)]. Bisher erfolgte die Deflationierung auf Festpreisbasis, wobei das Basisjahr in Deutschland im Allgemeinen alle fünf Jahre wechselte. Mit dem Übergang auf eine jährlich wechselnde Preisbasis wird eine genauere Berechnung der realen Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts angestrebt. Die neue Darstellung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts bzw. der Bruttowertschöpfung eines Jahres in Durchschnittspreisen des Vorjahres hat den Vorteil, dass

* Dr. Wolf-Dietmar Speich ist Referatsleiter Wirtschaftsanalysen, Arbeitsmarkt und Preise beim Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen in Kamenz.

jeweils aktuelle Preisrelationen berücksichtigt werden. An der bisher verwendeten Festpreisbasis war vor allem kritisiert worden, dass die Preisrelationen des Basisjahres mit zunehmendem zeitlichem Abstand immer weniger relevant sind und damit die entsprechende Berechnung der Volumenangaben immer ungenauer wird. Zudem führte der im Zuge früherer Revisionen übliche Wechsel des Basisjahres jedes Mal zu Veränderungen der bisher ausgewiesenen realen Veränderungsdaten, die allein auf Verschiebungen der Preisrelationen gegenüber dem alten Basisjahr begründet waren. Damit verbundene Probleme entfallen künftig. Darüber hinaus sei auf die hedonischen Methoden zur Preismessung unter Berücksichtigung von Qualitätsänderungen verwiesen, die in der Praxis zu – rechnerisch ermittelten – deutlichen Preissenkungen führen können [LINZ und ECKERT (2002)]. Damit im Zusammenhang stehende starke Veränderungen der Preisrelationen werden durch das neue Deflationierungsverfahren abgedeckt.

Im Unterschied zur Bundesrechnung kann in der Länderrechnung im Grundsatz keine eigenständige Deflationierung von Wertangaben vorgenommen werden. Die in der nationalen Rechnung dafür zur Anwendung kommenden preisstatistischen Ausgangsdaten liegen im Prinzip nicht in der erforderlichen regionalen Gliederung vor. Damit erfolgt in der Länderrechnung die Deflationierung, z. B. der Bruttowertschöpfung, grundsätzlich nach der Top-down-Methode. Dies bedeutet, dass die fachlich gegliederten Bundeswerte in Vorjahrespreisen über die entsprechenden Länderanteile in jeweiligen Preisen regionalisiert werden. De facto wird so mit bundeseinheitlichen Deflatoren gearbeitet. Auf Kreisebene scheidet das in der Länderrechnung verfolgte Deflationierungsverfahren dann allerdings aus, so dass weiterhin kein Ausweis der realen Entwicklung möglich ist.

Der konkrete **Berechnungsansatz** zur Deflationierung in der Länderrechnung, der im Rahmen der Bruttowertschöpfungsberechnung zur Anwendung kommt, ist in Abbildung 1 dargestellt. In einem **ersten Schritt** erfolgt die Ermittlung der Wertschöpfung eines Jahres (t) in Vorjahrespreisen (t–1) in der Länderrechnung nach der Top-down-Methode. Das Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen wird hingegen nicht top down ermittelt, sondern ergibt sich als Summe der Wertschöpfung der Wirtschaftsbereiche unter Berücksichtigung des Saldos aus Gütersteuern und -subventionen. Die Durchführung dieser Berechnungen für alle Jahre führt pro Aggregat zu einer Sequenz von Jahresergebnissen in Durchschnittspreisen des jeweiligen Vorjahres. Durch Bildung eines Index zwischen der Bruttowertschöpfung (bzw. dem Bruttoinlandsprodukt) eines Jahres (t) in Vorjahrespreisen (t–1) und dem entsprechenden Wert des Vorjahres (t–1; in jeweiligen Preisen dieses Jahres) sowie der daraus ableitbaren Veränderungsrate ergibt sich die reale, d. h. preisbereinigte Entwicklung gegenüber dem Vorjahr (**Schritt 2**).

Die Verkettung der einzelnen jährlichen Indizes ermöglicht für jedes Aggregat langfristige Vergleiche. Mittels der in **Schritt 3** gebildeten Kettenindizes wird ein Vergleich zwischen zwei Zeiträumen indirekt durch Multiplikation aller dazwischen liegenden jährlichen Indizes hergestellt. Bei der Bildung von Kettenindizes ist die Festlegung eines Referenzjahres notwendig. Vereinbarungsgemäß wurde als „Startjahr“ das Jahr 2000 gewählt. Dabei ist zu beachten, dass sich das Referenzjahr und das bisher verwendete Preisbasisjahr inhaltlich unterscheiden. In einem **vierten Schritt** können dann verkettete Absolutwerte gebildet werden. Diese ergeben sich durch Multiplikation eines Kettenindex mit dem Wert des entsprechenden Aggregats im Referenzjahr in jeweiligen Preisen. Im Mittelpunkt der Veröffentlichung preisbereinigter Ergebnisse

Abbildung 1: Neues Deflationierungsverfahren

Berechnungsansatz in der regionalen VGR	
Ausgangsbasis	Wertangaben in jeweiligen Preisen
Schritt 1	Ermittlung der Absolutwerte in Preisen des Vorjahres nach der Top-down-Methode ➡ Volumenangaben
Schritt 2	Ableitung von Indizes, Veränderungsdaten und Wachstumsbeiträgen gegenüber dem Vorjahr
Schritt 3	Verkettung der Indizes gegenüber dem Vorjahr ➡ Kettenindizes (Wahl eines Referenzjahres)
Schritt 4	Ermittlung verketteter Absolutwerte ➡ Volumenangaben (Wahl eines Referenzjahres)

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

stehen jetzt jedoch die in den Schritten 2 bzw. 3 ermittelten Veränderungsdaten und Kettenindizes.

Neben den eingangs erwähnten Vorteilen des neuen Deflationierungsverfahrens gibt es infolge der Verkettung auch ein gravierendes Problem – das der Nichtadditivität der Ergebnisse. Die verketteten Absolutwerte sind – mit Ausnahme der Daten für das Referenzjahr und für das erste darauf folgende Jahr – additiv nicht mehr konsistent. Dies bedeutet, dass die Summe der verketteten Teilaggregate (z. B. der Wertschöpfung der einzelnen Bereiche des Produzierenden Gewerbes) vom Wert des verketteten Gesamtaggregate (z. B. der Wertschöpfung des Gesamtbereichs) abweicht. Diese Nichtadditivität tritt auch in regionaler Gliederung auf, beispielsweise

zwischen dem Bruttoinlandsprodukt auf Bundesebene und der Summe der Länderwerte. Wie das Beispiel in Tabelle 1 zeigt, sind neben den Verkettungsdifferenzen auch rundungsbedingte Abweichungen festzustellen.

Die fehlende additive Konsistenz der verketteten Absolutwerte ist der Hauptgrund dafür, dass diese Volumenangaben nicht im Mittelpunkt der Veröffentlichung preisbereinigter Ergebnisse stehen. Das Auftreten von Verkettungsdifferenzen kann in der Praxis zu Interpretationsproblemen führen und beeinflusst sowohl die Wirtschaftsanalyse als auch die Konjunkturprognose.

Bei der Arbeit mit preisbereinigten Größen stehen jetzt Entwicklungsbetrachtungen – an Hand von Veränderungsdaten und Kettenindizes – im Vordergrund. Unter

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) der Länder 2000 bis 2004 (in Mill. Euro, Basis 2000)

		2000	2001	2002	2003	2004
1	Deutschland	2.062.500	2.088.075	2.089.313	2.085.394	2.119.425
2	Baden-Württemberg	297.393	305.228	303.445	303.463	307.961
3	Bayern	359.376	367.317	374.013	377.082	387.627
4	Berlin	78.382	77.309	76.066	75.062	75.086
5	Brandenburg	44.985	45.277	45.052	45.354	46.089
6	Bremen	22.110	22.366	22.630	22.523	22.703
7	Hamburg	72.554	76.520	75.871	72.747	73.261
8	Hessen	183.100	185.788	182.735	182.195	184.018
9	Mecklenburg-Vorpommern	30.061	30.156	30.102	29.906	30.248
10	Niedersachsen	180.117	178.797	177.266	177.374	178.771
11	Nordrhein-Westfalen	454.250	457.131	457.458	452.747	460.032
12	Rheinland-Pfalz	91.036	89.907	90.803	90.824	92.551
13	Saarland	24.737	25.091	24.807	24.647	25.533
14	Sachsen	75.666	77.135	79.070	80.503	82.227
15	Sachsen-Anhalt	43.279	43.320	44.198	44.103	44.795
16	Schleswig-Holstein	64.853	65.517	64.545	64.816	65.618
17	Thüringen	40.602	41.213	41.228	42.082	43.073
18	Summe der Länder (Zeilen 2 bis 17)	2.062.501	2.088.072	2.089.289	2.085.428	2.119.593
19	Verkettungsdifferenz (Zeile 1 – 18)	–1	+3	+24	–34	–168
20	Neue Länder (ohne Berlin)	234.593	237.101	239.649	241.945	246.427
21	Summe Neue Länder (Zeilen 5, 9, 14, 15, 17)	234.593	237.101	239.650	241.948	246.432
22	Verkettungsdifferenz (Zeile 20 – 21)	–	–	–1	–3	–5

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

analytischem Aspekt sollte zudem verstärkt mit Wachstumsbeiträgen gearbeitet werden, die additiv konsistent sind. Zur Erstellung von Prognosen gibt es ebenfalls erste Lösungsansätze [NIERHAUS (2005), S. 25].

Der Übergang auf das neue Deflationierungsverfahren beeinflusst nicht nur die Darstellung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts bzw. der Bruttowertschöpfung, sondern wirkt sich gleichzeitig auf die Darstellung von abgeleiteten relativen Kennzahlen, beispielsweise der Produktivität, aus. Für diese Kennzahlen stehen grundsätzlich ebenfalls nur noch Veränderungsdaten und Kettenindizes (Referenzjahr 2000) zur Verfügung, was bei der analytischen Arbeit zu beachten ist.

Finanzserviceleistung, indirekte Messung (FISIM)

Eine weitere grundlegende Neuerung betraf die Neuberechnung und veränderte Behandlung von Bankdienstleistungen gemäß den europäischen Vorgaben [FISIM]. Zur Verdeutlichung des Konzeptunterschiedes wird jetzt für die Bankdienstleistungen im Einlagen- und Kreditgeschäft statt „unterstellte Bankgebühren“ der Begriff „Finanzserviceleistung, indirekte Messung (FISIM)“ verwendet (vgl. Abb. 2). Diese Finanzserviceleistung umfasst das indirekte Entgelt der Kreditinstitute, das neben den direkten Umsätzen (z. B. in Form von Kontoführungsgebühren) im Einlagen- und Kreditgeschäft den Kunden nicht direkt in Rechnung gestellt wird, so dass eine gesonderte statistische Erhebung nicht möglich ist.

Bisher wurden die unterstellten Bankgebühren vereinfacht als Vorleistungen der Gesamtwirtschaft behandelt und global von der Summe der (unbereinigten) Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche abgezogen. Damit betraf diese Position Produktionswert und Vorleistungen im gleichen Umfang, so dass das Bruttoinlandsprodukt durch die Höhe der unterstellten Bankgebühren nicht tangiert wurde. Allerdings führte die vereinfachte Behandlung dieser Position auf der Verwendungsseite grundsätzlich zu einer Untererfassung des Bruttoinlandsprodukts. Entsprechend den europäischen Vorgaben ist jetzt für diese nur indirekt messbare Finanzserviceleistung – neben einer Neuabgrenzung – eine Aufteilung nach Verwendungskategorien erforderlich, was letztlich zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts führt. Die FISIM wird auf der Produktionsseite komplett dem Produktionswert zugerechnet. Auf der Verwendungsseite wird sie auf die einzelnen Verwendungskategorien aufgeteilt. Soweit die FISIM von Produzenten als Vorleistungen direkt im Produktionsprozess verbraucht wird, beeinflusst sie nicht das Niveau des Bruttoinlandsprodukts. Sind hingegen Kreditnehmer bzw. Einleger Konsumenten, so führt die Berücksichtigung dieses Dienstleistungsentgelts zu einer

Erhöhung der Konsumausgaben und somit des Bruttoinlandsprodukts. Insgesamt kommt es durch die veränderte Behandlung dieser Finanzdienstleistung zu einer gut einprozentigen Erhöhung des gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts [BRAAKMANN et al. (2005), S. 435 ff.].

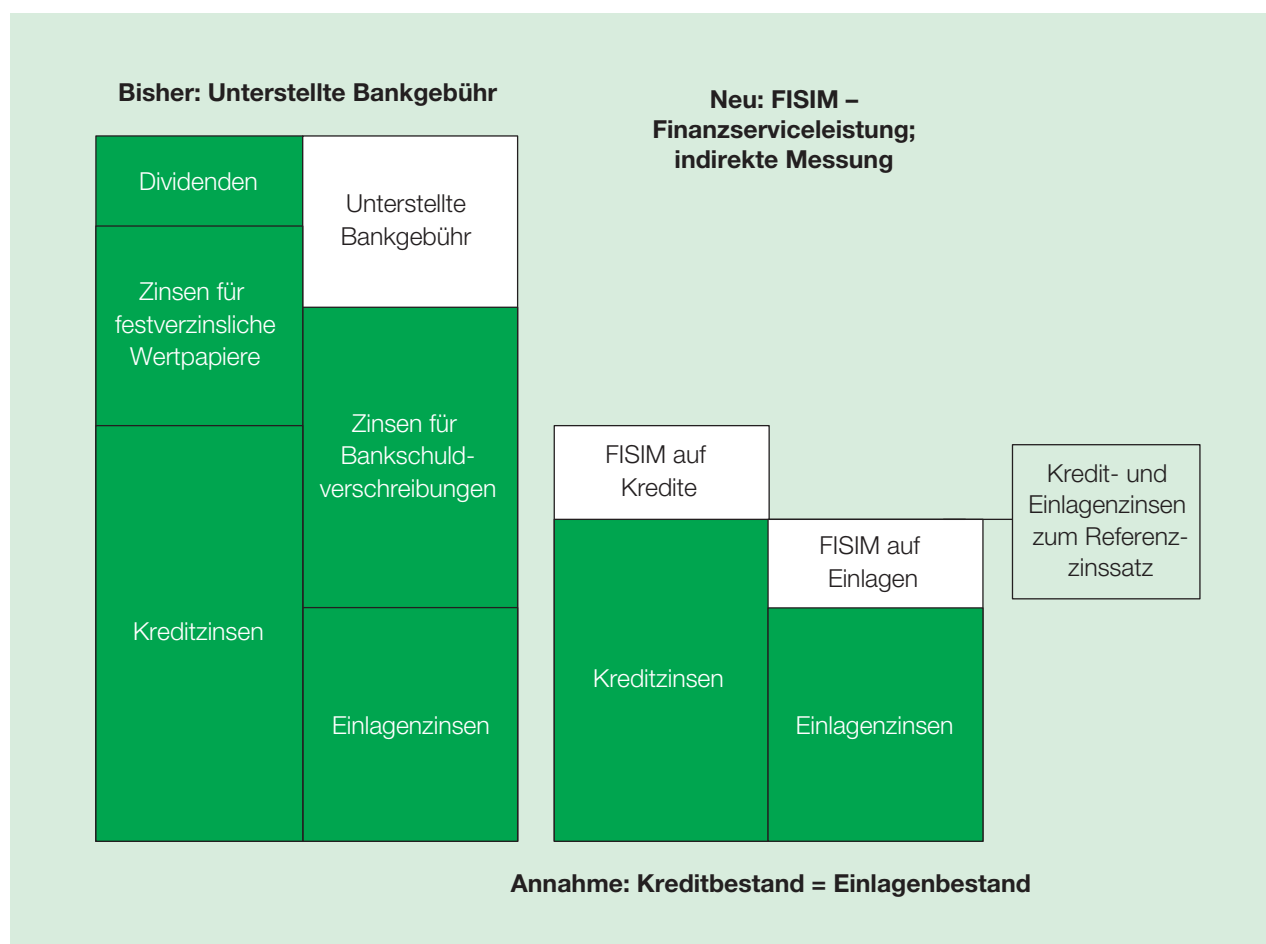
Zur Ermittlung der FISIM auf nationaler Ebene werden verschiedene Datenquellen genutzt. Die Aufteilung des entsprechenden produzentenbezogenen Teils der FISIM auf die Vorleistungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche erfolgt über die jeweiligen Anteile am Produktionswert, da dafür keine anderen detaillierten Informationen verfügbar sind. Die Volumenentwicklung wird gesondert berechnet.

Die Regionalrechnung baut auf den Ergebnissen der nationalen Rechnung auf. Durch Rückgriff auf die Bundesdeckwerte für die Wertschöpfung, in denen die FISIM bereits „abgezogen“ ist, fließt die FISIM in die regionale Entstehungsrechnung ein. Sie ist implizit in der Wertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche enthalten. Das Bruttoinlandsprodukt ergibt sich nunmehr als Summe der Wertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche unter Berücksichtigung des Saldos aus Gütersteuern und -subventionen. Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren – Aufteilung der unterstellten Bankgebühren anhand der Anteile der einzelnen Regionen an der unbereinigten Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche – kommt jetzt die unterschiedliche regionale Wirtschaftsstruktur zum Tragen. Infolge der bereichsspezifischen Berücksichtigung der FISIM fällt die revidierte Wertschöpfung der Bereiche tendenziell geringer aus. Dagegen erhöht sich auch das regionale Bruttoinlandsprodukt um den Teil der FISIM, der keine Vorleistungen darstellt.

Nutzung neuer Datenquellen auf regionaler Ebene

Bei der Überarbeitung des VGR-Rechenwerkes wurden nicht nur auf Bundesebene verschiedene neue Ausgangsdaten integriert [BRAAKMANN et al. (2005), S. 428 f. und S. 437 ff.], sondern darüber hinaus lagen auch für die Regionalrechnung einige bisher nicht verfügbare neue Informationen vor [ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2006), S. 2]. Beispielsweise betraf dies länderspezifische Strukturinformationen aus der jährlichen Dienstleistungsstatistik, die bei der Bruttowertschöpfungsberechnung zur Anwendung kamen. Im Rahmen der Ermittlung der Arbeitnehmerentgelte konnte ebenfalls auf regionalspezifische Informationen aus dieser neuen Statistik zurückgegriffen werden. Zudem lag ein Einfluss der revidierten Arbeitnehmerzahlen vor. Darüber hinaus kam es – vor allem datenbedingt – zu einem deutlich niedrigeren Niveau der Wertschöpfung im funktional abgegrenzten Bereich der Wohnungsvermietung. Die hier

Abbildung 2: Behandlung von Bankdienstleistungen



Quelle: Statistisches Bundesamt; *Wirtschaft und Statistik* (2005), S. 711.

vorgenommene Überarbeitung der Berechnungen durch das Statistische Bundesamt betraf auch die Länderergebnisse.

Weitere Aspekte der Revision in der Regionalrechnung

Im Zuge der Revision erfolgten auch in der Regionalrechnung methodische Verbesserungen. Auf Grund der seit der letzten Revision im Jahr 2000 gesammelten Erfahrungen bei der Wertschöpfungsberechnung nach dem Einkommensansatz kommt dieser Ansatz nunmehr auch im Bereich des Gastgewerbes auf Länder- und Kreisebene zur Anwendung [ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2006), S. 2 f.]. Damit ist die Wertschöpfungsberechnung stärker als bisher auf die örtlichen Einheiten ausgerichtet [SPEICH (2003), S. 38 ff.].

Durch die Nutzung des Einkommensansatzes zur Ermittlung der regionalen Bruttowertschöpfung in mehreren Wirtschaftsbereichen war es erforderlich, die Überarbeitung der Arbeitnehmerentgelte in der Einkommensent-

stehungsrechnung vor der Ermittlung der Wertschöpfung durchzuführen. Grundsätzlich gab es hier keine methodischen Änderungen, es konnte jedoch auf neue Datenquellen zurückgegriffen werden. Die neuen Ergebnisse zu den Arbeitnehmerentgelten wurden spürbar von den revidierten Arbeitnehmerzahlen aus der regionalen Erwerbstätigenrechnung bestimmt, die bereits im Herbst 2005 vorlagen [ARBEITSKREIS ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG (2005), Erläuterungen].

Des Weiteren gab es eine methodische Verbesserung im Fortschreibungsverfahren bei der Wertschöpfungsberechnung in zwei Bereichen des Produzierenden Gewerbes. Außerdem erfolgte die Umstellung der Regionalrechnung auf die neue Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Revision 2005 zu deutlichen Niveau- und Strukturänderungen auf der Regionalebene führte. Allerdings lassen sich die Auswirkungen der einzelnen konzeptbedingten und methodischen Änderungen sowie der datenbedingten Neuerungen auf die Regionalergebnisse auf Grund der Spezifika der Regionalrechnung im Einzelnen nicht getrennt quantifizieren,

wie dies auf Bundesebene der Fall ist [BRAAKMANN et al. (2005), Tab. 3 und 4; S. 438 f.]. Die durchgeführten Verbesserungen in der Regionalrechnung gestatten jedoch künftig in der Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts eine differenziertere Freigabetiefe der Ergebnisse.

Erste Ergebnisse der Revision 2005 für den Freistaat Sachsen

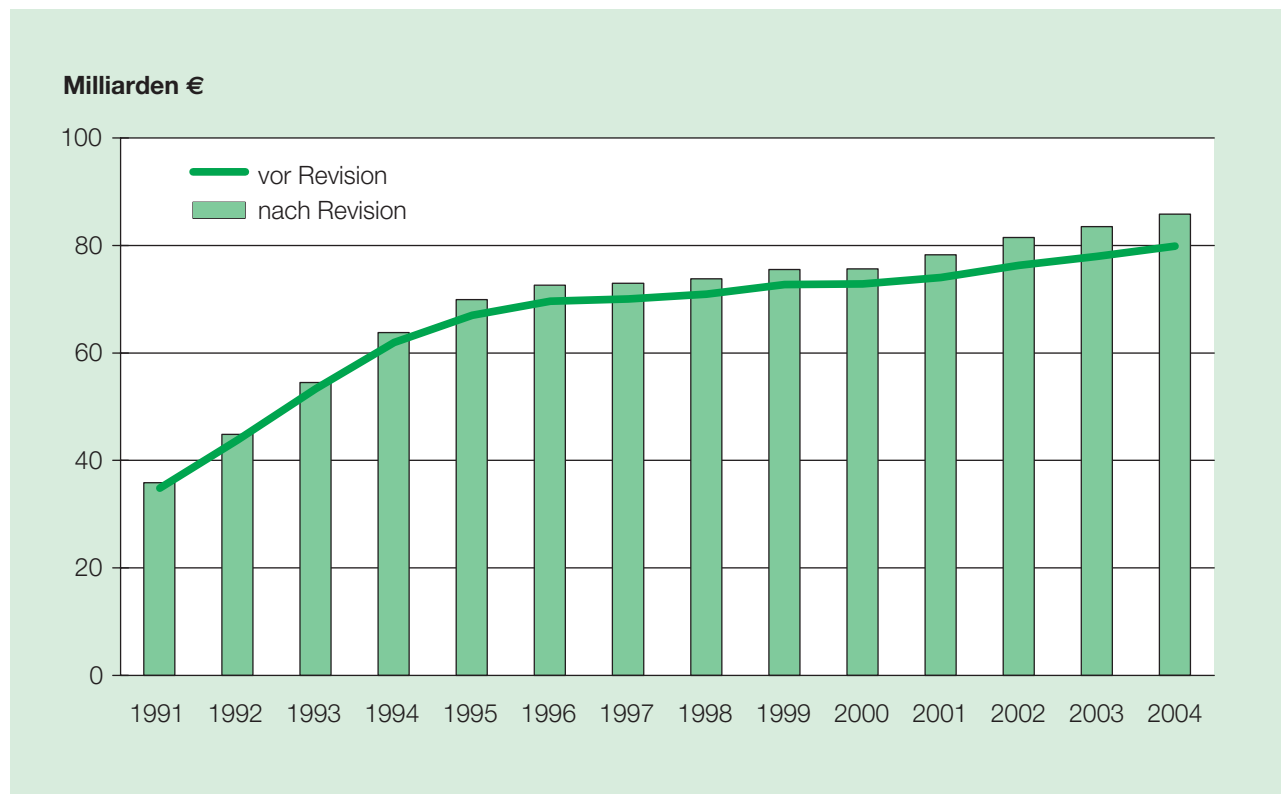
Beim sächsischen Bruttoinlandsprodukt kam es in allen Jahren zu einer Niveauerhöhung (vgl. Abb. 3). Während die revidierten Werte im Zeitraum 1991 bis 2000 zwischen zwei und vier Prozent über dem bisherigen Niveau liegen, ist danach ein weiterer Niveaustieg festzustellen. Damit verbunden ist eine Zunahme des Anteils am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt auf 3,9% (2004; bisher: 3,7%). Dem aktuellen Fortschreibungsergebnis zufolge betrug im Jahr 2004 die in Sachsen erbrachte gesamtwirtschaftliche Leistung knapp 86 Milliarden €.

Auf der Basis der revidierten Werte des Bruttoinlandsprodukts wird grundsätzlich die bisherige nominale Entwicklung widerspiegelt. Allerdings sind in einzelnen Jahren bei den Veränderungsraten größere Abweichungen zu verzeichnen, vor allem 2001 und 2002. Die Gegenüberstellung der realen Veränderungsraten vor der

Revision (in konstanten Preisen von 1995) mit den neuen, preisbereinigten Daten im Zeitraum ab 1996 ergibt, dass letztere – bis auf eine Ausnahme – über den bisherigen Raten liegen (vgl. Abb. 4). Für 1997 und 1998 wird im Ergebnis der Revision preisbereinigt eine leichte Zunahme ausgewiesen. Die realen Veränderungsraten in den Jahren 2001 bis 2003 sind zudem deutlich größer als bisher. Letztlich führt dies zu einem höheren jahresdurchschnittlichen Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (1,7%) als vor der Revision (1,1%).

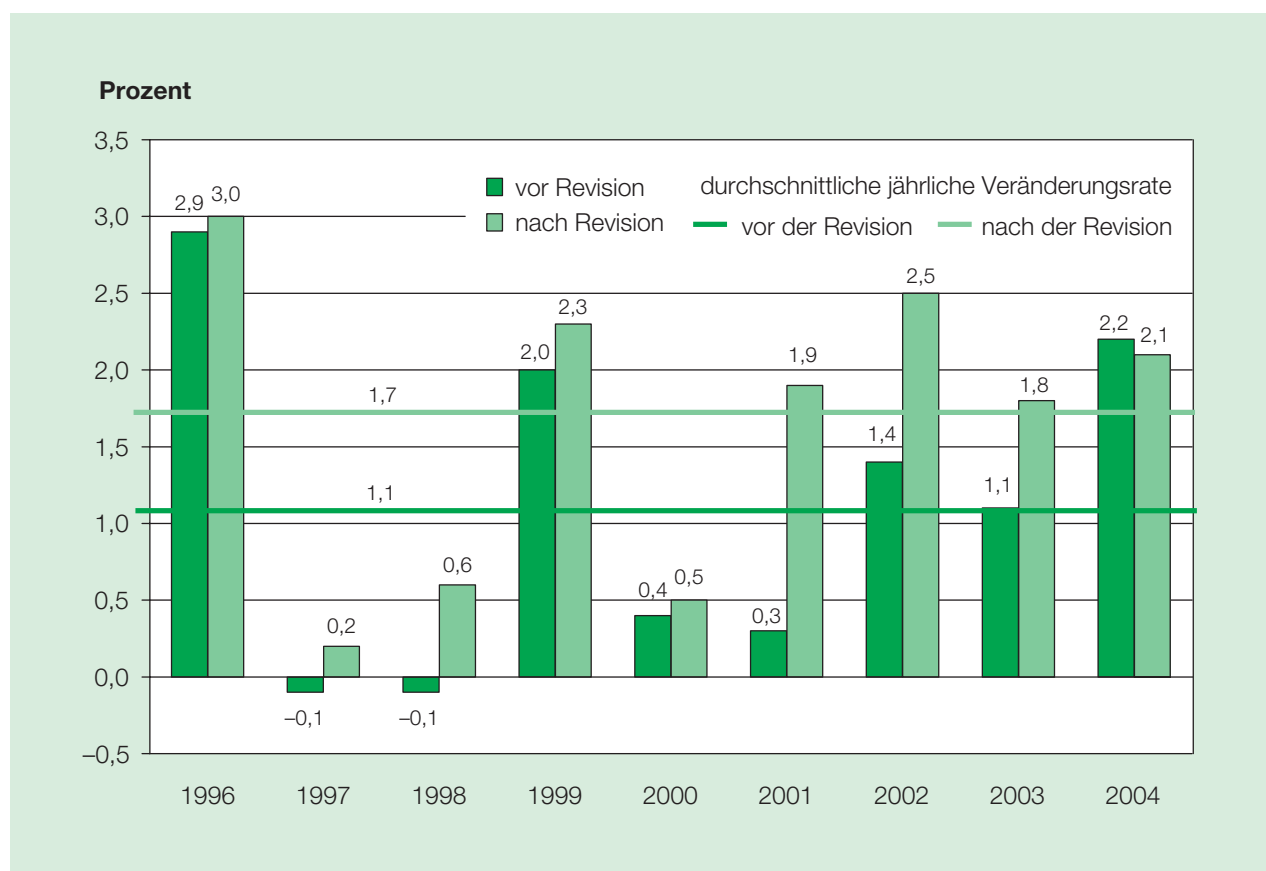
Der Vergleich der Anteile der Wirtschaftsbereiche an der gesamten Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen im nun originär berechneten Jahr 2003 zeigt, dass sich der Wertschöpfungsanteil in den Bereichen Öffentliche und private Dienstleister sowie Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister um jeweils 0,5 Prozentpunkte erhöhte (vgl. Abb. 5). In etwa dieser Größenordnung nahm auch der Leistungsbeitrag des Baugewerbes zu. Während im zuerst genannten Dienstleistungsbereich die Anteile in nahezu allen Jahren über den bisherigen liegen, ist dies in den beiden anderen Bereichen hauptsächlich am aktuellen Rand der Fall. Dagegen werden für das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) sowie den Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr im Jahr 2003 nunmehr geringere Wertschöpfungsanteile ausgewiesen. Gerade für den zuletzt genannten Bereich

Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in Sachsen 1991 bis 2004



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) in Sachsen 1996 bis 2004 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

ist aber charakteristisch, dass in fast allen Vorjahren der revidierte Leistungsbeitrag über dem bisherigen liegt.

Beim Vergleich der Angaben zum Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen sind zusätzlich die Auswirkungen der Revision in der Erwerbstätigenrechnung zu beachten. Während in den 1990er Jahren grundsätzlich eine Niveauehebung der sächsischen Erwerbstätigenzahl vorliegt, ist seit 2001 ein geringeres Niveau der Erwerbstätigkeit festzustellen. Die Aussagen zum Entwicklungsverlauf blieben aber im Wesentlichen unverändert. Revisionsbedingt liegen die Pro-Kopf-Werte des Bruttoinlandsprodukts jetzt über den bisherigen (vgl. Tab. 2). Zur Darstellung des Angleichungsstandes an die gesamtdeutsche Produktivität muss nun grundsätzlich auf diese Werte in jeweiligen Preisen zurückgegriffen werden. Beispielsweise wurden 2004 mit 44.873 € je Erwerbstätigen knapp 79% des gesamtdeutschen Wertes erreicht (vor Revision: 74%). Preisbereinigt liegen jetzt nur noch Angaben zur Produktivitätsentwicklung vor. Der entsprechende Kettenindex wies im Zeitraum von 2000 bis 2004 ein zwölfprozentiges Wachstum aus (Bundesdurchschnitt: 3,5%). Allerdings wird beim Vergleich dieser Produktivitätsangaben

die unterschiedliche regionale und bereichsspezifische Bedeutung von Teilzeitarbeit nicht adäquat berücksichtigt, so dass künftig weitere Betrachtungen auf der Basis von Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden nötig sind.

Schlussbemerkungen

Die Revision in der regionalen VGR war zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrages noch nicht abgeschlossen. Bis zum Herbst dieses Jahres werden sukzessive für alle Aggregate des Berechnungsprogramms des Arbeitskreises auf Länder- und Kreisebene revidierte Daten vorgelegt. Dabei ist auch vorgesehen, preisbereinigte Daten zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts für die Jahre vor 1996 zu ermitteln. Darüber hinaus werden revidierte Daten zum Arbeitsvolumen sowie auf Kreisebene Erwerbstätigendaten vom Arbeitskreis ETR veröffentlicht. Eine Darstellung der revisionsbedingten Veränderungen in der Regionalrechnung, die die hier nicht behandelten Aggregate betreffen, sowie die Präsentation entsprechender Ergebnisse bleiben einem anderen Beitrag vorbehalten.

Abbildung 5: Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen in Sachsen 2003 nach Wirtschaftsbereichen – Anteil an Insgesamt (in %)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen in Sachsen (1996–2004)

Jahr	BIP in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen		BIP (preisbereinigt, verkettet) je Erwerbstätigen
	vor Revision	nach Revision	Kettenindex 2000 = 100
	€		
1996	34.847	36.216	94,9
1997	35.545	36.920	96,4
1998	35.998	37.343	97,1
1999	36.664	38.085	98,9
2000	36.940	38.377	100,0
2001	37.930	40.336	103,6
2002	39.628	42.557	107,6
2003	40.629	43.708	109,8
2004	41.631	44.873	112,0

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Literatur

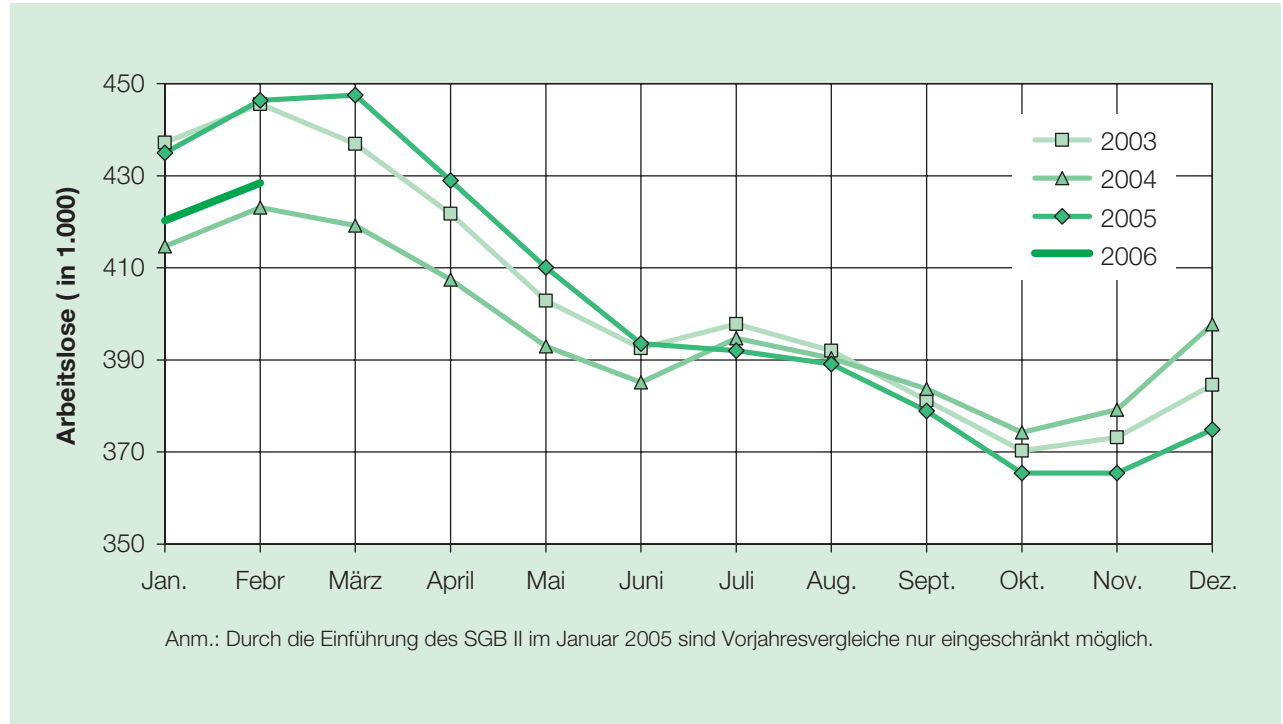
- ARBEITSKREIS ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER (2005): Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Gemeinschaftsveröffentlichung des Arbeitskreises, Reihe 1, Band 1, Oktober 2005.
- ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2006): Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005, Eine Information des Arbeitskreises, Februar 2006.
- BRAAKMANN, A. et al. (2005): Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005 für den Zeitraum 1991 bis 2004, *Wirtschaft und Statistik* 5, S. 425–462.
- EICHMANN, W. (2005): Finanzserviceleistung, indirekte Messung (FISIM), *Wirtschaft und Statistik* 7, S. 710–716.
- Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996, *Abl. Nr. L 310* vom 30. November 1996, S. 1.
- Finanzserviceleistung, indirekte Messung (FISIM), Verordnung (EG) Nr. 1889/2002 der Kommission vom 23. Oktober 2002, *Abl. Nr. L 286* vom 24. Oktober 2002, S. 11.
- Grundsätze der Preis- und Volumenmessung, Entscheidung 98/715/EG der Kommission vom 30. November 1998, *Abl. Nr. L 340* vom 16. Dezember 1998, S. 33.
- LINZ, S., G. ECKERT (2002): Zur Einführung hedonischer Methoden in der Preisstatistik, *Wirtschaft und Statistik* 10; S. 857–862.
- NIERHAUS, W. (2004): Wirtschaftswachstum in den VGR: Zur Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen Statistik, *ifo Schnelldienst* 5, S. 28–34.
- NIERHAUS, W. (2005): Zur Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen Statistik: Konsequenzen für die Konjunkturanalyse, *ifo Schnelldienst* 5, S. 19–27.
- SPEICH, W.-D. (2003): Methodik der Berechnung der Bruttowertschöpfung in den regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unter besonderer Berücksichtigung der Dienstleistungsbereiche, *Statistik in Sachsen* 2, S. 30–52.

¹ Die Abkürzung FISIM leitet sich aus dem englischen Begriff „Financial Intermediation Services Indirectly Measured“ ab.

Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

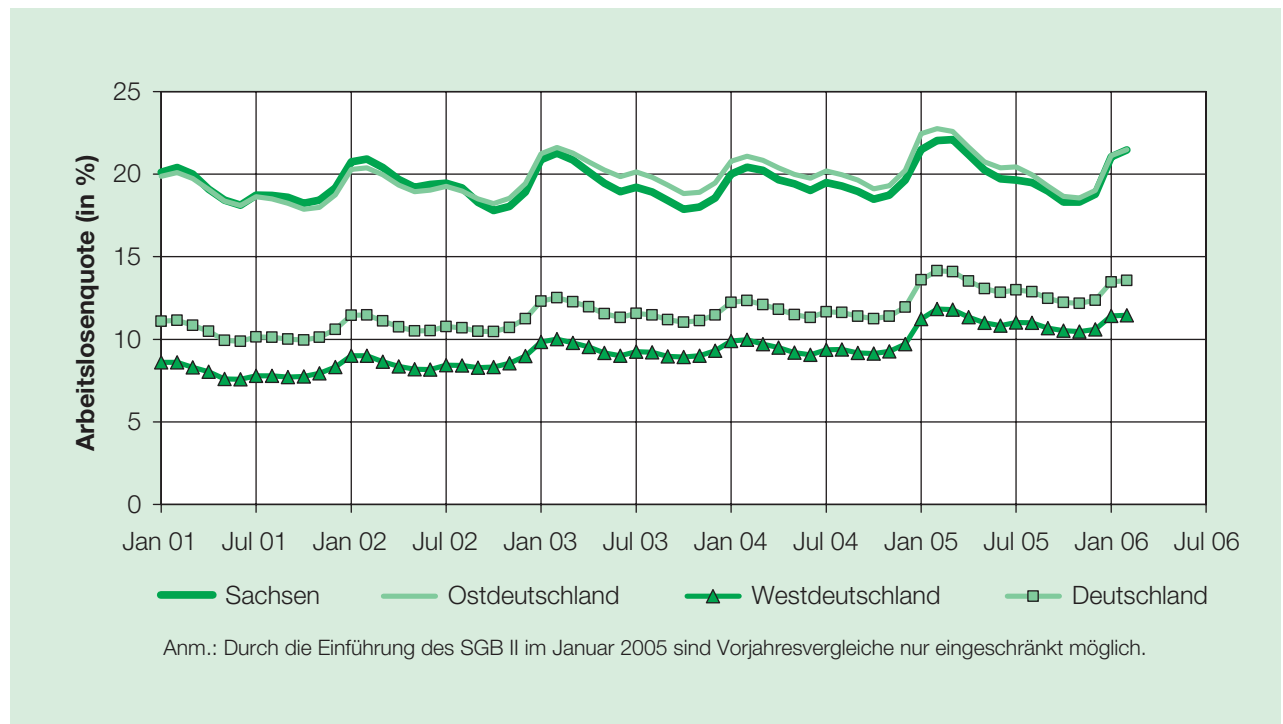
bg

Abbildung 1: Arbeitslose in Sachsen (2003 bis 2006)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten in Sachsen, Ost-, West- und Gesamtdeutschland (2001 bis 2006)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 1: Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

Beschäftigung und Zweiter Arbeitsmarkt (in 1.000 Personen)									
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ^a			Gemeldete Stellen ^b			Beschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ^c		
	Dez. 2005	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Febr. 2006	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Febr. 2006	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	699	713	710	14	13	10	13	14	22
Mecklenburg-Vorp.	496	508	494	15	12	8	15	17	14
Sachsen	1.329	1.354	1.353	18	16	12	23	24	37
Sachsen-Anhalt	726	740	730	14	11	7	14	15	20
Thüringen	704	719	717	11	10	8	12	13	19
D Ost (mit Berlin)	4.976	5.064	5.039	97	87	54	92	97	135
D West (ohne Berlin)	21.296	21.500	21.343	367	327	279	164	166	231
D gesamt	26.272	26.563	26.382	464	415	333	256	263	366

Arbeitslosigkeit									
	Arbeitslose (in 1.000 Personen)			Arbeitslosenquote ^d (in %)			Langzeitarbeitslose ^e (in % der Arbeitslosen)		
	Febr. 2006	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Febr. 2006	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Febr. 2006	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	257	252	278	21,0	20,5	22,6	37,4	38,0	39,5
Mecklenburg-Vorp.	193	188	212	23,8	23,1	25,7	34,3	35,3	40,4
Sachsen	428	420	446	21,5	21,1	22,0	38,9	39,1	40,8
Sachsen-Anhalt	264	259	295	22,4	21,9	24,5	39,6	40,3	43,1
Thüringen	221	219	239	19,7	19,5	21,0	36,4	36,9	37,4
D Ost (mit Berlin)	1.678	1.650	1.802	21,5	21,1	22,8	38,7	39,2	39,8
D West (ohne Berlin)	3.370	3.362	3.486	11,5	11,4	11,8	38,5	36,6	31,2
D gesamt	5.048	5.012	5.288	13,6	13,5	14,1	38,6	37,4	34,2

Anm.: a) Die Zahlen zur Beschäftigung werden mit zweimonatiger Verzögerung veröffentlicht. – b) Als gemeldete Stellen gelten den Arbeitsagenturen zur Besetzung gemeldete Arbeitsplätze mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als 7 Kalendertagen. – c) Dazu zählt der Bestand an Kurzarbeitern, an geförderten Arbeitnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (inkl. traditionelle Struktur-anpassungsmaßnahmen) und an Teilnehmern in beruflicher Weiterbildung. – d) In % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Angaben ohne zugelassene Träger (Optionskommunen), da für diese keine Daten zu Langzeitarbeitslosen vorliegen. – e) Als Langzeitarbeitslose gelten alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung 1 Jahr und länger bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet waren.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest

gv

Im Rahmen des ifo Konjunkturtestes werden monatlich Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes, des Großhandels und des Einzelhandels (die gewerbliche Wirtschaft) nach der gegenwärtigen und der zukünftigen Geschäftslage befragt. Die Unternehmen können ihre gegenwärtige Geschäftslage mit „gut“, „befriedigend“ oder „schlecht“ und ihre Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate mit „günstiger“, „gleich bleibend“ oder „ungünstiger“ bewerten.

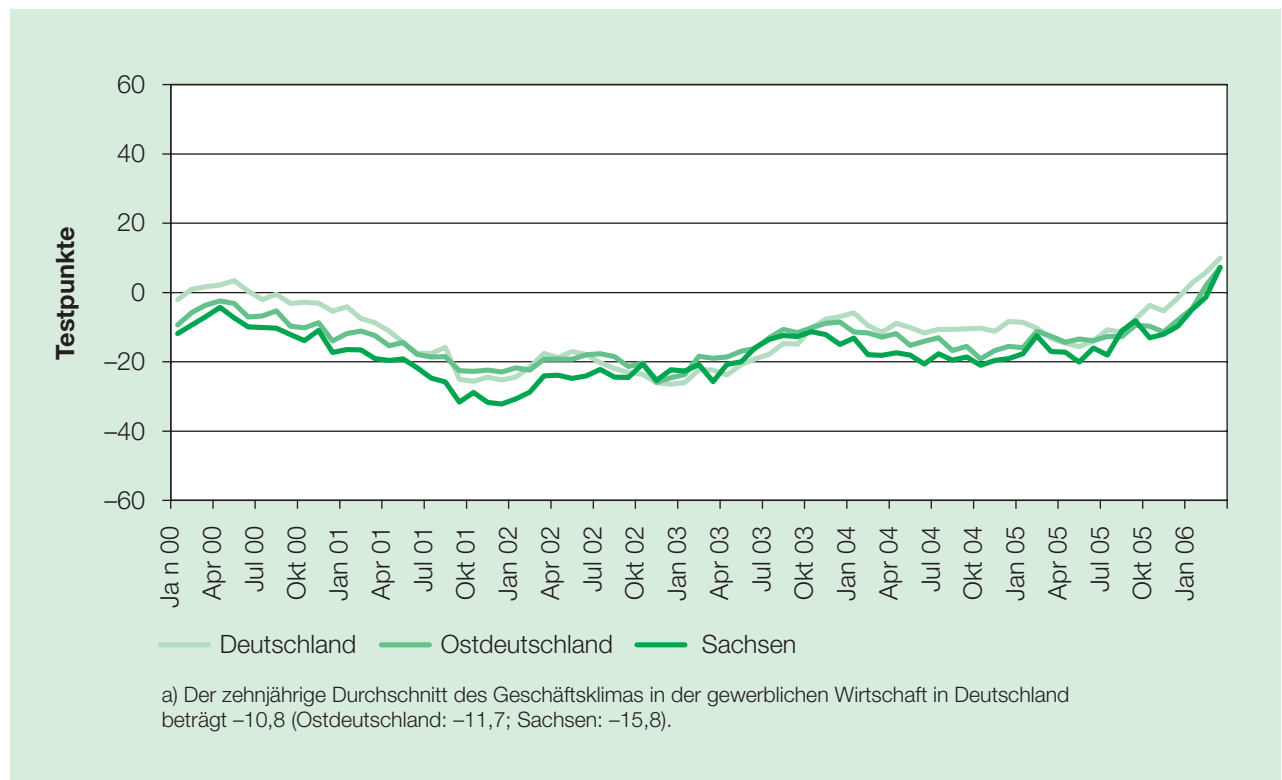
Die dargestellten Grafiken basieren auf saisonbereinigten Saldenwerten. Der Geschäftslage-Saldo ergibt sich aus der Differenz der Prozentanteile der „gut“- und der „schlecht“-Meldungen. Der Geschäftserwartungen-Saldo wird als Differenz der Prozentanteile von „günstiger“- und „ungünstiger“-Meldungen berechnet.

Das Geschäftsklima (GK) ist ein Mittelwert aus den Salden der Geschäftslage (GL) und der Erwartungen (GE). Es berechnet sich formal aus der Beziehung:

$GK = [(GL+200)(GE+200)]^{1/2} - 200$. Die beiden Variablen GL und GE werden zur Vermeidung von negativen Werten im Wurzelterm jeweils um die Konstante 200 erhöht.

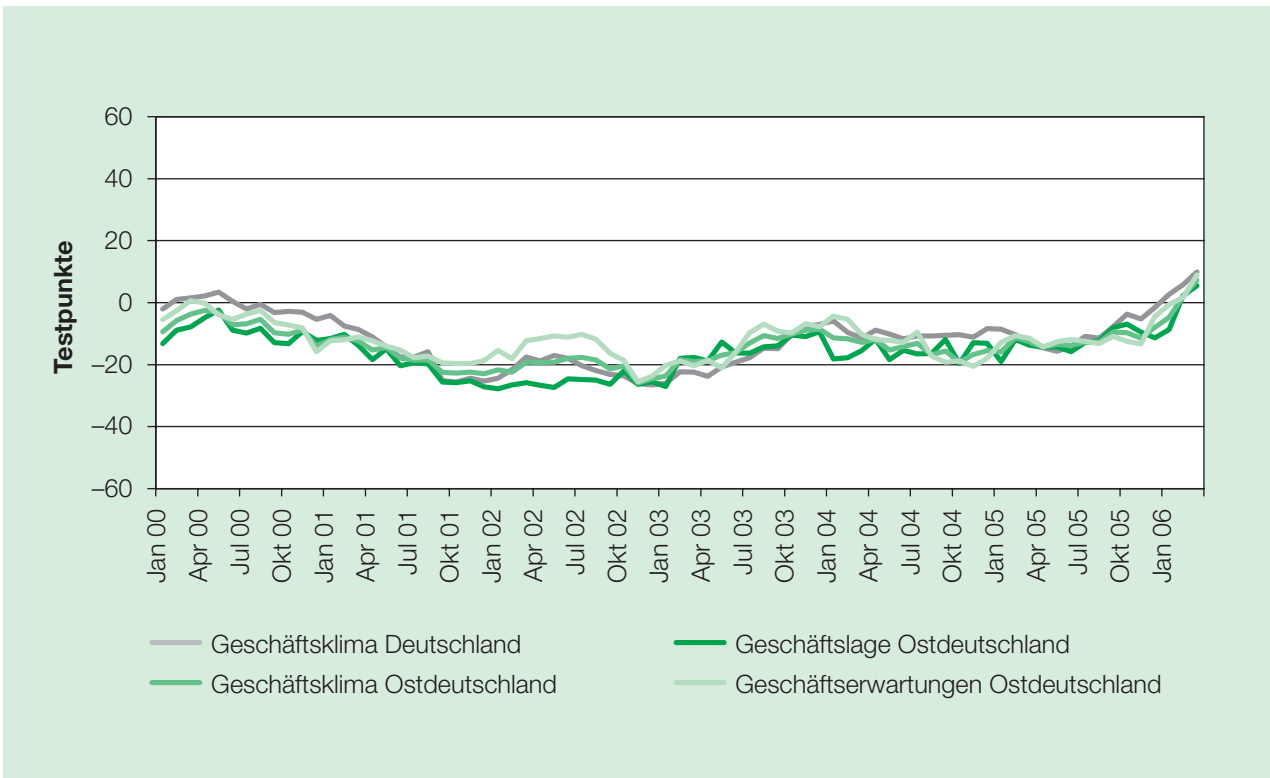
Das ifo Geschäftsklima basiert auf zirka 7.000 monatlichen Meldungen. Die Anzahl der ostdeutschen Teilnehmer beträgt rund 1.400. Zirka 600 Meldungen kommen aus Sachsen. In Zukunft werden weitere Details aus dem ostdeutschen Konjunkturtest auf den Internetseiten der ifo Niederlassung Dresden veröffentlicht.

Abbildung 1: Geschäftsklima^a
Gewerbliche Wirtschaft Deutschland, Ostdeutschland und Sachsen



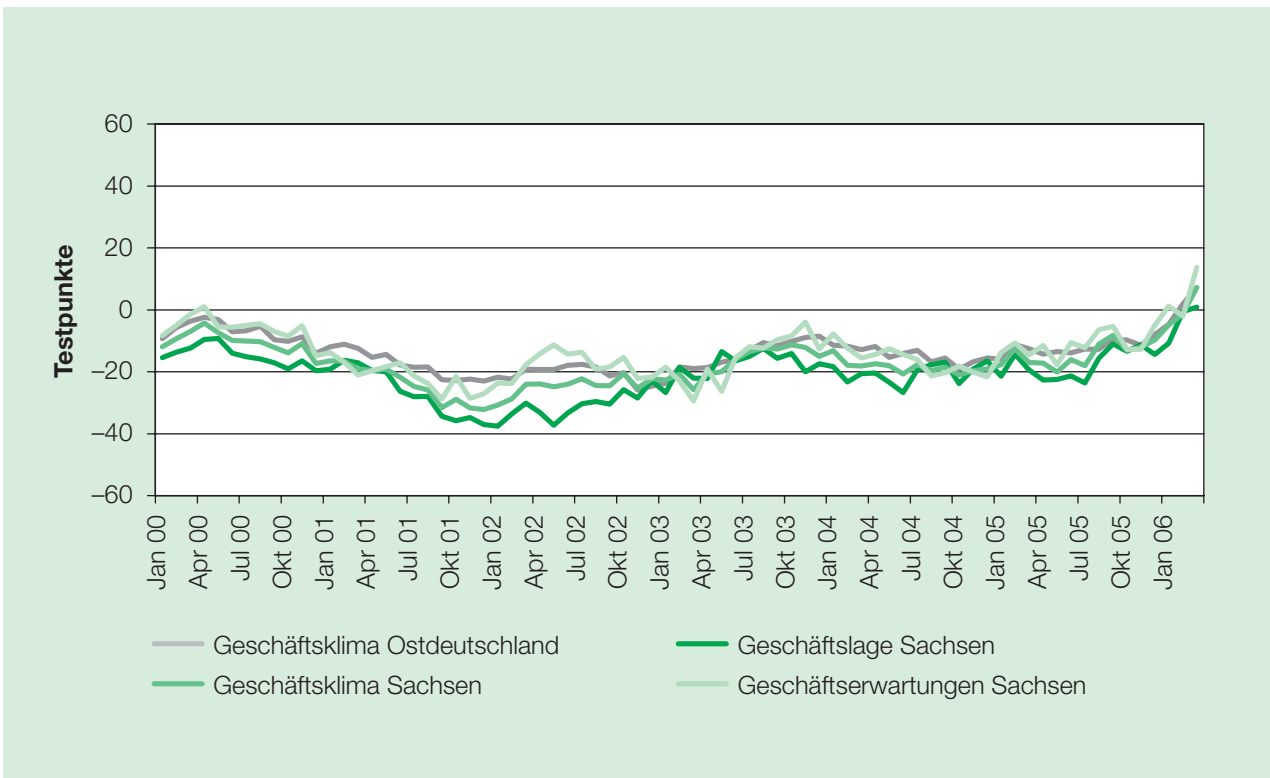
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abbildung 2: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen
Gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschland (Geschäftsklima gewerbliche Wirtschaft Deutschland zum Vergleich)**

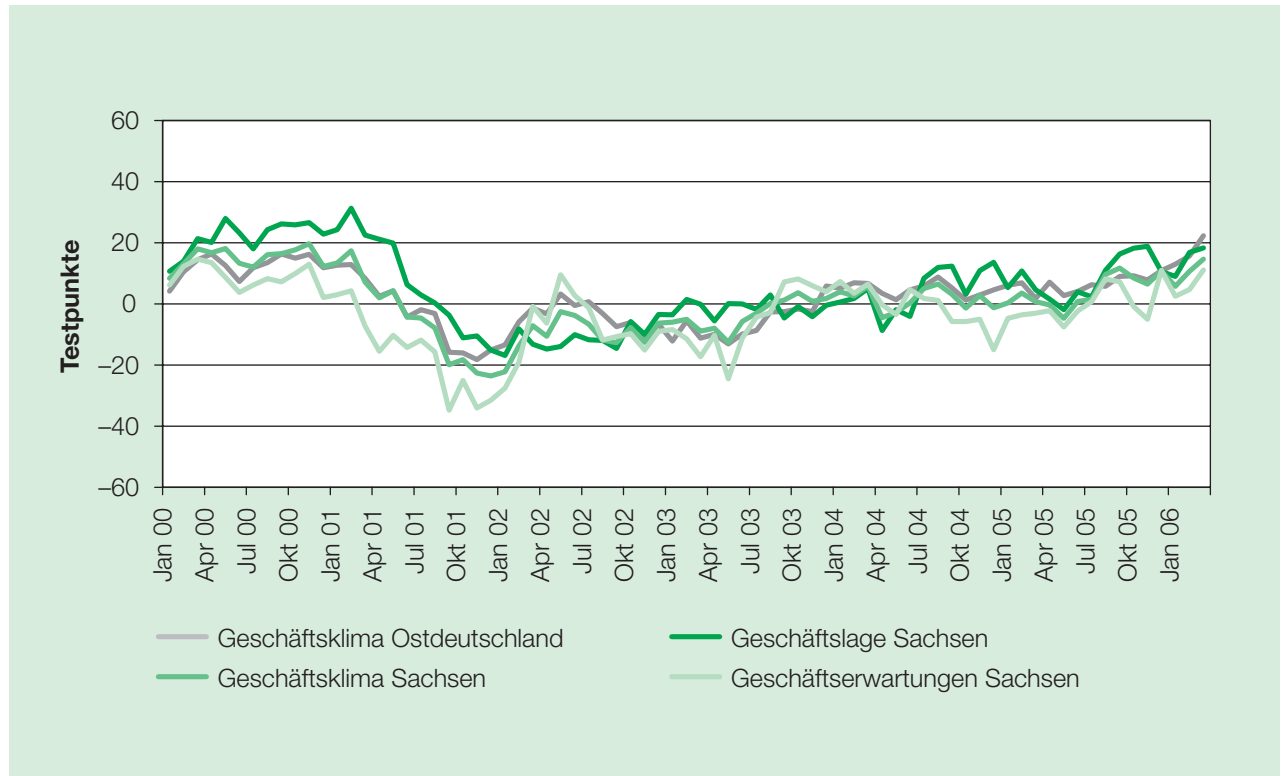


Quelle: ifo Konjunkturtest.

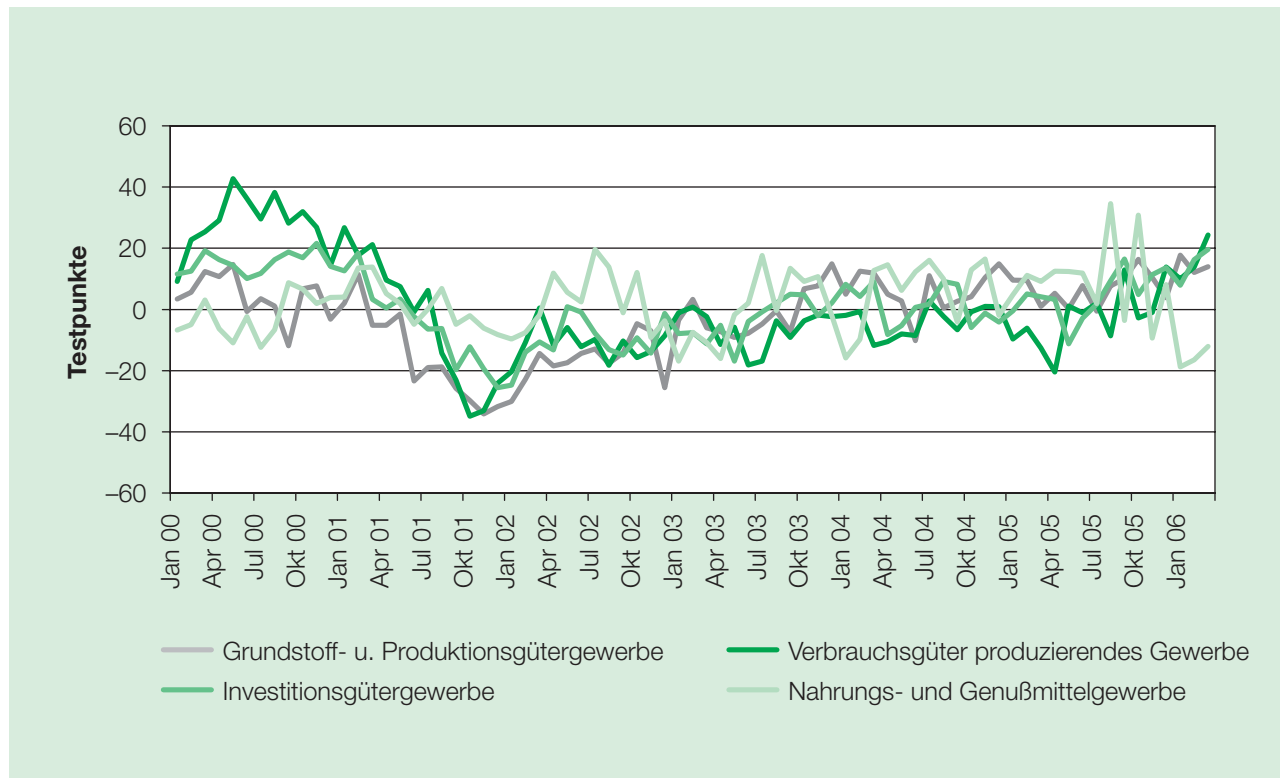
**Abbildung 3: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen
Gewerbliche Wirtschaft Sachsen (Geschäftsklima gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschland zum Vergleich)**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

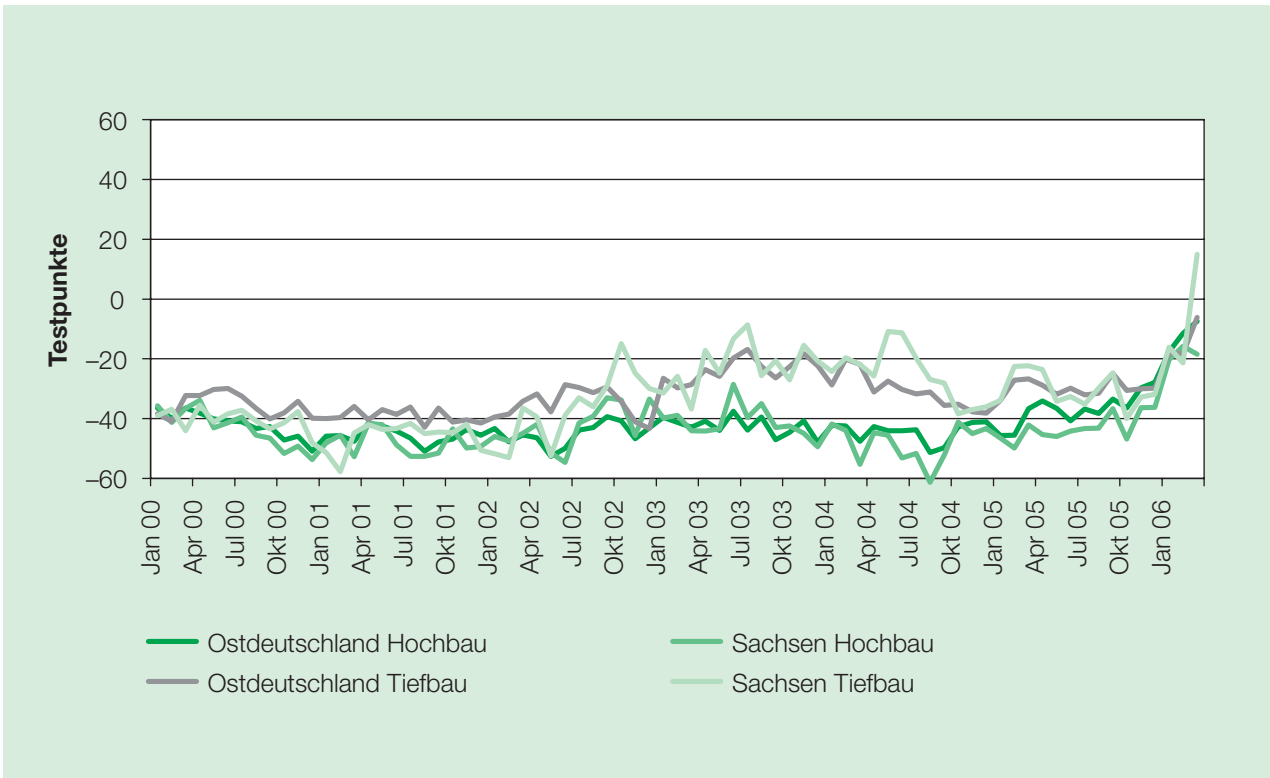
Abbildung 4: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen**Verarbeitendes Gewerbe Sachsen (Geschäftsklima verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschland zum Vergleich)**

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 5: Geschäftsklima**Branchen des verarbeitenden Gewerbes Sachsen**

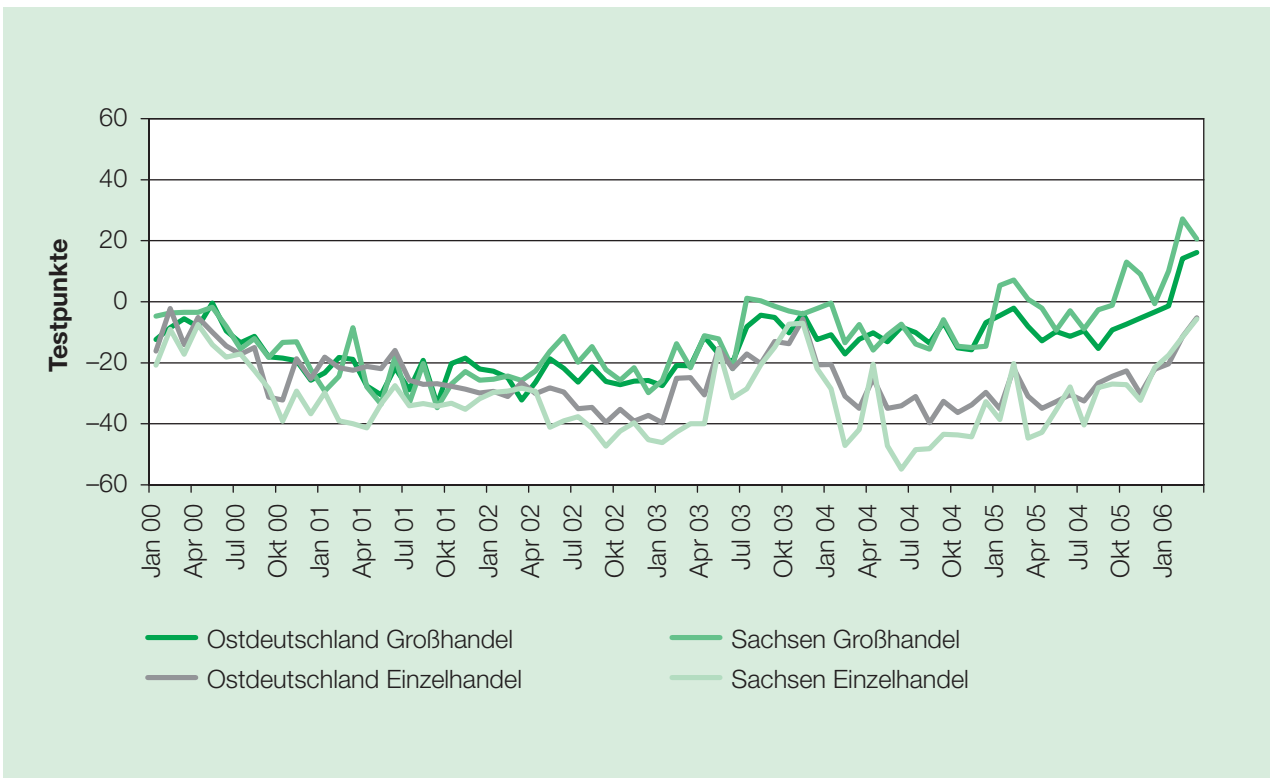
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abbildung 6: Geschäftsklima
Hoch- und Tiefbau Ostdeutschland und Sachsen**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abbildung 7: Geschäftsklima
Groß- und Einzelhandel Ostdeutschland und Sachsen**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

ifo Veranstaltungen

Am **28. März 2006** fand in den Räumen der ifo Niederlassung in Dresden ein Workshop zur Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung statt. Dr. Wolf-Dietmar Speich, Referatsleiter Wirtschaftsanalysen, Arbeitsmarkt und Preise beim Statistischen Landesamt des Freistaates

Sachsen, und Dr. Wolfgang Nierhaus, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Münchner ifo Instituts, informierten die Zuhörer über die Ergebnisse der Neuberechnungen und über wesentliche Änderungen bei der Arbeit mit den Daten.

ifo Vorträge

Am **25. Februar 2006** referierte Dr. Michael Berlemann, stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden im Rahmen der CESifo-Area-Konferenz „Macro, Money and International Finance“ in München zum Thema „A Positive Theory of Lending of Last Resort“.

Am **29. März 2006** hielt Mandy Kriese, Doktorandin bei ifo Dresden, im Rahmen des internen Lunchtime Seminars einen Vortrag zum Thema „Gründungspotenzial und demographischer Wandel“.

Am **30. März 2006** hielt Prof. Dr. Marcel Thum, Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, den Einführungsvortrag zum Workshop „Standortbestimmung und Zukunftsaussichten der europäischen Halbleiterindustrie“, welcher vom Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie e. V. in Berlin veranstaltet wurde.