

KOMMENTAR

Eckpunkte der Vergaberegeln
zur Frequenzauktion 2019

Torsten J. Gerpott

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zur Reform der Pflege-
versicherung: Eine
Generationenbilanz

*Lewe Bahnsen und
Bernd Raffelhüschen*

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Branchen-Dialog 2018

*Julia Schrickler, Oliver Falck und
Tobias Lohse, Sabine Rumscheidt,
Ludwig Dorffmeister, Anita Wöfl,
Przemyslaw Brandt, Sabine Rum-
scheidt und Klaus Wohlrabe*

Wachstumsverlangsamung bei
den Ausrüstungsinvestitionen
– geringere Dynamik im
Leasinggeschäft

Magnus Reif und Arno Städtler

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen
Dezember 2018

Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Sorge um Europa: Schuldenkrise und (drohendes) Defizit- verfahren gegen Italien – wie geht es weiter?

*Dirk Meyer, Berthold Busch und Jürgen Matthes, Ansgar Belke,
Massimo Bordignon und Angelo Baglioni, Christian Kastrop und
Dominic Ponattu, Bodo Herzog und Marlene Ferencz*



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

ZUR DISKUSSION GESTELLT**Sorge um Europa: Schuldenkrise und (drohendes) Defizitverfahren gegen Italien – wie geht es weiter?**

3

Die Euro-Finanzminister sind angesichts der geplanten Ausgabenerhöhung des hoch verschuldeten Italiens in Besorgnis. Die EU-Kommission verzichtete vorerst auf ein Defizitverfahren, obwohl die italienische Regierung die EU-Haushaltsvorschriften noch immer nicht erfüllt. Stürzt Italien Europa in eine neue Krise? *Dirk Meyer*, Universität der Bundeswehr Hamburg, sieht den Fortbestand der Europäischen Währungsunion durch Italien infrage gestellt. Mangelndes Können und Wollen der italienischen Entscheidungsträger gefährden die Stabilität des Euro, die Mitgliedschaft Italiens in der EWU und letztlich den Bestand der Währungsunion insgesamt. Nach Ansicht von *Berthold Busch und Jürgen Matthes*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, schadet der Kurs der Regierung Italien. Die italienische Regierung habe jetzt zwar begrenzte Korrekturen an ihren Haushaltsplänen durchgeführt, die Europäische Union sollte sich aber nicht auf nur minimale Zugeständnisse einlassen. *Ansgar Belke*, Universität Duisburg-Essen, meint, dass sich ein Austritt aus der Eurozone für Italien nicht lohne. Vielmehr sei sogar die bloße Diskussion hierüber, unabhängig von der Haushaltslage Italiens, ein »Spiel mit dem Feuer«. *Massimo Bordignon und Angelo Baglioni*, Catholic University of Milan, gehen davon aus, dass Italien weder den Euro noch die Europäische Union verlassen werde. Die wirtschaftlichen und politischen Kosten eines »Italexit« seien den gegenwärtigen Politikern klar, und sie reichten aus, um sie davon abzuhalten, einen Austritt anzustreben. Besorgniserregend sei jedoch die Tatsache, dass eine erfolgreiche politische Kampagne in Italien und in anderen Ländern den Euroskeptizismus bestärke. *Christian Kastrop und Dominic Ponattu*, Bertelsmann Stiftung, nehmen den »Fall Italien« zum Anlass, »Europäische öffentliche Güter« in den Fokus zu rücken. Dazu gehöre insbesondere die Reform der Fiskalregeln, die zukunftsorientiert ausgestaltet werden müssten. *Bodo Herzog und Marlene Ferencz*, ESB Business School, unterstreichen, dass Italien mit dem Haushaltsentwurf gegen Verabredungen mit der Kommission und den anderen Euro-Mitgliedstaaten verstoße und damit eine Gefahr für die Währungsunion sei.

KOMMENTAR**Eckpunkte der Vergaberegeln zur Frequenzauktion 2019: Weichenstellungen für den Mobilfunkmarkt in Deutschland**

23

Torsten J. Gerpott

Im November veröffentlichte die Bundesnetzagentur ihre Entscheidung zu den Vergaberegeln von insgesamt 120 bzw. 300 MHz Funkspektrum in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, die im Frühjahr 2019 versteigert werden. *Torsten J. Gerpott*, Universität Duisburg-Essen, stellt die Auflagen zur Frequenznutzung vor und analysiert, inwiefern sie sich von den Bestimmungen unterscheiden, die die Behörde im September zur Diskussion gestellt hatte.

FORSCHUNGSERGEBNISSE**Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz**

29

Lewe Bahnsen und Bernd Raffelhüschen

Lewe Bahnsen und Bernd Raffelhüschen, Universität Freiburg, befassen sich mit den Fragen zur langfristigen Finanzierbarkeit der Pflegeversicherung und zu den Auswirkungen des Pflegestärkungsgesetzes II. Ihre Analyse zeigt die Herausforderungen, die sich insbesondere im Zuge der demographischen Alterung ergeben. Die Reform bevorteilt nicht nur die lebenden zu Lasten der zukünftigen Generationen, sondern schüttet zudem großzügig Einführungsgewinne aus. Dementsprechend ist die bereits zuvor hohe implizite Verschuldung noch einmal angestiegen.

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Branchen-Dialog 2018	36
<i>Julia Schricker</i>	

Am 7. November 2018 fand der 18. ifo Branchen-Dialog statt. Neben Branchenprognosen zu den einzelnen Wirtschaftssektoren standen die Themen (digitale) Transformation von Herstellern zu Dienstleistern, die Rolle von Dienstleistungen im globalen Wettbewerb, die Herausforderungen der Handelslogistik in einem digitalen Umfeld sowie Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft im Blickpunkt des diesjährigen Branchen-Dialogs.

Grußwort des ehemaligen Bayerischen Staatsministers für Wirtschaft, Energie und Technologie	40
<i>Franz Josef Pschierer</i>	

Transformation zum Dienstleister und neue Anforderungsprofile in der Industrie	43
<i>Oliver Falck und Tobias Lohse</i>	

Die Industrieunternehmen vollziehen zunehmend eine Transformation hin zu dienstleistungsbasierten und interaktiven Geschäftsmodellen. Dieser Wandel stellt neue Ansprüche an die Ausbildung.

Die letzte Meile als Herausforderung für den Handel	46
<i>Sabine Rumscheidt</i>	

Immer mehr Konsumenten lassen sich ihre online bestellten Waren liefern. Die Zustellung auf der letzten Meile ist nicht nur für Händler und Logistiker, sondern auch für die Stadtplanung eine große Herausforderung.

Zu den Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft	50
<i>Ludwig Dorffmeister</i>	

Der Bausektor läuft seit einiger Zeit auf Hochtouren. Auch wenn die Aufwärtsentwicklung mittelfristig zu Ende gehen dürfte, wird das Baugeschehen weiterhin sehr lebhaft bleiben.

Dienstleistungen im globalen Wettbewerb	55
<i>Anita Wöfl</i>	

Global wettbewerbsfähige Dienstleistungen tragen wesentlich zu einer wettbewerbsfähigen deutschen Wirtschaft bei. Aber wie genau sieht die Rolle von Dienstleistungen in globalen Wertschöpfungsketten aus?

Die Branchenkonjunktur	61
<i>Przemyslaw Brandt, Sabine Rumscheidt und Klaus Wohlrabe</i>	

Der Beitrag zeigt die Entwicklung in der Industrie, bei den Dienstleistern und im Handel in den Jahren 2017 und 2018.

Wachstumsverlangsamung bei den Ausrüstungsinvestitionen – geringere Dynamik im Leasinggeschäft	66
<i>Magnus Reif und Arno Städtler</i>	

Der Investitionsindikator signalisiert für das Jahr 2018 einen deutlichen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,8%. Auch für das kommende Jahr ist mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit verminderter Dynamik.

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen Dezember 2018 auf einen Blick: Bescherung für die deutsche Wirtschaft fällt mager aus	70
<i>Klaus Wohlrabe</i>	

Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Dezember gefallen. Die Unternehmen waren erneut weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch ihre Erwartungen verschlechterten sich weiter.

Sorge um Europa: Schuldenkrise und (drohendes) Defizitverfahren gegen Italien – wie geht es weiter?

Die Euro-Finanzminister sind angesichts der geplanten Ausgabenerhöhung des hoch verschuldeten Italiens in Besorgnis. Die EU-Kommission verzichtete zwar vorerst auf ein Defizitverfahren, obwohl die italienische Regierung die EU-Haushaltvorschriften noch immer nicht erfüllt und die Staatsfinanzen Italiens weiterhin Anlass zur Sorge geben. Aber sollten die getroffenen Vereinbarungen zwischen der EU-Kommission und der Regierung in Rom nicht eingehalten werden, könnte bis Februar doch noch ein Strafverfahren eingeleitet werden. Stürzt Italien Europa in eine neue Krise?

Dirk Meyer*

Der Fortbestand der Europäischen Währungsunion wird durch Italien infrage gestellt

»Scheitert der Euro, dann scheidet Europa«. Dieser Satz aus der Regierungserklärung Angela Merkels vom 19. März 2010 wurde zum Leitspruch für die »Euro-Rettung« von Beginn an. Doch nicht die Stabilität des Kreises der Mitglieder der Europäischen Währungsunion (EWU), sondern die Stabilität der Euro-Währung (Art. 127 AEUV) sowie das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) und das Bailout-Verbot (Art. 125 AEUV) sind der Auftrag. Weder Griechenland als kleines Land mit 1,6% des BIP der Eurozone, noch Großbritannien (Brexit) als Nicht-Euromitglied stellen eine Bedrohung für diese Ziele dar. Die eigentliche Gefahr in zweierlei Hinsicht ist Italien: Mangelndes Können und Wollen der italienischen Entscheidungsträger gefährden die Stabilität des Euro, die Mitgliedschaft Italiens in der EWU und letztlich den Bestand der Währungsunion insgesamt (vgl. auch Meyer 2018a, S. 22 f.).

MANGEL AN POTENZIAL UND MOTIVATION – ENTZUG DER VERTRAUENSGRUNDLAGE

Bei einem Anteil von 15% des Eurozonen-BIP hält Italien 23% der Euro-Staatsverschuldung. Eine Schuldenquote von 132% und ein laufendes Defizit

von über 2% sind das Spiegelbild. Bereits bei Aufnahme in die EWU lag die Schuldenquote mit 110% etwa doppelt so hoch wie als Konvergenzkriterium vorgesehen. Die Aufnahme war ein politisches Zugeständnis. Seither hat das Land auch das Defizitkriterium von 3% neunmal überschritten. Ein überaus geringes Wirtschaftswachstum von im Durchschnitt 0,5% (2000–2009) und – 0,4% (2010–2014) mit einem folgenden Anstieg auf 1,5% (2017) lassen Zweifel an der langfristigen Schuldentragfähigkeit aufkommen. Zudem prägt den Bankensektor, bedingt durch den hohen Bestand an Staatspapieren von 433 Mrd. Euro (Stand: September 2018), eine starke Abhängigkeit vom Staat. Sie übersteigen bereits das Eigenkapital von 400 Mrd. Euro. 264 Mrd. Euro (entsprechend 13%/BIP) aller Bankkredite gelten als ausfallgefährdet (Stand: Oktober 2017).

Zwei Indizien machen die Gefahren einer Staatsinsolvenz und einer umfassenden Bankenkrise offensichtlich. Zum einen sind die italienischen Target-Defizite seit 2011 auf 492 Mrd. Euro (Stand: November 2018) angestiegen. Generell ist dies ein Zeichen, dass das Vertrauen in das italienische Bankensystem und den Staat gestört ist. So können Importe nicht durch Kredite zwischen Geschäftsbanken der jeweiligen Länder finanziert werden. Vielmehr wird der Umweg über eine Geldschöpfung durch die nationalen Notenbanken unter Einbezug der EZB notwendig. Erlöse aus dem Verkauf italienischer Staatsanleihen an die EZB verbleiben nicht im Land, sondern werden etwa in Deutschland investiert.¹ Auch eine Kapitalflucht wird so finanziert. Zum anderen ermöglicht das so-



Dirk Meyer

* Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

¹ Laut Zentralbankpräsident Ignazio Visco haben ausländische Investoren ihre Anlagen in Italien zwischen Mai und August diesen Jahres um 82 Mrd. Euro verringert, darunter 67 Mrd. Euro Staatsanleihen (vgl. Piller 2018).

genannte ANFA-Abkommen den Erwerb von Wertpapieren – beispielsweise Staatsanleihen – durch die nationalen Notenbanken. De facto ist dies eine autonome Geldschöpfung, die lange Zeit außer Acht blieb. Dieser ›Geldeigendruck‹ machte 2017 etwa 13% der Bilanzsumme der Banca d'Italia aus. Rechnet man die Staatsanleihekäufe der Banca d'Italia im Rahmen des SMP- und des PSPP-Programms hinzu, dann erhöhen sich die Eigengeschäfte auf 46% der Bilanzsumme.² Das Refinanzierungsvolumen des italienischen Staates an fälligen Anleihen betrug von Juni bis Dezember 2018 ca. 136,1 Mrd. Euro (vgl. hierzu Lenz 2018, S. 3). Im Rahmen der PSPP-Anleihekäufe dürften entsprechend dem italienischen EZB-Kapitalanteil 18,4 Mrd. Euro durch Neukäufe und etwa 12,7 Mrd. Euro durch eine Wiederanlage fälliger Anleihen von der Banca d'Italia und der EZB angekauft worden sein. Für 31,1 Mrd. Euro (22,9%) hatte Italien demnach einen sicheren Absatz seiner Anleihen. Die Wertung als *monetäre Staatsfinanzierung* liegt nicht fern.³

Problematisch wird diese national initiierte Geldschöpfung insbesondere dann, wenn sie von den Eurostaaten asymmetrisch vorgenommen wird. Denn für eine Einheitswährung gilt der Grundsatz der *Kongruenz von Emissions- und Geldannahmemeinschaft*. Er ist die Stabilitätsvoraussetzung einer jeden Währungsunion. Er verhindert eine Aushöhlung des Zentralbankmonopols der Geldschaffung durch die Nationalstaaten. Entsprechend obliegt es dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), »die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen« (Art. 127 Abs. 1 AEUV). Durch die nationale Geldschöpfung wird nationales Zusatzgeld erzeugt. Im Ausmaß der – gemessen am EZB-Kapitalanteil – ungleichgewichtigen nationalen Geldschöpfung (zunächst) auf eigene Rechnung zerbricht diese Kongruenz. Wie die Untersuchung von Hansen und Meyer⁴ zeigt, ist die Abweichung insbesondere für Italien besonders hoch.

Die *Gefahren* für die Kernländer wie auch für die EWU in ihrer Gesamtheit werden offensichtlich, wenn ein mangelnder Common Sense und/oder die fiskalisch-ökonomische Heterogenität der Mitgliedstaaten – wie im Fall Italiens – nationalen Interessen Vorrang gebietet: eine Liquiditätsversorgung nationaler Banken und Unternehmen, die wegen Altlasten nur schwer einen Kreditzugang auf dem freien Kapitalmarkt finden; die Substitution einer marktlich-fiska-

lischen Staatsfinanzierung über Steuern und Marktkredite durch eine monetär unterstützte Finanzierung des Staatshaushalts; die Finanzierung einer Kapitalflucht/eines Bank Runs sowie die Erzielung nationaler Seigniorage.

Scheint schon das *Potenzial* für einen Verbleib in der EWU als fragwürdig, so kommt eine mangelnde *Motivation* der italienischen Politik zur Einhaltung der Regeln hinzu. Von Beginn an waren die unterschiedlichen Regierungen gegen die strengen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und schließlich für eine Aufweichung des zwischenzeitlich verschärften fiskalischen Regelwerks. Allerdings bestand bislang ein Grundkonsens hinsichtlich der Gültigkeit dieser Regeln. Die jetzige Regierung besteht hingegen aus euroskeptischen bzw. eurofeindlichen Parteien. Sie lehnen den Fiskalpakt ab, fordern seine Abschaffung, plädieren für eine institutionalisierte Schuldenvergemeinschaftung und haben in der jüngsten Vergangenheit ihre Absicht zur Parallelwährung bzw. zum Euro-Austritt betont. Im Haushaltskonflikt mit der EU-Kommission entfiel zeitweise jegliche Gesprächs- und Kompromissbereitschaft. Es droht ein Entzug der gegenseitigen Vertrauensgrundlage. Ohne Vertrauen werden auch die Sanktionsinstrumente eines Defizitverfahrens wirkungslos. Wirksame Sanktionen werden vornehmlich die Kapitalmärkte aussenden. Gemeinhin gilt als Referenz der Risikozuschlag auf eine (sichere) zehnjährige Bundesanleihe. Mitte November 2018 betrug dieser Spread 3,1 Prozentpunkte. Bei 4 Prozentpunkten werden Schwierigkeiten für die italienische Banken vorhergesagt, die aufgrund des Wertberichtigungsbedarfes neues Eigenkapital benötigen werden. Erfahrungen aus den Staatsschuldenkrisen Griechenlands zeigen zudem, dass ein Land ab einem Zuschlag von 450 Basispunkten den Marktzugang verliert (*skyrocket*) (vgl. Meyer 2018b, S. 409).

DAS TRILEMMA UND HANDLUNGSOPTIONEN

Damit stehen die übrigen Mitglieder der EWU vor einem *Trilemma*. Zunächst: »*too big to fail*« versus »*too big to bail*«: Einerseits ist Italien zu groß, um ohne Gefahren für die EWU insolvent zu gehen. Andererseits wäre eine Rettung ähnlich Griechenlands über die Rettungsfonds zu teuer. Schließlich würde Italien ein streng konditioniertes Hilfsprogramm (Art. 136 Abs. 3 AEUV) ablehnen. Aus europäischer und italienischer Sicht entstehen drei Handlungsoptionen:

Option 1: Transferunion

Ein supranationaler Europäischer Währungsfonds (EFW) könnte permanente Transfers leisten (vgl. Meyer 2018c). Dieser würde gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission vom Dezember 2017 einen Nothilfefonds im Sinne des ESM-Rettungsfonds, eine Letztsicherung für den Bankenabwicklungs-

² Berechnungen des Autors auf der Grundlage der Banca d'Italia (2018, S. 41 f.).

³ Eine besondere Brisanz erfährt der Ankauf eigener Staatsanleihen durch das Verbot von Primärmarktankäufen. In einer Veröffentlichung der Bundesbank wurde für Sekundärmarktankäufe »eine Karenzzeit von fünf Tagen« genannt, »bevor eine neu emittierte Staatsanleihe gekauft werden darf.« Eistert (2018, S. 90). In einer aktualisierten Online-Version wurde diese konkrete Angabe entfernt. Vgl. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/759192/f0b0769d-486635e277648ff424b962df/mL/wochenschau-sonderausgabe-data.pdf>, aufgerufen am 12. November 2018.

⁴ Vgl. hierzu ausführlich Hansen und Meyer (2017a; 2017b). Darüber hinaus nutzen Griechenland und Irland die national-autonome Geldschöpfung im Verhältnis zu ihrem Kapitalanteil an der EZB besonders intensiv (vgl. Hansen und Meyer 2017a, S. 235 für 2015 und 2017b, S. 520 für 2016).

fonds (SRF), einen »Stabilisierungsfonds« für den Fall asymmetrischer Schocks, einen »Konvergenzfonds« zur Finanzierung technischer und finanzieller Hilfen zugunsten beitragswilliger Länder und einen »Reform-Finanzierungsfonds« zur Unterstützung von Strukturreformen umfassen. Die Beschlüsse vom Dezember 2018 setzen bereits Teile davon um. Neben der Sozialisierung von Kosten einer Bankenabwicklung auf EU-Ebene käme ein Europäischer Einlagen-sicherungsfonds hinzu. Konsequenz: kollektiv-europäisches Siechtum mit Unzufriedenheit auf allen Seiten – es wird zu wenig gegeben und gleichzeitig zu viel genommen. Die Risikovergemeinschaftung führt zu steigenden Risiken.

Option 2: Reinstitutionalisierung von Fiskalpakt und No-Bailout/»Liro«

Konsequenz: Italien bekommt akute Liquiditätsprobleme, und es droht die Insolvenz. Einher gehen erhebliche Turbulenzen und Gefahren für den Fortbestand der EWU. Um den fälligen Zahlungsverpflichtungen gegenüber privaten Dienstleistern staatlicher Aufträge, den Steuererstattungen und den zusätzlichen Ausgaben aus umgesetzten Reformversprechen an Sozialhilfeempfänger und Rentner problemlos und ohne Beanspruchung des Kapitalmarktes nachkommen zu können, beschließt die italienische Regierung annahmegemäß per Dekret die Einführung von Minibots als Zahlungsmittel.⁵ Dieser »Liro« (italienischer Euro) ist ein *nationales Regierungsgeld* – eine Art *Euro-Zweitwährung*. Es sind staatliche Schuldscheine, die unverzinst und ohne Ablaufdatum dem Papiergeld gleich kommen. Um den Einsatz für alltägliche Transaktionen möglich zu machen, soll der »Liro« in einer Stückelung von 5 bis 500 Euro emittiert werden. Da der Barwert eines solchen Papierses finanzmathematisch den Wert von null annimmt, ergibt sich der Zahlungswert lediglich dadurch, dass die Regierung den »Liro« zum einen als Monopolemittent ausgibt und die Zweitwährung somit prinzipiell knapp ist. Zum anderen kann die Regierung den Gebrauch des »Liro« befördern, indem sie ihn – neben dem Euro – zum schuldbefreienden, gesetzlichen Zahlungsmittel für Verträge mit Inlandsbezug erklärt. Per Dekret könnten zudem alle bestehenden inländischen Forderungen und Verbindlichkeiten in »Liro« umgewandelt werden.⁶ Damit kann das Regierungsgeld den inländischen Wirtschaftskreislauf durchdringen.

⁵ So der Vorschlag des Lega-Wirtschaftssprechers, Claudio Borghi (vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=Tz05I-U8Gz8>, aufgerufen am 13. November 2018) Der Begriff Minibot leitet sich aus BOTS (Buoni del Tesoro) her. Dies sind kurzlaufende Geldmarktpapiere des italienischen Staates mit einer Laufzeit von zwölf Monaten und einer Stückelung im Mindestwert von 1 000 Euro. Der italienische Staat (Stand: 30. Mai 2018) finanziert sich im Umfang von 113 Mrd. Euro (5% der Staatsschulden) durch BOTS (vgl. Lenz 2018, S. 4, ausführlich zum »Liro« Meyer 2018d).

⁶ Dies käme einer enteignungsgleichen Währungsreform gleich, weshalb sich die Italiener bereits weit im Vorhinein diesem Eingriff antizipativ durch die Umwandlung ihrer Eurosicht- und -spareinlagen in Bargeld oder einen Transfer in den weiteren Euroraum als sicheren Hafen entziehen werden. Ein Indiz mag die Entwicklung der

Italien hat somit zwei Währungen: Als Vertrags- und Zahlungswährung würde der »Liro« für die alltäglichen Geschäfte im Inland dominieren. Bei Zahlungen auf Ziel und bei Ratenzahlungen, bei langfristigen Verträgen mit wiederholten Leistungs- und Zahlungsvorgängen (Löhne, Mieten, Abos) sowie bei einem zeitlichen Auseinanderfall von Leistung und Gegenleistung (Lebensversicherungen, Sparverträge) würde als Vertragswährung vermutlich der Euro eher gewählt werden, um Wertverluste eines inflationierenden »Liro« auszuschließen. Jedoch ist Geld ein Netzwerkgut, dessen Nutzen mit zunehmender Durchdringung für die Geldhalter steigt. Dem steht die Verwendung zweier Währungen parallel zu gleicher Zeit in einem Land tendenziell entgegen. Deshalb könnte als Zahlungsmittel auch bei langfristig angelegten Verträgen weiterhin der zum tagesaktuellen Eurokurs umgerechnete »Liro« dienen. Die Vertragswährung Euro würde eine Entwertung des »Liro« bei seiner gleichzeitigen Nutzung als Zahlungsmittel umgehen. Schließlich dürfte der »Liro« kaum bei Verträgen mit Auslandsbezug Verwendung finden. Da die Euroschulden in abgewerteter »Liro« zu bedienen wären, wäre ein Schuldenschnitt Italiens wahrscheinlich. Er würde zu 48% inländische Gläubiger treffen.⁷

Der *relative Wert des »Liro«* im Verhältnis zum Euro ergibt sich aus der Höhe des Primärdefizits, das laufend durch die Ausgabe des Regierungsgeldes finanziert wird – ein klassisches Gelddrucken der Regierung. Darüber hinaus sind die Erwartungen bezüglich seines zukünftigen Geldwertes wesentlich. Da die Regierung Wahlversprechungen gemacht hat, die bei Realisierung mit erheblichen, periodisch wiederkehrenden Mehrausgaben verbunden wären, dürfte der »Liro« mit hohen Inflationserwartungen verbunden sein. Folglich wird vorzugsweise der Euro die wichtige Funktion eines Wertaufbewahrungsmittels erfüllen. Deshalb wird ein Wechselkurs Euro/»Liro« entstehen, bei dem der Regierungs-Euro »Liro« mit einem Abschlag zum Euro gehandelt wird. Er wird zum Euro zweiter Klasse.

Option 3: Kernwährungsunion und Zulassung einer italienischen Parallelwährung

In Kombination mit Option 2 wird der Euro-Austritt langfristig vorbereitet/erzwungen. Zeitgleich wären Schutzvorkehrungen für die Kernunion zu treffen. Target-Kredite müssten fortan mit werthaltigen Aktiva unterlegt werden. Außerdem müssten Kapitalverkehrskontrollen rechtzeitig erlassen werden, um eine Kapitalflucht einzugrenzen und Probleme einer Über-

Target-Salden während der Regierungsbildung von April bis Mai 2018 geben. Für Deutschland stieg der Saldo in diesem Zeitraum von 902,4 auf 956,1 Mrd. Euro, während er für Italien von minus 426,1 auf 464,7 Mrd. Euro anstieg. Zu den aktuellen Salden vgl. <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004859>.

⁷ Vgl. Frühauf (2018), der sich auf eine Untersuchung der Commerzbank bezieht.

schussgeldmenge in der Kernunion nach dem Austritt zu vermeiden.

FAZIT

Einen selbstbestimmten Weg aus dem Trilemma bieten aus europäischer Sicht vornehmlich die Optionen 2 und 3. Option 3 scheint die für den Fortbestand der EWU und der EU die tragfähigste, aber auch in der Durchführung schwierigste Alternative zu sein. In jedem Fall werden die Kosten für Deutschland als Gläubigerland immens. Sowohl die Stabilität des Euro wie auch der Zusammenhalt der Währungsunion und der EU stehen auf dem Spiel.

LITERATUR

- Banca d'Italia (2018), *Annual Accounts 2017*, Rom.
- Eistert, T. (2018), »Die Politik der ›quantitativen Lockerung‹ – Worum geht es und welche Ziele werden damit verfolgt?«, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Geld und Geldpolitik*, Wochenschau Verlag, Frankfurt am Main, 88–93.
- Frühau, M. (2018), »Italiens Risikoaufschlag steigt deutlich«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Mai, 23.
- Hansen, A. und D. Meyer (2017a), »ANFA – National Money Creation as an Existential Threat to the Currency Union?«, *Intereconomics* 52(4), 230–237.
- Hansen, A. und D. Meyer (2017b), »ANFA – A National Licence to Print Money within the Eurosystem?«, *Journal of International Banking Law & Regulation* 32(12), 513–525.
- Lenz, D. (2018), *EWU-Politik: Das Risiko einer Italien-Pleite – ein Szenario*, Research-Publikation der DZ BANK AG, verfügbar unter: https://bielmeiersblog.dzbank.de/wp-content/uploads/2018/06/EWU-Politik_Das_Risiko_einer_Italien-Pleite_ein_Szenario_05062018.pdf, aufgerufen am 23. August 2018.
- Meyer, D. (2018a), »Der Fortbestand der Europäischen Währungsunion hängt von Italien ab«, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Wohlstand für alle – 70 Jahre Währungsreform*, Ludwig-Erhard-Stiftung, München, 22–23.
- Meyer, D. (2018b), »Schuldenerleichterungen für Griechenland – ein Überblick«, *Wirtschaftsdienst* 98(6), 405–410.
- Meyer, D. (2018c), »Europäischer Währungsfonds – Zum Vorschlag der EU-Kommission«, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 23. März, verfügbar unter: <http://www.ludwig-erhard.de/orientierungen/europaeischer-waehrungsfonds-zum-vorschlag-der-eu-kommission/>.
- Meyer, D. (2018d), »Minibots: Ein ‚Liro‘ als Parallelwährung für Italien?«, mimeo, Veröffentlichung im ersten Quartal 2019.
- Piller, T. (2018), »Italiens Staatschef fürchtet um Souveränität des Landes«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. November, 17.

Berthold Busch* und Jürgen Matthes**

Der Kurs der Regierung schadet Italien

Italiens Wirtschaft ist zum Spielball der populistischen Regierung in Rom geworden. Wie konnte es dazu kommen, wie sind wichtige Weichenstellungen der italienischen Regierungskoalition zu beurteilen und wie steht die Chance, dass die populistischen Regierungsparteien zur Raison gebracht werden können?

WIRTSCHAFTLICHE GRÜNDE FÜR DEN WAHLSIEG DER POPULISTEN

Die jüngsten Parlamentswahlen in Italien waren auch eine Reaktion auf die lange Wachstumsschwäche. Tatsächlich leidet Italien schon lange unter schwachem Produktivitätswachstum, einem zentralen Wachstumstreiber. In eineinhalb Dekaden seit der Jahrtausendwende ist die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität (auf Basis der EU-KLEMS-Datenbank) mit kumuliert lediglich gut 1% kaum gestiegen, während sie im Euroraum mit knapp 9% und in Deutschland mit 17% sehr viel deutlicher zugelegt hat. Dies machte Italien anfällig. Als es mit der globalen Finanzkrise und der Euro-Schuldenkrise zu zwei kurz aufeinanderfolgenden (»Double-dip«)-Rezessionen kam, wirkte das wie ein K.O.-Schlag für das schon taumelnde italienische Wirtschaftsmodell, weil die Substanz vieler kleinerer Unternehmen und zahlreicher Banken stark geschwächt wurde.

Doch die italienische Politik reagierte nicht entschieden genug auf die strukturellen Probleme. Das macht der folgende Vergleich deutlich:

Ähnlich wie Italien wurde auch Spanien von den beiden genannten Krisen geschüttelt, zudem kam noch eine tiefe und lange Immobilienmarktkrise seit 2007 hinzu. Die spanische Regierung leitete in der akuten Phase der Euro-Schuldenkrise tiefgreifende Reformen auf Arbeits- und Produktmärkten ein (vgl. Matthes 2015) und reformierte im Rahmen eines ESM-Finanzsektorprogramms auch das notleidende Bankensystem. In der Folge sprang das Wirtschaftswachstum dort schon ab dem Jahr 2014 an und erreichte in den Jahren 2015 bis 2017 mit jeweils über 3% eine bemerkenswerte Dynamik.

Italien dagegen agierte nur sehr zögerlich. Es gelangen zumeist nur kleinere Reformen, eine Ausnahme ist eine beachtenswerte Arbeitsmarktreform (Jobs Act) unter der Regierung Matteo Renzi. Doch die ergriffenen Reformen konnten auch deshalb keine größere Wachstumsdynamik wie in Spanien entfachen, weil Italien ein Aufräumen im Bankensystem lange verschleppte. Aufgrund der Krise im Unterneh-

* Dr. Berthold Busch ist Senior Economist für Europäische Integration am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

** Jürgen Matthes ist Leiter des Kompetenzfelds »Internationale Wirtschaftsforschung und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

menssektor saßen zahlreiche Banken auf vielen notleidenden Krediten, die Kapital banden, das nicht für neue Investitionen zur Verfügung stand. Erst seit Ende 2016 hat sich daran merklich etwas geändert, so dass der Anteil notleidender Kredite deutlich zu sinken begann. Tatsächlich stieg das Wirtschaftswachstum im Jahr 2017 in Italien auf immerhin 1,6%. Doch die Arbeitslosigkeit blieb hoch, vor allem bei den jungen Arbeitnehmern und im Süden. Zudem ist das preisbereinigte Pro-Kopf-BIP in Italien nach einem anhaltenden Rückgang zwischen 2007 und 2014 gemäß IWF-Daten heute um rund 3% niedriger als im Jahr 2000.

Auf diesem Nährboden konnten die Populisten mit ihren vollmundigen Versprechen säen und ernten.

ITALIEN HAT AUCH STÄRKEN

Dabei könnte Italien durchaus mehr Wachstum generieren, wenn es seine Schwächen bekämpfte und seine Stärken besser nutzen würde. Schwächen liegen wie bei anderen südeuropäischen Staaten vor allem bei den niedrigen Werten für Forschungsausgaben, Bildungsniveau und Erwerbsbeteiligung. Doch – anders als etwa Griechenland – kann es mehrere nennenswerte Stärken aufweisen:

- Italien hat, im Gegensatz etwa zu Griechenland, eine breite industrielle Basis: Der Industrieanteil, gemessen am Anteil der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes (NACE C) an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, liegt mit 16,6% leicht über dem Durchschnitt der EU 28 und deutlich über dem in Griechenland, aber auch über dem in Frankreich und Spanien.
- Die italienische Volkswirtschaft verzeichnet Leistungsbilanzüberschüsse, das Land ist daher nicht auf Nettokapitalimporte angewiesen. Die Auslandsverschuldung ist gering, der Nettoauslandsvermögensstatus ist mit – 5,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nur leicht negativ (vgl. Eurostat 2018).
- Der Zinsendienst für Italien fällt im langfristigen Vergleich aktuell weniger belastend aus. Der Datenbank AMECO zufolge sind die Zinsausgaben des italienischen Staates von 5,2% des BIP im Jahr 2012 auf 3,8% im Jahr 2017 gefallen; 1999 beim Eintritt in die Währungsunion waren es sogar noch 6,4%. Dies ist in erster Linie der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zu verdanken.¹
- Als weiteres Aktivum der italienischen Volkswirtschaft wird auf den privaten Wohlstand verwiesen. Der auf die Haushalte bezogene Medi-

¹ Die weiteren Aussichten sind weniger günstig. Der italienischen Zentralbank zufolge hat der Zinsanstieg 2018 zu einem Mehraufwand von 1,5 Mrd. Euro geführt. Wenn die Zinsentwicklung mit den derzeitigen Markterwartungen übereinstimmt, rechnet die Bank mit einem Mehraufwand von 5 Mrd. Euro im Jahr 2019 und rund 9 Mrd. Euro im Jahr 2020 (vgl. Banca d'Italia 2018a). Damit würde sich die Zinsausgabenquote im Jahr 2020 gegenüber heute um knapp 0,5 Prozentpunkte erhöhen.

- anwert lag 2014 bei 146 000 Euro, das ist deutlich mehr als in Deutschland mit 61 000 Euro oder in Frankreich mit 113 300 Euro (vgl. EZB 2017, S. 6).²
- Anders als bei der expliziten Staatsverschuldung ist Italien bei der impliziten Staatsverschuldung im internationalen Vergleich trotz seiner relativ starken Alterung sehr gut aufgestellt. Aufgrund früherer Reformen liegt die implizite Staatsverschuldung bei nahezu null (vgl. Peters et al. 2017). Sie ergibt sich durch die Berechnung der zukünftigen altersabhängigen staatlichen Leistungen (Renten, Pensionen, Gesundheit und Pflege), die sich bei aktueller Rechtslage angesichts der demographischen Entwicklung abzeichnen. Freilich verringert sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, wenn diese Reformen wie von der italienischen Regierung avisiert zum Teil rückgängig gemacht werden (vgl. Europäische Kommission 2018, S. 20). Auch eine schwächere Wachstums- und Produktivitätsdynamik verschlechtert das Verschuldungsprofil.

REGIERUNGSPOLITIK SCHÄDLICH FÜR WACHSTUM UND STAATVERSCHULDUNG

Tatsächlich hat die Regierung in Rom einen wirtschaftspolitischen Kurs eingeschlagen, der die angebotsseitigen Rahmenbedingungen und damit das längerfristige Wachstumspotenzial zu schwächen droht. Einige der beschlossenen oder angekündigten Maßnahmen, die zum Teil als Wahlgeschenke bezeichnet werden können, werden zudem den Staatshaushalt erheblich belasten. Statt auf die Stärken zu setzen und die Schwächen anzugehen, dreht Rom wichtige frühere Reformen zurück, die in die richtige Richtung gingen.

Bei dem geplanten Grundeinkommen oder Bürgereinkommen (Reddito di Cittadinanza – RdC) handelt es sich um eine monatliche Zahlung in Höhe von 780 Euro für Alleinstehende und bis zu 1 170 Euro für Familien mit fünf und mehr Mitgliedern. Es wird unter bestimmten Bedingungen für Arbeitslose, die auf Jobsuche sind (Grundsicherung für Arbeitslose), sowie für Rentner und Arbeitnehmer mit geringen Einkommen gezahlt (vgl. Blanchard et al. 2018; Europäische Kommission 2018, S. 14; Spalinger 2018). Die Kommission beziffert die jährlichen Kosten auf 9 Mrd. Euro oder netto 0,4% des BIP (vgl. Europäische Kommission 2018, S. 14). Da das Bürgereinkommen im internationalen Vergleich relativ hoch ist, besteht die Gefahr, dass durch einen hohen Anspruchslohn Arbeitsanreize gemindert werden.

Frühere Rentenreformen sollen zurückgenommen werden, indem die Vorruhestandsmöglichkeiten mit einer Maßnahme »Schwelle 100« wieder erleichtert werden. Dabei handelt es sich um eine Regelung, bei der die Mindestschwelle für den Vorruhestand

² Allerdings ist das durchschnittliche Vermögen der italienischen Haushalte seit 2010 rückläufig (vgl. Banca d'Italia 2018b).



Berthold Busch



Jürgen Matthes

auf ein Lebensalter von 62 Jahren und 38 Beitragsjahren festgelegt wird. Diese Maßnahme schlägt laut EU-Kommission ebenfalls mit 0,4% des BIP zu Buche (Europäische Kommission 2018, S. 14, S. 20). Unabhängige Schätzungen gehen davon aus, dass die jährlichen Kosten deutlich höher liegen dürften (vgl. Pillar 2018). Mit dieser Frühverrentungsmaßnahme wird die Nachhaltigkeit des Rentensystems geschwächt. Sie geht zudem auf Kosten jüngerer Arbeitnehmer. Weil ihre Abgabenlasten steigen, sinken ihre Arbeitsanreize, und weil sich ihre Arbeitskosten erhöhen, verringern sich tendenziell ihre Beschäftigungschancen.

Auch auf dem Arbeitsmarkt kommt es zu einer Reformumkehr. Mit dem vom Parlament im August verabschiedeten Gesetz (Decreto Dignità) hat die neue Regierung die Flexibilität bei befristeten Arbeitsverträgen reduziert und die Höhe der Abfindungen deutlich großzügiger ausgestaltet (vgl. Ba et al. 2018; Merler 2018). Arbeitsverträge dürfen nun maximal auf 24 Monate befristet werden, anstatt wie bisher auf 36 Monate. Nach Ablauf der ersten zwölf Monate muss der Arbeitgeber die Verlängerung besonders begründen. Die Anzahl der Verlängerungsmöglichkeiten wird von fünf auf vier gesenkt. Die Regierung Renzi hatte mit dem Jobs Act von 2015 unbefristete Arbeitsverhältnisse erleichtert und rigide Kündigungsregeln gelockert, indem sie Abfindungen gegenüber Wiedereinstellungsklagen stärker zur Regel machte. Mit der Erhöhung der Abfindungen und damit des Kündigungsschutzes dürfte die Dualität am italienischen Arbeitsmarkt eher wieder verschärft werden.

Neben diesen Maßnahmen dürften auch einige weitere Initiativen die angebotsseitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Italien verschlechtern. Hierzu gehören Strafen für Produktionsverlagerungen in das außereuropäische Ausland ebenso wie Steuererhöhungen für Banken. Dem stehen einige wenige, grundsätzlich positiv zu wertende Vorhaben der neuen Regierung gegenüber, wie etwa vermehrte staatliche Infrastrukturinvestitionen, eine Steuersenkung (*flat tax*) für Selbständige sowie Privatisierungen. Bei einer genaueren Betrachtung erscheint das angebotsseitige Potenzial dieser Maßnahmen aber eng begrenzt (vgl. Blanchard et al. 2018). Auch der von der Regierung erhoffte nachfrageseitige Wachstumsstimulus dürfte sich in engen Grenzen halten, da die ergriffenen Maßnahmen die Zinsen erhöht haben und überwiegend am Konsum und nicht an den Investitionen ansetzen.

REGIERUNG VON MEHREREN SEITEN UNTER DRUCK

Die italienische Regierung ist mit ihrem populistischen und überwiegend wirtschaftsfeindlichen Kurs zuletzt zunehmend unter Druck geraten.

Erstens haben sich die wirtschaftlichen Perspektiven eingetrübt. So ist der ISM-Einkaufsmanagerindex für die Industrie im Jahresverlauf 2018 von

knapp 60 auf deutlich unter die Expansionsmarke von 50 gesunken. In Spanien kam es wie in anderen Euroländern zwar auch zu Rückgängen, diese fielen aber deutlich geringer aus. In der Folge sind die Konjunkturprognosen für Italien immer weiter gesenkt worden und gehen für 2019 wieder von einem Rückfall unter die 1%-Marke aus. Für die Regierung in Rom ist besonders relevant: Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote – anders als in Spanien – steigt seit dem Spätsommer wieder, nachdem sie zuvor zwar sehr langsam, aber im Trend relativ stetig gesunken war.

Zweitens zeigen sich Warnsignale auch auf dem Finanzmarkt. So stiegen die Risikoprämien auf italienische Staatsanleihen in der zweiten Mai-Hälfte rapide um rund 150 Basispunkte. Dies geschah im Zusammenhang mit der Publikation des Regierungsprogramms und von Spekulationen über einen möglichen Euro-Austritt Italiens, die zeitweilig von einzelnen Mitgliedern der Regierungskoalition geschürt wurden (vgl. SVR 2018). Höhere Zinsen können zu einer Gefahr für die italienische Staatsverschuldung und für die Solvenz italienischer Banken werden sowie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, wie die folgenden Argumente zeigen.

Zwar erscheint die Tragfähigkeit der Staatsschulden bei dem derzeit (im Vergleich zum Jahr 2012) niedrigen Zinsniveau noch nicht gefährdet (vgl. Blanchard et al. 2018), auch weil die Durchschnittsverzinsung der in den nächsten Jahren auslaufenden Staatsanleihen etwas höher ist (vgl. IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur 2018). Doch bei einer Rezession könnte sich die Lage schnell verschärfen. Dann dürfte die Staatsschuldenquote nicht länger auf dem aktuellen Niveau bleiben wie bei derzeitiger Planung, sondern deutlich steigen. Wenn erst einmal ernsthaftere Solvenzsorgen aufkommen, stellt sich die Frage, ob es ein Rettungsnetz für Italien gibt, wie es für Griechenland und Portugal zur Verfügung stand. Der Euro-Rettungsschirm in Form des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wird Italien jedoch kaum helfen können. Denn er ist vom Volumen her zu klein, um Italien mit einem üblichen dreijährigen Vollprogramm stützen zu können (vgl. Matthes 2017). Zudem müsste die italienische Regierung als Vorbedingung einem umfassenden Reformprogramm zustimmen, was derzeit kaum vorstellbar erscheint. Ohne eine solche Übereinkunft mit dem ESM darf auch die EZB nicht, wie zuweilen in Italien gefordert, gezielt italienische Staatsanleihen aufkaufen, um Italien zu stabilisieren. Denn die EZB darf ihr OMT-Programm (*Outright Monetary Transactions*) ohne ESM-Reformprogramm nicht aktivieren. Italien ist unter den derzeit absehbaren Bedingungen auf sich allein gestellt. Das wird Investoren zusätzlich verunsichern, wenn sie erst einmal nennenswerte Zweifel an der italienischen Solvenz bekommen.

Bei stärker steigenden Zinsen auf italienische Staatsanleihen droht zudem eine Bankenkrise. Denn

Banken mit einem hohen Bestand an solchen Anleihen würden angesichts der mit dem Zinsanstieg einhergehenden Kursverluste erhebliche Abschreibungen vornehmen müssen, die ihr Eigenkapital mindern und aufzehren können. Möglicherweise liegt eine kritische Schwelle schon bei einem Zinsniveau von 4%, wie Analysten argumentieren (vgl. Krieger und Osman 2018). Höhere Zinsen auf Staatsanleihen führen in der Regel auch zu höheren Finanzierungskosten für die nichtfinanzielle Wirtschaft, die die Investitionsnachfrage der Unternehmen und die Konsumnachfrage der Konsumenten tendenziell dämpfen. An den Märkten für Unternehmensanleihen ist dies schon zu beobachten: Hier sind die Renditen zwischen März und Oktober 2018 je nach Anleihe im Durchschnitt um 1 bis 2 Prozentpunkte gestiegen (vgl. Leandro 2018). Zudem haben sich nach Angaben der EZB die Kreditbedingungen für Unternehmen in Italien zuletzt vor allem für risikoreichere Kredite verschärft, im Gegensatz zu den meisten anderen größeren Euroländern (vgl. EZB 2018).

Drittens kommt die italienische Regierung auch von Seiten der Politik unter Druck. Erst Anfang Dezember hat der einflussreiche Industrieverband Confindustria öffentlich und deutlich die Regierung kritisiert, was sonst in dieser Form nicht üblich ist. Darüber steht die italienische Regierung im Konflikt mit der Europäischen Kommission, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) mit der Eröffnung eines Verfahrens droht.

Dieser Druck von mehreren Seiten zeigt allmählich Wirkung. Die italienische Regierung hat begrenzte Korrekturen an ihren Haushaltsplänen in den Raum gestellt. Doch die Europäische Union sollte sich nicht auf nur minimale Zugeständnisse einlassen. Bedauerlicherweise machen die jüngsten Entwicklungen in Frankreich ein striktes Vorgehen nicht leichter. Obwohl die italienische Regierung die europäischen Fiskalregeln offen missachtet, drohen faule Kompromisse. Das würde wie Wasser auf die Mühlen rechter Populisten in Nordeuropa wirken – und das in der politisch sensiblen Zeit vor den Europawahlen im Mai 2019.

LITERATUR

- Ba, H., A. Brunetto und A. Guigné (2018), »Labour market reforms in Italy«, *Tresor-economics*, Nr. 228, Oktober, verfügbar unter: <https://www.tresor-economie.gouv.fr/Articles/2018/12/11/tresor-economics-no-228-labour-market-reforms-in-italy>, aufgerufen am 11. Dezember 2018.
- Banca d'Italia (2018a), *Financial Stability Report*, Number 2, November, verfügbar unter: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2018-2/en_FSR_2_2018.pdf?language_id=1, aufgerufen am 11. Dezember 2018.
- Banca d'Italia (2018b), *Survey on Household Income and Wealth, Historical Database version 10.0* (last update: 12/03/2018), verfügbar unter: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bilfam2016/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>, aufgerufen am 15. Dezember 2018.
- Blanchard, O., Á. Leandro, S. Merler und J. Zettelmeyer (2018), *Impact of Italy's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, Nr. 18-24, Washington, D.C.
- Europäische Kommission (2018), *Italien, Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, COM(2018) 809 final, vom 21. November 2018, Brüssel.
- Eurostat (2018), »Scoreboard für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten«, Pressemitteilung, Nr. 181, 21. November 2018.
- EZB – Europäische Zentralbank (2017), »The Household Finance and Consumption Survey, Wave 2, Statistical tables«, verfügbar unter: https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/hfcn/HFCS_Statistical_Tables_Wave2.pdf?58cf15114aab934bcd06995c4e91505b, aufgerufen am 15. Dezember 2018.
- EZB – Europäische Zentralbank (2018), *Bank Lending Survey*, Third Quarter, Frankfurt am Main.
- IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur (2018), »Schwachere Wachstum bei auffrischendem Gegenwind – Prognose und IW-Konjunkturmfrage Herbst 2018«, *IW-Trends* 45(4), 3–27.
- Krieger, R. und Y. Osman (2018), »In Geiselhaft mit Rom«, *Handelsblatt*, 2. November, 9.
- Leandro, Á. (2018), »Italian Companies Face Higher Borrowing Costs Since Elections, Figure«, verfügbar unter: <https://piiie.com/research/piie-charts/italian-companies-face-higher-borrowing-costs-elections-0>, aufgerufen am 17. Dezember 2018.
- Matthes, J. (2015), »Krisenländer: Relevanz von Strukturreformen für Wachstum und Währungsraum«, *Wirtschaftsdienst* 95(2), 106–113.
- Matthes, J. (2017), »A European Monetary Fund – Considerations of Design, Politics and a Preliminary Evaluation«, *CESifo Forum* 18(3), 16–20.
- Merler, S. (2018), »Italy's Dignity Decree«, Bruegel Blog Post, verfügbar unter: <http://bruegel.org/2018/07/italys-dignity-decree/>, aufgerufen am 16. Dezember 2018.
- Peters, F., B. Raffelhüschen und G. Reeker (2017), *Ehrbare Staaten? Update 2017 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 139, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Piller, T. (2018), »Viele Versprechen – wenig Wachstum«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 284, 6. Dezember, 19.
- Spalinger, A. (2018), »Italiens Sozialsystem muss nicht neu erfunden werden«, *Neue Zürcher Zeitung*, 24. November, 14.
- SVR – Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/2019*, SVR, Wiesbaden.

Ansgar Belke* »ExItaly« – ein Spiel mit dem Feuer



Ansgar Belke

Im Zuge der Regierungsbildung in Rom sind Befürchtungen aufgekommen, wonach die euroskeptischen Kräfte von Lega und Fünf-Sterne-Bewegung einen Austritt der – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – drittgrößten Volkswirtschaft des Euroraums aus dem Währungsverbund betreiben könnten. In den italienischen Medien und auch im Parlament wurde jedoch schon vor den italienischen Wahlen bereits seit 2017 intensiv diskutiert, ob man angesichts des »Austeritätsdiktats« der autokratischen und wegen ihrer permanenten hohen Leistungsbilanzüberschüsse merkantilistischen Deutschen nicht endlich aus der Eurozone austreten solle.

Diese Diskussion findet vor dem Hintergrund einer staatlichen Rekordverschuldung, seit Jahrzehnten viel zu niedriger Produktivität des Landes, dauerhaft geringerer Wachstumsraten als Portugal, Spanien und Frankreich und hoher struktureller Arbeitslosigkeit statt. Gar eine Serie zum Thema »ExItaly« gab die italienische Zeitung *Il Sole 24 ore* seit April 2017 heraus. Auch das italienische Abgeordnetenhaus debattierte jüngst das Thema »Italienische Staatsschulden in der Eurozone« (vgl. Belke 2017). Mein Rat an die Italiener lautete: Ein Austritt aus der Eurozone lohnt sich für das Land nicht. Vielmehr ist die bloße Diskussion hierüber, unabhängig von der Haushaltslage Italiens, ein Spiel mit dem Feuer. Was aber sind die Argumente dafür?

Zunächst lohnt ein Blick auf die europäische Währungsgeschichte Italiens. Gibt es Parallelen der heutigen »Euro«-Krise Italiens mit der Krise des europäischen Währungssystems in den 1990er Jahren, die Italien letztlich aus dem Europäischen Währungssystem herauskatapultierte und auch nach 1992/1993 noch für Italien-bezogene Turbulenzen an den Märkten sorgte? Zweifel über die Nachhaltigkeit der italienischen Staatsschulden waren nicht unter den Faktoren, die als Treiber der 1992/93 auftretenden Probleme verantwortlich gemacht wurden (vgl. Belke 2017; Gros 2014). 1995 jedoch wertete die Lira um mehr als 60% relativ zu ihrer 1992 im EWS vorherrschenden DM-Parität ab. Die Differenz des italienischen Langfristzinses zum DM-Zins stieg auf über 6%. Während dieser »Post-EWS«-Krisenperiode traten diverse kritische Aspekte der italienischen Staatsverschuldung zu Tage und führten zu Marktbedenken und Politikdebatten. Es ist genau diese Periode, die Lehren für die heutige Italien-Krise bereithält (vgl. Gros 2014).

Italiens Verhältnis der Staatsschulden zum BIP liegt heute leicht über 130%, also nur ein wenig höher als die etwa 120%, die bereits während der »Post-EWS«-Krise der 1990er Jahre erreicht wurden. Für ein gegebenes Verhältnis der Staatsschulden zum BIP ist der »Schneeball-Faktor«, d.h. die Differenz zwischen den Zinskosten und dem Wirtschaftswachstum, der Schlüsselindikator für die Nachhaltigkeit der Staatsschulden. Falls der Zinssatz größer als die Wachstumsrate ist, wird der Schuldenquotient wachsen und eventuell sogar explodieren. Es sei denn, das Land fährt durchgehend einen Primärüberschuss ein (vgl. Belke 2017).

Ein Vergleich der »Post-EWS«-Krise mit der aktuellen »Italien«-Krise verdeutlicht, dass der spekulative Druck heute viel geringer als damals ist (vgl. Gros 2014). Der »Schneeball-Faktor« bewegt sich heute stark unter dem Niveau der frühen 1990er Jahre. Und sein Maximum, das 2012 erreicht wurde, liegt deutlich unter dem Spitzenniveau der 1990er Jahre. Der »Spread« gegenüber den »risikofreien« deutschen Anleihen müsste sich demnach fast verdoppeln, damit wieder dasselbe Spannungsniveau wie 25 Jahre zuvor erreicht wird. Darüber hinaus belaufen sich die Zinszahlungen auf die italienischen Staatsschulden heute auf weniger als die Hälfte des Anteils während der 1990er Jahre. Und es würde heute mehrere Jahre dauern, bis sich höhere Zinsen in materiell höhere Zinsausgaben für den italienischen Staat übersetzen (vgl. Gros 2014; Belke 2017; 2018a).

Die durchschnittlichen Grenzkosten der Staatsverschuldung liegen nicht zuletzt wegen der günstigen Fälligkeitsstruktur heute noch unter 2%, das nominale BIP-Wachstum liegt leicht darüber. Somit ergibt sich noch eine schwarze Null beim Schneeball-Faktor, der Differenz zwischen den durchschnittlichen Grenzkosten der Staatsverschuldung und dem nominalen Wirtschaftswachstum – also ein Wert deutlich unter dem Niveau der frühen 1990er Jahre (vgl. Belke 2018b).

Eine statistische Auswertung Dollar- versus Lira-denominierter Risikoprämien auf Staatsanleihen für die 1990er Jahre legt nahe, dass die politischen und ökonomischen Kosten einer formalen Insolvenz Italiens (*fiscal risk*) damals von den Märkten viel höher eingeschätzt wurden als die Kosten eines Bruchs der Verpflichtung auf einen festen Wechselkurs oder das Zugeständnis höherer Inflation (*redenomination risk*) durch die italienische Regierung. Dies war bereits im Jahr 2014 (vgl. Gros 2014) und ist auch heute (vgl. Gros 2018) für Italien in der Eurozone ganz anders.

Gerade in den letzten Monaten sind die Risikoprämien auf italienische Staatsanleihen wieder deutlich angestiegen. Durch einen Vergleich von Zeitreihen für *Credit Default Swaps* und Staatsanleihen, die in unterschiedlichen Währungen (Euro versus US-Dollar) denominiert sind, lässt sich erneut zeigen, dass die Kosten eines Bruchs der Festlegung auf einen (unwiderruflich) festen Wechselkurs durch einen Aus-

* Prof. Dr. Ansgar Belke ist ad Personam Jean Monnet-Professor für Makroökonomik an der Universität Duisburg-Essen, Research Associate am Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel, Senior Research Fellow am King's College, London, und Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, sowie derzeit Präsident der European Economics and Finance Society (EEFS).

stieg Italiens aus dem Euro von den Märkten viel höher als damals angesetzt werden (vgl. Gros 2014; 2018; de Santis 2015; Minenna 2017). Aktuell ist das *Redenomination risk* für etwa die Hälfte des gesamten Anstiegs der italienischen Spreads verantwortlich. Dies legt nahe, dass das Spielen mit der Idee eines Ausstiegs aus dem Euro für Italien (zum Beispiel durch einen Plan, der durch einen Minister der aktuellen italienischen Regierung unterzeichnet wurde) sehr kostenträchtig werden kann, selbst wenn das Land seine öffentlichen Finanzen »unter Kontrolle« hat (vgl. Gros 2018).

Eine bedeutende Schlussfolgerung aus den Erfahrungen mit der EWS- und »Post-EWS«-Krise der 1990er Jahre lautet folglich, dass sich ein hoch verschuldetes Land wie Italien eigentlich nirgendwo verstecken kann. Sollte das Land zu einer eigenen Währung zurückkehren, sähe sich Italien wie damals spekulativen Attacken auf den Wechselkurs und den Staatsanleihemarkt ausgesetzt. Denn anders als beispielsweise Japan, das Nettogläubiger gegenüber dem Ausland ist, gehört Italien zu den Ländern mit der weltweit höchsten Auslandsverschuldung in absoluten Zahlen. Gut ein Drittel der Staatsschulden des Landes besteht gegenüber dem Ausland. Bei einer Entscheidung für den Verbleib in der Währungsunion wäre das Land letztlich bei hohem und steigendem Schuldenstand (oder in Erwartung dessen bei selbsterfüllender Spekulation, vgl. de Grauwe 2011) ebenso Attacken ausgesetzt und müsste gegebenenfalls auf Liquiditätsunterstützung aus anderen Quellen, zum Beispiel durch die Notenbank und/oder die Vergemeinschaftung von Schulden, hoffen (vgl. Calvo 1988 und Obstfeld 1995).

Der teilweise Zusammenbruch des EWS und der Ausstieg Italiens 1993 legt in Bezug auf die Frage der Sinnhaftigkeit eines Ausstiegs des Landes aus der Europäischen Währungsunion eine falsche Fährte. Er kann aus Sicht Italiens kaum als Argument für einen Austritt aus der EWU dienen. Die Tatsache, dass es sich 1992/93 für Italien als unmöglich herausstellte, ein System fester Wechselkurse bei freien Kapitalmärkten zu verteidigen, bedeutet nicht automatisch, dass eine eigene Währung und flexible Wechselkurse das Land nach seinem EWU-Austritt gegen spekulative Attacken auf den Märkten für Staatsanleihen absichern würden. Die auf den EWS-Austritt 1993 folgenden historischen Erfahrungen Italiens, besonders im Jahr 1995, haben offengelegt, dass ein hoch verschuldetes Land selbst bei flexiblen Wechselkursen gezwungen werden kann, sehr hohe Risikoprämien zu zahlen. Aus einem Vergleich mit der EWS-Krise in den 1990er Jahren lässt sich also kein gewichtiges Argument für einen Euro-Austritt Italiens ableiten (vgl. Belke 2017; 2018a; Gros 2014).

Zudem sollte Italien in seinem Zorn auf den »Zuchtmeister« Deutschland bei seiner Entscheidung über den Verbleib in der Eurozone dem sich abzeichnenden langsamen Abstieg Deutschlands als politischer und ökonomischer Hegemon in Europa Rech-

nungstragen. Während der Finanzkrise und der europäischen Schulden- und Bankenkrise hatte Deutschland in der Tat noch eine Schlüsselposition inne. Die Wirtschaft des Landes erwies sich als stärker als diejenige anderer, und die Arbeitslosigkeit blieb niedrig. In dieser Phase lautete die Devise *Cash is King*, und die Regeln der Gläubiger dominierten das Krisengeschehen (vgl. Belke 2017; 2018a). Mittlerweile aber ist Liquidität überreichlich vorhanden, und die Renditen sind teils sogar negativ. Und Italien weist Leistungsbilanzüberschüsse auf, mit denen es allerdings Alitalia und seine finanziell unter Druck stehenden Geschäftsbanken über Wasser hält.

Angesichts der Ersparnisüberschüsse allerorten haben Gläubigerländer wie Deutschland keinen strategischen Vorteil mehr. Stattdessen kommen Fundamentaldaten Deutschlands wie eine schwache Demographie- und Produktivitätsentwicklung, wenn auch schwächer ausgeprägt als in Italien, allmählich zum Vorschein. Es gibt nur wenig Hinweise auf eine deutsche Outperformance beim Wachstum gegenüber dem Durchschnitt Frankreichs, Spaniens und Italiens. Die deutsche BIP-Wachstumsrate lag mindestens seit 1995 bis 2005, dann 2008 bis 2010 und erneut seit 2015 unterhalb der für Italien, Spanien und Frankreich gemittelten Wachstumsrate. Nach Prognosen des IWF wird das auch erst einmal bis 2020 so bleiben (vgl. Belke 2017).

Deutschland hat in den letzten Jahren zwar vom Investitionsboom in den »BRIC« profitiert, besonders in China. Brasilien und Russland haben sich jedoch von den BRIC erst einmal verabschiedet. Und die Wachstumsabschwächung in China (*Rebalancing*) bedeutet weniger chinesische Investitionen. Hiervon ist besonders Deutschland betroffen, das überproportional viele Investitionsgüter exportiert. Deutschland wird deshalb künftig nicht mehr systematisch die Rolle einer Konjunkturlokomotive für Europa spielen können (vgl. Belke 2017).

Zu den weiteren Faktoren einer Schwächung der deutschen Rolle in Europa zählt die Flüchtlingskrise. Zum ersten Mal musste Deutschland in Europa um Unterstützung und Solidarität bei seinen europäischen Partnern nachsuchen. Nicht wenige in Brüssel sprechen dabei mit nur mühsam versteckter Genugtuung von einem ersten »asymmetrischen« negativen Schock für Deutschland. Das Land müsse nun endlich einsehen, dass jedes europäische Land von derartigen Schocks getroffen werden könne. Zentralisierte europäische Versicherungssysteme gegen derartige Schocks seien deshalb sinnvoll (vgl. Belke 2017; 2018a). Das Hauptproblem der Flüchtlingskrise liegt im Mittleren Osten. Dort hat Deutschland aber nur wenig Einfluss. Schließlich verändert sich durch den absehbaren Brexit die Machtbalance in Europa. Hinsichtlich der Abstimmungsmacht rückt Frankreich an die Stelle Deutschlands als Median, denn mit Großbritannien verlässt ein marktliberales Land die EU (vgl. Belke 2017).

Vor dem Hintergrund all dieser Faktoren muss Italien einsehen, dass Deutschland zunehmend weniger in einer Position sein wird, den Partnerländern der Eurozone »Austerität« auferlegen zu können. Die Europäische Kommission ist in Bezug auf Italien ebenfalls nicht Willens dazu, nach dem Motto »weniger Austerität bedeutet mehr Flexibilität«. Ein Beispiel hierfür sind ihr weicher Umgang mit Frankreichs und Italiens schulden erhöhender Fiskalpolitik (»weil es Frankreich ist«) und die unterstützenden Einlassungen des EU-Kommissars Moscovici hierzu (vgl. Belke 2017; 2018a). Sie leitete trotz fehlender Fortschritte beim Abbau der Staatsverschuldung lange kein Defizitverfahren gegen Rom ein. Vorerst wird es aufgrund neuer Versprechungen der italienischen Regierung kein Defizitverfahren gegen Italien geben.

Es kommt gleichzeitig zu immer mehr politischem »Kuhhandel«. So spricht Deutschland nicht mehr vom Fiskalpakt. Im Gegenzug unterstützt Frankreich neuerdings Deutschland gegen eine vorschnelle Einführung der dritten Stufe der Bankenunion, der gemeinsamen Einlagensicherung. All dies erschüttert zwar das Vertrauen der ehemaligen Programmländer und Griechenlands, die sich glaubwürdig an harte Budgetvorgaben halten müssen, in die Zukunft Europas. Jedoch haben die »großen« EU-Länder, zu denen auch Italien zählt, wenig Druck aus Brüssel auf eine echte Austeritätspolitik zu befürchten. Die vom italienischen Parlament immer wieder breit über die Parteien hinweg beschworene Gefahr einer permanenten Austeritätspolitik für Italien in der Eurozone unter deutscher Führung ist somit stark zu relativieren (vgl. Belke 2017; 2018a).

Auch wissenschaftliche Studien zur Eurozone, die Italien zunächst den Peripherieländern der Eurozone zuordneten, liefern, für einige überraschend, Indizien dafür, dass Italien zu einem optimalen Währungsraum in Europa gehört. Denn Italiens Konjunkturzyklus weist immer noch einen höheren Grad an Synchronizität mit dem Kern der Eurozone auf als andere Peripherieländer (vgl. Belke, Domnick und Gros 2017a; 2017b). Auch entspricht der tatsächliche Realzins in Italien unseren Schätzungen zufolge dem gleichgewichtigen Realzins (vgl. Belke und Klose 2017). Die europäische Geldpolitik ist also bisher in der Lage gewesen, italienischen Interessen Genüge zu tun. Italien benötigt folglich keine geldpolitische »Spezialbehandlung« durch die EZB wie beispielsweise eine auf die italienischen Banken abzielende Neuauflage der zwei- bis dreijährigen *Long-term Refinancing Operations* (LTROs, Bazookas).

Angesichts der weltweit hohen politischen Unsicherheit und der globalen Risiken lohnt es sich für Italien, mit einem potenziellen Austritt aus dem Euro erst einmal zu warten. Zumal die hohen Kosten für den Euro-Beitritt bereits geleistet sind und daher »versunkene Kosten« darstellen und ein Verlassen der Eurozone zusätzliche Austrittskosten verursachen würde. Dies ist der aus der Investitionstheorie

bekanntes »Optionswert des Wartens« (vgl. Belke und Verheyen 2013).

Man mag zwar bedauern, dass die Eurozone in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung keinen optimalen Währungsraum darstellt. Für einen italienischen Exit gibt es jedoch nur wenig Argumente. Denn Deutschland, aus der Sicht Italiens der »Autokrat und Merkantilist«, wird zukünftig in Europa tendenziell an Einfluss verlieren. Und eine von Brüssel verordnete echte Austeritätspolitik gibt es bereits gegenwärtig für größere Mitgliedsländer wie Italien nicht und wird es auch in Zukunft nicht geben (vgl. Belke 2017; 2018a).

Insgesamt gesehen ergeben sich aus italienischer Perspektive also wichtige Anreize, die für einen Verbleib des Landes in der Eurozone sprechen. Dies scheinen auch die Märkte so zu sehen, die anders als noch im Jahr 2017 wohl wegen der hiermit verbundenen Kosten für das Land nicht mehr so stark davon ausgehen, dass die Regierung in Rom einen Exit Italy provozieren und hierdurch den Euroraum insgesamt in Gefahr bringen könnte.

Dies ist aus Sicht der Euro-Partnerländer jedoch nur bei hinreichender fiskalpolitischer Anpassung des Landes positiv zu bewerten. Denn es ist unwahrscheinlich, dass ein Land wie Italien angesichts der Schrumpfung seiner Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und seinen massiven Produktivitätsproblemen, dem eigentlichen Grund der Misere Italiens, aus seinen Schulden herauswachsen wird. Es sei denn, jemand anderes zahlt. Diese Konstellation ist bei den kommenden Verhandlungen um die zukünftige EU-Governance von deutscher Seite strategisch unbedingt zu berücksichtigen (vgl. Belke 2017; 2018a). Denn es könnte mit Italien eine Volkswirtschaft im Vertrauen internationaler Anleger weiter abrutschen, die bisher Nettozahler der EU und Beitragszahler zu diversen EU-Rettungsfonds, ohne diese bisher selber zu nutzen, war.

Angesichts der Vorkommnisse um Italien, aber auch jüngst um Macron und Frankreich, ist die Wahrscheinlichkeit zielführender Fortschritte bei der Fortentwicklung der EWU-Governance-Strukturen leider weiter gesunken. Vor allem aber wächst die Ablehnung durch die nationalen Bevölkerungen und Parlamente für derartige Vorhaben überall in der Eurozone. Dies sind die vielleicht größten Kosten des »Spiels mit dem Feuer« der aktuellen italienischen Regierung.

LITERATUR

Belke, A. (2017), Keynote Speech »Economic Recovery in a Diverging Monetary Union: Italy and the Euro«, Italian Chamber of Deputies, Conference »The Italian Public Debt in the Eurozone«, 3. Juli, Rom.

Belke, A. (2018a), »Ein Ausstieg Italiens aus dem Euro lohnt sich nicht«, *Börsenzeitung*, 8. März, 6.

Belke, A. (2018b), »Verstecken ist für Italien keine Lösung«, Interview *Bloomberg/Die Welt*, 7. Juni, verfügbar unter: <https://www.welt.de/newsticker/bloomberg/article177128676/Verstecken-ist-fuer-Italien-keine-Loesung-Belke-Uni-Duisburg-Essen.html>.

Belke, A., C. Dominick und D. Gros (2017a), »Business Cycle Synchronisation in the EMU: Core vs. Periphery«, *Open Economies Review* 28(5), 863–892.

Belke, A., C. Dominick und D. Gros (2017b), »Business Cycle Desynchronisation: Amplitude and Beta versus Co-movement«, *VOX EU*, the CEPR's policy portal for »Research-based policy analysis and commentary from leading economists«, 19. Januar, verfügbar unter: web: <http://voxeu.org/article/business-cycle-desynchronisation>,

Belke, A. und F. Verheyen (2013), »Doomsday for the Euro Area – Causes, Variants and Consequences of Breakup«, *International Journal of Financial Studies* 1(1), 1–15.

Calvo, G. A. (1988), »Servicing the Public Debt: The Role of Expectations«, *American Economic Review* 78(4), 647–661.

De Grauwe, P. (2011), »Governance of a Fragile Eurozone«, CEPS Working Document Series, No. 346, CEPS, Brüssel, Mai.

De Grauwe, P. und Y. Ji (2013), »Self-fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test«, *Journal of International Money and Finance* 34, 15–36.

De Santis, R. (2015), »Sovereign Spreads In The Eurozone On The Rise: Redenomination Risk versus Political Risk«, *VoxEU.org*, 16. März.

Gros, D. (2014), »The EMS Crisis of the 1990s: Parallels with the Present Crisis?«, in: I. Maes und F. Moss (Hrsg.), *Progress Through Crisis? Proceedings of the Conference for the 20th Anniversary of the Establishment of the European Monetary Institute*, European Central Bank, Frankfurt am Main, 29–44.

Gros, D. (2018), »Italian Risk Spreads: Fiscal versus Redenomination Risk«, *VoxEU*, 29 August.

Minenna, M. (2017), »CDS Markets Signal Rising Fear of Euro Breakup«, *Financial Times Alphaville*, 6 März.

Obstfeld, M. (1995), »Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features«, NBER Working Paper No. 5285, National Bureau of Economic Research, Cambridge/MA, Oktober.

Massimo Bordignon* and
Angelo Baglioni**

Which Future for Italy in Europe?

WHAT IS HAPPENING IN ITALY?

Since May, Italy has a new populist government made up by political forces that are declaredly anti-European. In spite of the routine assurances by the new political leaders that they want Italy to remain in the euro area and in the EU, in the past several members of the government hinted their intention to leave the Union and/or the Euro (i.e. the »plan B« by Paolo Savona, a minister in the present government). The government has also presented a budget plan clearly in conflict with the European fiscal rules and as a result, an Excessive Debt Procedure (EDP) for violation of the debt rule might be shortly launched by the EU institutions. Fears that Italy might eventually leave the Euro and the sharp conflict with the EU Commission have also led the spread between bund and BTP to reach the highest level since 2011, raising costs for servicing the public debt and making it more difficult for Italian banks to raise funds. Is the Italian government really preparing to exit the euro area?

While it is true that the trust in the EU institutions has been falling in Italy, there is still a strong support in the population for both the Euro and the EU. Indeed, if anything, this support seems to be increasing in the last months, perhaps out of the worries generated by the new government's economic policies. Leaving unilaterally the monetary union would then be grossly unpopular, particularly if, as it is very likely, the short term consequences in terms of output lost, unemployment, lost access to markets and reduced capital mobility, would impose very high costs on the population. No government would take this decision lightly, and although they would certainly try it, it is not obvious that the strategy to put all the blame on Europe for a possible Italexit would be enough to save the new politicians from the population ensuing anger.

The present government is of course perfectly aware of it. And indeed, if anything, rather than insisting on its policies, it seems at the moment willing to try to find ways to correct the budget law without losing too much face with its supporters, so as to avoid the EDP or at least making its consequences less sharp for the country. Moreover, there are no pressing economic reasons for Italy to leave the Euro area. In spite of the high level of debt, in 2017 the economy grew in real terms at 1,6% (above 1,8% in the North), unemployment fell to pre-crisis level, the current external



Massimo Bordignon



Angelo Baglioni

* Prof. Massimo Bordignon, Professor of Public Economics at the Catholic University of Milan.

** Prof. Angelo Baglioni, Professor of Economics at the Catholic University of Milan.

balance is in surplus for about 3% of GDP, the level of external debt (including Target balances) is small and declining, the Commission S2 indicator on debt stability still classifies Italy as one of the European country with the lowest stability risk. These are not the kind of numbers pointing to an ongoing financial crisis.

Summing up, while accidents might of course happen – for example, the Treasury might have difficulties in rolling-over the huge amounts of government securities maturing every month – it seems still very unlikely that Italy will deliberately exit the Euro, whatever the secret wishes of its present rulers might be.

WHY DID WE GET HERE?

But how did Italy manage to get there? The rise of strong populist movements is very much in line with what is happening in many other developed countries and has behind it very similar reasons. Rather, what is peculiar of the Italian case, it is that there are in fact two populist parties: one mainly located in the South, M5S, with a strong redistributive flavor and an anti-business orientation, and one in the North, the Lega, with at the contrary a very strong right-wing orientation in its economic policies (less taxes, less regulation and less redistribution). This clearly reflects what happened after the economic crises, with a North that has largely re-gained what it lost as a consequence of the crisis and a South that is dramatically lagging behind. The two parties managed to form a government but, since they have diverging economic programs, they produced an unsustainable economic recipe: somewhat less taxes (both legally and un-legally, that is with a tax amnesty), particularly for the small companies and the self-employers that constitute the electoral basis of Lega, and more redistribution to the South. Reforming the pension system, that is, reverting the highly unpopular pension reform introduced in 2012, has also been high in the Lega's program (most potential new pensioners live in the North) and an important reason of its electoral success.

WHOSE FAULT IS THAT?

There are clearly shared responsibilities. On the economic side, Italy, differently for example from Belgium, did not use the »Maastricht dividend« (the sharp fall in interest payments on its huge public debt) in the first years following the introduction of the Euro to reduce the public debt and reform its economy so as to make it more compatible with the new situation of irrevocable fixed exchange rates. For instance, Italy did not reform its labor market and collective bargaining procedures at the time, and the saving on interests payment was used in part to support increasing public expenditure rather than reducing debt. The country thus lost competitiveness, halved its rate of growth and did not manage to cut its debt fast enough before the crisis hit. Thus, it did not have enough fiscal space

to support the economy after the international crisis of 2008-9 and this made that recession particularly harsh.

But the subsequent recession of 2011–2013 was largely avoidable and was to a large extent the result of the failures of the EMU construction. Pro-cyclical fiscal policies in all euro-zone countries in 2011–2013 caused a severe loss of output, particularly in weaker economies such as Italy. The Statute of the ECB does not confer a clear mandate to it as a lender of last resort in the market for government debt. Due to the internal tensions within the Eurosystem, the Quantitative Easing policy has been introduced in the euro-area with a long delay relative to other countries (USA and UK). The subsequent recovery (Italy has been growing, although at a low pace, since 2014) has been not strong and widespread enough to convince voters to support the traditional more moderate parties on the left and the right of the political spectrum. Anger and frustration led them to support more extremist parties, advocating for easy solutions to problems. Concerning Europe, the refugees' crisis also had a strong impact on citizen's perceptions. The Dublin treaty and the non-cooperative attitude of other European governments have left the Italian government isolated in dealing with the immigration issue and most Italian citizens strongly resented it. Finally, there is the issue of the pension reform, perceived as imposed by Europe and still not accepted by many citizens.

The above arguments explain why, in spite of the worsening of the economic situation in the recent months, largely self-imposed by the new government announced policies, the populist parties still have a large support in the country. People have not yet realized the negative consequences of the electoral promises on the financial stability of the country; moreover, the opposition (namely the Democratic Party) is still in disarray. However, the current situation might change quickly. On one hand, it is unlikely that the present government might remain in place for long, given the increasing tensions between the two constituent political parties and the obvious failures of its economic policy; on the other hand, a strong political opposition is far from being in place, so uncertainties remain on the political future of the country.

RISK REDUCTION VERSUS RISK SHARING

While Italy is an extreme case, it is clear that the tensions that have led to the new populist government are common to several other European countries and therefore require a general solution. Europe might just be a useful scapegoat for problems originating elsewhere (i.e. globalization, immigration and technological change), but it is clear that there is a pressing urgency in several countries to regain the support of the population to the European project. Betting only on the fears of what would happen if a country left the EU or the Euro is not enough, as the English

example clearly shows. How to do it is of course open to question. It might be that deep political reforms are needed for the EU institutions to enjoy a stronger democratic legitimacy and for the European policies to become more inclusive.

Economic reforms are also important, however. And here, Europe is clearly still lacking. For example, in spite of an almost existential crisis in 2011, too little has been done to put the Euro area on a most robust setting. The economic divergence between Euro countries has increased widely after the crisis, without raising enough worries at the European level and without leading to countervailing European policies. In the eyes of many Southern Europeans, the European Union has just become a synonymous of »fiscal austerity«, without obvious counterparts. The agenda set up in the Five President Report is still largely incomplete. The ideas of a common fiscal policy, more active economic convergence policies, a Euro budget, a stabilization mechanism, some form of European unemployment benefits and so on, are still in their infancy, largely as the result of the political resistance of many Northern European countries. Still, it is difficult to believe that without such tools the European Monetary Union might survive in the long run, or be able to perform how it should.

The case of the European Banking Union, a relatively simple »technocratic« project, is symptomatic. Everybody seems to agree that a Banking Union is essential for a well-functioning monetary union. Still, while the first two pillars of the Union, namely the Single Supervisory Mechanism (SSM) and the Single Resolution Mechanism (SRM), have been set up and implemented rather quickly, we are still discussing about the essential third pillar, the European Deposit Insurance Scheme. The only recent progress (December 2018) is the agreement reached in the Eurogroup that the European Stability Mechanism (ESM) will provide the common backstop to the SRF by the end of the transition period (2024). The argument put forward by the Northern countries is that, before proceeding to risk sharing, there must be substantial risk reduction, another version of the usual moral hazard argument. But what constitutes a »substantial reduction« is unclear and seems to move up all the times. For instance, for what concerns the Italian banking sector, the gross NPL ratio has been reduced from 17% in 2015 to 10% in 2018. Since the coverage ratio (loan loss provisions over the stock of NPL) is more than 50%, the net NPL ratio is now only 5%. One would think that this is a »substantial reduction«, and indeed this is also the opinion of the EU Commission (November 2018). However, this has not been considered yet enough to complete the project.

WHICH PROSPECTS?

Summing up and leaving aside possible accidents, Italy will not leave the Euro or the European Union.

The economic and political costs of »Italexit« are quite clear to the present politicians and they are enough to deter them from moving in this direction, whatever their deepest wishes. Somewhat reluctantly, Italy will also probably comply with the European fiscal rules or pretend to be doing so. But the fact that a successful political campaign, in Italy and elsewhere, can be mounted accusing the »technocrats« in Brussels and their imposed »fiscal austerity« on countries is worrying. Clearly, there is a lot of political mystification in this message. The main responsibility of Italian lagging growth lies on Italy and on Italian politicians and in their lack of courage in implementing structural reforms. But the delays in completing the monetary union on the part of the European institutions, the lack of clear compensatory European mechanisms for the population in exchange of the requested reforms, thus showing that Europe »cares«, the egoistic behavior on the issue of immigration by the other European countries, are adding fuel to the populist message. Northern countries in particular should be more cooperative and less suspicious. Absent a new approach on their part, the populist Euro-skeptic wave is likely to gain even more momentum than it has at present, not only in Italy but also in other countries, beginning with France.

Christian Kastrop und
Dominic Ponattu***

Europäische Öffentliche Güter und Fiskalregeln 4.0 – Marktdisziplin und Solidarität als Leitbild für die Eurozone



Christian Kastrop



Dominic Ponattu

Die aktuelle Diskussion um den italienischen Haushaltsentwurf zeigt einmal mehr: Die EU und auch die Eurozone kommen nicht zur Ruhe. In der Diskussion um die Einhaltung von Fiskal- und Haushaltsregeln geht es keineswegs nur um die Auseinandersetzung um die richtige Wirtschafts- und Finanzpolitik für ein Land. Sie steht sinnbildlich für die divergenten Kräfte, die Europa derzeit zu schaffen machen: Nationalismus und Populismus sind auf dem Vormarsch, die Abkehr von ehemals gemeinsamen Grundüberzeugungen wird deutlicher. Nur der Norden und das »alte Zentrum« in der Mitte Europas scheinen noch weitgehend unberührt von diesen Entwicklungen zu sein, aber auch hier wächst der Druck am linken und besonders am rechten Rand des politischen Spektrums – die »Gelbwesten« in Frankreich sind hier auch ein politisches Menetekel.

Mit Blick auf die längeren Entwicklungslinien, ökonomisch und politisch, scheint sich somit die These Emmanuel Macrons ein Stückweit zu bestätigen: Das europäische Generationenprojekt des 20. Jahrhunderts für Frieden, Freiheit und Wohlstand stagniert nicht nur, es entwickelt sich gar zurück, einmal vereinbarte Grundregeln werden nicht mehr akzeptiert. Natürlich ist diese Entwicklung auch nur Teil eines globalen Trends. Demokratische Systeme, offene Gesellschaften und soziale Marktwirtschaften westlicher Prägung stehen schließlich in vielen Teilen der Welt unter Druck. Ein neuer Partikularismus und das Nationale gewinnen zu Lasten multilateraler Politik an Bedeutung.

Die Ursachen dieses Stillstands und der rapide zunehmenden Uneinigkeit sind vielfältig, aber auch – und vor allem – ökonomischer Natur. Nach der Weltwirtschaftskrise und mit der stetig zunehmenden Globalisierung hat sich der »gesamtwirtschaftliche Kuchen« für offene Volkswirtschaften zwar vergrößert, doch nicht alle Teile der Gesellschaft haben gleichermaßen davon profitiert: In vielen Ländern hat die Lohnquote abgenommen und die Einkommensungleichheit zugenommen. Ländliche und vom Strukturwandel besonders betroffene Regionen hinken hochproduktiven und -innovativen Regionen hinterher. Die Trends der Automatisierung und Digitalisierung, aber auch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise

haben das Auseinanderdriften verschärft. Gleichzeitig wurden in vielen Ländern wichtige Strukturreformen aufgeschoben.

DER FALL ITALIEN

Die genannten Ursachen treffen in besonderem Maße auf Italien zu. Erstens sind die regionalen Unterschiede innerhalb Italiens derart ausgeprägt, dass wahrlich von zwei stark verschiedenen Volkswirtschaften mit großen Niveauunterschieden und zunehmend auseinanderdriftenden Entwicklungspfaden die Rede sein kann. Dieser Umstand wird in Abbildung 1 deutlich.

Demnach haben sich die regionalen Unterschiede durch die Wirtschafts- und Finanzkrise weiter verschärft: Ging das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen den Jahren 2007 und 2013 um 7% im Norden zurück, so war der Rückgang im Süden fast doppelt so hoch. Zweitens hinkt Italien aber auch insgesamt vielen Ländern in der Eurozone hinterher: Die schwache Wettbewerbsfähigkeit hat sich nach Einführung des Euro verschlechtert. Gleichzeitig ist die stagnierende Produktivität Italiens besorgniserregend – beides wird in Abbildung 2 deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser Bestandsaufnahme zeigt sich die Tragik des italienischen Haushaltsentwurfs. Er geht die aufgezeigten strukturellen Schwächen der italienischen Wirtschaft nicht an. Weder das von der neuen Regierung geplante Grundeinkommen noch der ebenfalls angedachte frühere Renteneintritt werden die italienische Wirtschaft wohl auf einen langfristigen Wachstumspfad hieven können. Das Gegenteil dürfte sogar der Fall sein: Der neue Haushaltsentwurf könnte laut einer kürzlich erschienenen Analyse von Olivier Blanchard und Jeromin Zettelmeyer (2018) gar die Wachstumsschwäche verschärfen. Zwar würden demnach die angedachten Sozialausgaben und Steuerentlastungen die Einkommen privater Haushalte erhöhen. Doch gleichzeitig steigen auch die Renditen auf italienische Staatsanleihen und die Kreditzinsen – mit dem Ergebnis, dass Investitionen und Konsum sogar sinken können. Der Nettoeffekt könnte tatsächlich negativ sein. Das wiederum ist – im Sinne der EU-Fiskalregeln – das eigentliche Problem: Sollte Italien nicht auf einen mittelfristigen Wachstumspfad gelangen, so ist seine derzeitige Schuldenlast von 130% des BIP künftig nicht mehr tragfähig. Angesichts dieser Schuldenlast muss Italien Konsolidierung und Wachstum miteinander verknüpfen. Doch der Haushaltsentwurf trägt dieser Verbindung nicht nur keine Rechnung, er bedient populistische Forderungen und zugleich sogar Ressentiments gegenüber Europa.

Dabei gibt es, gerade in Italien, Potenzial dafür, durch gezielte Ausgaben für Wachstumsimpulse zu sorgen. Dringend benötigte Investitionen, etwa in die Bildung und (digitale) Infrastruktur würden nicht nur kurzfristiges Wachstum stimulieren, sondern auch das Produktivitätswachstum und somit das langfristige Wirtschaftswachstum steigern können. Auch auf Fir-

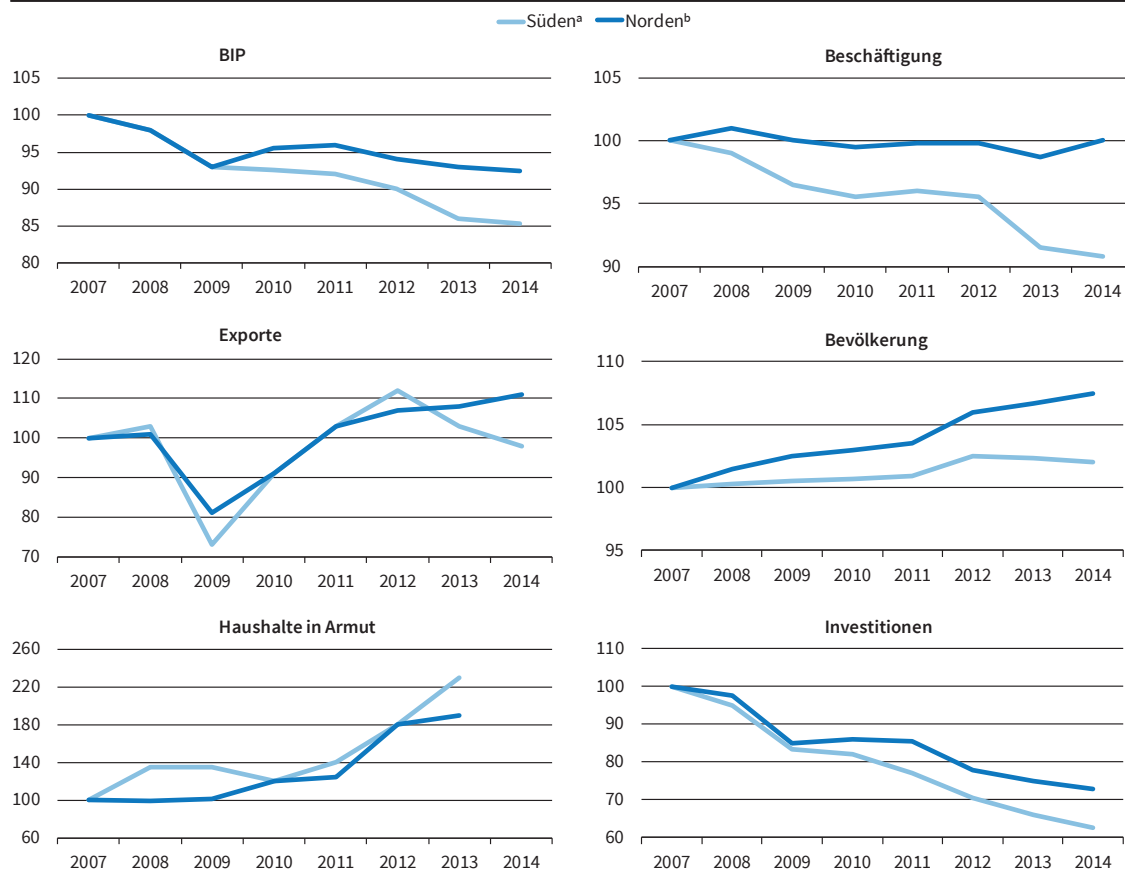
* Prof. Dr. Christian Kastrop ist Direktor des Europaprogramms der Bertelsmann Stiftung und lehrt an der FU Berlin.

** Dr. Dominic Ponattu ist Projektmanager im Europaprogramm der Bertelsmann Stiftung.

Abb. 1

Wachsende regionale Disparitäten in Italien

2007 = 100



^aSüdtalien: Abruzzen, Molise, Kampanien, Basilikata, Apulien, Kalabrien, Sardinien und Sizilien.

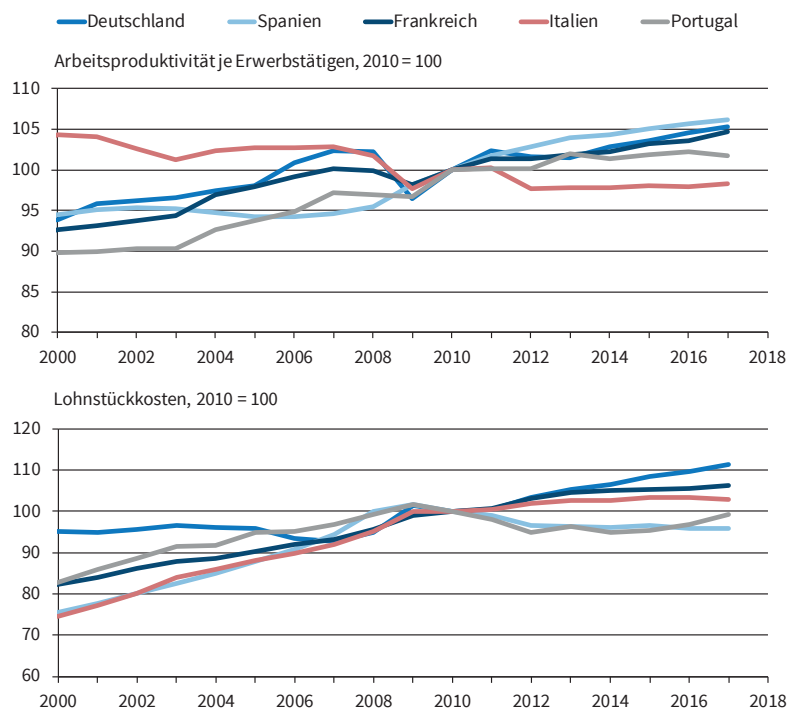
^bNorditalien: übrige Regionen.

Quelle: The Economist; Istat; Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Lohnstückkosten im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat; OECD; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

menseite muss etwas geschehen, verfügen doch italienische Firmen laut OECD nach Griechenland über den niedrigsten Anteil an Wissenskapital in der Eurozone. Gleichzeitig krankt die italienische Wirtschaft an einem regelrechten Innovationsmangel im privaten Sektor; es gibt kaum junge, innovative Unternehmen. Allein die Verlagerung der Lohnverhandlungen von der nationalen Ebene auf die Unternehmensebene würde laut Berechnungen des Internationalen Währungsfonds mit einer um rund 4 Prozentpunkte niedrigeren Arbeitslosenquote einhergehen. All diese Maßnahmen können, unabhängig vom Ausmaß der Neuverschuldung, die italienische Wirtschaft eher zu einem nachhaltigen Wachstumspfad führen als der aktuelle Haus-

haltsentwurf – und so sicherstellen, dass seine Schuldenlast tragfähig bleibt.

Doch die Tragik ist keineswegs nur auf Italien beschränkt, sondern erreicht wohl bald auch europäische Dimensionen. Damit ist nicht allein gemeint, dass ein weiterer Anstieg der Schuldenlast Italiens auch die Ansteckungsgefahr in Europa erhöht oder ein schwaches Italien – immerhin zweitgrößter Industrieproduzent der EU – auch Europa an Wirtschaftsleistung und im globalen Handel an Bedeutung kosten wird. Nein, der Fall Italien zeigt auch, dass die EU-Fiskalregeln und die gemeinsam vereinbarten wirtschaftspolitischen Leitlinien letztlich zur reinen Verhandlungsmasse geworden sind. Am Ende wird man sich wohl einigen müssen. Denn auf der einen Seite haben die Finanzmärkte Italiens mit steigenden Zinsen auf Staatsanleihen bereits Grenzen aufgezeigt. Und so erklärte Premierminister Conte noch im Dezember, dass man mit einem neuen Haushaltsentwurf auf die Kommission zugehen wolle. Auf der anderen Seite stehen der EU-Kommission nur begrenzt echte Druckmittel zur Verfügung – und sie hat freilich kein Interesse an weiterer Verunsicherung im Euroraum. Die strukturellen Probleme Italiens würden damit aber ungeklärt bleiben, der nächste Konflikt mit der Kommission wäre vorprogrammiert.

WEGE NACH VORN: MARKTDISZIPLIN MIT ÖFFENTLICHEN GÜTERN VERBINDEN

Die verfahrenere Situation zeigt ein grundsätzliches Problem auf: Die strukturellen Schwächen der italienischen Wirtschaft dürften sich am Ende keineswegs mit den bisherigen Instrumenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) oder des Europäischen Fiskalpaktes lösen lassen – möglicherweise aber dadurch miterklären: Die von Deutschland maßgeblich mitentwickelten Fiskalregeln sind politisch inzwischen desavouiert, beginnend mit dem Streit zwischen Deutschland, Frankreich und der Kommission in den Nullerjahren. Die Einhaltung der Fiskalregeln war eklektisch und inkonsistent, gerade auch in gleichgelagerten Fällen. Viele Länder wurden im Falle eines Verstoßes nicht regelbasiert, sondern diskretionär behandelt. Dieser laxer Umgang hat politische und ökonomische Gründe. Anstehende nationale Wahlen etwa machen aus politökonomischen Gründen Ausgabenkürzungen wenig tragbar. Und im Falle Italiens würde eine Bestrafung wohl die ohnehin zunehmende Euroskepsis verschärfen. Auf der anderen Seite gilt aber auch, dass Geldstrafen, etwa zuletzt im Falle Portugals und Spaniens, prozyklisch gewirkt hätten. Somit erscheint die Durchsetzung der Fiskalregeln im Zweifel wenig glaubwürdig.

Sind Fiskalregeln also obsolet? Ganz im Gegenteil: Sie haben auch weiterhin die Funktion, Marktdisziplin in der Eurozone zu gewährleisten – eine elementare Funktion in einer Währungsunion. Doch um diese Funktion glaubhaft und nachhaltig zu erfüllen, sollte

die Säule der Marktdisziplin durch eine zweite ergänzt werden: um eine transferneutrale (und somit anreizkompatible) Risikoteilung. Dafür bedarf es Europäischer Öffentlicher Güter: öffentliche und institutionelle Aufgaben, die sich auf nationaler Ebene nicht mehr erfüllen lassen, aber auf EU-Ebene einen Mehrwert bringen. An der aktuellen Diskussion um Italien zeigen sich vier Handlungsfelder, die es hier zu nennen gilt.

Erstens gilt es, die Banken- und Kapitalmarktunion zu vollenden. Wie würde sich diese im Fall Italiens auswirken? Eine dichtere Integration der Kapitalmärkte wäre nicht nur mit einer besseren Risikoteilung und höherer Resilienz verbunden. Vielmehr könnten so auch die bestehenden Produktivitätspotenziale Italiens abgerufen werden. So würden kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in Italien – dem Land mit den anteilig meisten KMU in der EU – Investitionen erleichtert werden. Durch die höhere Kapitalintensität könnte die Arbeitsproduktivität steigen. Das öffentliche Gut der Kapitalmarktunion würde de facto also ohne einen Euro an Transfers auskommen – aber Italiens Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und auch für andere EU-Länder positiv wirken können.

Zweitens bedarf es einer stärkeren fiskalischen Stabilisierung der Eurozone. Dabei gilt es, Krisen abzufedern und somit eine Negativspirale aus hohen Schulden, Ansteckungsgefahr und Fragilität zu vermeiden. Welche Werkzeuge können hier helfen? In einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung wird die Wirkung einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass sie im Durchschnitt etwa ein Fünftel der durch Arbeitslosigkeit entstandenen Einkommensverluste seit Einführung des Euro in Italien abgefedert hätte – ohne, dass es zu permanenten Transfers zwischen den Euroländern gekommen wäre. Kern dieser und ähnlicher Mechanismen ist erneut die anreizkompatible Ausgestaltung: So werden Auszahlungen aus der Rückversicherung nur in schweren Krisen fällig, kleine und mittlere Krisen führen nicht zu Auszahlungen und müssen so von den Ländern selbst getragen werden. Dieses Stabilisierungsinstrument könnte mit den Fiskalregeln klug verknüpft werden: Beispielsweise könnte das Einhalten der Fiskalregeln zur Bedingung für die Bereitstellung des Stabilisierungsfonds gemacht werden.

Drittens sollten auch die Fiskalregeln selbst weniger statisch und deutlich dynamischer ausgestaltet werden, um als effektives öffentliches Gut zu fungieren. Der SWP wie auch der Europäische Fiskalpakt haben gemeinsam, dass sie in Krisenzeiten kaum flexibel sind – in wirtschaftlich guten Zeiten jedoch keinerlei Vorkehrungen in Sachen Schuldenabbau treffen. Hier bedarf es mehr Flexibilität, ohne dass die Einhaltung der Regeln dadurch unterminiert wird. Wie könnten »Fiskalregeln 4.0« aussehen? Zunächst braucht es mehr Simplität und Transparenz. Dafür sollte zum

einen die derzeitige Trennung in einen präventiven Arm, der sich an der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen orientiert, und einen korrektiven Arm, der auf das Defizitverfahren abstellt, aufgegeben werden. Vielmehr könnte der präventive Arm in Verbindung mit einer Schuldentragfähigkeitsregel der einzige Arm eines neuen Paktes werden, dessen Einhaltung konsequenter verfolgt wird. Anders als bisher sollte im neuen präventiven Arm eine produktivitätsorientierte Wirtschaftspolitik stärker im Fokus stehen. Diese sollte auf Maßnahmen zur Steigerung der totalen Faktorproduktivität und der Arbeitsproduktivität im Euroraum einzahlen – die derzeit gegründeten »National Productivity Boards« können dabei unterstützend wirken, indem sie die Wirtschaftspolitik im Lichte nationaler Produktivitätsbedarfe begutachtet. So würde dem Wachstumsziel (dem »W«) im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) erstmals wirklich Rechnung getragen.

Denkbar ist dabei, wie einige Ökonomen argumentieren, dass zunächst nominale Ausgaben nicht schneller wachsen dürfen als die langfristigen nominalen Einnahmen. In Ländern mit hohen Schuldenständen dürften die nominalen Ausgaben langsamer wachsen als die Einkommen. Allgemeingültige Formeln für die Schuldenbremse sollte es dabei nicht geben. Vielmehr könnten die Euroländer jeweils ein rollierendes Ziel für den Schuldenabbau in den nächsten Jahren definieren. Dieses Ziel könnte dann einer Prüfung der EU-Kommission mit anschließendem Bericht und einer Abstimmung im Rat der EU unterzogen werden. So schlagen es etwa die Ökonomen Zsolt Darvas, Philippe Martin und Xavier Ragot (2018) vor.

Entscheidend sind bei diesen und ähnlichen Ansätzen zwei wesentliche Aspekte: Zum einen kann ein solches »atmend« Regelwerk den Fiskalregeln ihren prozyklischen Charakter nehmen. Denn die zugrunde gelegten nominalen Ausgaben können Zinszahlungen und bestimmte Ausgaben, etwa für Arbeitslosigkeit, ausklammern. Zum anderen dürfen Fiskalregeln Strukturreformen keineswegs bremsen. Dazu wäre etwa angezeigt, dass natürliche Schwankungen der öffentlichen Investitionen jährliche Ausgabenregeln nicht zu stark verzerren dürfen. Hier können betriebswirtschaftliche Regeln sinnvoll sein: Investitionen – wie zum Beispiel große Infrastrukturprojekte – sollten über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden können, die jährliche Ausgabenregel würde so nur bedingt belastet werden. So können produktivitätssteigernde Maßnahmen und sinnvolle nationale Investitionen in andere öffentliche Güter trotz geltender Fiskalregeln ermöglicht werden.

Viertens braucht es auch greifbare, bürgernahe Europäische Öffentliche Güter. Gerade im Binnenmarkt gibt es in vielen Euroländern erhebliche Defizite im Verkehrsnetz und der digitalen Infrastruktur. Jene »weiße Flecken« lassen gerade ländliche EU-Regionen in ihrer Entwicklung stagnieren und die regionalen Unterschiede in der Lebensqualität weiter

zunehmen – ein Nährboden für populistische Kräfte und Euroskepsis. Der Fall Italien ist hier besonders eingängig: Besonders im Süden des Landes, aber auch andernorts in ländlichen Gegenden ist die (digitale) Infrastruktur veraltet. Das sorgt nicht nur für Unzufriedenheit aufgrund spürbar geringerer Lebensqualität, sondern trübt die Zukunftsperspektiven der jüngeren Generation ein. Die Bereitstellung öffentlicher Güter mit grenzüberschreitendem Mehrwert, etwa in der digitalen Infrastruktur, kann somit auch eine politisch stabilisierende Funktion übernehmen.

AUSBLICK

Der Fall Italien sollte Anlass dafür sein, Europäische Öffentliche Güter in den Fokus zu rücken. Dazu gehört insbesondere die Reform der Fiskalregeln, die zukunftsorientiert ausgestaltet werden muss. Öffentliche Güter bedeuten jedoch keinen Freifahrtschein für wirtschafts- und finanzpolitisches Fehlverhalten, ganz im Gegenteil: Sie sollen durch ein Mehr an anreizkompatibler Solidarität die für den Euroraum so wichtige Marktdisziplin stärken. Die Einhaltung dieser langfristigen Orientierung wäre das Alpha und Omega eines starken, prosperierenden Europas, das sich der globalen Dynamik stellt. Denn eines ist klar: Wer am Haushaltsentwurf eines Mitglieds scheitert, wird international kaum seine PS auf die Straße bringen können.

LITERATUR

Blanchard, O., Á. Leandro, S. Merler und J. Zettelmeyer (2018), *Impact of Italy's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency*, Peterson Institute for International Economics Policy Brief, 18-24, September, Washington DC.

Darvas, Z., P. Martin und X. Ragot (2018), »European Fiscal Rules Require a Major Overhaul«, *Les notes du conseil d'analyse économique*, 47, September.

Dolls, M. (2018), *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kangur, A. (2018), »Competitiveness and Wage Bargaining Reform in Italy«, IMF Working Paper, 18/61, März.

von Weizsäcker, J. und P. Lamy (2018), »Warum Europa seine öffentlichen Güter entwickeln muss«, *Tagesspiegel*, 27. November, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/europaeische-union-warum-europa-seine-oeffentlichen-gueter-entwickeln-muss/23686272.html>, aufgerufen am 19. Dezember 2018.

Bodo Herzog* und Marlene Ferencz** Disziplinierung ohne politische Diskriminierung: Warum es Marktkräfte in der Währungsunion bedarf!



Bodo Herzog



Marlene Ferencz

Die Debatte über die Zukunft der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist in vollem Gang. Nach der Europarede des französischen Präsidenten an der Universität Sorbonne und den Vorschlägen der Kommission vom 6. Dezember 2017 sind erste Reformpfade beschrieben (vgl. Herzog 2018). Auch die Bundeskanzlerin hat nach langer Zurückhaltung in dieser Sache ihre Vorstellungen skizziert (vgl. Gutschker und Eckart 2018).

Die aktuellen Pläne der italienischen Regierung dürften allerdings die zögerliche deutsche Haltung bestärken. Das italienische Regierungsprogramm zwischen der Fünf-Sterne-Bewegung und der Lega enthält einigen Sprengstoff für die Stabilität der Währungsunion. Die Wahlgeschenke umfassen den Abbau von Steuern, die Absenkung des Renteneintrittsalters und ein Mindesteinkommen in Höhe von 760 Euro. Die offene Konfrontation zwischen der italienischen Regierung und der EU-Kommission über den geplanten Haushaltsentwurf 2019 sind neu in Europa. Die Kommission ist bereits alarmiert. Wie sollte sich die europäische Politik und die Bundesregierung dazu verhalten?

ÖKONOMISCHE ANALYSE

Für alle Mitgliedsländer im Euroraum gilt ein gemeinsames Regelwerk, das durch die Kommission überwacht und umgesetzt wird. In Bezug auf die nationale Fiskalpolitik sind insbesondere das Europäische Semester, der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Fiskalpakt sowie die Stabilitätsprogramme von Bedeutung (vgl. Herzog 2016). Gerade die aktuelle Diskussion um den italienischen Haushalt zeigt die Schwächen des bestehenden Regelwerks auf, die durch eine Reform abgemildert werden könnten.

Eine Analyse der ökonomischen Daten zeigt das italienische Dilemma. Der Schuldenstand in Höhe von 130,8%

* Prof. Dr. Bodo Herzog ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Direktor des IFE an der ESB Business School. Seine langjährige Forschung umfasst das Thema der Wirtschafts- und Währungsunion. Er ist Mitglied der KAS-Reflexionsgruppe »Zukunft Europäische Währungsunion« in Berlin.

** Dr. Marlene Ferencz ist Professorin für Quantitative Methoden an der ESB Business School.

in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird weiter steigen und nicht, wie von der Kommission und im Stabilitätsprogramm (SP) anvisiert, konsolidiert. Das geplante Staatsdefizit in Relation zum BIP soll ebenso ansteigen (vgl. Abb. 1).

Ein weiterer Dissens besteht bei der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Wirtschaftsleistung. Die italienische Regierung imaginiert eine deutlich optimistischere Wachstumsschätzung in Höhe von 1,5% als die Europäische Kommission in Höhe von nur 1,2%. Die Wachstumsannahme ist allerdings eine zentrale Größe in der Berechnung des strukturellen Defizits und somit von hoher Wichtigkeit für die Kontrolle der europäischen Defizitregeln.

Kurzum: Die Annahme eines zu optimistischen Wirtschaftswachstums macht die Erreichung der italienischen Haushaltsziele nochmals zweifelhafter. Daraus folgt, der Haushaltsansatz für 2019 widerspricht den bisherigen europäischen Verabredungen.

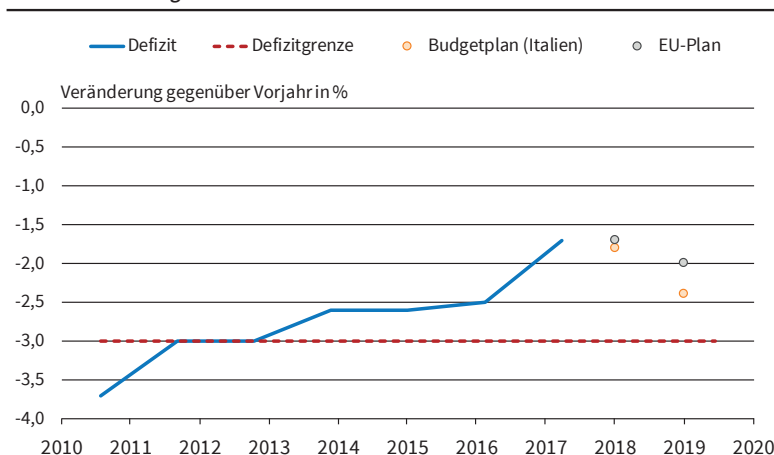
In einer aktuellen Analyse zeigen McQuinn und Whelan (2018, S. 230), dass Euroländer mit hohen Staatsschulden ein niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweisen, insbesondere eine geringere Faktorproduktivität: »Worryingly, many of the worst performers in relation to TFP growth since 2000 are those with large stocks of public debt.«

Um die Frage zu beantworten, ob die italienische Staatsverschuldung in den vergangenen Jahren tragfähig war, folgen wir dem ökonomischen Ansatz von Bohn (1995; 1998; 2005) und Herzog (2010). Wir schätzen eine Regressionsgleichung auf Basis der aktuellen Daten:

$$ps_t = \alpha + \delta d_t + \beta_g GVAR_t + \beta_y YVAR_t + \varepsilon_t, \quad (1)$$

wobei ps_t das Primärdefizit, d_t die Schuldenstandquote, $GVAR_t$ die temporäre Staatsausgabenentwicklung und $YVAR_t$ ein Indikator für die konjunkturelle Entwicklung (relative Outputlücke) darstellen. Für die Berechnung der Outputlücke sowie der Bereini-

Abb. 1
Defizitentwicklung und Plan in Italien



Quelle: Stabilitätsprogramm Italien; EU-Kommission; Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

gung der Staatsausgaben verwenden wir den HP-Filter mit dem Glättungsparameter $\lambda = 100$. Das Schätzverfahren basiert auf der Newey-West-Methodik, um für Autokorrelation und Heteroskedastizität zu kontrollieren.

Herzog (2010) zeigt, dass ein hinreichender Test auf Schuldentragfähigkeit die empirische Schätzung des Koeffizienten δ in Gleichung (1) ist. Ist δ größer null, ist die allgemeine Nachhaltigkeitsbedingung – das heißt die intertemporale Budgetrestriktion – erfüllt. Die Intuition dieses Ergebnisses ist, dass die Regierung auf höhere Staatsverschuldung mit steigenden Primärüberschüssen respektive geringeren Primärdefiziten reagiert. Die Schätzung basiert auf AMECO-Daten im Zeitraum von 1995 bis 2019. Das Ergebnis ist in Tabelle 1 dargestellt.

Die Schätzergebnisse über die Tragfähigkeit der italienischen Schulden sind nicht signifikant. Italien kann keine Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung attestiert werden. Allerdings zeigt die Schätzung für die aktuelle Periode von 2008 bis 2019 (Modell II), dass die Gefahr einer nicht tragfähigen Schuldenentwicklung existiert, da ein negativer Schuldentragfähigkeitskoeffizient in Höhe von $-0,04$ ermittelt wird; allerdings statistisch nicht signifikant. Sollte aufgrund des Haushaltsentwurfs 2019 und darüber hinaus jedoch die Neuverschuldung ansteigen, könnte der Befund signifikant werden. Der vorliegende Ansatz evaluiert lediglich die Schuldennachhaltigkeit der Vergangenheit.

Zweifelsfrei ist, dass Italien mit dem aktuellen Haushaltsentwurf explizit gegen Verabredungen mit der Kommission und den anderen Euro-Mitgliedstaaten verstößt. Länder, die sich offen nicht an europäische Vorgaben halten, sind eine Gefahr für die Währungsunion. Sie tragen zur Erosion der Vertragstreue sowie ökonomischer Instabilität bei. Insoweit schadet sich Italien einerseits selbst, wie die ansteigenden Marktzinsen für italienische Staatsanleihen belegen. Andererseits schadet Italien der Eurozone, weil die Stabilität der Währungsunion abermals in Frage steht. Infolge dessen werden alle Mitgliedstaaten – insbesondere die korrekt agierenden – in Mithaftung genommen.

Am 21. November 2018 hat sich die Kommission für die Einleitung eines Defizitverfahren gemäß Sta-

bilitäts- und Wachstumspakt ausgesprochen, da der italienische Haushaltsentwurf nicht nachjustiert wurde. Am Ende des langen Verfahrens stünde eine Strafzahlung in Höhe von maximal 0.5% des Bruttoinlandsprodukts. Im Rahmen der vergangenen Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden die Ausnahmetatbestände stark ausgeweitet, so dass das bestehende Regelwerk wenig Abschreckungswirkung entfalten dürfte. Bislang hat der Rat in allen anderen Fällen entweder von Sanktionen abgesehen oder aber eine formale Sanktion in Höhe von 0% des BIP verhängt. Seit dem Jahr 2012 hat die EU-Kommission Italien bereits sechsmal eine Ausnahmeregelung zugestanden (vgl. SVR 2018).

Sofern Italien den Marktzugang zur Finanzierung der exzessiven Staatsschulden verliert, könnte es Hilfgelder unter Einhaltung der Konditionalität beim Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) beantragen. Final wäre sogar denkbar, dass die Europäische Zentralbank das OMT-Programm erstmals aktiviert und italienische Staatspapiere ankauft.

Entscheidender ist allerdings, dass der italienische Budgetplan der grundsätzlichen Philosophie des europäischen Stabilitätspakts widerspricht. Der Stabilitätspakt und der Fiskalpakt verlangen nämlich einen mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalt. Ein Staat, der in konjunkturell guten Jahren keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet und keinen Finanzspielraum für den Wirtschaftsabschwung aufbaut, hat per Definition keinen ausgeglichenen Haushalt (EU-VO 1466/97 und 1467/97).

Im Übrigen, Italien ist kein Einzelfall. Ähnliche Verstöße gegen europäische Fiskalvorschriften und die Schuldentragfähigkeit lassen sich für nahezu alle Euro-Mitgliedsländer in der Vergangenheit belegen – auch Deutschland hat europäische Vorgaben verletzt.

AUSBLICK: UMGANG MIT SCHULDENLÄNDERN

Gewiss sind der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 sowie das Europäische Semester aus dem Jahr 2011 zentrale Bausteine für die Stabilität der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Allerdings gibt es noch etwas Wertvolleres in der Währungsunion: Marktkräfte!

Im Prinzip müsste die Politik zeitnah die Marktkräfte in der Währungsunion stärken. Gelänge es, ein glaubwürdiges No-Bailout für die Staatsschulden zu signalisieren, wäre der Euro unmittelbar stabilisiert, und zwar ohne die demokratisch gewählte Regierung in Italien noch deren Bürger in Misskredit zu bringen.

So funktioniert im Übrigen die Schuldendisziplinierung in der amerikanischen Währungsunion. Die 50 Bundesstaaten der Vereinigten Staaten weisen zwar ein geringfügig höheres Maß an Risikoteilung auf, dafür sind die Verschuldungsmöglichkeiten auf mitgliedstaatlicher Ebene drastisch begrenzt, bis hin zum Zentralbankverbot, Staatsschulden der Bundes-

Tab. 1

Ökonometrische Schätzung der Schuldennachhaltigkeit für Italien

	Modell I 1995–2019	Modell II 2008–2019
α	1,32	6,86
δ	0,01	-0,04
β_Gvar	-0,03	-0,07
β_Yvar	0,23	0,07
Nr.	25	12
prob(F-Test)	0,22	0,29

Hinweis: Newey-West standard errors; *** = 1,0%; ** = 5% und 10% Signifikanz.

Quelle: Schätzung der Autoren.

staaten anzukaufen, und der Verpflichtung eines ausgeglichenen Haushalts.

Vor diesem Hintergrund sind europäische Reformüberlegungen, beispielgebend die Etablierung einer Fiskalkapazität oder Arbeitslosenversicherung, die eine dauerhafte Umverteilung etablieren, deplatziert. Die Umsetzung dieser Ideen in der aktuellen europäischen Fiskalarchitektur würde Moral Hazard bestärken und die zaghaften Haftungsrisiken entkräften.

Nur in Folge eines glaubwürdigen No-Bailout würde der Markt die Refinanzierungskosten der italienischen Staatsschulden anpassen – wie bereits ansatzweise an den Finanzmärkten zu beobachten ist. Allerdings ist die bislang moderate Marktreaktion auf die Zusicherung von EZB-Präsident Mario Draghi aus dem Jahr 2012, den Euro zu retten »whatever it takes« zurückzuführen. Die Omnipräsenz des OMT-Programms, verbunden mit einem impliziten Bailout, schwächt die Marktkräfte im Euroraum.

Ein Abbau dieser geldpolitischen Schuldengarantie verlangt mithin die Übernahme der politischen Stabilitätsverantwortung der Mitgliedstaaten. Während die Geldpolitik dem Primärziel der Preiswertstabilität, gemäß Artikel 127 AEU-Vertrag, verpflichtet ist, ist die Zusammensetzung der Währungsunion originär eine politische Entscheidung. Das Zurechtücken des Macht- und Aufgabenbereichs von Politik und Zentralbank ist essentiell für die Stärkung der Marktkräfte. Damit würde die Finanzierung von populistischen Wahlgeschenken erheblich erschwert. Die zu erwartende Marktreaktion ist mithin im Interesse aller Europäer, denn die Folgen einer Schulden- und Wirtschaftskrise träfe ohnehin die Bürger am härtesten.

Die Stärkung der Marktkräfte in einer regelbasierter Währungsunion ist ein zentraler Reformbaustein (vgl. Herzog und Hengstermann 2013). Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass der Maastrichter Vertrag nur dann eine Stabilitätsunion garantiert, wenn ein Gleichgewicht von Regeln und Marktkräften besteht. Das impliziert, dass auch das fiskalische Regelwerk gestärkt werden muss. Bislang beruht die Eurozone auf dem Fundament von Eigenverantwortung und Haftung in einer Hand. Die gegenwärtige Fiskalarchitektur entfaltet demzufolge zu wenig Bindekraft, insbesondere das Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine Stärkung der europäischen Fiskalregeln könnte durch automatisierte oder politisch unabhängige Sanktionsverfahren erlangt werden (vgl. Herzog 2004).

Die Reform der Währungsunion sollte beide Aspekte verknüpfen: einerseits die Übernahme einer stärkeren politischen Stabilitätsverantwortung und andererseits die Stärkung der Marktkräfte. Nur so kann das Prinzip von Eigenverantwortung und Haftung abgesichert werden. Zudem sollte die Politik im Euroraum einen Abwicklungsmechanismus für überschuldete Mitgliedsländer etablieren. Herzog (2017)

hat dazu ein differenziertes staatliches Insolvenzverfahren entwickelt, das Moral Hazard und Trittbrettfahrerverhalten minimiert. Die Einführung einer europäischen Insolvenzordnung würde exzessive Staatsschulden, insbesondere durch Marktkräfte, frühzeitig unterbinden. Dementgegen kann ein glaubwürdiges No-Bailout gemäß Artikel 125 AEU-Vertrag ohne Marktkräfte und Abwicklungsmechanismus nicht garantiert werden. Beides sind zentrale Reformbausteine für mehr Stabilität und Solidität in der regelgebundenen Währungsunion.

Diese Reformstrategie ist im europäischen und nationalen Stabilitätsinteresse. Solide und europafreundliche Mitgliedsländer profitieren davon, indes würde die nationalistische oder reformunwillige Politik automatisch von den Märkten sanktioniert. Ökonomisch gibt es keinen besseren gemeinnutzorientierten Lösungsansatz, der sowohl apolitisch und zeitnah eine konstruktive Wirkung auf Mitgliedstaaten der Eurozone entfaltet.

LITERATUR

- Bohn, H. (1995), »The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy«, *Journal of Money, Credit and Banking* 27(1), 257–271.
- Bohn, H. (1998), »The Behaviour of U.S. Public Debt and Deficits«, *Quarterly Journal of Economics* 113(3), 949–963.
- Bohn, H. (2005), »The Sustainability of Fiscal Policy in the United States«, CESifo Working Paper Nr. 1446.
- Gutschker, T. und L. Eckart (2018), »Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen. Kanzlerin im Gespräch«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3. Juni, verfügbar unter: <https://www.faz.net/social-media/instagram/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html?premium>.
- Herzog, B. (2004), »Modes of Economic Governance and Interaction Conflicts«, ATINER-Conference Papers and Proceedings, DFG Research Project: Märkte und Sozialräume in Europa, Konferenz in Athen.
- Herzog, B. (2010), »Anwendung des Nachhaltigkeitsansatzes von Bohn zur Etablierung eines Frühindikators in den öffentlichen Finanzen«, *Kredit & Kapital* 43(2), 1–24.
- Herzog, B. (2016), *Neujustierung der Governance der Europäischen Währungsunion*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.
- Herzog, B. (2017), »Abwicklungsmechanismus für Mitgliedstaaten des Euroraums«, *Wirtschaftsdienst* 97(12), 881–888.
- Herzog, B. (2018), »Reforming the Eurozone: Assessment of the Reform Package By The European Commission – Treating Symptoms or Root Causes?«, *Economics & Sociology* 11(3), 59–77.
- Herzog, B. und K. Hengstermann (2013), »Restoring Credible Economic Governance to the Eurozone«, *Journal of Economic Affairs* 33(1), 2–17.
- McQuinn, N. und K. Whelan (2018), »Europe's Long-Term Growth Prospects: With and Without Structural Reforms«, in: N.F. Campos, P. De Grauwe und Y. Ji (Hrsg.), *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 220–273.
- SVR – Sacherständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten*, Sacherständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Torsten J. Gerpott*

Eckpunkte der Vergaberegeln zur Frequenzauktion 2019: Weichenstellungen für den Mobilfunkmarkt in Deutschland

Am 26. November 2018 veröffentlichte die Bundesnetzagentur ihre Entscheidung zu den Vergaberegeln von insgesamt 120 bzw. 300 MHz Funkspektrum in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, das im Frühjahr 2019 versteigert werden soll (Bundesnetzagentur 2018c). Der Beitrag informiert über die Auflagen zur Frequenznutzung und analysiert, inwiefern sie sich von den Bestimmungen unterscheiden, die die Behörde am 17. September 2018 in einem »Konsultationsentwurf« zur Diskussion gestellt hatte (Bundesnetzagentur 2018a). Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Versorgungsaufgaben deutlich verschärft wurden und damit die ökonomische Attraktivität der Frequenzen stark reduziert wurde. Der gesunkenen wirtschaftlichen Attraktivität hat die Bundesnetzagentur dadurch Rechnung getragen, dass sie die Mindestgebote für Frequenzblöcke zumeist um mehr als 90% verringert hat.

KEIN DEUTSCHLANDWEITER LÜCKENLOSER MOBILFUNK

Die wohl am intensivsten diskutierte Vergaberegeln befasst sich mit dem Anteil der Haushalte in Deutschland, denen ein Zuteilungsinhaber mit den Anfang 2019 zur Vergabe anstehenden Frequenzen oder aber mit Frequenzen, die ihm in früheren Verfahren zur Verfügung gestellt wurden, bis zu einem definierten Stichtag sowie mit bestimmten Qualitätsmerkmalen eine Anbindung an sein Funknetz zu ermöglichen hat (= Versorgungsverpflichtung Haushalte). Gemäß der Entscheidung der Bundesnetzagentur muss jeder Zuteilungsinhaber, der kein Neueinsteiger in den deutschen Mobilfunkmarkt ist, »bis zum 31. Dezember 2022 eine Abdeckung von mindestens 98% der Haushalte in jedem Bundesland mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s ... im Downlink im Antennensektor erreichen« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2559).¹ Bei den Vergabebedingungen zur letzten Frequenzauktion im Jahr 2015 hatte man sich noch mit mindestens 97% der Haushalte in jedem Bundesland mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor im Downlink begnügt (Bundesnetzagentur 2015, S. 837). Die *haushaltsbezogene* Vorgabe von 98%, die sich gegenüber dem Konsultationsentwurf nicht geändert hat,

entspricht einer Versorgung von etwa 75% bis 85% der Fläche Deutschlands. Viele Politiker und Verbraucherschützer hatten im Vorfeld der Entscheidung des Regulierers gefordert, Lizenzinhaber zu verpflichten, eine Flächendeckung von 100% zu erreichen (vgl. CDU, CSU und SPD 2018, S. 39; Neuerer 2018; VZBV 2018). Die Bundesnetzagentur hat diese Forderung also nicht erfüllt. Dies ist ökonomisch auch gut vertretbar, da eine flächendeckende Mobilfunkversorgung mit den 2019 zu vergebenden »Kapazitätsfrequenzen« nur zu weitaus höheren Kosten möglich wäre als eine entsprechende Abdeckung mit Frequenzen unterhalb von 1 GHz. Solche »Flächenfrequenzen« im Bereich 800 MHz werden voraussichtlich 2024 für den Zeitraum 2026 bis 2045 neu vergeben (vgl. Gerpott 2018, S. 7). Sie können dann, sofern das politisch für geboten gehalten wird, mit noch strengeren Nutzungsaufgaben versehen werden.

Speziell für »Neueinsteiger«, die ausschließlich Frequenzen bei 3,6 GHz ersteigern, hat der Regulierer den in seinem Konsultationsentwurf geforderten Versorgungsgrad von 50% der Haushalte innerhalb von fünf Jahren ab Verfügbarkeit der ersteigerten Frequenzen in der Entscheidungsendfassung auf »mindestens 25% bis zum 31. Dezember 2025« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2561) herabgesetzt. Neueinsteiger, die Nutzungsrechte sowohl für 2 GHz- als auch 3,6 GHz-Frequenzen oder nur für 2 GHz-Frequenzen erwerben, haben einen Versorgungsgrad von 25% (50%) der Haushalte bis Ende 2023 (2025) sicherzustellen. Hierbei verlängert sich die Frist für 2 GHz-Frequenzen, die erst ab 2026 verfügbar sein werden, analog zur Regelung für etablierte Anbieter (s.o. Fuß-

* Univ.-Prof. Dr. Torsten J. Gerpott leitet den Lehrstuhl für Unternehmens- und Technologieplanung an der Mercator School of Management Duisburg der Universität Duisburg-Essen.

¹ Für Unternehmen, die zusätzlich über früher in anderen Verfahren zugeteilte weitere Frequenzen verfügen (= etablierte Anbieter), verlängert sich die Frist bei Frequenzen im 2 GHz-Bereich, deren Laufzeit erst ab 2026 beginnt, auf den 31. Dezember 2027.

Frequenzen für den Mobilfunk

Im Mobilfunk bezeichnet man die Häufigkeit der in gleichen Zeitabständen realisierten (= periodischen) Wiederholung des Sendens von elektromagnetischen Feldern (= Funkwellen) pro Sekunde als *Frequenz*. In Deutschland verwenden derzeit die Betreiber von Mobilfunknetzen für die Öffentlichkeit Frequenzen, die zwischen 700 Megahertz (MHz) und 2,6 Gigahertz (GHz) liegen. Zukünftig sollen auch Frequenzen oberhalb von 2,6 GHz zum Einsatz kommen. Je niedriger eine Frequenz ist, desto länger ist die Funkwelle. Lange Funkwellen breiten sich besser in der freien Fläche sowie innerhalb von Gebäuden aus als kurze Wellen. Hingegen lassen sich bei gleicher Sendeleistung über kürzere Funkwellen (also höhere Frequenzen), die eine niedrigere räumliche Reichweite haben, mehr Zeichen pro Sekunde (= Bandbreite) übertragen als mittels längerer Funkwellen (also niedrigerer Frequenzen), die eine höhere Reichweite haben. Infolge dieser physikalischen Zusammenhänge gilt, dass die Zahl der zur Funkversorgung einer bestimmten Fläche notwendigen Sende-/Empfangsstationen tendenziell umso größer ausfällt, je höher die herangezogene Frequenz und die angestrebte Mindestbandbreite pro Nutzer sind. Somit korreliert das Investitionsvolumen zur Abdeckung einer Region mit Mobilfunk positiv mit (1) der verwendeten Frequenz und (2) der gewünschten minimalen Datenübertragungsrate pro Nutzer. In der Praxis geht man davon aus, dass Frequenzen unterhalb von 1 GHz zur wirtschaftlich effizienten Versorgung dünn besiedelter Gebiete deutlich besser geeignet sind als Frequenzen oberhalb dieses Schwellenwertes, die umgekehrt eher zur Abdeckung von städtischen Regionen mit hohen Mindestbandbreiten pro Nutzer heranzuziehen sind. Die 2019 zu versteigernden Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz und die vorgeschriebenen Mindestbandbreiten pro Nutzer erfordern Netzinvestitionen, deren Amortisationswahrscheinlichkeit zumindest für die Versorgung ländlicher Gebiete angesichts der dort vorhandenen kleinen Zahl von Nachfragern und ihrer niedrigen Zahlungsbereitschaft für hohe Bandbreiten als gering einzustufen ist.

note 1) auf den 31. Dezember 2028. Alles in allem hat die Bundesnetzagentur somit in den verabschiedeten Regeln die haushaltsbezogenen Versorgungsaufgaben für Neueinsteiger bei den 3,6 GHz-Frequenzen im Vergleich zu ihrem Entscheidungsentwurf vom September merklich abgeschwächt.

ANSPRUCHSVOLLE VERPFLICHTUNGEN BEI VERKEHRSWEGEN

Die Versorgungsverpflichtungen für sämtliche Bundesautobahnen und besonders stark befahrene Bundesstraßen wurden mit 100 Mbit/s im Downlink im Antennensektor bis Ende 2022 festgelegt (ohne Ausnahmen für Neueinsteiger). Sie wurden aber in der Endfassung gegenüber dem Entwurf um die Auflage ergänzt, »eine Latenz von nicht mehr als 10 ms zwischen einem Endgerät und der zugehörigen Basisstation sicherzustellen« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2559). Diese zusätzliche Verpflichtung erklärt sich aus dem Wunsch, (teil-)autonomes Fahren von Pkw und Lkw in Deutschland unter Rückgriff auf Mobilfunknetze für die Öffentlichkeit zu ermöglichen. Die Obergrenze für Signallaufzeiten wurde so gewählt, dass sie auch unter Verwendung von LTE-Advanced-Technik eingehalten werden kann, also nicht zwingend den Aufbau von Mobilfunknetzen der fünften Generation (5G) voraussetzt.

Für weniger befahrene Bundesstraßen hat die Bundesnetzagentur in den finalen Regeln die Frist zur vollständigen Versorgung mit 100 Mbit/s gegenüber ihrem Vorschlag vom September 2018 um zwei Jahre auf den 31. Dezember 2024 verlängert. Außerdem war im Konsultationsentwurf noch vorgesehen,

die Abdeckungsverpflichtung für Bundesautobahnen und -straßen nur dem Unternehmen aufzuerlegen, das einen Frequenzblock von 2 x 10 MHz (gepaart) im Bereich 2 GHz ersteigert. Diese Beschränkung wurde aufgehoben. Die Versorgungsaufgabe für Bundesautobahnen/-straßen gilt jetzt für jeden der angebotenen Frequenzblöcke (insgesamt zwölf bzw. 29 im Bereich 2 GHz bzw. 3,6 GHz). Darüber hinaus wird in der Endversion der Vergaberegeln zusätzlich für weitere Verkehrswege (Land-/Staatsstraßen, Wasserwege) und -knoten (Seehäfen) die Auflage gemacht, diese bis Ende 2024 »mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s im Downlink im Antennensektor« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2560) anzubinden.

Bei Schienenwegen hat die Bundesnetzagentur in der Endfassung der Regeln die Versorgungsaufgaben gegenüber dem Konsultationsentwurf ebenfalls deutlich anspruchsvoller gestaltet. Zum einen ist auf fahrgaststarken Bahnstrecken bis Ende 2022 nun eine »Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s im Downlink im Antennensektor [zu] erreichen« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2560). Im September wurde noch ein Bandbreitenschwellenwert von 50 Mbit/s als angemessen eingestuft. Zum anderen wird Zuteilungsinhabern ebenfalls auferlegt, alle »übrigen Schienenwege« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2560) bis Ende 2024 »mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s im Downlink im Antennensektor« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2560) abzudecken.

Um die für Netzbetreiber erheblichen ökonomischen Nachteile der Ausweitung der Versorgungsaufgaben in Bezug auf Verkehrswege und -knoten abzumildern sowie einer betriebswirtschaftlich problematischen Errichtung mehrerer Funknetze gerade

entlang wenig genutzter Verkehrswege entgegenzuwirken, hat die Bundesnetzagentur in ihren Regeln neu festgelegt, dass bei der Ermittlung der Erfüllung der entsprechenden Abdeckungsverpflichtungen – mit Ausnahme von Bundesautobahnen – »die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ... anzurechnen [ist]« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2560). Das heißt, dass Verkehrswege lediglich von einem Anbieter abgedeckt werden müssen, um als »versorgt« zu gelten. Für die Netzbetreiber verringert dieser Passus das zur Erfüllung der entsprechenden Bedingungen erforderliche Investitionsvolumen. Außerdem schafft er den Anreiz, sich gegenüber Wettbewerbern durch eine überdurchschnittliche Verkehrswegeabdeckung zu differenzieren, weil andere Anbieter nicht regulierungsbedingt den gleichen Versorgungsgrad zu realisieren haben. Für Endkunden bedeutet er, dass sie nicht sicher davon ausgehen dürfen, dass ein von ihnen gewähltes Mobilfunkunternehmen bis Ende 2024 jenseits von Autobahnen auch sämtliche Straßen, Eisenbahnstrecken und Wasserwege abdecken wird.

MODERATE AUFLAGEN BEI WEISSEN FLECKEN UND 5G-BASISSTATIONEN

Was die Bereitstellung von Mobilfunkdiensten in bislang gar nicht versorgten Gebieten (= »weiße Flecken«)

angeht, wurde in der Entscheidung vom 26. November 2018 die Zahl der von (etablierten und neuen) Anbietern jeweils mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 100 Mbit/s bis Ende 2022 in weißen Flecken aufzubauenden Basisstationen bei 500 belassen. Allerdings wird die Auflage auch auf die angebotenen 29 Frequenzblöcke im Bereich 3,6 GHz ausgedehnt.

Damit werden die 3,6 GHz-Frequenzen für solche Bieter ökonomisch weniger attraktiv, die keine Frequenzen im Bereich 2 GHz ersteigern wollen. Geht man davon aus, dass die drei in Deutschland etablierten Mobilfunknetzbetreiber 2019 durchweg auch Zuteilungen von 2 GHz-Frequenzen anstreben werden, so wird die Regelmodifikation nicht dazu beitragen, dass diese Unternehmen freiwillig ohne staatliche Fördermittel zusätzliche Basisstationen im ländlichen Raum errichten werden. Für Neueinsteiger verschlechtert die angepasste Nutzungsbedingung die Wirtschaftlichkeitsperspektiven einer Netzaufbastrategie, die sich auf 3,6 GHz-Frequenzen konzentriert. Wohl auch vor diesem Hintergrund vermerkt die Bundesnetzagentur in der Endfassung der Regeln im Hinblick auf die Versorgungsverpflichtung für weiße Flecken ausdrücklich neu, dass »Zuteilungsinhaber ... Kooperationen eingehen [können]« (Bundesnetzagentur 2018c S. 2561), um der Auflage genüge zu tun.

Netzgenerationen im Mobilfunk

Mobilfunknetze werden in fünf Generationen gegliedert. Bei der *ersten Generation* handelt es sich um Systeme, die mit analoger Technik arbeiteten und nationale ortsungebundene Sprachtelefonie ermöglichten. In Deutschland gehörten hierzu das »A-Netz« (Betriebsstart/-ende 1958/1977), das »B-Netz« (Betriebsstart/-ende 1972/1994) und das »C-Netz« (Betriebsstart/-ende 1985/2000). Die *zweite Generation* basiert in Europa auf dem digitalen GSM-Standard (GSM = Global System for Mobile Communications). In Deutschland startete die Vermarktung von 2G-Netzen, die ursprünglich primär für europa-/weltweite Sprachtelefonie entwickelt wurden, 1992. Die *dritte Generation* verwendet in Europa den digitalen UMTS-Standard (UMTS = Universal Mobile Telecommunications System). Dienste über UMTS-Netze, die technisch nicht mehr für die Übertragung speziell von Sprache, sondern allgemein von Daten konstruiert wurden, werden in Deutschland seit 2004 angeboten. Als *4G-Netze* werden Infrastrukturen bezeichnet, welche die unter dem Namen LTE (LTE = Long Term Evolution) zusammengefassten Standards Nr. 10 bis 14 des weltweit angelegten »3rd Generation Partnership Project« (3GPP) verwenden und auf die Datenübertragung mit hohen Geschwindigkeiten ausgerichtet sind. In Deutschland wurden Ende 2011 (2017) 23% (97%) der privaten Haushalte von mindestens einem Netzbetreiber mit einem LTE-Netz abgedeckt (vgl. Point Topic 2012, S. 86 und 2018, S. 102). Seit 2012 vermarkten Netzbetreiber in Deutschland LTE-Dienste in nennenswertem Ausmaß an Endkunden. Für *Netze der fünften Generation (5G)* wurde vom 3GPP ein erster global angelegter Standard (»Release 15«) im Dezember 2017 verabschiedet. Ergänzende technische 5G-Spezifikationen sind in den kommenden fünf Jahren zu erwarten. Mit 5G-Netzen sollen neben extrem schnellen mobilen Internetzugängen zwei weitere Anwendungsfelder erschlossen werden. Dies sind die zumeist schmalbandige Kommunikation zwischen Maschinen/technischen Systemen sowie Anwendungen, die – wie etwa das autonome Fahren – sehr kurze Signallaufzeiten zwischen Sender und Empfänger von oft deutlich weniger als 10 Millisekunden voraussetzen. Für 5G-Netze sind drei Frequenzintervalle (»low-band« unterhalb von 1 GHz, »mid-band« von 3 bis 6 GHz, »high-band« oberhalb von 28 GHz) vorgesehen. Die Zahl der für ein deutschlandweites 5G-Netz erforderlichen Sende-/Empfangsstationen ist deshalb seriös nur unter Berücksichtigung des genutzten Frequenzintervalls zu prognostizieren. Erste Feldversuche mit 5G-Netzen wurden in Deutschland Ende 2018 gestartet. Da die Entwicklung von 5G-Technik noch nicht abgeschlossen ist und derzeit ein erheblicher Teil der Mobilfunkkunden in Deutschland nicht einmal LTE-Netze nutzt, ist davon auszugehen, dass bis Ende 2024 hierzulande 5G-Netze und -Dienste nur von einer Minderheit der Privatkunden nachgefragt werden dürften (vgl. auch Ericsson 2018, S. 6–7, S. 13–14).

Im Ergebnis ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Änderung der Auflagen zur Versorgung von weißen Flecken im Vergleich zu den Vorgaben vom September dazu beitragen wird, die Zahl der Basisstationen in bislang nicht ausreichend versorgten ländlichen Gebieten zusätzlich zu erhöhen.

Sofern es politisch für unverzichtbar gehalten wird, weiße (Mobilfunk-)Flecken in Deutschland als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und zur Angleichung der Lebensbedingungen in Stadt und Land komplett rasch zu eliminieren, liegt es nahe, für den Lückenschluss staatliche Subventionen an die Netzbetreiber zu vergeben, um diese dazu zu motivieren, eine Mobilfunkabdeckung auch dort zu realisieren, wo sie sich betriebswirtschaftlich nicht rechtfertigen lässt. Zur Finanzierung können die Einnahmen aus der Frequenzauktion 2019 primär für die Schließung von weißen Flecken durch ein Mobilfunknetz und erst danach etwaig verbleibende Restmittel für den Aufbau von stationären Glasfaseranschlüssen verwendet werden. Durch ein solches Vorgehen würde eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Mobilfunksektors vermieden, die mit den Plänen der Bundesregierung verbunden ist, die Versteigerungserlöse für den Ausbau von Glasfasernetzen ohne Mobilfunkbezug einzusetzen (vgl. CDU, CSU und SPD 2018, S. 38). Darüber hinaus ist darauf hinzuwirken, dass der Ausbau von Basisstationen für Mobilfunknetze durch (bau-)rechtliche Vereinfachungen (z.B. Errichtung von Kleinsendeanlagen auf öffentlichem Grund unter dem Titel des Leitungsrechts im Telekommunikationsgesetz) und die Verstärkung von Kooperationsmaßnahmen ländlicher Kommunen mit den Netzbetreibern beschleunigt wird (vgl. Ruhle 2018, S. 18 f.).

Die Verpflichtung zur Inbetriebnahme von 5G-Basisstationen wurde in der Endfassung der Vergaberegeln gegenüber der Vorversion geändert: Inhaber von Zuteilungen für Frequenzen im Bereich 3,6 GHz müssen jetzt bis Ende 2022 nicht mehr nur 500, sondern 1 000 Basisstationen für 5G-Anwendungen aufrüsten. Zudem stellt die Bundesnetzagentur klar, dass sich diese Auflage auch auf Neueinsteiger erstreckt, die Frequenzen bei 3,6 GHz ersteigern. Damit verdoppelt sich für sämtliche Inhaber von 3,6 GHz-Zuteilungen zwar die Zahl der zu installierenden 5G-Basisstationen. Es ist jedoch zu beachten, dass für den Internetanschluss von Verbrauchern voll ausgebaute 5G-Netze in Deutschland pro Betreiber mindestens 30 000 Basisstationen umfassen dürften (vgl. Bündler und Heeg 2018, S. 22). Folglich entspricht die absolute Erhöhung um 500 Basisstationen einer relativen Steigerung von lediglich 1,7% bezogen auf den mittelfristig zu erwartenden Ausbaustand von 5G-Netzen in Deutschland. Deshalb stellt die auf den ersten Blick enorme Steigerung der Zahl der bis Ende 2022 auszurollenden 5G-Basisstationen tatsächlich eine mehr als kosmetisch zu charakterisierende Änderung der entsprechenden Auflagen im Regelentwurf vom September 2018 dar. Zusätzlich weist die Behörde in einem »Begleitpapier« zu den Vergaberegeln darauf hin, dass sich die o.g. Frist um zwei Jahre verschiebt, wenn »geeignete 5G-Technik erst später verfügbar [wird]« Bundesnetzagentur 2018b, S. 2).

Insgesamt hält sich die Bundesnetzagentur bei Vorgaben zum 5G-Rollout in den endgültigen Regeln weiter eher zurück. Dies ist sachlich sinnvoll, weil in Deutschland vor 2021 kaum marktreife 5G-Netzelemente und -Endgeräte in großer Stückzahl verfügbar

Versteigerung von Frequenzen für den Mobilfunk

In Deutschland hat die Bundesnetzagentur (bzw. ihre Vorgängerbehörde) bislang drei bedeutsame Auktionen, in denen große Frequenzmengen für den Mobilfunk (»drahtlosen Netzzugang«) zugeteilt wurden, durchgeführt. Im August 2000 nahmen an der ersten Versteigerung von 145 MHz Frequenzen im 2 GHz-Bereich sieben Bieter teil. Die Frequenzen wurden an sechs Unternehmen vergeben, die im Durchschnitt pro MHz 350,4 Mio. Euro und in der Gesamtsumme 50,8 Mrd. Euro zahlten. Im Mai 2010 wurden 359 MHz in den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz angeboten. An der Auktion beteiligten sich vier Bieter, die im Durchschnitt pro MHz 12,2 Mio. Euro und in der Gesamtsumme 4,4 Mrd. Euro zahlten. Zuletzt wurden im Juni 2015 in den Bereichen 700 MHz, 900 MHz, 1,5 GHz und 1,8 GHz Frequenzen im Umfang von 270 MHz an drei Bieter zugeteilt. Bei der Versteigerung wurde ein durchschnittlicher Preis von 18,8 Mio. Euro pro MHz und eine Gesamteinnahme von 5,1 Mrd. Euro erzielt.

Die aktuell zu vergebenden Frequenzen im Umfang von insgesamt 420 MHz zeichnen sich gegenüber früheren Auktionen durch strengere Versorgungsaufgaben aus. Angesichts der Vorgaben zum nationalen Roaming ist außerdem die Wahrscheinlichkeit niedrig, dass sich neben den drei Unternehmen, die gegenwärtig über bundesweite Zuteilungen von Frequenzen in anderen Bereichen verfügen (Telefónica Germany, Telekom Deutschland, Vodafone), ein Neueinsteiger an der Versteigerung beteiligen wird, der die Frequenzgebote in die Höhe treiben könnte. Schließlich sind die drei etablierten Netzbetreiber bereits gut mit Frequenzen ausgestattet. Wenn man vor diesem Hintergrund davon ausgeht, dass in der Auktion 2019 drei Bieter bereit sind, pro MHz höchstens die Hälfte des Mittelwertes der 2010 und 2015 realisierten Preise (= 50% von 15,5 Mio. Euro pro MHz) zu zahlen, dann darf der Bund aus der Versteigerung 2019 mit Erlösen in Höhe von maximal 3,3 Mrd. Euro rechnen.

sein werden. Folglich sind Vorschriften zum 5G-Einsatz für eine wirtschaftlich effiziente Verbesserung der Versorgungslage beim schnellen mobilen Internetzugang nicht jetzt, sondern allenfalls bei der voraussichtlich im Jahr 2024 anstehenden Versteigerung von 800 MHz-Flächenfrequenzen geboten. Die von der Behörde für das »Begleitpapier« zu den Frequenzvergaberegeln gewählte Überschrift »Bundesnetzagentur stärkt Deutschland als Leitmarkt für 5G« (Bundesnetzagentur 2018b, S. 1, kursive Hervorhebung nur hier) mag zwar öffentlichkeitswirksam sein. Sie gibt die Stoßrichtung der Auflagen für die Auktion 2019 aber nicht treffend wieder.

KEINE STRENGEN AUFLAGEN ZU KOOPERATIONEN MIT DIENSTEBIETERN UND ROAMING

Was Verpflichtungen der in Deutschland etablierten drei Mobilfunknetzbetreiber angeht, Diensteanbietern ohne eigenes Netz die Mitnutzung ihrer Funkkapazitäten und Neueinsteigern, die 2019 deutschlandweit verwertbare Frequenzen ersteigern, die Mitnutzung bestehender bundesweiter Netze (= lokales, regionales oder nationales Roaming) sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturelementen (z.B. Basisstationsstandorten) zu ermöglichen, haben sich die endgültigen Regeln gegenüber dem Konsultationsentwurf materiell nicht wesentlich verändert. Im September 2018 gab die Bundesnetzagentur vor, dass Inhaber früher erteilter Frequenznutzungsrechte auf Nachfrage »diskriminierungsfrei verhandeln sollen«. In der Endfassung der Auflagen wird vorgeschrieben, dass etablierte Mobilfunknetzbetreiber entsprechend »zu verhandeln haben« (Bundesnetzagentur 2018c, S. 2562) und dabei wiederum »diskriminierungsfrei [vorgehen] sollen« (S. 2562). Diese Umformulierungen verbessern die Verhandlungschancen von Diensteanbietern und Neueinsteigern mit Frequenzuteilungen nicht wirklich.

Auch der im Begleitpapier zu den endgültigen Vergaberegeln enthaltene Hinweis, dass »bei klaren Fällen von Diskriminierung ... die Bundesnetzagentur ihre gesetzlichen Möglichkeiten, Zwangs- und Bußgelder zu verhängen, ausschöpfen [wird]« (Bundesnetzagentur 2018b, S. 3), sollte nicht als Indiz dafür angesehen werden, dass Diensteanbieterverpflichtungen und Auflagen zu Roaming mit Neueinsteigern zu Lasten der drei vorhandenen Netzbetreiber gegenüber dem Entwurf vom September verschärft wurden. Die einschlägigen Sanktionsmöglichkeiten der Behörde auf Basis von § 149 Abs. 1 Nr. 12 und Abs. 2 Telekommunikationsgesetz (Geldbuße bis zu 100 000 Euro oder höhere Strafen, wenn der wirtschaftliche Vorteil aus einer Diskriminierung den genannten Betrag übersteigt) haben sich nämlich seit Bekanntgabe der Konsultationsfassung der Regeln nicht verändert.

Zwingende Verpflichtungen zur Kooperation mit netzbetreiberunabhängigen Diensteanbietern und

nationalem Roaming können zwar umso mehr zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität im deutschen Mobilfunkmarkt beitragen, je niedriger die jeweiligen Vorleistungspreise festgesetzt werden. Umgekehrt reduziert man aber mit solchen Verpflichtungen und niedrigen Preisen für die entsprechenden Vorleistungen auch die Anreize für die etablierten drei Anbieter Telekom Deutschland, Vodafone und Telefónica Germany in ihre Infrastruktur zu investieren. Deshalb ist der Ansatz der Bundesnetzagentur, die Zuteilungsinhaber zwar zu Verhandlungen mit Diensteanbietern und Neueinsteigern anzuhalten, aber auf »harte« Verpflichtungen zu Kooperationen mit Diensteanbietern und Roaming mit Neueinsteigern zu verzichten, nicht nur möglicherweise juristisch geboten, sondern höchstwahrscheinlich auch volkswirtschaftlich vertretbar.

FAZIT

In einer Gesamtschau lässt sich festhalten, dass die Bundesnetzagentur in ihrer Entscheidung vom 26. November 2018 mit den von ihr vorgenommenen Änderungen am Konsultationsentwurf vom September 2018 für die Frequenzauktionsregeln 2019 einerseits dem Druck aus dem politischen Raum, strengere Versorgungsaufgaben zu machen, in erheblichem Ausmaß nachgegeben hat. Durch die verschärften Nutzungsbedingungen hat sich der betriebswirtschaftliche Wert der Frequenzen für Bieter wesentlich verringert. Andererseits hat die Behörde diese Attraktivitätsbeeinträchtigung zweifelsohne klar erkannt. Sie reduziert nämlich die Mindestgebote für Frequenzblöcke (a) im Bereich 2 GHz um 93% auf 5 (bzw. 3,75) Mio. Euro für ab 2021 (2026) verfügbares Spektrum und (b) im Bereich 3,6 GHz um 80% auf 2 Mio. Euro für den ungepaarten 20 MHz-Block sowie um 94 % auf 1,7 Mio. Euro pro ungepaartem 10 MHz-Block. Damit wurde die Summe der Mindestgebote für die 41 angebotenen Blöcke von 1,101 Mrd. Euro um 91% auf 102,6 Mio. Euro zurückgenommen. Außerdem müssen die Preise für die vier Blöcke im Bereich 2 GHz, deren Laufzeit erst 2026 beginnt, nicht mehr spätestens 65 Bankarbeitstage nach Zuschlag, sondern erst zum 30. Juni 2024 bezahlt werden.

Angesichts der Kopplung von anspruchsvolleren Versorgungsaufgaben mit niedrigeren Mindestgeboten sowie von erweiterten Möglichkeiten zur Erfüllung von Verpflichtungen durch arbeitsteilige Kooperationen der Zuteilungsinhaber kann man der Bundesnetzagentur folgendes Zeugnis ausstellen: Dem Regulierer ist es weitgehend gelungen, bei der Überarbeitung des Konsultationsentwurfs der Regeln für die Frequenzauktion 2019 den divergierenden Interessen verschiedener Gruppen in ausgewogener Weise gerecht zu werden.

LITERATUR

Bünder, H. und T. Heeg (2018), »Im Wettrennen um 5G rücken die Bagger an«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. November, 22.

Bundesnetzagentur (2015), »Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 28. Januar 2015 zur Anordnung und Wahl des Verfahrens sowie über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz sowie weiterer Frequenzen im Bereich 1452–1492 MHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten; Entscheidung gemäß §§ 55 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 10, 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4 und Abs. 6, 132 Abs. 1 und Abs. 3 TKG (- Aktenzeichen: BK1-11/003 -)«, *Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* 18(3), 828–1086.

Bundesnetzagentur (2018a), »Konsultationsentwurf einer Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2GHz und 3,6GHz. (- Aktenzeichen: BK1-17/001 -)«, *Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* 21(19), 1702–1821.

Bundesnetzagentur (2018b), »Bundesnetzagentur stärkt Deutschland als Leitmarkt für 5G (Begleitpapier zur 123. Sitzung des Beirats am 26. November 2018)«, verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/Entscheidungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Bundesnetzagentur (2018c), »Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2GHz und 3,6GHz. (- Aktenzeichen: BK1-17/001 -)«, *Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* 21(23), 2551–2725.

CDU, CSU und SPD (2018), *Koalitionsvertrag (7. Februar 2018)*, verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Ericsson (2018), *Ericsson Mobility Report November 2018*, verfügbar unter: <https://www.ericsson.com/assets/local/mobility-report/documents/2018/ericsson-mobility-report-november2018.pdf>, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Gerpott, T.J. (2018), »Verlängerung statt Auktion von Frequenzen: Ein tauglicher Schritt auf dem Weg in die GigaBit-Gesellschaft?«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 6–9.

Neuerer, D. (2018), »Streit um Auflagen für 5G-Versteigerung – Ausbau bis ins kleinste Dorf«, *Handelsblatt online*, 25. November 2018, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/mobilfunkstandard-5g-streit-um-auflagen-fuer-5g-versteigerung-saarlands-wirtschaftsministerin-fordert-ausbau-bis-ins-kleinste-dorf/23679646.html>, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Point Topic (2012), *Broadband Coverage in Europe 2011*, verfügbar unter: <http://point-topic.com/wp-content/uploads/2012/12/Studyonbroadband-coverage-1.pdf>, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Point Topic (2018), *Broadband Coverage in Europe 2017*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52968, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Ruhle, E.-O. (2018), *Breitband und 5G-Infrastruktur und -Anwendungen: Die Rolle der Städte*, verfügbar unter: https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/staedtetag/2018/tagungsunterlagen/2018AK4_B_02_Breitband_und_5G-Infrastruktur_und_-anwendungen_Ernst-Olaf_Ruhle-final.pdf, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

VZBV (2018), *Vergabebedingungen der 5G-Auktion verbraucherfreundlich gestalten (12. Oktober 2018)*, verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/10/22/18-10-12_vzbv_stellungnahme_5g_frequenzvergabe.pdf, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

Lewe Bahnsen* und Bernd Raffelhüschen**

Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz¹

Deutlich höhere Mehrausgaben für die soziale Pflegeversicherung als im Gesetzesentwurf zum Pflegestärkungsgesetz II prognostiziert, zwingen die Bundesregierung kurzfristig zum Handeln. Zum 1. Januar 2019 ist der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung um 0,5 Prozentpunkte angehoben worden. Weiterhin offen sind Fragen zur langfristigen Finanzierbarkeit des Systems und zu den langfristigen Auswirkungen des Pflegestärkungsgesetzes II. Die Generationenbilanz der sozialen Pflegeversicherung offenbart eine intergenerative Lastenverschiebung in Richtung zukünftiger Generationen und ein Fehlen erheblicher Rückstellungen zur Deckung des kommenden Finanzierungsbedarfs. Weitere Beitragssatzerhöhungen sind dementsprechend nicht auszuschließen. Insgesamt geht das Pflegestärkungsgesetz II zu Lasten der finanziellen Nachhaltigkeit in der sozialen Pflegeversicherung. Auch das jüngste Nachjustieren des Beitragssatzes ändert daran wenig.

NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM

Die Umsetzung des Pflegestärkungsgesetzes II (PSG II) verursacht deutlich höhere Ausgaben für die soziale Pflegeversicherung (SPV) als erwartet. Berechnungen des Verbandes der Ersatzkassen e.V. (vdek) zufolge werden sich die Ausgaben der SPV im Jahr 2018 auf knapp 41 Mrd. Euro summieren (vgl. vdek 2018). Seit Einführung des Gesetzes hätten sich die Ausgaben dementsprechend um 10 Mrd. erhöht. Demnach könnte 2018 ein Defizit von gut 3,2 Mrd. Euro anfallen, und das nach dem bereits größten Defizit in der Geschichte der SPV von 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 (vgl. BMG 2018a). Angesichts dieser Entwicklung wird es zu einem weiteren Abschmelzen des Mittelbestandes der SPV kommen. Nicht zuletzt deshalb wurde die für 2019 beabsichtigte Beitragssatzerhöhung nun umgesetzt (vgl. Bundesregierung 2018). Und das obwohl im Rahmen des PSG II eine Beitragssatzstabilität bis 2022 postuliert wurde (vgl. BMG 2016). Diese kurzfristig notwendige Reaktion wirft erneut Fragen zur langfristigen und fundierten Ausgestaltung der bisherigen Reformmaßnahmen in der SPV auf.

In den vergangenen 20 Jahren wurden Reformen auf den Weg gebracht, bei denen der Fokus vorrangig

auf der Ausgabenseite lag. Dabei wurden Leistungsausweitungen in der Regel von Beitragssatzerhöhungen flankiert, das Entstehen temporärer Defizite konnte jedoch auch in der Vergangenheit nicht verhindert werden. Zwar sind die bisherigen Reformen ein Indiz dafür, dass ein genereller Reformwille vorhanden ist, die Vielzahl bescheinigt allerdings einen Mangel an langfristiger Ausgestaltung. Auch deshalb wird seit Einführung der SPV eine anhaltende politische Debatte darüber geführt, wie das System weiter reformiert werden kann – insbesondere im Hinblick auf die fortschreitende demographische Alterung. In dieser Debatte wird angebotsseitig darüber diskutiert, wie ein angemessenes Niveau und eine angemessene Qualität in der Versorgung sichergestellt werden können. Nachfrageseitig werden die Generosität und die Finanzierung der Leistungen thematisiert. Bisherige Reformen konnten diese Debatte offensichtlich nicht zum Erliegen bringen und keine langfristigen Lösungen liefern. Auch mit der letzten Reform wurden in dieser Richtung nur partiell Fortschritte erzielt. Und das obwohl die drei Pflegestärkungsgesetze die bisher größte Reform der SPV seit ihrer Einführung im Jahr 1995 darstellen.² Im Zuge des 2016 in Kraft getretenen PSG II greifen seit dem 1. Januar 2017 grundlegende Veränderungen in der SPV. Kern des Gesetzes

* Lewe Bahnsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie am Forschungszentrum Generationenverträge.

** Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bergen. Er ist Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge.

¹ Für wertvolle Hinweise danken die Autoren Gerrit Manthei und Stefan Seuffert.

² Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Auswirkungen des zweiten Pflegestärkungsgesetzes. Die Änderungen durch das erste Pflegestärkungsgesetz sind in den Ergebnissen bereits enthalten, insbesondere also die Leistungsausweitungen und die Einrichtung des Pflegevorsorgefonds. Das dritte Pflegestärkungsgesetz wird im Folgenden nicht diskutiert. Dieses hat das Ziel, die Rolle der Kommunen in den Bereichen der Pflegeberatung und des Pflegeangebots zu stärken sowie den Schutz vor Abrechnungsbetrug zu verbessern.

ist der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff und das damit verbundene neue Begutachtungsverfahren zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit. Durch dieses werden körperliche, geistige und psychische Beeinträchtigungen gleichwertig berücksichtigt und somit ein gleichberechtigter sowie verbesserter Zugang zu den Leistungen der SPV geschaffen. Dieser ließ entsprechend die Zahl der Leistungsempfänger von 2,75 Mio. Ende 2016 auf 3,30 Mio. Ende 2017 ansteigen (vgl. BMG 2018b). Des Weiteren erfolgt die Einstufung nicht mehr in drei Pflegestufen, sondern in fünf Pflegegrade. Neben dem verbesserten Zugang auf der einen Seite wurde auf der anderen Seite das Leistungs-niveau durch höhere Leistungsbeträge ausgebaut. Bereits im Vorfeld hatte sich der Gesetzgeber für eine pauschale Überleitung entschieden, um den Systemübergang zu erleichtern und eine Neubegutachtung der bestehenden Leistungsempfänger zu vermeiden. Diese Pauschalregelung sah vor, dass zum 1. Januar 2017 alle bisherigen Leistungsempfänger innerhalb der neuen Pflegegrade um ein oder zwei Ebenen höher eingestuft werden als innerhalb der bisherigen Pflegestufen. Zur Finanzierung der Verbesserungen und des Bestandsschutzes wurde der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte angehoben.³ Im Vergleich zu 2016 führte dies 2017 zu Mehreinnahmen von 4,1 Mrd. Euro. Demgegenüber standen allerdings Mehrausgaben von 7,5 Mrd. Euro (vgl. BMG 2018a). Das Ergebnis war das angesprochene historische Defizit von 2,4 Mrd. Euro. Steigt das Defizit, wie vom vdek berechnet, weiter an, wird der Mittelbestand der SPV innerhalb weniger Jahre abgebaut sein. Um dieser Entwicklung zuvorzukommen, wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte angehoben. Dem Gesetzentwurf zufolge werden durch diese Anhebung jährliche Mehreinnahmen von 7,6 Mrd. Euro generiert.

Das Nachjustieren der Bundesregierung zeigt einmal mehr den kurzfristigen Charakter des PSG II und offenbart die Notwendigkeit eines langfristigen Ansatzes. Die Planung, den Beitragssatz nach 2019 lediglich bis 2022 stabil zu halten, ist ein weiteres Indiz für die Kurzsichtigkeit der Entscheidungsträger. Die nächste Reform dürfte also nur eine Frage der Zeit sein. Entscheidende Fragen zur langfristigen Finanzierbarkeit der SPV und zu den Auswirkungen des PSG II blieben bisher außen vor und sollen in diesem Beitrag beantwortet werden. Grundlegend mit Blick auf das PSG II ist zum einen, wie sehr die neue Generosität der SPV zusätzlich finanziellen Druck auf das System erzeugt, und zum anderen, ob und welche Be- bzw. Entlastungen die Reform für lebende und zukünftige Generationen mit sich bringt. Das unerwartete Defizit ist ein erneuter Hinweis darauf, dass die SPV eines langfristigen und nachhaltigen Konzeptes bedarf. Gerade aufgrund der Tatsache, dass die

³ Im Text wird lediglich Bezug auf den Beitragssatz für Personen mit Kindern genommen. Der erhöhte Beitragssatz für Kinderlose wird dabei aber implizit mit berücksichtigt.

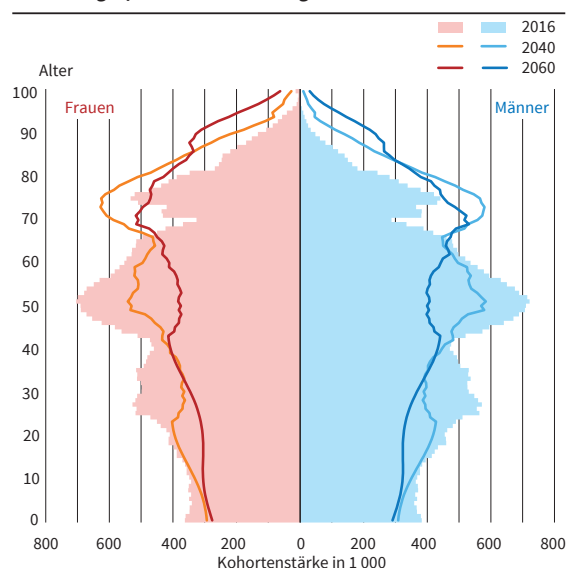
Nachhaltigkeit eng mit den Konsequenzen der demographischen Alterung verbunden ist, die die Zweige der Sozialversicherung zunehmend spüren werden.

DAS NACHHALTIGKEITSPROBLEM DER SPV

Die reforminduzierte Generosität lässt das Defizit alles andere als überraschend erscheinen. Auch wenn das Problem kurzfristig mit der Beitragssatzanpassung behoben werden kann, wird die Zukunft weitere Herausforderungen für die SPV bereithalten. Diverse Arbeiten haben gezeigt, dass die SPV langfristig, aufgrund der demographischen Entwicklung, nicht nachhaltig finanziert ist (vgl. Bahnsen et al. 2018; Fetzer et al. 2002; Häcker et al. 2011; Häcker und Raffelhüschen 2004). Dabei sollte zunächst geklärt werden, was unter Nachhaltigkeit verstanden werden soll. Ein Haushalt, im Speziellen der Haushalt der SPV, kann als nachhaltig finanziert bezeichnet werden, wenn die Summe aus expliziten und impliziten Schulden gleich null ist. In diesem Fall könnte die SPV unter herrschenden Rahmenbedingungen ohne Probleme »bis in alle Ewigkeit« fortbestehen. Unter den expliziten Schulden werden alle verbrieften Forderungen an die SPV im jeweils aktuellen (Basis-)Jahr subsumiert. Die impliziten Schulden ergeben sich aus den zukünftigen Leistungsversprechen der SPV, für die bei Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes keine oder nur unzureichende Rückstellungen gebildet wurden. Woraus genau die implizite Verschuldung resultiert, lässt sich im Grunde mit der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung erläutern, die in Abbildung 1 illustriert ist.⁴

⁴ Die Annahmen dieser Bevölkerungsprojektion basieren auf der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (vgl. Destatis 2015), beziehen sich jedoch auf aktuelle Daten.

Abb. 1
Die demographische Entwicklung 2016–2060



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Die Rahmenbedingungen der fortschreitenden demographischen Alterung sind schon seit Längerem bekannt. Das Wachstum des Anteils der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter wird in den kommenden Jahrzehnten deutlich sichtbar sein (vgl. OECD 2017). Durch die Kombination aus niedriger Fertilität und steigender Lebenserwartung ergibt sich ein doppelter Alterungsprozess, der zu einem erheblichen Anstieg des Altenquotienten führt. Betrug dieser im Jahr 2016 noch 35, wird er im Jahr 2040 auf 61 ansteigen – durch wesentlichen Einfluss der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge. Insbesondere in den 2030er Jahren wird sich der Anstieg des Altenquotienten beschleunigen. Zwar stabilisiert sich die Entwicklung danach wieder etwas, im Jahr 2060 würden dennoch 70 Menschen im Rentenalter (65 Jahre und älter) auf 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre) kommen. Der Altenquotient wird sich dementsprechend in den nächsten 50 Jahren verdoppeln. Im Ergebnis bedeutet dies gleichzeitig ein Sinken der durchschnittlichen Beitragseinnahmen und ein Ansteigen der durchschnittlichen Leistungsausgaben je Mitglied der SPV. Ersteres ist darauf zurückzuführen, dass die Beitragszahlungen eines Rentners im Schnitt geringer sind als die eines Erwerbstätigen. Letzteres resultiert wesentlich aus einer höheren Anzahl an älteren Menschen, verbunden mit einer höheren Anzahl an Pflegebedürftigen. Zwar kann diese Entwicklung zum Teil durch eine verbesserte Gesundheit im Alter etwas abgemildert werden, die Bevölkerungsalterung ist dennoch ein signifikanter Treiber der Pflegebedürftigkeit. Die gegenwärtige Situation ist hingegen noch recht komfortabel. Eine große Anzahl Beitragszahler muss vergleichsweise wenige Pflegebedürftige versorgen. In der Übergangszeit bis 2060 werden allerdings auch die kohortenstarken Babyboomer-Jahrgänge die pflegerelevanten Alterskohorten erreichen, so dass sich dieses Verhältnis stark verändern wird. Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus und Beitragssatzes führen diese Entwicklungen zwangsläufig zu defizitären Finanzen und einer steigenden impliziten Verschuldung in der SPV. Um die Leistungsversprechen zu erfüllen und langfristig Defizite zu vermeiden, müssten sich zukünftige Generationen auf erhebliche Mehrbelastungen einstellen. Auch eine gezielte Zuwanderung und eine höhere Geburtenziffer können das bereits vorhandene Ungleichgewicht zwischen den Generationen nicht ausgleichen. Es bleibt festzuhalten, dass die SPV in ihrer heute ausgestalteten Form

angesichts der demographischen Probleme nicht nachhaltig finanziert ist und ohne entsprechende Reformen auch zukünftig nicht nachhaltig finanzierbar sein wird.

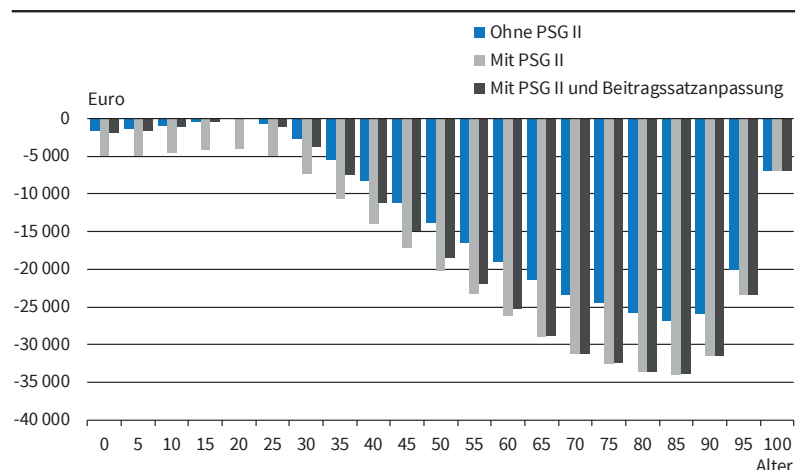
DIE AUSWIRKUNGEN DES PSG II AUF DIE NACHHALTIGKEIT DER SPV

Um den Abstand vom Zustand der Nachhaltigkeit in der SPV und damit das Ausmaß der Belastung, die zukünftigen Generationen aufgebürdet wird, sowie die Auswirkungen des PSG II zu beziffern, bedient sich der Beitrag im Folgenden der Methode der Generationenbilanzierung.⁵ Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich im Grunde um die Berechnung eines statistischen Maßes für die Nachhaltigkeit eines Haushalts oder von Reformmaßnahmen. Zu diesem Zweck werden alle zukünftigen Beitragszahlungen der heute lebenden Generationen an die SPV mit allen zukünftigen Leistungen dieser Generationen aus der SPV saldiert, um so die entsprechenden Nettobeitragszahlungen abschätzen zu können. Die SPV wäre nur dann nachhaltig finanziert, wenn sich die gegebenen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen auch für zukünftige Generationen fortführen lassen. Für diese werden entsprechende Nettobeitragszahlungen über den gesamten Lebenszyklus im jeweiligen Barwert berücksichtigt. Im Zustand der Nachhaltigkeit kommt es zu keiner Lastenverschiebung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. Die Berechnungsgrundlage der Generationenbilanz bilden eine Bevölkerungsprojektion, Einnahmen und Ausgaben der SPV, sowie alters- und geschlechtsspezifische Mikroprofile.

Ob eine intergenerative Lastenverschiebung in der SPV stattfindet und in welchem Ausmaß die Generationen durch das PSG II be- oder entlastet werden,

⁵ Entwickelt von Auerbach et al. (1991; 1992; 1994), basiert die vorliegende empirische Umsetzung auf den Arbeiten von Bahnsen et al. (2018), Bonin (2001) und Raffelhüschen (1999). Unterstellt werden ein jährlicher Realzins von 3% und ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,5%, das Basisjahr ist 2016.

Abb. 2
Generationenbilanz der SPV



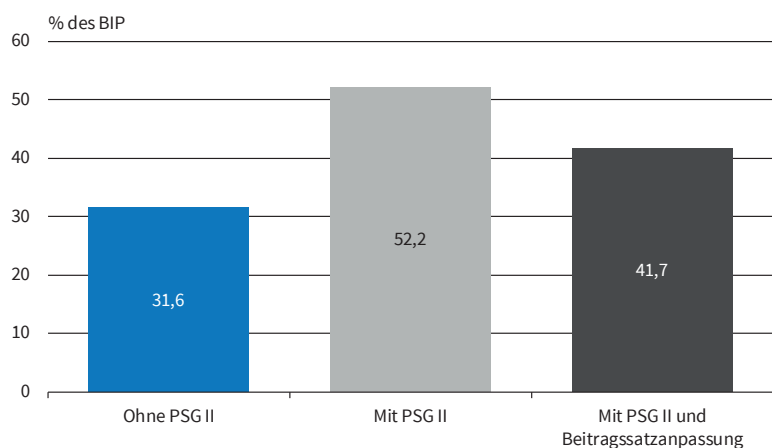
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

lässt sich durch die Betrachtung der Generationenkonten aller lebenden Durchschnittsindividuen verdeutlichen. Das Generationenkonto eines repräsentativen Durchschnittsindividuums errechnet sich aus der Addition des Barwertes aller Einzahlungen über den restlichen Lebenszyklus, abzüglich des Barwertes aller statistisch erwarteten Leistungsansprüche. Die Berechnung aller Generationenkonten für jeden einzelnen heute lebenden Jahrgang offenbart ein klares Bild, wie in Abbildung 2 dargestellt.

Der Blick auf die Generationenbilanz zeigt, dass schon ohne das PSG II alle lebenden Generationen Nettoleistungsempfänger sind und kein Durchschnittsindividuum existiert, das den Barwert der voraussichtlichen Leistungen durch Beiträge bezahlt. Selbst die Kohorte der 19-Jährigen kommt mit 120 Euro an Nettoleistungen über den verbleibenden Lebenszyklus nicht durch ausreichende Beitragszahlungen dafür auf. Mit dem PSG II hat sich diese Situation noch weiter verschärft. In ihrer jetzigen Ausgestaltung gibt es unter den lebenden Generationen weiterhin keine einzige, die mit ihren Beiträgen über die verbleibende Lebenszeit den zu erwartenden Leistungsstrom der SPV deckt. So bekommt ein im Basisjahr 83-jähriges Individuum Nettoleistungen in Höhe von gut 34 000 Euro über seinen verbleibenden Lebenszyklus. Es ist offensichtlich, dass der Effekt aus der Leistungsausweitung den Effekt aus den zusätzlichen Einnahmen durch die Beitragssatzerhöhung im Vergleich deutlich überwiegt. Ähnlich wie bei der Einführung der SPV im Jahr 1995 generiert die Reform erhebliche Einführungsgewinne, insbesondere für die Individuen, die bereits pflegebedürftig sind oder es in naher Zukunft werden. Das mit dieser Generosität verbundene Defizit in der SPV hat die Bundesregierung veranlasst, das PSG II auf der Einnahmenseite nachzujustieren. Die Beitragssatzanpassung zum 1. Januar 2019 dämpft die über den Lebenszyklus empfangenen Nettoleistungen insbesondere für die erwerbstätigen Generationen erheblich. Sie bleiben dennoch höher als vor dem PSG II, so dass sich die Situation für alle lebenden Generationen nach wie vor verbessert hat – auf Kosten der nachfolgenden Generationen. Für Individuen in den pflegerelevanten Alterskohorten ändert sich durch die Beitragssatzanpassung fast nichts. Sie profitieren weiterhin von den Einführungsgewinnen der Reform. Die Generationenbilanz macht deutlich, dass im Rahmen der SPV kaum von einem Generationenvertrag gesprochen werden kann, sondern die lang-

Abb. 3
Nachhaltigkeitslücken in der SPV



Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

fristige Finanzierung allein an zukünftige Generationen weitergereicht wird.

Was zukünftigen Generationen aufgebürdet wird, lässt sich anhand eines passenden Indikators zeigen. Werden die mit der Kohortenstärke gewichteten Generationenkonten aller lebenden und zukünftigen Generationen summiert, ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke. Auf diese Weise lassen sich die erwähnten impliziten Zahlungsverpflichtungen erfassen, die im Rahmen der Umlagefinanzierung der SPV entstehen und damit das Ausmaß der Belastungen, die den zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. In einem nachhaltigen System reichen die Nettobeitragszahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um bestehende und zukünftige Leistungsausgaben zu decken. Die Nachhaltigkeitslücke beträgt dann null. Sie bildet also, als Indikator der tatsächlichen Verschuldung, alle ausgewiesenen Schulden und schwebenden Ansprüche an die SPV ab. Die entsprechenden Nachhaltigkeitslücken sind in Abbildung 3 dargestellt.

Auch ohne das PSG II sieht sich die SPV bereits mit einer Nachhaltigkeitslücke von 31,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) konfrontiert. Bei dauerhaft konstantem Beitragssatz von 2,35% wären vor der Reform Rückstellungen in dieser Höhe notwendig gewesen, um die SPV langfristig auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen und zugesicherte Leistungsversprechen garantieren zu können.

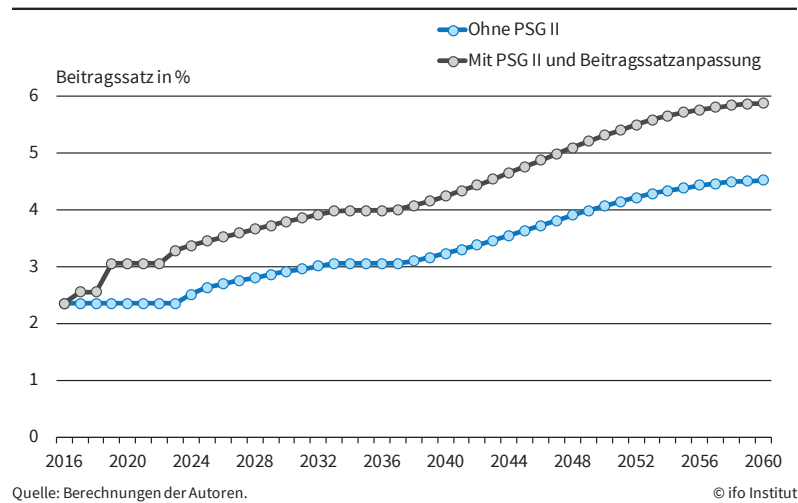
Nicht nur kurzfristig, sondern auch in der langen Frist wirkt sich das PSG II auf die Finanzen der SPV aus. Durch die Reform steigt die Nachhaltigkeitslücke auf 52,2% des BIP. Zum einen aufgrund der allgemein höheren Leistungsbeträge und zum anderen aufgrund der neuen Pflegegradstruktur inklusive eines erweiterten Kreises an Leistungsberechtigten kommt es zu erheblichen Mehrausgaben. Die resultierenden langfristigen Kosten der Reform betragen 20,6% des BIP und führen zu einer weiteren

Verschlechterung der Nachhaltigkeit in der SPV.⁶ Das nachträgliche Gegenfinanzieren der Bundesregierung verbessert zwar die langfristige Situation, dennoch bleibt eine höhere Nachhaltigkeitslücke als vor dem PSG II bestehen. Mit 41,7% des BIP ist diese um 10,1 Prozentpunkte höher als vor der Reform. Auch im Verbund mit der Beitragssatzanpassung ist das PSG II folglich nicht von nachhaltiger Natur.

Da die Ausgaben der SPV gemäß Gesetz (§ 54 SGB XI) durch Beiträge der Mitglieder und Arbeitgeber finanziert werden, ist eine kurzfristige Möglichkeit zur Reaktion auf die Situation, wie geschehen, die Erhöhung des Beitragssatzes. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auf dieses Mittel schon des Öfteren zurückgegriffen wurde – in jüngster Vergangenheit mit erhöhter Frequenz. Während die Jahre von 1996 bis 2012 von einem moderaten Beitragssatzanstieg um 0,5 Prozentpunkte begleitet wurden, stieg der Beitragssatz allein zwischen 2015 und 2017 um weitere 0,5 Prozentpunkte. Mit der Anpassung 2019 ist der Beitragssatz nun innerhalb von vier Jahren um fast 50% angestiegen. Da es wohl alles andere als unwahrscheinlich sein dürfte, dass die Politik zukünftig auf Beitragssatzerhöhungen zurückgreift, lohnt sich ein Blick auf die zukünftig notwendige Beitragssatzentwicklung. Für die Projektion der Beitragssatzentwicklung wird angenommen, dass Defizite zunächst durch den noch vorhandenen Mittelbestand der SPV und danach durch laufende Anpassungen des Beitragssatzes gedeckt werden. Abbildung 4 illustriert diese Beitragssatzentwicklung für den Zeitraum von 2016 bis 2060.

Vor der Reform hätte der Mittelbestand der SPV ausgereicht, um den Beitragssatz bis 2023 stabil bei 2,35% zu halten. In der Folge wäre der Beitragssatz bis 2035, dem Jahr des Einsetzens des Pflegevorsorgefonds, auf 3,05% gestiegen. Dieser hätte für eine Stabilität bis einschließlich 2037 gesorgt.⁷ Danach wäre der Beitragssatz weiter stetig bis auf ein Niveau von 4,52% im Jahr 2060 angestiegen. Bereits ohne

Abb. 4
Beitragssatzentwicklung in der SPV



das PSG II wären also erhebliche Beitragssatzsteigerungen notwendig gewesen, um die SPV vor Defiziten zu bewahren.

Aufgrund der reforminduzierten Mehrausgaben durch das PSG II ändert sich die skizzierte Entwicklung erheblich. Nach den Anpassungen 2017 und 2019 auf 3,05% kann dieses Niveau, wie angekündigt, bis 2022 konstant gehalten werden. Bis zum Einsetzen des Pflegevorsorgefonds steigt der Beitragssatz auf 3,98%, der dann bis einschließlich 2036 stabil bleibt. Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis 2060 auf 5,87% an.⁸

Ob die politische Durchsetzung von Beitragssätzen in diesen Sphären realisierbar ist, hängt zum einen von der gesellschaftlichen Akzeptanz und der jeweiligen wirtschaftlichen Situation ab. Zum anderen wird auch die Entwicklung in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung eine Rolle spielen. Beide werden ähnlich wie die SPV durch die demographische Alterung zunehmend finanziellen Druck zu spüren bekommen. Zusammen nehmen diese drei Zweige bereits heute 36,75% des Arbeitsentgelts ein.⁹ Ein demographisch bedingter Anstieg um weitere 20 Prozentpunkte in den kommenden 40 Jahren wäre wohl, bei Beibehaltung des heutigen Leistungsniveaus, notwendig (vgl. Breyer 2016). Das Ziel, die Sozialabgaben auf einem Niveau von 40% zu stabilisieren (vgl. CDU/CSU/SPD 2018), dürfte damit in weite Ferne rücken.

MEHR NACHHALTIGKEIT DURCH KARENZZEITEN?

Mit den Pflegestärkungsgesetzen hat die Bundesregierung nicht nur die größte Reform der SPV seit ihrer Einführung auf den Weg gebracht, sondern

⁶ Die Nachhaltigkeitslücke in der SPV hängt stark davon ab, in wie fern die Leistungen dynamisiert werden. Eine Dynamisierung von Leistungen ist in der Analyse nicht berücksichtigt. Zusätzlich wird angenommen, dass die Preise im Gesundheitswesen der allgemeinen Preisentwicklung folgen. Ein Kostendruck aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts bleibt ebenfalls unberücksichtigt.

⁷ Bereits bei seiner Einführung wurde der Pflegevorsorgefonds kritisiert und seine Stabilisierungsfunktion als zu begrenzt angesehen (vgl. Bowles und Greiner 2015). Erheblich fundamentaler als diese ökonomische ist jedoch die polit-ökonomische Kritik. Ein Kapitalstock weckt stets (finanz-)politische Begehrlichkeiten. Je nach Gelegenheit könnte das angesparte Fondsvermögen für andere Zwecke verwendet werden. Einer dieser Zwecke wäre die jüngst diskutierte Umwandlung in einen Pflegepersonalfonds.

⁸ Zu erwähnen ist, dass es sich bei der Berechnung um ein rein demographisches Szenario handelt. Dieses reflektiert folglich eher eine optimistische Untergrenze der möglichen Beitragssatzentwicklung.

⁹ Diesem Anteil liegen ein durchschnittlicher Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung von 1,0% und der SPV-Beitragssatz von 2,55% ohne Beitragszuschlag für Kinderlose zugrunde.

auch die teuerste. Mag die Leistungsausweitung und die Integration von Menschen mit körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen aus Sicht der Pflegebedürftigen sinnvoll und längst überfällig gewesen sein, so entfernt sich die SPV mit dem PSG II noch weiter vom Zustand der Nachhaltigkeit. Die ungeplante Kostenentwicklung ist nicht nur Ausdruck einer alternden Gesellschaft, sondern auch einer politischen Generosität, der es an ausreichender ökonomischer Fundierung fehlt. Unter Hermann Gröhe wurde der Beitragssatz zur SPV bereits dreimal erhöht und eine Beitragssatzstabilität bis 2022 postuliert. Sein Nachfolger Jens Spahn war aufgrund der Fehlkalkulation nun gezwungen, bereits 2019 einzugreifen. Die Beitragssatzanpassung soll dabei zum einen das entstandene Defizit in der SPV ausgleichen und zum anderen für Verbesserungen beim Pflegepersonal genutzt werden. Mit dem Gesetz wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 2019 auf 3,05% angehoben und erneut eine Beitragssatzstabilität bis 2022 versprochen. Von einer langfristigen oder gar nachhaltigen Reformmaßnahme kann allerdings bei diesem begrenzten Zeithorizont nicht die Rede sein.

Die Analyse offenbart die langfristigen Herausforderungen, die sich insbesondere im Zuge der demographischen Alterung ergeben. Die Reform bevorteilt nicht nur die Lebenden zu Lasten der zukünftigen Generationen, sondern schüttet zudem großzügig Einführungsgewinne aus. Dementsprechend ist die bereits zuvor hohe implizite Verschuldung noch einmal angestiegen, was die Notwendigkeit von Rückstellungen für gemachte Leistungsversprechen verdeutlicht. Darüber hinaus wird die SPV, trotz Beitragssatzanpassung 2019, spätestens in den 2020er Jahren wieder finanziell unter Druck geraten. Es stellt sich die Frage, wie die SPV langfristig und nachhaltig fortbestehen soll, gegeben der schon kurzfristigen Problematik und des immer länger werdenden demographischen Hebels.

Grundsätzlich existiert eine Vielzahl an Maßnahmen, die der Defizitproblematik in der SPV entgegenwirken könnten. Die offensichtlichste Maßnahme ist eine (weitere) Anhebung des Beitragssatzes, um zusätzliche finanzielle Ressourcen zu generieren. Da mit dem zukünftigen Rückgang des Anteils jüngerer Menschen auch die durchschnittlichen Beitragseinnahmen zurückgehen, würde eine ausschließliche Finanzierung der zukünftigen Defizite durch höhere Beiträge jedoch zu erheblichen Zusatzlasten führen. Der Spielraum für Beitragssatzsteigerungen ist begrenzt, auch im Hinblick auf die 40%-Marke. Ein Instrument, um nachhaltig finanziellen Druck von der SPV zu nehmen und dabei die intergenerative Lastenverschiebung zu reduzieren, ist die Karenzzeit. Mittels eines solchen Zeitraums, in dem zu Beginn der Pflegebedürftigkeit kein Leistungsanspruch aus der SPV besteht, könnte sich die SPV auf jene Pflegefälle konzentrieren, die auf-

grund einer langen Pflegebedürftigkeit sehr hohe Kosten tragen müssen. Das Risiko einer kurzfristigen Pflegebedürftigkeit wäre der Eigenverantwortung übertragen, so wie vor Einführung der SPV im Jahr 1995 das Risiko zur Gänze in der Eigenverantwortlichkeit stand. Hiermit ließen sich das Wachstum der Pflegeausgaben und damit verbundene Beitragssatzerhöhungen eindämmen. In der Vergangenheit wären Karenzzeiten von ein bis drei Jahren in der Lage gewesen, die implizite Verschuldung um 30% bis 85% zu reduzieren.¹⁰ Auch politökonomisch liegt dem Vorschlag der partiellen Reprivatisierung ein enormer Vorteil zugrunde: Das Akzeptanzproblem, das zukünftige Beitragszahler mit der SPV haben werden, dürfte deutlich niedriger ausfallen.

Insgesamt führt das PSG II zu einer Verstärkung der schon im Vorfeld bestehenden Ungleichbehandlung zwischen den Generationen. Im Zuge des darin liegenden Geschenks an die älteren Generationen ist die ohnehin hohe implizite Verschuldung weiter angestiegen. Was als gut gemeinte Reform anfang, entpuppt sich unter Nachhaltigkeitsaspekten als erneuter Rückschritt.

LITERATUR

- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting«, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1992), »Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving«, *Scandinavian Journal of Economics* 94(2), 303–318.
- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1994), »Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy«, *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 73–94.
- Bahnsen, L., S. Fetzter, F. Franke und C. Hagist (2018), »Gone with the Windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its Intergenerational Implications«, WHU Working Paper Series – Economics Group, Nr. 18-05.
- BMG (2016), *Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- BMG (2018a), *Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung*, Berlin.
- BMG (2018b), *Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung*, Berlin.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Springer, Berlin.
- Bowles, D. und W. Greiner (2015), »Kollektiv-ergänzende Kapitaldeckung in der sozialen Pflegeversicherung – Wirkungen des Pflegevorsorgefonds auf die Beitragssatzentwicklung«, *Zeitschrift für Sozialreform* 61(2), 199–224.
- Breyer, F. (2016), »Die Zukunft der Pflegeversicherung in Deutschland: Umlage und Kapitaldeckung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 105(5), 445–461.
- Bundesregierung (2018), *Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Beitragssatzanpassung*, Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode*, Berlin.
- Destatis (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Fetzter, S., S. Moog und B. Raffelhüschen (2002), »Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 91(3), 279–302.

¹⁰ Die Effekte einer Karenzzeit in der SPV werden in Häcker et al. (2011) ausführlich diskutiert.

Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011), »Pflegerreform 2010: Karenzzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 100(3), 347–367.

Häcker, J. und B. Raffelhüschen (2004), »Denn sie wussten, was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung«, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73(1), 158–174.

OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.

Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method, Data and Limitations«, *European Economy Reports and Studies* 6, 17–28.

vdek (2018), »Pflegeversicherung teurer als erwartet«, *ersatzkasse magazin* (7./8.).

ifo Branchen-Dialog 2018

Am 7. November 2018 fand der 18. ifo Branchen-Dialog statt. Rund 200 Teilnehmer aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik diskutierten aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in Industrie, Handel, Bauwirtschaft und Dienstleistungen. Neben Branchenprognosen zu den einzelnen Wirtschaftssektoren standen die Themen (digitale) Transformation von Herstellern zu Dienstleistern, die Herausforderungen der Handelslogistik in einem digitalen Umfeld, Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft sowie die Rolle von Dienstleistungen im globalen Wettbewerb im Blickpunkt des diesjährigen Branchen-Dialogs. Veranstaltet wird die Tagung vom ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, unterstützt vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (ehemals Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Energie und Technologie). Der nächste ifo Branchen-Dialog findet am 6. November 2019 statt.

Julia Schrickler

Zum Auftakt der Veranstaltung begrüßte **Dr. Eberhard Sasse**, Präsident der IHK für München und Oberbayern, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Anlässlich des 175-jährigen Jubiläum der IHKs in Bayern eröffnete er seine Begrüßungsrede mit einem kurzen historischen Exkurs über die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Binnenmarkt in Deutschland vor 185 Jahren – angefangen mit dem Zusammenschluss zu einem gesamtdeutschen Zollverein sowie der zehn Jahre darauf folgenden Etablierung von Handelskammern als Fundament für die Industrialisierung Deutschlands. Die aktuellen Tendenzen, die oft von kleinstaatlichem Denken geprägt sind und multilateralen Ansätzen oftmals eine Absage erteilen, gefährdeten heute diese Errungenschaften. Dazu kommt, Sasse zufolge, dass die im achten Jahr in Folge überaus gute Stimmung in der bayerischen Wirtschaft sowie die daraus resultierenden steigenden Löhne, niedrige Arbeitslosigkeit und sprudelnden Steuereinnahmen zu einer gewissen Sättigung beim Thema Wirtschaft – sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch bei den Wählern, wie sich in der Landtagswahl in Bayern gezeigt hatte – beigetragen haben. Angesichts der fragiler werdenden Rahmenbedingungen und sich abzeichnender Probleme für den bayerischen Wirtschaftsstandort wie z.B. dem Fachkräftemangel, einer schwächelnden (Binnen-) Nachfrage, schwieriger werdende Exportgeschäfte

und politische Unsicherheiten, die zu Investitionszurückhaltung auf Unternehmensseite führen, forderte Sasse die Politik zu politischer Stabilität und einer vernünftigen und weitsichtigen Standortpolitik auf. Die Aufgabe der IHK sei es dabei, die Themen Wachstum und wirtschaftliche Stabilität in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Diskurses zu stellen. Mit einem Dank für sein Engagement übergab er das Wort an den ehemaligen Bayerischen Staatsminister für Wirtschaft, Energie und Technologie Franz Josef Pschierer.

In seinem Grußwort würdigte **Franz Josef Pschierer** zunächst den ifo Branchen-Dialog als wichtige Plattform zum Austausch von Experten aus Forschung, Unternehmen, Verbänden und Politik untereinander und über aktuelle Trends und Herausforderungen der Wirtschaft. Außerdem betonte er die Bedeutung der Wirtschaft für alle Bereiche – von der Bedeutung für den Wirtschaftsstandort und für die Unternehmen bis hin zu ihrer entscheidenden Rolle für zukunftsfähige Arbeitsplätze, sichere Einkommen, einen solide finanzierten Sozialstaat sowie für Spielräume für Investitionen in Bildung und Infrastruktur – und die damit einhergehende Bedeutung des Wirtschaftsministeriums. Zwar gehe es der bayerischen Wirtschaft ausgesprochen gut, was auch dazu geführt hätte, dass dieses Thema bei den Wählern und den Parteien im Landtagswahlkampf an Bedeutung verloren habe, man dürfe die gute Lage aber nicht für selbstverständlich nehmen und müsse weiter an den Herausforderungen der Zukunft arbeiten.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts

Hier nannte er insbesondere den wachsenden Protektionismus sowie den Handelsstreit zwischen den USA und China und die Brexit-Verhandlungen. Was die Herausforderungen, die die bayerische Staatsregierung direkt beeinflussen könne, betreffe, nannte er einige Meilensteine, wie den Masterplan »Bayern Digital II«, den Digitalbonus für Unternehmen bis 2023 und das Programm »Handwerk innovativ«, die das Wirtschaftsministerium bereits angestoßen hat. Zum Abschluss seiner Rede richtete Staatsminister Pschierer noch einen Appell an die Bundesregierung, ihre Bemühungen, den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiv zu gestalten, noch zu verstärken und insbesondere das Themen Unternehmensbesteuerung anzugehen.

Daran schloss sich der Auftaktvortrag des ifo-Präsidenten **Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest** an, der sich mit der deutschen Wirtschaft, ihrer konjunkturellen Lage und dem wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf befasste. Zunächst einmal ging Fuest jedoch auf die Ergebnisse der Halbzeitwahlen in den USA ein, die am Vortag stattgefunden hatten. Aus den Ergebnissen, nach denen die demokratische Partei die Mehrheit im Repräsentantenhaus, nicht aber im Senat zurückgewinnen konnte, folgerte Fuest, dass dies keine Abstimmung gegen Trump gewesen sei und er ganz im Gegenteil doch erheblichen Rückhalt bei den Wählern in den USA hätte. Ob sich dieser Erfolg in einer weniger aggressiven Handelspolitik, wie viele nun hofften, niederschläge, bezweifelte Fuest jedoch. Vielmehr vermutete er, dass sich die Lage eher weiter verschlechtern wird, da die Trump-Administration durch die neuen Mehrheitsverhältnisse im Repräsentantenhaus unter massiven Druck geraten dürfte, insbesondere bei den Themen Staatshaushalt und Steuersenkungen. Um von den innenpolitischen Konflikten abzulenken, schien Fuest eine noch rigorosere Haltung in der Handelspolitik wahrscheinlich.

Im Folgenden ging Fuest zunächst auf die aktuelle Konjunkturentwicklung in USA und weltweit sowie in der EU und in Deutschland ein. Zusammenfassend führte Fuest aus, dass sich die Weltwirtschaft aktuell in einer heiklen Phase befindet. Die großen finanz- und wirtschaftspolitischen Fehler würden, Fuest zufolge, in Zeiten des wirtschaftlichen Booms gemacht, wenn

es zwar Spielraum gäbe, aber andere Themen auf der Agenda von Politik und Wählern stünden. Der aktuelle Boom in USA, der durch die Steuerreform von Trump befeuert wurde, dürfte sich spätestens 2021/22 als Strohfeuer erweisen, danach wird es zu einer Abkühlung der Wirtschaft kommen. Auch in der EU sowie hierzulande nähert sich die Wirtschaft – obgleich aktuell noch auf einem Wachstumspfad – schon der Phase der Abkühlung, wie der ifo Geschäftsklimaindex bestätigt. Besonders besorgniserregend stimmte Fuest allerdings der vom ifo erhobene Unsicherheitsindikator, der die gefühlte Unsicherheit der befragten Unternehmen abbildet. Nachdem sich die Unternehmen über Jahre immer sicherer gefühlt hatten, war dieser zuletzt sprunghaft angestiegen, vergleichbar mit dem Anstieg der Unsicherheit 2008, was als deutliches Warnsignal für die Konjunktur betrachtet werden müsse. Als Reaktion zeige sich bereits jetzt eine Zurückhaltung der Investitionstätigkeit. Insgesamt stehe die Konjunkturampel seit diesem Jahr auf gelb. Hinzukommen weitere Problemfelder. Zum einen nannte Fuest hier die Zinswende in USA: Das gleichzeitige Erhöhen von Zinsen und Senken von Steuern sei eine der großen aktuellen Gefahren für die Weltwirtschaft. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor sind der zunehmende Protektionismus sowie der Brexit. Fuest zeigte sich jedoch zuversichtlich, dass beim Brexit ein Abkommen zustande kommen werde, allerdings mahnte er, dass sich beide Seiten bewegen müssten. Er sprach sich dafür aus, eine pragmatische Übergangsregelung zu treffen.

Was den wirtschaftspolitischen Reformbedarf in Deutschland angeht, machte Fuest eine mangelnde Abstimmung zwischen Steuer- und Sozialpolitik aus. Was das Steuersystem betrifft, plädierte er für stärkere Entlastungen sowohl bei der kalten Progression bei der Einkommensteuer als auch bei der Unternehmensbesteuerung. Dies mache der internationale Steuerwettbewerb nötig. Darüber hinaus müsse die Bundesregierung das Problem der Steuervermeidung angehen. In diesem Zusammenhang sprach Fuest auch die zuletzt viel diskutierte Digitalsteuer an, die er als steuertechnischen Populismus bezeichnete und die er für nicht sinnvoll erachte. Dies bestätigt auch eine Studie, die das ifo Institut im Auftrag der IHK für München und Oberbayern erstellt hat.

Des Weiteren ging Fuest auf den Handlungsbedarf bei den sozialen Sicherungssystemen ein. Da die Belastbarkeit der künftigen Generationen begrenzt sei, müsse an den Stellschrauben der Kapitaldeckung, des Rentenzugangsalters, der Rentenhöhe, der Anreize für Erwerbstätigkeit und des Bildungssystems gedreht werden. Auch auf dem Wohnungsmarkt gibt es Fuest zufolge große Probleme, da hier eine Politik der Preiseingriffe verfolgt würde, die kontraproduktiv sei. Was die Politiken zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse angeht, befürchtete er, dass Versprechungen gemacht würden, die man nicht halten könnte.



Prof. Dr. Oliver Falck, Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien

Als letzten Punkt sprach Fuest Italien und die Reform der Eurozone an. Er zeigte sich sehr beunruhigt von der wirtschaftlichen Situation in Italien. Als Hauptproblem identifizierte er die hohe Staatschuldenquote von 130%, die insbesondere auf das sehr kleine Wachstum der italienischen Wirtschaft in den letzten 20 Jahren zurückzuführen sei. Im besten Fall könnte Italien in den nächsten zehn Jahren eine Schuldenquote von 100% erreichen, aber nur, wenn sich alles gut entwickelte und wenn eine progressivere Politik verfolgt würde, als Italien aktuell angekündigt hat. Sollte Italien jedoch mit einer derart hohen Schuldenquote in eine Rezession geraten, würde dies den Staatsbankrott bedeuten. Daher sei die Situation in Italien auch für die wirtschaftliche Lage der EU äußerst bedrohlich. Fuest empfahl, populistischen Erpressungen aus Italien nicht nachzugeben, dafür aber die Exposure auf Italien zu reduzieren und gleichzeitig den Dialog mit Italien zu suchen sowie die EU-Länderbudgets bei Migrationspolitik, Sicherheitspolitik und militärischer Beschaffung zu entlasten.

An den Vortrag von Prof. Fuest schlossen sich die parallel stattfindenden **Branchenforen Industrie und Handel** an. Im Industrieforum wurden nach einem konjunkturellen Überblick von Dr. Klaus Wohlrabe, ifo Institut, die Herausforderungen bei der Transformation von Industrieunternehmen zum Dienstleister und daraus entstehende neue Anforderungsprofile in der Industrie diskutiert. Referenten waren Prof. Dr. Oliver Falck vom ifo Institut sowie Dr. Hans J. Langer von der EOS Group und Prof. Dr.-Ing. Gerhard Müller vom Verein Deutscher Ingenieure (VDI) bzw. der TU München. Im Handelsforum diskutierten Sabine Rumscheidt vom ifo Institut, die ebenfalls einen konjunkturellen Überblick gab, sowie Rolf Meyer von der Meyer&Meyer Gruppe und CityWOW und Frank Gallus von otto.de die Herausforderungen auf der letzten Meile in der Handelslogistik.

Nach dem Mittagessen referierte **Prof. Dr. Jens Südekum** vom Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) über die Arbeitsmarktwirkungen der Automatisierung. Die Angst, dass Roboter Arbeitsplätze vernichten, so Südekum, sei alles andere als neu. Waren es früher vor allem Arbeiter, die sich

bedroht fühlten, seien es nun auch immer mehr hochqualifizierte »Anzugträger«, die um ihren Arbeitsplatz fürchteten. Um zu evaluieren, wie real die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten durch die Robotisierung ist, analysierte Südekum, was sich in Sachen Roboter in Deutschland bisher tatsächlich getan hat und was durch die Entwicklungen bei der Künstlichen Intelligenz in Zukunft passieren könnte und leitete daraus Politikimplikationen ab. Dazu wertete er die Arbeitsmarkteffekte von neuen Technologien anhand von Arbeitsmarktdaten aus Deutschland und mit Hilfe ökonomischer Instrumente aus. Da die Digitalisierung ein sehr weites Feld ist, beschränkten sich seine Untersuchungen auf den Teilaspekt der Automatisierung, also dem Einsatz von Industrierobotern in Deutschland. Deutschland eigne sich sehr gut als Beispiel, so Südekum, da es nach Japan führend in der Roboterherstellung und nach Japan und Südkorea auch führend im Einsatz von Robotern sei. Außerdem seien in Deutschland auch besonders viele Industriearbeiter angestellt, deren Arbeitsplätze potenziell besonders stark von der Automatisierung gefährdet wären. Im Ergebnis hatte Südekum gute und schlechte Nachrichten. Die gute Nachricht ist, dass der Nettoeffekt von Robotisierung auf die Zahl der Arbeitsplätze bei null liegt. Zwar wurden tatsächlich rund 280 000 Arbeitsplätze durch Roboter substituiert, die betroffenen Arbeitnehmer wurden aber nicht entlassen, sondern versetzt. Wenngleich die Robotisierung auf die Anzahl bestehender Arbeitsverhältnisse wenige Auswirkungen hatte, zeigte sich aber, dass die Zahl neuer Arbeitsverhältnisse in den stärker robotisierten Branchen zurückging. In etwa gleichem Umfang stieg jedoch die Zahl der Dienstleistungsjobs an. Einschränkend fügte Südekum hinzu, dass diese Ergebnisse allerdings nur für Deutschland gelten, in anderen Ländern, wie z.B. den USA, hatte die Robotisierung tatsächlich negative Beschäftigungseffekte, was wiederum auch gesellschaftliche und politische Konsequenzen nach sich zog (Stichwort: Rust Belt und Trump).

Die schlechte Nachricht, die Südekum als Ergebnis seiner Analysen mitbrachte, war eine verstärkte Lohnungleichheit und Einkommensverluste der mittleren Einkommen in Folge der Robotisierung. Zwar



Prof. Dr. Jens Südekum, Professor am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) der Universität Düsseldorf

fürte die Robotisierung zu starken Produktivitätseffekten, also große Anstiege bei der Arbeitsproduktivität, diese schlugen sich aber nicht auf die durchschnittlichen Löhne nieder. Während die Gewinne der Unternehmen stiegen, sank die Lohnquote insgesamt. Tatsächlich betraf dies jedoch vor allem die mittleren Einkommen; Hochqualifizierte profitierten tendenziell eher davon, unqualifizierte Arbeitnehmer spürten kaum Effekte.

Die Robotisierung, so Südekum, liegt nun aber bereits in der Vergangenheit. Seine Ergebnisse ließen sich aber nicht direkt auf die neuen Technologien, wie Big Data Analytics, Machine Learning, Internet of Things oder Cloud-Computing übertragen. In dem weniger geschützten Bereich der Dienstleistungen könnten diese Technologien durchaus zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Allerdings zeigte sich Südekum überzeugt, dass sich auch hier keine Massenarbeitslosigkeit einstellen wird. Erstens handele es sich eher um die Substitution einzelner Tätigkeiten und nicht ganzer Berufe. Außerdem entstünden hier auch neue Tätigkeiten. Zweitens würden durch neue Technologien Kosten und Preise sinken, so dass die Nachfrage steige und in der Folge wieder neue Arbeitsplätze geschaffen werden würden. Drittens würde der demographische Wandel als großer Gegenspieler der Digitalisierung Beschäftigungseffekten entgegenwirken. Weniger in Massenarbeitslosigkeit als vielmehr im Mismatch von Fähigkeiten und Arbeitsplätzen machte Südekum eine reale Gefahr aus, d.h., dass die freiwerdenden Arbeitsplätze bzw. Kapazitäten nicht zu den neu entstehenden Jobs passen. Daraus folgt laut Südekum, dass stärker auf Bildung gesetzt werden müsse, sowohl was Schul- und universitäre Bildung angeht, als auch was Weiterbildung und lebenslanges Lernen betrifft. Darüber bestünde auch weitestgehend Konsens, sagte Südekum, schwieriger seien die bislang noch ungeklärten Fragen, wie das im Einzelnen aussehen sollte und wer die Kosten dafür zu tragen habe. Eine Robotersteuer oder Maßnahmen wie ein bedingungsloses Grundeinkommen lehnte Südekum als Antwort auf die Digitalisierung hingegen ab. Zielführender sei es, den Unternehmensbesitz möglichst breit zu streuen, so dass möglichst viele Menschen von den Kapitalerträgen profitieren könnten.

Den Abschluss der Veranstaltung bildeten die wiederum parallel abgehaltenen Branchenforen Bauwirtschaft und Dienstleistungen. Das Bauforum hatte die zunehmenden Baukapazitätsengpässe und daraus resultierende Handlungsbedarfe zum Schwerpunktthema. Es diskutierten Ludwig Dorffmeister vom ifo Institut mit Renè Rimpler vom Zentralverband des deutschen Handwerks und Prof. Dr.-Ing. Peter Racky von der Universität Kassel. Im Dienstleistungsforum beschäftigten sich Anita Wölfl vom ifo Institut, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ebenfalls vom ifo Institut, sowie Dr. Indre Pohl und Joachim Ullerich von NTT DATA Deutschland mit den Dienstleistungen im

globalen Wettbewerb. Den konjunkturellen Überblick gab Przemyslaw Brandt vom ifo Institut.

Auf den nachfolgenden Seiten findet sich das Grußwort des ehemaligen Staatsministers für Wirtschaft, Energie und Technologie Franz Josef Pschierer, je Branchenforum ein Beitrag, der das Schwerpunktthema aufgreift und erläutert, sowie ein Artikel, der die konjunkturelle Lage und die Aussichten der Branchen zusammenfasst. Das Weiter sind die Vorträge von Prof. Fuest und Prof. Südekum in voller Länge in der ifo Mediathek unter <https://mediathek.cesifo-group.de/iptv/player/macros/cesifo/mediathek> abrufbar.

Grußwort des ehemaligen Bayerischen Staatsministers für Wirtschaft, Energie und Technologie Franz Josef Pschierer beim ifo Branchen-Dialog 2018 am 7. November 2018 in München*

Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Sasse, sehr geehrter Herr Präsident Prof. Fuest, sehr geehrte Exzellenzen, sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft, der Industrie, des Handels und des Handwerks, sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und der Politik, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Vielen Dank für die Einladung zum ifo Branchen-Dialog! Dieser ist in bewährter Weise heuer wieder bei der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern zu Gast. Für Ihre Gastfreundschaft möchte ich Ihnen, sehr geehrter Herr Dr. Sasse, stellvertretend für das gesamte IHK-Team herzlich danken. Mein Dank geht selbstverständlich gleichermaßen an die Verantwortlichen des ifo Instituts. Es ist wichtig, dass es einen Rahmen gibt, in dem Experten aus Forschung, Unternehmen, Verbänden und Politik gemeinsam ins Gespräch kommen können. Einen Rahmen, in dem sie ihre Erfahrungen und ihr Wissen austauschen können.

Denn voneinander lernen kann man nur, wenn man miteinander spricht. Sehr geehrter Herr Professor Fuest: Vielen Dank, dass Sie und das ifo Institut diesen Rahmen mit dem ifo Branchen-Dialog auch in diesem Jahr wieder auf bewährte Art und Weise spannen. Und der Erfolg gibt Ihnen Recht: Wenn das ifo Institut zum Dialog einlädt, ist dieser hochkarätig besetzt. Liebe Gäste, ich darf meinem Grußwort ausnahmsweise gleich zwei Zitate voranstellen. Das erste in eigener Sache. Es stammt von Johann Wolfgang von Goethe. Er hat einmal gesagt: »Das Leben gehört dem Lebendigen an, und wer lebt, muss auf Wechsel gefasst sein.«

Diesen Wechsel gibt es nun auch, wie Sie alle wissen, im Wirtschaftsministerium. Ich möchte das an dieser Stelle gar nicht groß kommentieren. Ich möchte vielmehr die Gelegenheit nutzen, um mich bei Ihnen allen für die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit in den letzten Jahren zu bedanken. Es war für mich eine große Freude und Ehre in der Staatsregierung für den Bereich Wirtschaft verantwortlich zu sein – als Staatssekretär genauso wie als Minister. Das hat einerseits mit den vielen persönlichen Kontakten zu tun, die ich immer sehr geschätzt habe. Andererseits natürlich auch damit, dass man

in diesem Haus viel bewegen und positiv verändern kann.

Denn das Wirtschaftsministerium ist natürlich einerseits ein Ministerium für die Wirtschaft. Die Kernaufgabe des Hauses sehe ich darin, einen Beitrag zu leisten, die Rahmenbedingungen für die Unternehmen vor Ort so attraktiv wie möglich zu gestalten. Und damit geht seine Bedeutung andererseits weit darüber hinaus. Denn erst ein rund laufender Wirtschaftsmotor schafft zukunftsfähige Arbeitsplätze, sichert Einkommen, ermöglicht einen solide finanzierten Sozialstaat, schafft Spielräume für Investitionen in Bildung und Infrastruktur und vieles anderes mehr.

Man kann nur verteilen, was vorher erwirtschaftet wurde! Oder, und das bringt mich zu meinem zweiten Zitat, um es mit dem Ludwig Erhard zu sagen: »Wirtschaft ist nicht alles, aber ohne Wirtschaft ist alles nichts.« Das Zitat ist freilich weithin bekannt. Aber es scheint doch immer wieder etwas in Vergessenheit zu geraten. Denn schauen wir uns den Landtagswahlkampf an: Quer durch alle Parteien war dieser von anderen Themen als der Wirtschaftspolitik dominiert. Auf den ersten Blick ist das natürlich nur zu verständlich: Denn den Menschen in Bayern geht es wirtschaftlich gut. Wir hatten in den letzten Jahren ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum.

Im Oktober hatten wir im Freistaat erfreulicherweise eine Erwerbslosenquote von nur 2,6%. Man müsste eigentlich eher von einer Vollbeschäftigungsquote sprechen, die in weiten Teilen des Freistaats herrscht. Aber diese hervorragende wirtschaft-



Franz Josef Pschierer, Bayerischer Staatsminister a.D. für Wirtschaft, Energie und Technologie

* Es gilt das gesprochene Wort!

liche Lage Bayerns ist keine Selbstverständlichkeit! Im Gegenteil: Sie ist hart erarbeitet! Damit keine Missverständnisse aufkommen: Das ist keine Kritik an den Wählerinnen und Wählern, sondern der Versuch einer Analyse! Ich glaube, die Politik muss die Menschen auch im Bereich der Wirtschaftspolitik künftig noch mehr mitnehmen.

Wir müssen noch besser erklären, dass Wirtschaftspolitik eben nicht nur Politik für die Wirtschaft ist. Sondern, dass sich gute Wirtschaftspolitik direkt auf jeden Einzelnen auswirkt und in der Vergangenheit in Bayern ausgewirkt hat! Wir müssen eine breite Öffentlichkeit für Wirtschaftspolitik schaffen – das gilt übrigens im besonderen Maße für die Bundespolitik – diese Seitenbemerkung sei an dieser Stelle gestattet. Denn eines ist klar: Wir können uns auf den momentanen Erfolgen nicht ausruhen. Wer stehen bleibt, fällt zurück! Deshalb müssen wir die richtigen Weichen stellen, um die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu sichern.

Denn die Welt um uns herum bleibt nicht stehen. Nehmen Sie den wachsenden Protektionismus in Teilen der Welt. Er ist eine ernsthafte Herausforderung für unsere exportorientierte Wirtschaft. Zölle, Sanktionen und eine Denkweise des »My country First«. Deshalb müssen wir weiter für unsere guten Argumente der Zusammenarbeit werben. Denn mit einer Abschottungspolitik schadet man letztlich sich selbst.

Wir müssen vielmehr klarmachen, dass der Handel und internationale Verflechtungen Win-win-Situationen schaffen. Dass die momentane Einstellung einiger Länder kontraproduktiv für die Konjunkturaussichten ist, zeigt der aktuellste ifo Geschäftsklimaindex anschaulich. Denn die weltweiten Unsicherheiten bremsen die deutsche Wirtschaft derzeit etwas aus. Als Hauptbelastungsfaktoren gelten zum einen der Handelsstreit zwischen den USA und China und zum anderen die schwierigen Brexit-Verhandlungen. An diesen Beispielen wird wieder deutlich, wie wichtig der Dialog und die Gesprächsbereitschaft sind.

Und umso wichtiger ist es, dass wir die Bereiche, die wir selbst in der Hand haben, aktiv gestalten. In Bayern tun wir das! – Stichwort Digitalisierung. Ich kann Ihnen zusichern, dass wir Sie im Freistaat auf dem Weg ins digitale Zeitalter nach Kräften unterstützen. Deshalb haben wir den 3 Mrd. Euro starken Masterplan »Bayern Digital II« auf den Weg gebracht. Wir investieren damit in die digitale Infrastruktur der Gigabit-Gesellschaft. Was früher die Autobahnen und Straßen waren, sind heute zusätzlich Breitband, Mobilfunk und 5G.

Und wir erobern die Schlüsselfelder digitaler Technologien und Anwendungen. Ich denke hier etwa an die Assistenzrobotik, den 3D-Druck oder die Künstliche Intelligenz. Erst letzten Monat durfte ich beispielsweise die »Munich School of Robotics and Machine Intelligence« eröffnen. Diese Einrichtung

sucht ihresgleichen und zeigt, dass wir in Bayern die digitale Transformation aktiv mitgestalten!

Mein zweiter Punkt ist der Digitalbonus: Wir geben eine Garantie für den Digitalbonus bis 2023. Mit ihm unterstützen wir digitale Investitionen unseres Mittelstands. Wir haben das Programm breit angelegt: Ob Industrie, Handwerk, Bauwirtschaft oder Tourismus – wir wollen Investitionsanreize für alle Branchen schaffen. 9 000 eingegangene Anträge sprechen klar für den Erfolg. Deshalb führen wir den Digitalbonus fort. Ich lade alle Unternehmen ein, hier mitzumachen – ich bin sicher, es lohnt sich!

Speziell für das Handwerk haben wir das Programm »Handwerk innovativ« aufgelegt. Mit dieser Initiative wollen wir in den kommenden fünf Jahren insgesamt 196 Mio. Euro investieren. Wir setzen dabei klare Schwerpunkte: Wir investieren in die Modernisierung der beruflichen Bildungsstätten und machen die Ausbildung fit für die Digitalisierung. Wir erleichtern für das Handwerk den Zugang zu Forschung und Entwicklung. Darüber hinaus werden wir Demonstrationszentren schaffen, in denen Handwerksbetriebe Innovationen hautnah erleben können.

Wir schaffen so für das Handwerk eine ganzheitliche Technologieförderung: Von der Forschung und Entwicklung über die konkrete Einführung im Betrieb bis hin zu modernster beruflicher Bildung. Bayern ist das erste Land, das seinen Handwerksbetrieben damit in Fragen des technischen Fortschritts ein »Gesamtpaket« anbietet.

Aber auch der Bund muss mehr für wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen tun! Dazu noch ein Stichwort: Unternehmensbesteuerung. In Deutschland gab es vor sage und schreibe zehn Jahren die letzte Unternehmensteuerreform. Seitdem hat sich das internationale Umfeld grundlegend geändert. Dass die USA die Bedingungen für Unternehmen zum Jahreswechsel grundlegend verbessert haben, ist mittlerweile hinreichend bekannt. Trump hat das Land auf einen Schlag zum Niedrigsteuerland für Unternehmen gemacht. Aber auch Frankreich, Belgien oder Großbritannien haben an der Steuerschraube gedreht – und zwar nach unten.

Das muss ein Weckruf für die Politik sein! Wir können nicht warten, bis wir beim Steuerwettbewerb mit der roten Laterne winken! Wir müssen beim Thema Unternehmensteuer endlich etwas tun. Ob das Thema im Koalitionsvertrag steht oder nicht, ist da vollkommen egal. Es geht um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und damit auch um tausende von Arbeitsplätzen! Deshalb hat Bayern im Sommer einen Entschließungsantrag zur steuerlichen Entlastung der Wirtschaft im Bundesrat eingebracht.

Die Belastungen für Unternehmen sollen um rund 4 Prozentpunkte sinken: Einerseits durch eine teilweise Anrechnung der Gewerbesteuer bei der Körperschaftsteuer. Andererseits durch die Einbeziehung kleiner Kapitalgesellschaften in die erste Stufe zum

Abbau des Solidaritätszuschlags. Wir brauchen eine zukunftsweisende Steuerpolitik und keinen steuerpolitischen Stillstand!

Sie sehen: Es gibt viel zu tun, um wirtschaftspolitisch vorausschauend die Weichen zu stellen. Der ifo Branchen-Dialog bietet hierfür eine hervorragende Plattform. Deswegen unterstützt das Bayerische Wirtschaftsministerium diese Veranstaltung sehr gern! Nun bleibt mir nur noch, Ihnen einen anregenden Austausch zu wünschen. Denn ein fundiertes Wissen ist die Voraussetzung, die richtigen Entscheidungen für morgen zu treffen.

Herzlichen Dank!

Oliver Falck und Tobias Lohse

Transformation zum Dienstleister und neue Anforderungsprofile in der Industrie

Das Verarbeitende Gewerbe erwirtschaftet seit zwei Jahrzehnten relativ stabil knapp ein Viertel der gesamtdesischen Bruttowertschöpfung. In den letzten Jahren vollziehen diese Industrieunternehmen zunehmend eine Transformation hin zu dienstleistungsorientierten und interaktiven Geschäftsmodellen. Der digitale Wandel und die fortschreitende Globalisierung beschleunigen diesen Prozess. Mit ihm entstehen neue Wettbewerbsverhältnisse in Branchen, und die häufig bemängelte schwache Produktivitätsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe stellt sich in einem anderen Licht dar. Nicht zuletzt stellt dieser Prozess auch neue Ansprüche an die Ausbildung: Welche Qualifikationen sind künftig gefragt?

Das Industrieforum auf dem ifo Branchen-Dialog 2018 widmete sich der Transformation von Industrieunternehmen zu Dienstleistern. Dr. Hans J. Langer, Gründer der EOS GmbH, einem der weltweit führenden Technologieanbieter im industriellen 3D-Druck, beschrieb anschaulich die tiefgreifenden durch den 3D-Druck ausgelösten Veränderungen in der industriellen Produktion. Um die Verbreitung einer völlig neuen Produktionstechnologie zu unterstützen, spielen vielseitige produktbegleitende Dienstleistungen (Beratung, Schulung, Forschung und Entwicklung, Betreibermodelle etc.) eine herausragende Rolle. Prof. Dr. Gerhard Müller, geschäftsführender Vizepräsident für Studium und Lehre an der Technischen Universität München, erläuterte, wie sich die Technische Universität München auf diese Transformation einstellt und welche Kompetenzen neben den fachspezifischen Fähigkeiten etwa in der Ingenieursausbildung zunehmend im Studium vermittelt werden müssen.

Doch betrifft diese Transformation nur einige Unternehmen oder handelt es sich um ein Breitenphänomen der Industrie? Dass produktbegleitende Dienstleistungen im Verarbeitenden Gewerbe keineswegs neu sind, soll am Beispiel des Maschinenbaus im Folgenden näher erläutert werden.

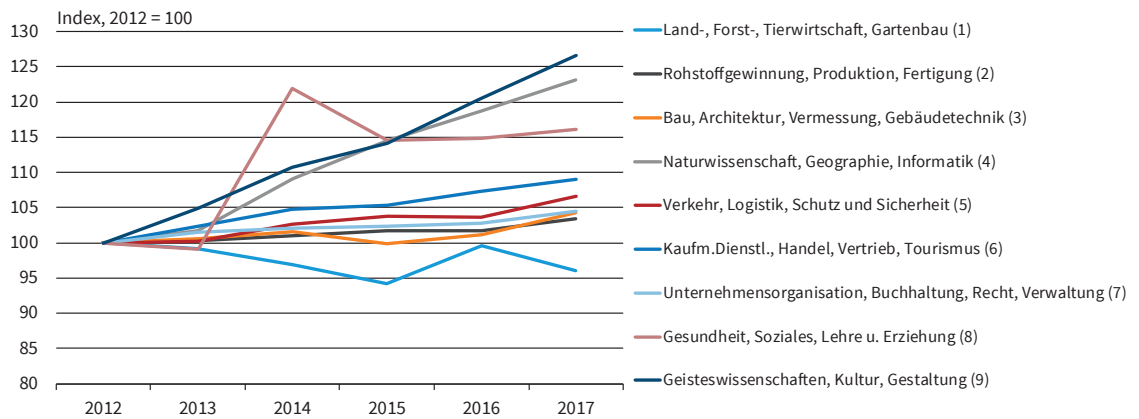
Anfang der 2000er Jahre führte der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) unter seinen Verbandsunternehmen eine Umfrage zur Bedeutung produktbegleitender Dienstleistungen durch (VDMA 2001). Dabei entfielen 18% des Gesamtumsatzes der antwortenden Unternehmen, die neben ihrer Produktion auch Dienstleistungen anboten, auf solche Dienstleistungen. Diese und andere Verbandsumfragen nahm das Statistische Bundesamt zum Anlass,

um im Jahr 2003 eine Sondererhebung über produktbegleitende Dienstleistungen bei Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes durchzuführen (Statistisches Bundesamt 2004). Daraus geht hervor, dass der Anteil produktbegleitender Dienstleistungen am Umsatz im Maschinenbau bei 9% lag.

Aber wie haben sich diese Anteile seither entwickelt? Leider wurden seit der Sondererhebung des Statistischen Bundesamts keine systematischen Daten zu produktbegleitenden Dienstleistungen mehr erhoben. Eine detaillierte Beobachtung der Transformation hin zu dienstleistungsorientierten Geschäftsmodellen bis zum aktuellen Rand muss deshalb auf andere Kenngrößen zurückgreifen. Zu diesem Zweck stellt Abbildung 1 die Entwicklung der produktionsnahen und der anderen (dienstleistungsnahen) Berufe im Maschinenbau für den Zeitraum von 2012 bis 2017 dar. Insgesamt hat die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Maschinenbau in diesem Zeitraum um 4,4% zugenommen. Der Anteil der produktionsnahen Berufe lag im Jahr 2012 bei 67,2%. Bis 2017 ist dieser Anteil um 0,6 Prozentpunkte auf 66,6% gesunken. Das Beschäftigungswachstum in diesem Zeitraum war vor allem durch die Berufsgruppen »Naturwissenschaft, Geographie, Informatik« (Beschäftigungsanteil im Jahr 2017: 2,6%), »Geisteswissenschaften, Kultur, Gestaltung« (Beschäftigungsanteil im Jahr 2017: 1,2%) und »Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung« (Beschäftigungsanteil im Jahr 2017: 0,4%) getrieben. In diesen drei Berufsgruppen finden sich u.a. Berufe wie Informatiker, Softwareentwickler, Lehrkräfte in der beruflichen Ausbildung und der Erwachsenenbildung, Berufe in der Marktforschung, im Marketing oder der Werbung. Insgesamt ist der

Abb. 1

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufen im Maschinenbau
2012–2017**



Quelle: Darstellung des ifo Instituts auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

© ifo Institut

Beschäftigungsanteil in diesen drei Berufsgruppen zwischen 2012 und 2017 um 0,6 Prozentpunkte angestiegen.

Um neben der Entwicklung der einzelnen Berufsgruppen auch darstellen zu können, welche Konsequenzen diese Transformation auf die relativen Beschäftigungsströme zwischen den Wirtschaftszweigen (3-Steller-Ebene) hat, greifen wir auf Kennzahlen zur sogenannten *Verbundenheit der Fertigkeiten* (VdF, vgl. Neffke et al. 2017) zurück. Die VdF zwischen zwei Wirtschaftszweigen ist definiert als das (normierte) Verhältnis von Jobwechsell, die tatsächlich zwischen diesen Wirtschaftszweigen beobachtet werden, und einem sogenannten »Nullmodell«. Das Nullmodell misst die Anzahl an Jobwechsell, die zu erwarten wäre, wenn es keinerlei Verbundenheit der Fertigkeiten zwischen dem Ausgangs- und Zielwirtschaftszweig geben würde.¹ Um für den Zeitraum von 2012 bis 2016 auch Aussagen für den Maschinenbau insgesamt ableiten zu können, aggregieren wir die von Neffke et al. (2017) berechneten Kennzahlen auf die Ebene der 2-Steller. Hierzu bilden wir gewichtete Durchschnitte, die alle im Maschinenbau enthaltenen 3-Steller gemäß ihrer Anzahl an Gesamtbeschäftigten (Vollzeit und Teilzeit im Jahr 2017) anteilsmäßig berücksichtigen.

In Tabelle 1 stellen wir zwei Rankings dar, die auf unterschiedlichen VdF-Maßen beruhen. Während das Ranking in der ersten Spalte auf einem VdF-Maß basiert, das ausschließlich Jobwechsel in den Maschinenbau hinein berücksichtigt (»VdF-Hinein«), verwendet das zweite Ranking nur Jobwechsel, die aus dem Maschinenbau hinausführen (»VdF-Hinaus«). Die Top 10 bei-

der Rankings (obere Tabellenhälfte) verdeutlichen, dass der fertigkeitsspezifische Austausch zwischen dem Maschinenbau und anderen Wirtschaftszweigen primär innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes (d.h. des Wirtschaftsabschnitts »C«) stattfindet. Die einzige Ausnahme in dieser Hinsicht stellt der *Großhandel mit sonstigen Maschinen, Ausrüstungen und Zubehör* dar. Die starken Austauschbeziehungen zwischen dem Maschinenbau und dem Großhandel deuten auf eine enge Verbundenheit einzelner Fertigkeiten entlang der Wertschöpfungskette hin. Um auch einen differenzierten Vergleich der VdF über die Grenzen des Verarbeitenden Gewerbes hinaus zu ermöglichen, klammert die untere Hälfte von Tabelle 1 diesen Wirtschaftsabschnitt aus. Außerhalb des Verarbeitenden Gewerbes zeigen sich die höchsten VdF-Werte mit dem Großhandel, dem Bergbau, sowie Architektur- und Ingenieurbüros. Dies legt nahe, dass produktbegleitenden Dienstleistungen insbesondere im Bereich des Handels von Maschinen sowie der Tätigkeiten, die auch durch Ingenieurbüros durchgeführt werden können, im Maschinenbau von Bedeutung sind.

Insgesamt deuten die Entwicklungen darauf hin, dass produktbegleitende Dienstleistungen im Maschinenbau (und im Verarbeitenden Gewerbe allgemein) weiter an Bedeutung gewinnen werden. Im Durchschnitt ist es aktuell allerdings noch nicht so, wie häufig kolportiert, dass Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes eher Dienstleister als Produzenten von Gütern sind. Die beobachteten Entwicklungen können aber durchaus Probleme bei der Produktivitätsmessung mit sich bringen, wenn der Beschäftigungsaufbau etwa insbesondere im Forschungs- und Entwicklungsbereich erfolgt oder produktbegleitende Dienstleistungen am Produkt mitverkauft und nicht gesondert bepreist werden. Mit der Digitalisierung nehmen auch die Möglichkeiten des globalen Dienstleistungshandels zu. Waren produktbegleitende Dienstleistungen in der Vergangenheit eine

¹ In diesem Fall wählen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihren Wirtschaftszweig verlassen, ihre zukünftige Branche mit einer Wahrscheinlichkeit, die gleich dem Anteil der insgesamt beobachteten Jobwechsell in diese Branche relativ zu allen anderen Jobwechsell ist. Formal ergibt sich die Anzahl der zu erwartenden Jobwechsell $\hat{F}_{ijt,t+1}$ von Wirtschaftszweig i nach Wirtschaftszweig j zwischen den Jahren t und $t + 1$ als: $\hat{F}_{ijt,t+1} = \sum_j F_{ijt,t+1} \frac{\sum_l F_{ijl,t+1}}{\sum_l \sum_j F_{ijl,t+1}}$, wobei $F_{ijt,t+1}$ die Anzahl der tatsächlich beobachteten Jobwechsell wiedergibt. Für weitere Erläuterungen vgl. Neffke et al. (2017).

Tab. 1

Ranking der Verbundenheit der Fertigkeiten (VdF) zwischen dem Maschinenbau und allen anderen Wirtschaftszweigen

VdF-Hinein			VdF-Hinaus		
#	WA	Wirtschaftszweig (3-Steller)	#	WA	Wirtschaftszweig (3-Steller)
1	C	Herstellung von Maschinen für sonst. bestimmte Wirtschaftszweige	1	C	Herstellung von Maschinen für sonst. bestimmte Wirtschaftszweige
2	C	Herstellung von Waffen & Munition	2	C	Herstellung von Werkzeugmaschinen
3	C	Herstellung von Werkzeugmaschinen	3	C	Herstellung von sonst. nicht wirtschaftszweigspezifischen Maschinen
4	C	Herstellung von sonst. nicht wirtschaftszweigspezifischen Maschinen	4	C	Herstellung von nicht wirtschaftszweigspezifischen Maschinen
5	C	Herstellung von nicht wirtschaftszweigspezifischen Maschinen	5	C	Herstellung von Waffen & Munition
6	C	Herstellung von land- & forstwirtschaftlichen Maschinen	6	C	Herstellung von land- & forstwirtschaftlichen Maschinen
7	C	Herstellung von Schneidwaren, Werkzeugen, Schlössern & Beschlägen aus unedlen Metallen	7	C	Herstellung von Schneidwaren, Werkzeugen, Schlössern & Beschlägen aus unedlen Metallen
8	C	Herstellung von Stahlrohren, Rohrform-, Rohrverschluss- & Rohrverbindungsstücken aus Stahl	8	C	Herstellung von Metalltanks & -behältern; Herstellung von Heizkörpern & -kesseln für Zentralheizungen
9	C	Herstellung von Metalltanks & -behältern; Herstellung von Heizkörpern & -kesseln für Zentralheizungen	9	G	Großhandel mit sonst. Maschinen, Ausrüstungen & Zubehör
10	C	Installation von Maschinen & Ausrüstungen a. n. g.	10	C	Installation von Maschinen & Ausrüstungen a. n. g.
:	:	:	:	:	:
18	G	Großhandel mit sonst. Maschinen, Ausrüstungen & Zubehör	32	B	Erbringung von Dienstl. für die Gewinnung von Erdöl & Erdgas
39	B	Erbringung von Dienstl. für die Gewinnung von Erdöl & Erdgas	40	G	Handelsvermittlung
45	M	Architektur- & Ingenieurbüros	42	M	Architektur- & Ingenieurbüros
46	B	Steinkohlenbergbau	44	K	Beteiligungsgesellschaften
47	N	Befristete Überlassung von Arbeitskräften	54	G	Großhandel ohne ausgeprägten Schwerpunkt

Hinweis: Die Klassifikation der Wirtschaftsabschnitte (WA) und Wirtschaftszweige (auf 3-Steller-Ebene) basiert auf der Wirtschaftszweikklassifikation 2008.

Quelle: Darstellung des Ifo Instituts auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit. Wir danken Dr. Anne Otto (IAB) für die Bereitstellung der Daten.

Chance, den internationalen Wettbewerbsdruck zu mildern, ist dies mit der zunehmenden Digitalisierung nicht mehr so offensichtlich. Nicht zuletzt zeigen die Entwicklungen, dass neben den produktionsspezifischen Fertigkeiten der Mitarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe auch andere (dienstleistungsorientierte) Fertigkeiten bedeutsamer werden.

LITERATUR

Mödinger, P. und B. Redling (2004), »Produktbegleitende Dienstleistungen im Industrie- und Dienstleistungssektor im Jahr 2002«, *Wirtschaft und Statistik* (12), 1409–1413.

Neffke, F., A. Otto und A. Weyh (2017), *Skill-relatedness matrices for Germany. Data method and access*, (FDZ-Methodenreport Nr. 4, IAB, Nürnberg).

Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2002), *Produktbegleitende Dienstleistungen im Maschinenbau. Ergebnisse der Tendenzbefragung 2001*, VDMA, Frankfurt am Main.

Sabine Rumscheidt

Die letzte Meile als Herausforderung für den Handel

Immer mehr Menschen leben in Städten, und immer mehr Konsumenten lassen sich ihre online bestellten Waren liefern. Die Zustellung auf der letzten Meile stellt damit nicht nur für Händler und Logistiker, sondern auch für die Stadtplanung eine immer größere Herausforderung dar. Mit Blick auf für Einzelhändler relevante Themen beschäftigte sich das Forum Handel insbesondere mit den folgenden Fragen: Wie hängt die Kundenzufriedenheit mit dem Zustellprozess zusammen? Wie wirkt sich der wachsende Onlinehandel auf die Stadtlogistik aus? Welche Beispiele für neue Lösungen auf der letzten Meile gibt es derzeit?

WIE HÄNGT DIE KUNDENZUFRIEDENHEIT MIT DEM ZUSTELLPROZESS ZUSAMMEN?

Als sogenannte *Customer Journey* wird im Einzelhandel der Prozess beschrieben, den ein Kunde durchläuft, bis er sich zum Kauf einer Ware entscheidet. In Zeiten des Onlinehandels hört dieser Prozess jedoch nicht mit dem Bestellklick auf: Er geht bis zur letzten Meile und endet erst, wenn die Ware vom Kunden in Empfang genommen wird. Damit ist der Zusteller das letzte und wichtigste Bindeglied zwischen Händler und Kunde. Ist der Kunde unzufrieden mit der Paketauslieferung, ist er auch unzufrieden mit der Bestellung, und dies kann sich auf das zukünftige Kaufverhalten (bei diesem Händler) auswirken. Daher sind die Lieferkriterien von entscheidender Bedeutung für den Erfolg eines Händlers.

Werden Konsumenten nach ihren Kriterien bei der Wahl eines Online-Shops befragt, so zeigt sich,

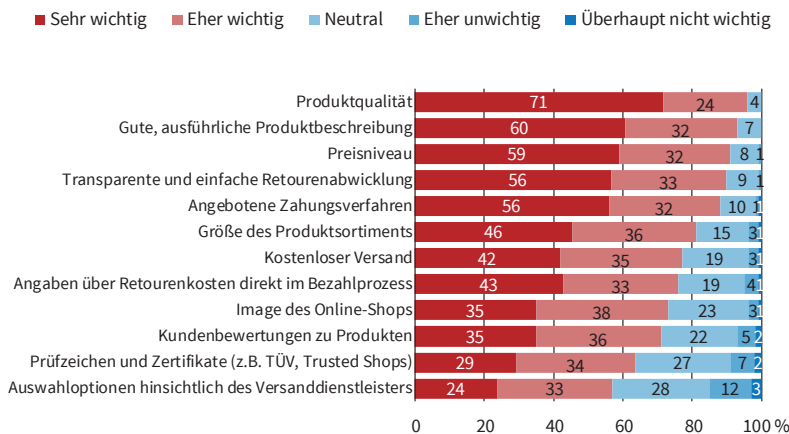
dass bereits an dieser Stelle Lieferkriterien wie kostenloser Versand¹, Retourenabwicklung oder die Auswahloptionen hinsichtlich des Versanddienstleisters mitentscheidend sind (vgl. Abb. 1).

Daneben müssen Händler weitere Kriterien, die ihren Kunden wichtig sind, beachten. Dazu zählen beispielsweise die Sendungsverfolgung, die Auswahl eines Zeitfensters und die Lieferung bis in die Wohnung (sowie ggf. die Entsorgung der Altgeräte/Verpackungen). Viele Konsumenten wünschen auch einen umweltfreundlichen Transport, schnelle Zustellung oder die kurzfristige Änderung der Lieferadresse bzw. des Lieferzeitraumes (vgl. Abb. 2).

Die Auswahloption hinsichtlich des Versanddienstleisters ist für die Kunden vor allem deswegen wichtig, weil diese verschiedene Leistungen anbieten und für die Kunden räumlich unterschiedlich gut zu erreichen sind. So gaben beispielsweise in einer von ibi Research durchgeführten Konsumentenbefragung zwischen

31–43% der Befragten (je nach Shopping-Typ) an, schon mal einen Kaufprozess abgebrochen zu haben, da der bevorzugte Lieferservice nicht angeboten wurde (vgl. ibi Research 2017). Laut der aktuellen Logistikstudie des Händlerbunds arbeiten dagegen 34% der Händler mit ausschließlich einem, 36% mit zwei Anbietern, 17% mit drei und nur 11% mit mehr als drei Versanddienstleistern (vgl. Händlerbund 2018).

Abb. 1
Kriterien bei der Auswahl eines Online-Shops



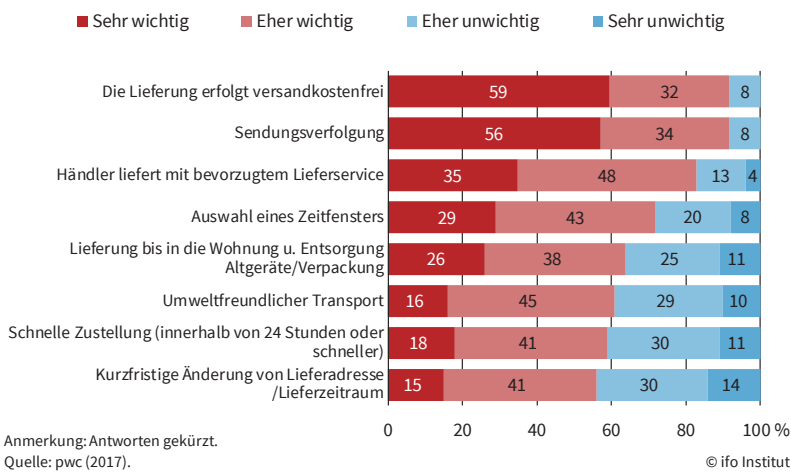
Quelle: ibi Research E-Commerce Leitfaden.

© ifo Institut

¹ Dies betrifft auch die Retourenkosten.

Abb. 2

Lieferkriterien bei der Wahl des Onlineverkäufers



Da die Zufriedenheit mit der Lieferung eine immer größere Rolle spielt, also als Einheit mit dem Kaufprozess gesehen wird, verstehen immer mehr Händler die Logistik als Kernprozess. Einige Händler verfügen bereits über ein eigenes Zuliefernetzwerk (z.B. Amazon Logistics). Damit entwickeln sich Händler vom Kunden der angestammten Logistiker zu deren Konkurrenz oder streben diese an.

WIE WIRKT SICH DER WACHSENDE ONLINEHANDEL AUF DIE STADTLOGISTIK AUS?

Der wachsende Onlinehandel wirkt sich in hohem Maße auf die Komplexität der Stadtlogistik aus. Dies erfordert eine neue Art der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren (u.a. Handel, Logistiker, Kommunen).

Allein zwischen 2000 und 2017 hat sich die Zahl der Sendungen in Deutschland von 1,7 auf 3,4 Milliarden verdoppelt. Bis zum Jahr 2025 dürfte die Anzahl auf 5 Mrd. Sendungen angewachsen sein (vgl. Abb. 3). Gleichzeitig ist die Zahl der Empfänger ebenfalls dramatisch gestiegen, denn die Zuständigkeit für die letzte Meile hat sich vom Konsumenten auf den Händler bzw. den Lieferservice verlagert: Im konventionellen Handel wird die Ware in großen Paletten an verhältnismäßig wenige Adressen geliefert und dort vom Kunden erworben (der Kunde übernimmt die letzte Meile). Im Onlinehandel dagegen wird diese Palette in viele einzelne Teile aufgeteilt und direkt an den Kunden geliefert (Händler bzw. Lieferservice übernimmt die letzte Meile). Viele verschiedene Anbieter (deren Anzahl ebenfalls zugenommen hat) liefern nun also zeitgleich im selben Stadtgebiet, und jeder Haushalt ist ein potenzieller Warenempfänger. Für die Stadtlogistik ist dies eine wenig effiziente Situation und der Kostendruck für Händler/Versanddienstleister steigt. Es erstaunt nicht, dass die Infrastruktur bereits in vielen Städten überlastet ist. Umweltprobleme, erhöhte Unfallrisiken, Lärmbeläs-

tigung und Flächenkonkurrenz sind die Folge. So macht der Lieferverkehr beispielsweise 20–30% des Stadtverkehrs aus, ist jedoch für etwa 80% des innerstädtischen Staus während der Stoßzeiten verantwortlich (vgl. Pwc 2017).

Abbildung 4 verdeutlicht diese Entwicklung anhand einer vereinfachten schematischen Darstellung.

Als weitere Herausforderung kommt hinzu, dass die Zustellung auf der letzten Meile komplexer geworden ist. Obwohl Kunden die Haustürzustellung bevorzugen, sind sie zum Zeitpunkt der Lieferung oft nicht anwesend. Auch der Anspruch an die angebotenen Dienstleistungen ist gestiegen. Schnelle oder taggleiche Lieferungen werden immer häufiger gewünscht, gleichzeitig soll die Lieferung örtlich und zeitlich immer flexibler sein (z.B. Änderung von Lieferadresse/Zeitpunkt während der Sendung) oder zum Wunschzeitpunkt geliefert werden. Die Zustellung von online bestellten Lebensmitteln erfordert Kühlung (meist in speziellen Fahrzeugen)

Abb. 3

Sendungen von Kurier-, Express und Paketlieferungen (KEP) in Deutschland

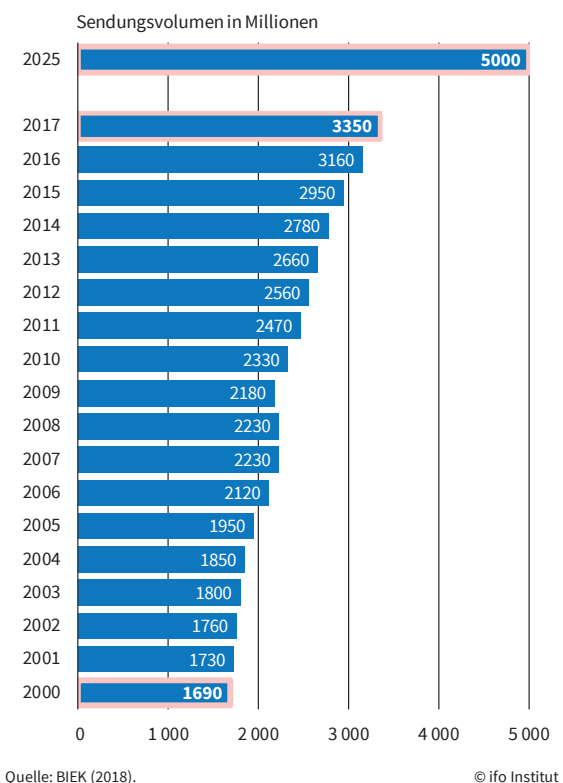
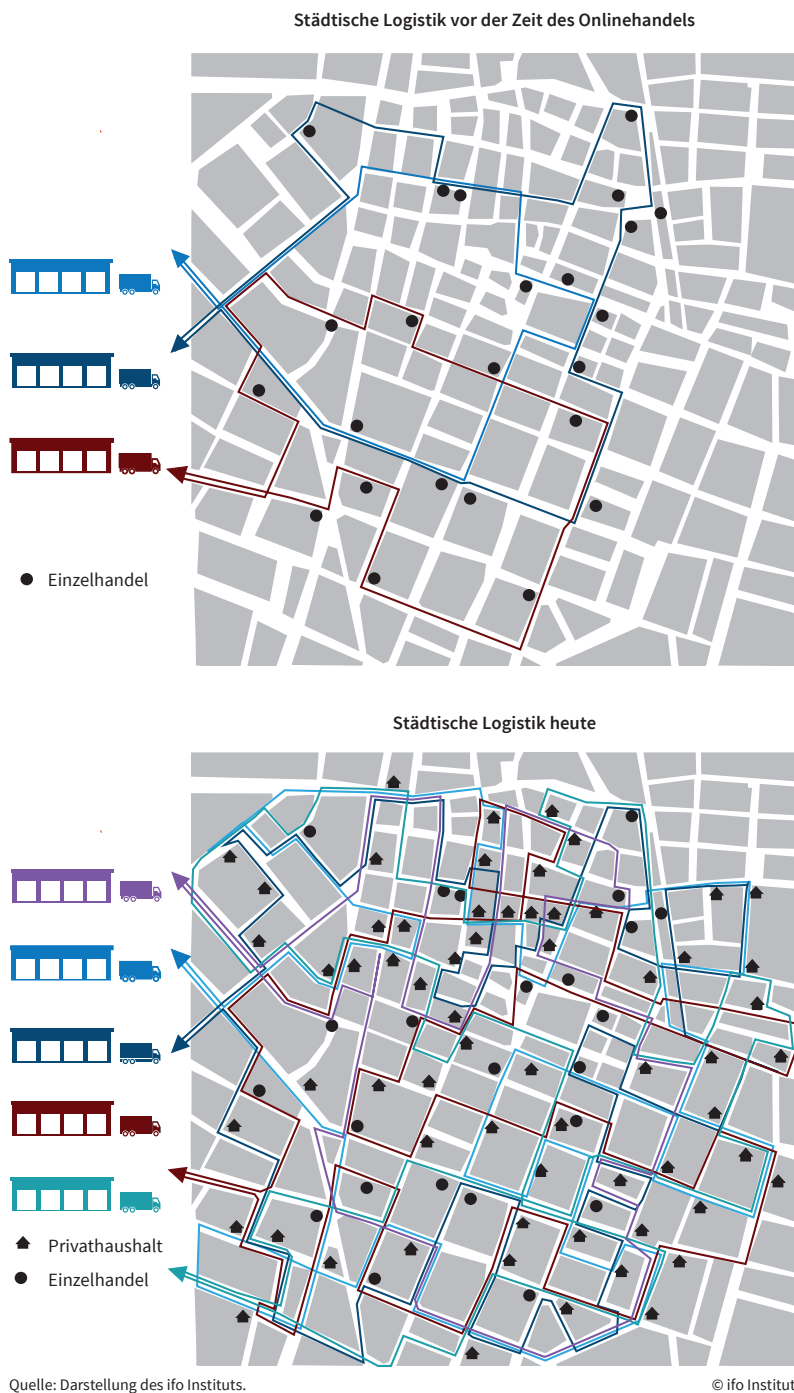


Abb. 4
Städtische Logistik



ENTWICKLUNGEN AUF DER LETZTEN MEILE (BEISPIELE)

Wie kann den Herausforderungen auf der letzten Meile begegnet werden?

Die beteiligten Akteure (Handel, Logistiker, Kommunen) haben den Handlungsbedarf längst erkannt und testen derzeit – individuell wie gemeinsam – verschiedene Lösungen.

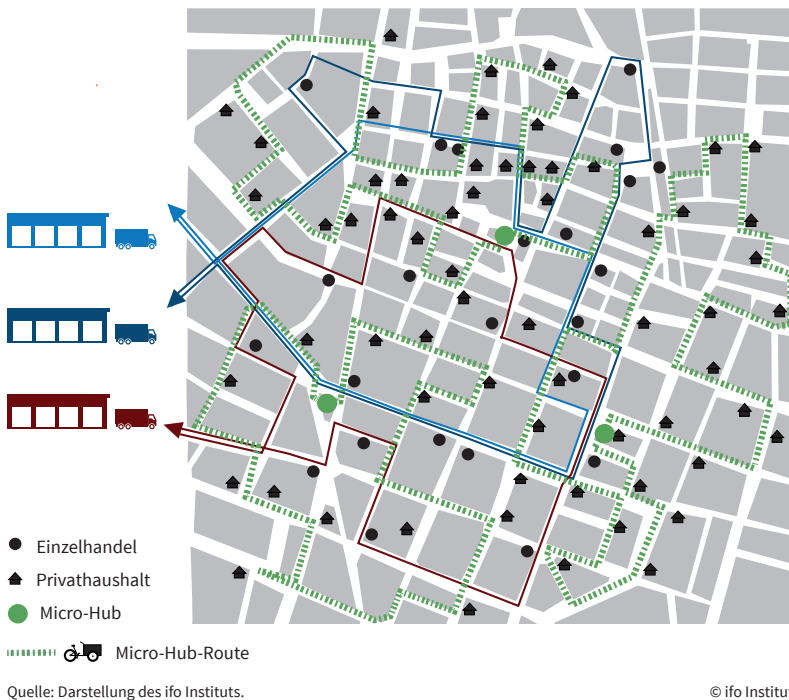
In einigen Städten wird aktuell mit dem sogenannten Micro-Hub-Konzept experimentiert (vgl. Wulf und Klein 2018; Ninnemann et al. (2017; Nallinger 2018)). Dessen Ziel ist es, Fahrten mit großen Lieferfahrzeugen zu reduzieren. In Zusammenarbeit mit den Kommunen wird ein Standort für Container gefunden, der als lokales Verteilerzentrum für ein bestimmtes Gebiet dient. Zustellungen werden gesammelt dorthin geliefert, die Feinverteilung erfolgt abschließend mit kleineren Fahrzeugen. Eine Kooperation zwischen den einzelnen Lieferdienstleistern untereinander erfolgt hier allerdings bislang noch nicht. Wohl aber testen die meisten Anbieter ihre eigens entwickelten, umweltfreundlicheren und leiseren Elektrofahrzeuge bzw. Lastenfahrräder. Abbildung 5 stellt die Lieferung nach dem Micro-Hub-Konzept graphisch dar.

Ein weiteres Konzept sind Paketstationen. Ihr Vorteil liegt vor allem in der gebündelten Lieferung, während der Kunde seine Ware zu einem für ihn geeigneten Zeitpunkt

und taggleiche Zustellung. Zwar macht dieser Bereich derzeit noch einen verschwindend geringen Anteil aus (etwa 1% am Lebensmittelhandel insgesamt), in Zukunft dürfte es hier jedoch Bewegung geben. Allein 2017 ist der Bereich um 20% gewachsen (vgl. bevh 2018). Die ebenfalls verhältnismäßig aufwändige Lieferung von Möbeln oder großen Elektrogeräten wird immer beliebter und hat sich allein zwischen 2010 und 2015 verdoppelt. Bis 2020 wird eine weitere Verdoppelung prognostiziert (vgl. IFH Köln 2016).

abholen kann. Die meisten Lieferdienstleister sind im Moment dabei, ein eigenes Netz aufzubauen (z.B. DHL Packstation, Amazon Locker, Hermes Paketshops). Diese Angebote sind bei den deutschen Konsumenten – der die Haustürlieferung vorzieht – derzeit noch relativ unbeliebt. Mit Zunahme der Netzdichte kann diese Lösung jedoch an Attraktivität gewinnen und der Lieferverkehr reduziert werden. Anbieterübergreifende Paketstationen (Multi-Label-Paketshop) dürften den Warenempfang weiter erleichtern (vgl. App 2018; Spiegel Online 2018).

Abb. 5
Micro-Hub Konzept



der Lieferstrecken und eine verbesserte Zustellung für den Kunden erreichen werden.

LITERATUR

App, U. (2018), »MediaMarktSaturn testet Paketstation«, *wuv.de*, 19. September, verfügbar unter: https://www.wuv.de/marketing/mediamarktsaturn_testet_paketstation.

bevh – Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (2018), Umsatz mit Lebensmitteln im Online-Handel in Deutschland von 2014 bis 2017 (in Millionen Euro).

BIEK (2018), *KEP Studie 2018 Digitaler, effizienter*, verfügbar unter <https://www.biek.de/publikationen/studien.html?year=2018>.

Händlerbund (2018), »Händlerbund Logistikstudie 2018«, verfügbar unter <https://www.logistik-watchblog.de/neuheiten/1709-haendlerbund-logistikstudie-2018-dhl-beliebtester-versanddienstleister.html>.

ibi Research an der Universität Regensburg (2017), »Trends und Innovationen beim Versand Was erwartet der Kunde? Aktuelle Ergebnisse aus dem Projekt »E-Commerce-Leitfaden««, verfügbar unter: <https://www.ecommerce-leitfaden.de/studien/item/trends-und-innovationen-beim-versand-was-erwartet-der-kunde>

© ifo Institut

Weitere Projekte in der Testphase beschäftigen sich mit autonomen Fahren, Roboter- oder Drohnenlieferungen. Hier sind jedoch neben den technischen auch einige regulatorische Hürden sowie mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung zu beachten. Digitale Lösungen können eine zusätzliche Entlastung bringen, beispielsweise durch Datenplattformen, auf denen flexibel kurzfristige (lokale) Lagerflächen oder Lieferkapazitäten vermittelt werden. Durch ein besseres Datenmanagement könnte beispielsweise die Routenplanung effektiver gestaltet und Verkehr reduziert werden (z.B. in Kooperation mit den Gemeinden, die aktuelle Verkehrsdaten liefern). Dies würde jedoch gegebenenfalls das Teilen von Daten zwischen den konkurrierenden Lieferdienstleistern voraussetzen.

FAZIT

Der Kauf- und der Lieferprozess sind für den Konsumenten eine Einheit. Die Zufriedenheit mit der Lieferung wirkt sich somit auf das Kaufverhalten aus. Durch die Zunahme des Sendevolumens und der Lieferadressen gelangt die Stadtlogistik mittlerweile an ihre Grenzen, was die Lieferung auf der letzten Meile vor einige Herausforderungen stellt. Die beteiligten Akteure (Händler, Logistiker, Kommunen) haben diese Herausforderung erkannt und testen gegenwärtig verschiedene neue Zustellprozesse. Diese Testphase ist noch lange nicht abgeschlossen. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass technische/digitale Lösungen und vor allem Kooperationen zwischen Händlern, Logistikern und Kommunen eine Verringerung

IFH Köln (2016), »Umsatz im Onlinehandel mit Möbeln in Deutschland in den Jahren 2011 bis 2020 (in Millionen Euro)«, IFH Köln.

Nallinger, C. (2018), »KEP-Projekt KoMoDo ist Etikettenschwindel: Vom Mikro-Depot geht's mit Lastenrädern los«, *eurotransport.de*, 5. Juni, verfügbar unter: <https://www.eurotransport.de/artikel/kep-projekt-komodo-ist-etikettenschwindel-vom-mikro-depot-geht-s-mit-lastenraedern-los-10178061.html>.

Ninnemann, J., T. Tesch, R. Thyssen, W. Beecken und A.-K. Hölter (2017), *Smart Mile Solutions – Zwischen E-Commerce und Stadtlogistik – Urbane Logistik neu geplant*, verfügbar unter: https://www.hamburg-logistik.net/fileadmin/user_upload/images/Veranstaltungen/Jahreskonferenz_2017/Smart_Last_Mile_Solutions_Jahreskonferenz_LIHH.pdf.

pwc – PricewaterhouseCoopers (2017), *Aufbruch auf der letzten Meile, neue Wege für die städtische Logistik*, verfügbar unter: <https://www.pwc.de/de/transport-und-logistik/pwc-studie-aufbruch-auf-der-letzten-meile.pdf>.

Spiegel Online (2018), »Hermes, DPD und Co. Erster Paketshop für mehrere Kurierdienste in Hamburg eröffnet«, 15. Oktober, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/hamburg-erster-paketshop-fuer-mehrere-kurierdienste-eroeffnet-a-1233411.html>.

Wulf-Holger A. und T. Klein (Hrsg) (2018), *Lieferkonzepte in Quartieren – die letzte Meile nachhaltig gestalten*, Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Ludwig Dorffmeister

Zu den Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft

Der Bausektor läuft seit einiger Zeit auf Hochtouren. Auch wenn die Aufwärtsentwicklung mittelfristig zu Ende gehen dürfte, wird das Baugeschehen weiterhin sehr lebhaft bleiben. Mit Blick auf die stark ausgelasteten Kapazitäten dürfte sich die Situation demnach nicht wesentlich entspannen. Zudem steht das Baugewerbe – wie die meisten anderen Branchen – vor der Herausforderung, die zunehmenden altersbedingten Abgänge zu kompensieren. In den nächsten Jahrzehnten wird es also darauf ankommen, einen größeren Anteil der Bauleistungen unter anderem mittels Vorfertigung oder digitalisierter Prozesse zu generieren. Gleichwohl dürfen die Vorteile einer effizienteren Projektabwicklung nicht außer Acht gelassen werden. Beispielsweise sollten die ausführenden Unternehmen bereits in der Planungsphase involviert werden. Dies verringert tendenziell die Projektlaufzeiten und erspart der Branche unnötige Mehrarbeit.

SEHR LEBHAFTE BAUKONJUNKTUR, ...

Die Bauinvestitionen sind in den neun Jahren 2010 bis 2018 um mehr als ein Fünftel gewachsen. Bemerkenswert sind dabei insbesondere die beiden Zeiträume 2010 bis 2011 bzw. 2016 bis 2018, in denen nicht nur der Wohnungsbau, sondern auch die gewerbliche sowie die öffentliche Bautätigkeit kräftig ausgeweitet werden konnte. Aufgrund der stark steigenden Neubauproduktion hat sich der Wohnungsbau seit 2010 überdurchschnittlich entwickelt. Im Jahr 2018 dürften die Bauleistungen um rund ein Drittel über dem Niveau von 2009 gelegen und damit einen neuen gesamtdeutschen Spitzenwert erreicht haben.

Im Gegensatz zum Wohnungsbau hat die Bauauftraggeber von Firmen und öffentlicher Hand in den Jahren 2012 bis 2015 wieder sichtlich nachgegeben. Ab dem Jahr 2016 setzten aber auch hier positive Entwicklungen ein, die der Bauwirtschaft neuen Schub gaben. Allein im Dreijahreszeitraum 2016 bis 2018 dürften die Bauinvestitionen deshalb um nahezu ein Zehntel zugenommen haben. Erstens führten die eskalierende Flüchtlingskrise und der damit zunehmende Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten dazu, dass sich der Staat wieder stärker im Wohnungssektor engagierte. Zweitens zeigten die Unternehmen ab 2016 eine erheblich gestiegene Investitionsbereitschaft in Bezug auf neu zu errichtende Nichtwohngebäude. Dies hängt unter anderem mit dem nochmals kräftigeren Wirtschaftswachstum sowie der konjunkturellen Belebung in Europa zusammen. Drittens zeigten auch die Kommunen wieder ein

erhöhtes Interesse an der Erstellung neuer Nichtwohngebäude. So hat sich deren Finanzlage insgesamt inzwischen erheblich verbessert, auch wenn es immer noch etliche Städte und Gemeinden gibt, deren Handlungsspielräume nach wie vor überschaubar sind. Viertens hat der Bund seine Ausgaben für die überregionale Verkehrsinfrastruktur in den vergangenen Jahren massiv angehoben. Davon profitierten neben den Bundesfernstraßen vor allem die Bundesbahnen. Die Mittel für das überregionale Bahnnetz werden von der privatrechtlich organisierten DB AG investiert und zählen daher als gewerbliche Bauaktivitäten. Dies ist der Grund dafür, dass sich die aufgestockten Bundesmittel nicht nur bei den öffentlichen, sondern auch bei gewerblichen Tiefbauinvestitionen positiv bemerkbar machten.

... JEDOCH BALDIGES ENDE DES WACHSTUMS ERWARTET

Für 2018 wurde noch einmal ein deutliches Plus erwartet (vgl. Tab. 1). In den kommenden Jahren wird die Bauleistung hierzulande wohl nicht mehr wesentlich zunehmen, aber auch nicht spürbar zurückgehen. So verlieren die Impulsgeber der vergangenen Jahre spürbar an Kraft, gleichzeitig werden die Kapazitätsengpässe eine immer größere Rolle spielen. Auf der anderen Seite dürfte es der heimischen Wirtschaft zukünftig nicht mehr so glänzend gehen wie in den Jahren seit 2016.

Konkret wird der Mehrfamilienhausbau bis zum Ende des Jahrzehnts prozentual deutlich langsamer

Tab. 1

Bauinvestitionen in Deutschland nach Bauarten 2011 bis 2020

Verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro (Referenzjahr: 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a	2019 ^a	2020 ^a
Wohnungsbau	146,58	151,55	150,40	154,94	153,84	161,49	166,28	171,3	173,8	173,0
Nichtwohnungsbau	109,85	106,20	104,41	105,39	102,74	104,84	107,89	109,9	109,3	108,1
davon:										
gewerblicher Bau	75,74	74,94	73,21	73,67	72,44	73,42	75,38	76,0	75,3	74,3
- gew. Hochbau	59,28	58,81	57,41	57,65	56,61	57,12	58,18	58,8	58,2	57,3
- gew. Tiefbau	16,46	16,12	15,80	16,02	15,84	16,33	17,26	17,3	17,1	17,0
öffentlicher Bau	34,11	31,25	31,18	31,71	30,29	31,41	32,50	33,8	34,0	33,8
- öff. Hochbau	13,61	11,70	11,58	11,13	10,60	10,95	10,87	11,2	11,4	11,5
- öff. Tiefbau	20,51	19,55	19,61	20,59	19,69	20,47	21,64	22,6	22,6	22,3
Insgesamt	256,42	257,73	254,79	260,31	256,57	266,31	274,14	281,0	283,1	281,1
	Reale Veränderung gegenüber Vorjahr in %									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a	2019 ^a	2020 ^a
Wohnungsbau	10,0	3,4	-0,8	3,0	-0,7	5,0	3,0	3,0	1,5	-0,5
Nichtwohnungsbau	5,8	-3,3	-1,7	0,9	-2,5	2,0	2,9	1,8	-0,4	-1,1
davon:										
gewerblicher Bau	7,3	-1,1	-2,3	0,6	-1,7	1,4	2,7	0,8	-1,0	-1,3
- gew. Hochbau	8,6	-0,8	-2,4	0,4	-1,8	0,9	1,9	1,0	-1,0	-1,5
- gew. Tiefbau	2,8	-2,1	-2,0	1,4	-1,1	3,1	5,7	0,0	-1,0	-0,5
öffentlicher Bau	2,6	-8,4	-0,2	1,7	-4,5	3,7	3,5	4,0	0,7	-0,7
- öff. Hochbau	-1,7	-14,0	-1,0	-3,9	-4,8	3,3	-0,6	3,0	2,0	1,0
- öff. Tiefbau	5,5	-4,7	0,3	5,0	-4,3	3,9	5,7	4,5	0,0	-1,5
Insgesamt	8,1	0,5	-1,1	2,2	-1,4	3,8	2,9	2,5	0,7	-0,7

^aPrognose des ifo Instituts.. Hinweis: Bauinvestitionen bereinigt um die Immobilientransaktionen zwischen Staats- und Unternehmenssektor.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

wachsen. Der Umfang dieses Teilmarkts ist zudem noch immer kleiner als der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern und sogar erheblich kleiner als der Bestandssektor. Für die beiden letzten Bereiche ist zukünftig jedoch von einer (leicht) rückläufigen Entwicklung auszugehen. Dadurch wird das Wachstum des Mehrfamilienhausbaus weiter gedämpft. Zugleich wird es aber immer schwieriger, genügend Bauflächen zur Verfügung zu stellen und Nachverdichtungen trotz zahlreicher Auflagen und Anwohnerproteste zu realisieren. Und auch vor dem Hintergrund der weiter stark steigenden Bau(-neben-)kosten erscheint es eher unwahrscheinlich, dass die Schlagzahl im Geschosswohnungsbau nochmals merklich erhöht oder zumindest gehalten werden kann. So dürfte bereits 2016 der Scheitelpunkt der Neubaugenehmigungen erreicht worden sein. Angesichts der weiter vorherrschenden umfangreichen Bedarfe bedeutet dies im Umkehrschluss, dass der Wohnungsneubau bis weit ins nächste Jahrzehnt hinein auf einem beachtlichen Niveau verharren wird. Wenn aufgrund der vielfältigen negativen Einflüsse und Knappheiten die Möglichkeiten des Zubaus begrenzt sind, dauert es eben länger, um Wohnungsangebot und -nachfrage wieder in Einklang zu bringen.

Im Nichtwohnhochbau dauern Aufschwünge deutlich kürzer als im Wohnungsbau. Deshalb wird damit gerechnet, dass Firmen und Gemeinden spätestens 2019 wieder sichtlich weniger Nichtwohngebäude initiieren, sprich genehmigen lassen werden. Schon heute befinden sich sehr viele Neubauvorhaben in der Pipeline, die erst einmal realisiert werden

müssen. Die Unternehmen dürften dadurch den bis 2015 aufgelaufenen Neubaubedarf deutlich reduzieren. Die Gemeinden klagen daneben immer häufiger darüber, dass sie kaum noch Angebote von Baufirmen erhalten und die Baupreise stark gestiegen sind. Dämpfend wirkt zugleich, dass die Modernisierung von Nichtwohngebäuden, verglichen mit dem Jahr 2012, merklich eingeschränkt wurde. Auf diesen Teilbereich entfällt aber mehr als die Hälfte der Bauleistungen, so dass die Steigerungen im Neubau davon teilweise überdeckt werden.

Darüber hinaus bekommen der öffentliche sowie der gewerbliche Bau das Ende des »Investitionshochlaufs« von Seiten des Bundes zu spüren. Wie oben beschrieben, hat die Bundesregierung ihre Verkehrsinvestitionen seit 2015/2016 enorm aufgestockt. Dieser Prozess lief nun noch in Teilen bis 2018. Das erreichte hohe Niveau wird nun stabilisiert, aber es kommt in den nächsten Jahren eben so gut wie nichts mehr hinzu. Gleichzeitig steigen die Tiefbaupreise aktuell in rasantem Tempo. Für die Tiefbauinvestitionen bedeutet dies, dass sich die Wachstumsimpulse der vergangenen Jahre erheblich reduziert haben und dadurch die dämpfenden Faktoren leicht die Oberhand gewinnen.

AKTUELLE HOHE KAPAZITÄTSAUSLASTUNG DÜRFTE MITTELFRISTIG KAUM SINKEN

Auch wenn sich das Baugeschehen in den nächsten Jahren wieder etwas beruhigen wird, dürfte die Baunachfrage doch weiterhin sehr umfangreich bleiben. Die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten

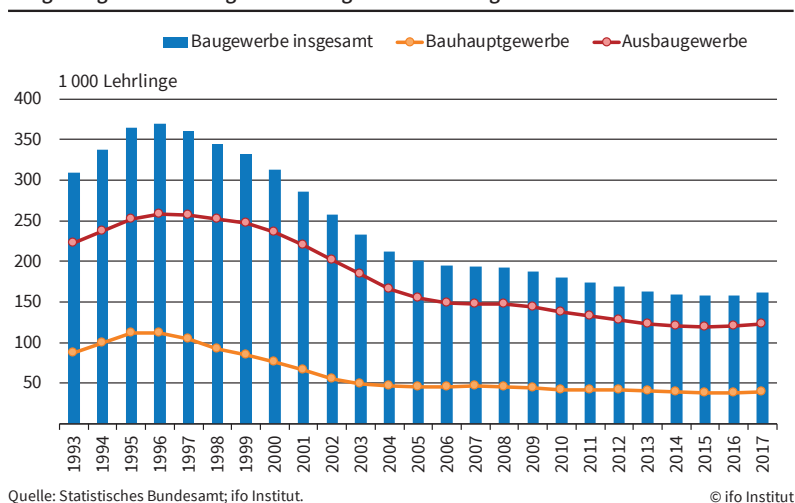
wird demnach auf einem sehr hohen Niveau verharren. Dies betrifft sowohl die – im Durchschnitt größeren – Unternehmen des Bauhauptgewerbes als auch die – zumeist recht kleinen – Firmen des Ausbaugewerbes, in dem das Bauhandwerk dominiert. Laut monatlicher Konjunkturumfrage des ifo Instituts hat sich der Arbeitskräftemangel unter den befragten Unternehmen des Bauhauptgewerbes inzwischen zum wichtigsten Behinderungsgrund der Bautätigkeit entwickelt (November 2018: 17%). Davor war Auftragsmangel über lange Zeit der maßgebliche Störfaktor gewesen (November 2018: 7%).

Die Vertreter des Bauhauptgewerbes verweisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf die seit 2010 kontinuierlich steigenden Beschäftigtenzahlen ihres Wirtschaftszweiges. Im Jahresdurchschnitt 2018 dürfte die Mitarbeiterzahl erneut zugenommen haben und nach Schätzung des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie einen Wert von rund 830 000 Personen erreicht haben. 2009 waren es noch mehr als 120 000 Beschäftigte weniger gewesen. Die Zuwächse gehen allerdings zum weit überwiegenden Teil auf das Konto von ausländischen Arbeitskräften. Darüber hinaus hat auch die Zahl der nach Deutschland entsendeten Baustellenarbeitern seit 2009 erheblich zugenommen. Nach Angaben von SOKA-BAU verdoppelte sich die Anzahl der entsandten Arbeitnehmer zwischen 2009 und 2015 auf mehr als 100 000 Personen. Seit damals ist allerdings eine leichte Abwärtstendenz zu erkennen. Drei Viertel dieser entsandten Arbeitskräfte kamen dabei aus osteuropäischen Ländern, davon allein rund 28 000 Arbeitnehmer aus Polen.

LEHRLINGSZAHLEN HABEN SICH STABILISIERT

Bei der Gewinnung von Arbeitskräften für das Baugewerbe spielen traditionell die eigenen Ausbildungsaktivitäten eine wichtige Rolle. Nach Berechnungen des ifo Instituts auf Basis amtlicher Lehrlingszahlen fiel die Zahl der Auszubildenden zwischen 1996 und 2015 von rund 370 000 auf nur noch etwa 160 000 Personen (vgl. Abb. 1). Im gesamten Ausbaugewerbe gingen dabei – ausgehend von einem Niveau von fast 260 000 – knapp 140 000 Ausbildungsplätze verloren. Im Bauhauptgewerbe sank die Lehrlingszahl um rund 75 000 auf knapp 40 000 Personen. Auffällig sind die vergleichsweise großen Einbußen im Bauhauptgewerbe, was den Teilbereich Hochbau betrifft. Hier verringerten sich die Ausbildungszahlen im genannten Zeitraum um etwa 70 000 Personen. Insgesamt

Abb. 1
Langfristige Entwicklung der Lehrlingszahlen im Baugewerbe



hat sich die Zahl der Lehrlinge im Baugewerbe stabilisiert und steigt seit 2016 sogar wieder leicht an. Selbst im Bereich des »übrigen Ausbaus« war 2017 ein leichter Anstieg auszumachen. Die Zahlen für Maler und Lackierer oder auch für die Glaser waren aber weiter rückläufig. Angesichts der anhaltend hohen Bedeutung einer akademischen Ausbildung, des wachsenden Wettbewerbs mit anderen Wirtschaftsbereichen und des zukünftig spürbar sinkenden, inländischen Arbeitskräftepotenzials ist langfristig allerdings keine wesentliche Erholung der Lehrlingszahlen zu erwarten.

In den kommenden Jahrzehnten wird es vor allem darum gehen, die ausscheidenden Handwerker und Techniker zu ersetzen und gerade die Kapazitäten des – sowohl für den Neubau als auch für die Modernisierung wichtigen – Ausbaugewerbes nicht zu stark schrumpfen zu lassen. Allein für den Bereich der Bauhauptgewerbe rechnet der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) in den fünf Jahren bis 2023 zudem mit 15 000 Geschäftsübergaben aus Altersgründen. Die Gewinnung eines Nachfolgers für den eigenen Betrieb gestaltet sich aber zunehmend schwierig – auch weil inzwischen viele die Selbständigkeit scheuen und aufgrund der sehr guten Konjunkturlage auch nicht dazu gezwungen sind. Wie in der Vergangenheit schon zu beobachten, dürfte es daher häufiger zu Übernahmen von Seiten größerer Handwerksbetriebe kommen.

Nach Einschätzung des ZDH drohen ohne Zuwanderung von Facharbeitern massive Engpässe. Die Ergebnisse einer Umfrage bei Handwerksunternehmen des Bauhauptgewerbes vom Oktober 2018 zeigen, dass sich der Großteil der befragten Firmen mit der Fachkräftesuche schwertut. Das Ansprechen von Quereinsteigern oder potenziellen Berufsrückkehrern steht dabei ganz oben auf der Agenda, gefolgt von der Kontaktaufnahme zu Schulabgängern mit höherem Schulabschluss, zu Teilnehmern berufsvorbereitender Maßnahmen und zu ausländischen Fach-

kräften. Was die erfolgreiche Fachkräftegewinnung oder -bindung in der Vergangenheit angeht, hatte dies laut Angaben der Befragungsteilnehmer am häufigsten mit einer guten bzw. über- oder tariflichen Bezahlung zu tun.

Auch die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten kann derzeit kaum noch erhöht werden. Laut Ergebnissen der ifo Konjunkturumfrage stagniert diese im Bauhauptgewerbe – trotz weiter wachsender Baunachfrage – seit einigen Monaten bei rund 80%. Darüber hinaus meldeten die Betriebe des Bauhandwerks – auf Basis einer Erhebung der Handwerkskammern – im dritten Quartal 2018 eine Auslastung von sogar 90%. Da mit einer raschen, spürbaren Ausweitung der Mitarbeiterzahlen für das gesamte Ausbaugewerbe kaum zu rechnen ist, dürfte die Bedeutung des Arbeitskräftemangels weiter zunehmen. Zwar erhöht das Bauhauptgewerbe kontinuierlich seine Beschäftigtenzahl und investiert gleichzeitig in Maschinenkapazitäten. Je weiter diese Entwicklung anhält, desto stärker sind die Baufirmen allerdings an einer entsprechenden Planbarkeit interessiert. Neben dem auch weiter boomenden Wohnungsbau wird es dabei auf eine auch zukünftig umfangreiche Investitionsbereitschaft, vor allem der öffentlichen Hand, ankommen.

MIT HILFE VON PARTNERSCHAFTSMODELLEN ZU EINER EFFIZIENTEREN PROJEKTABWICKLUNG

Realistisch betrachtet, können in den nächsten Jahren und sogar Jahrzehnten bei weitem nicht genügend Arbeitskräfte angeworben werden, um – angesichts der kontinuierlich schrumpfenden Erwerbspersonenzahl sowie der heutigen Produktionsweise – für »ausreichend« Kapazitäten im Baugewerbe zu sorgen. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die Engpässe im Bausektor bis auf weiteres nicht wesentlich reduzieren lassen.

Gleichwohl gibt es verschiedene Lösungsansätze, wie das zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot zukünftig besser eingesetzt werden kann. Beispielsweise kann die Arbeitsproduktivität im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der Prozesse und der wachsenden Bedeutung von Vorfertigung oder auch serieller Bauweise erhöht werden. In diesem Zusammenhang würde auch eine Vereinfachung der unzähligen Bauvorschriften nicht schaden. Generell würde es auch helfen, wenn zum Zeitpunkt der Vergabe alle wichtigen bautechnischen Details bereits geklärt sind und der Bauherr von Beginn an wüsste, wie das Ergebnis eigentlich aussehen soll. Darüber hinaus bietet aber auch die effizientere Organisation der Projektanbahnung ansehnliche Potenziale, um die vorhandenen Baukapazitäten besser einzusetzen und überflüssige Nach- oder Doppelarbeiten zu verhindern. Auf diese sogenannten kooperationsorientierten Vertragsmodelle soll nun abschließend eingegangen werden.

Die gegenwärtig weit verbreiteten Vertragsmodelle bergen erhebliches Konfliktpotential zwischen den beteiligten Vertragsparteien, d.h. zwischen Bauherr, Planer und Bauunternehmer. Dies betrifft vor allem komplexe, schlüsselfertige Vorhaben. Der allgemeine Managementansatz »Partnering« kann hier Abhilfe und einen Mehrwert vor allem für Bauherren und Baufirmen schaffen.

PARTNERSCHAFTSMODELLE SIND VOR ALLEM FÜR BAUVORHABEN GEEIGNET, BEI DENEN¹

- die frühestmögliche Kostensicherheit für den Bauherrn ein zentrales Projektziel darstellt,
- aufgrund der Projektkomplexität signifikantes Optimierungspotenzial in der Planung vorhanden ist,
- die vollständige und endgültige Beschreibung des Bausolls vor Baubeginn schwierig ist (z. B. beim Bauen im Bestand oder bei noch nicht feststehenden Nutzern),
- sonstige Projektrisiken bei konventioneller Projektabwicklung zu hohen Risikozuschlägen in den Angeboten der Bieter führen würden.

Im Ausland spielen konkretere Ausprägungen des Partnering, z.B. als *Integrated Project Delivery* (IPD) oder *Alliancing* eine viel größere Rolle, obwohl hierzulande bereits diverse Musterverträge für derlei Vertragsformen im Umlauf sind. In Deutschland wird aber nach wie vor noch zu selten vor Projektbeginn geprüft, welches Abwicklungsmodell eigentlich das beste wäre.

ERFOLGSFAKTOREN FÜR EINE KOOPERATIVE PROJEKTABWICKLUNG

- Auswahl des Bauunternehmers nicht nur anhand der Angebotspreise, sondern auch anhand von Kompetenzkriterien,
- frühzeitige Einbindung des/der Bauausführenden in die Planungsphase, Value Engineering und Zielkostenrechnung,
- Herbeiführung einer identischen Bausollauslegung durch Auftraggeber und Auftragnehmer vor Bauvertragsabschluss,
- ausgewogene Bauvertragsgestaltung, transparente Vergütungsstrukturen, außergerichtliche Streitbeilegungssysteme,
- aktive, betriebsübergreifende Teamentwicklung,
- Festlegung gemeinsamer Vorgehensweisen für die einzelnen Teilprozesse des Projektmanagements.

¹ Die Übersichten zu den Eignungskriterien und den Erfolgsfaktoren stammen von Prof. Peter Racky vom Institut für Bauwirtschaft (IBW) an der Universität Kassel. Weiterführende Informationen hierzu enthält der Beitrag von Herrn Racky »Ansätze zur Schaffung kooperationsfördernder Rahmenbedingungen in Bauprojekten«. In: Tagungsband »Forum Baubetrieb 2009«, kassel university press.

Im Zuge der nachlassenden Nachfrage der Baufirmen nach öffentlichen Bauprojekten kommt nun aber Bewegung in die Sache. So finden sich etwa für Kliniken oder größere Hochschulgebäude häufig keine Auftragnehmer mehr, da diese die öffentlichen Vergabe- und Auswahlprozesse meiden und angesichts der derzeitigen Fülle an Vorhaben lieber für die Privatwirtschaft arbeiten. Um trotzdem einen Markt für ihre geplanten Projekte zu erzeugen, setzen die öffentlichen Auftraggeber inzwischen immer häufiger auf Mehrparteienverträge, bei denen die Beteiligten die Verantwortung, z.B. eventuelle Mehrkosten, gemeinsam tragen. Diese damit risikoärmeren Vorhaben erfahren von den Auftragnehmern – inzwischen gibt es in Deutschland kaum noch größere Baufirmen – eine deutlich erhöhte Wertschätzung. Gleichzeitig sind die Bauherren dazu bereit, die Prozesse zur Auswahl des Auftragnehmers im Bedarfsfall wesentlich zu verschlanken. Mit dem kontinuierlichen Vordringen von *Lean Construction und Building Information Modeling (BIM)* dürfte die Entwicklung und Verbreitung von Partnerschaftsmodellen weiter voranschreiten.

Anita Wölfel

Dienstleistungen im globalen Wettbewerb

Global wettbewerbsfähige Dienstleistungen tragen direkt und indirekt wesentlich zu einer wettbewerbsfähigen deutschen Wirtschaft bei. Aber wie genau sieht die Rolle von Dienstleistungen in globalen Wertschöpfungsketten aus, und wie wichtig sind sie für die deutschen Industrieexporte? Welche Vorteile ergeben sich für Dienstleister aus einer internationalen Ausrichtung, und wie bedeutend ist die räumliche Nähe zum Kunden? Wo bestehen Handlungsoptionen für Politik und Wirtschaft, um grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel zu fördern und so den Rahmen für global wettbewerbsfähige Dienstleistungen zu schaffen? Diese und weitere Fragen wurden im Rahmen des Spezialthemas beim Dienstleistungsforum des ifo Branchen-Dialogs im November 2018 diskutiert.

INDUSTRIEEXPORTE BRAUCHEN DIENSTLEISTUNGEN ...

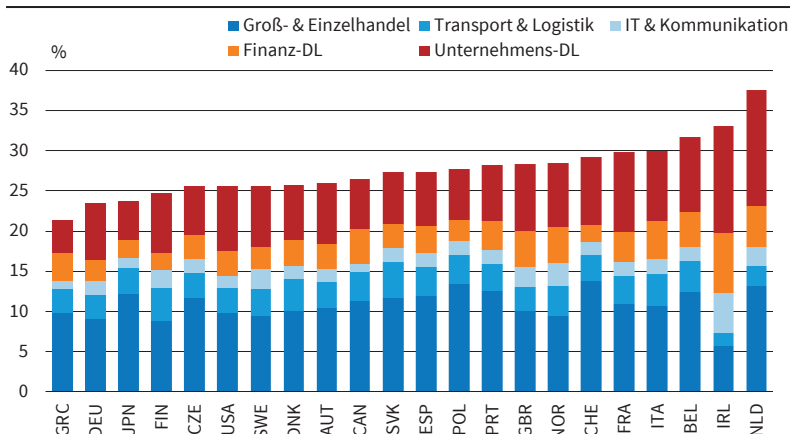
Wirtschaftsnahe Dienstleister wie Handel- und Logistikunternehmen, Finanzdienstleister, IT- und Kommunikationsdienstleister oder auch Unternehmens- und Rechtsberater sind unabdingbar für das Funktionieren globaler Wertschöpfungsketten. Sie tragen daher direkt und indirekt entscheidend zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bei. Wirtschaftsnahe Dienstleister ermöglichen den Zugang zu Informationen, Kompetenzen und Technologien; sie reduzieren Kosten, sorgen für Flexibilität und Vielfalt; sie eröffnen Finanzierung und vermitteln auf der ganzen Welt (vgl. Heuser und Mattoo 2017; OECD 2017).

Tatsächlich basierten 2015 im Durchschnitt der OECD-Länder die Exporte des Verarbeitenden Gewerbes zu 28% auf Wertschöpfung, die direkt oder indirekt von wirtschaftsnahen Dienstleistern erbracht wurde (vgl. Abb. 1). Dies entspricht dem Dienstleistungsgehalt über alle Stufen globaler Wertschöpfungsketten; erfasst werden also nicht nur Dienstleistungen, die unmittelbar bei der Herstellung des Endprodukts erbracht werden, sondern auch solche, die zur Herstellung der Teile oder Vorleistungen nötig sind (vgl. Box 1). In Deutschland liegt der Wertschöpfungsanteil wirtschaftsnaher Dienstleistungen an den Exporten des Verarbeitenden Gewerbes bei nur 23,5% – der zweitniedrigste Wert im OECD-Vergleich.

Der hier dargestellte Wertschöpfungsanteil stellt

dabei nur eine untere Grenze der gesamten Bedeutung wirtschaftsnaher Dienstleistungen für Industrieexporte dar. Darin werden nämlich nur diejenigen Dienstleistungen erfasst, die von externen Anbietern erbracht werden. Gerade wertschöpfungsstarke strategische Funktionen wie F&E, Design oder Marketing werden dagegen bevorzugt unternehmensintern durchgeführt. Auch bieten Industrieunternehmen das Endprodukt immer häufiger als Gesamtpaket zusammen mit Dienstleistungen wie Finanzierung oder Wartung an, um dadurch Kun-

Abb. 1
Wertschöpfungsanteil wirtschaftsnaher Dienstleistungen an den Exporten des Verarbeitenden Gewerbes, 2015



Quelle: OECD-WTO-Trade in Value Added Database, Dezember 2018; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Box 1
Statistische Erfassung globaler Wertschöpfungsketten

Um die Rolle von Dienstleistungen in globalen Wertschöpfungsketten zu untersuchen, wird die sogenannte *Trade-in-Value-Added-Database* (TiVA) der OECD und WTO herangezogen (vgl. OECD 2018). Dadurch kann man nachvollziehen, welche Branchen welcher Länder entlang globaler Produktionsketten jeweils wie viel zur Herstellung eines bestimmten Endprodukts beitragen.

Dabei wird der Beitrag aller Güter- und Dienstleistungsinputs in Wertschöpfungseinheiten berechnet, um Doppelzählungen entlang globaler Produktionsketten zu vermeiden. Der ermittelte Wert entspricht also nicht dem Bruttoexport, der von der Zulieferbranche für ein Vorprodukt oder eine Vorleistung berechnet wird. Vielmehr wird nur jeweils der Beitrag berechnet, den eine Zulieferbranche auf einer bestimmten Stufe der Produktionskette an Wertschöpfung hinzufügt.

Dazu werden harmonisierte Input-Output-Tabellen mit bilateralen Handelsdaten kombiniert. Die aktualisierte und wesentlich revidierte OECD-WTO-TiVA-Datenbank vom Dezember 2018 erhält Daten zu einer Reihe relevanter Indikatoren für die Zeitreihe von 2005 bis 2015, für 36 Branchen und 64 Länder.

den gewinnen und einen höheren Mehrwert erzielen zu können (vgl. Heuser und Mattoo 2017).

Abbildung 1 bestätigt die traditionell wichtige Rolle des Groß- und Einzelhandels wie auch der Transport- und Logistikdienstleistungen für Industrieexporte. Auffallend ist jedoch auch die Bedeutung von Unternehmensdienstleistungen wie Rechts- und Unternehmensberatung, Forschungs- und Entwicklungsbüros, Architektur- und Ingenieurbüros, Werbung und Marktforschung oder auch Personaldienstleistungen. Sie erwirtschafteten 2015 im OECD-Durchschnitt 7,5% der gesamten Wertschöpfung, die in den deutschen Industrieexporten enthalten ist. IT-, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen spielten zwar 2015 noch eine geringe Rolle, sollten jedoch mit der fortschreitenden digitalen Transformation zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Dabei scheint die geographische Nähe zum Kunden für Dienstleister immer noch eine weit größere Rolle zu spielen als für die Industrie. So ist nach Einschätzung der Referenten Indre Pohl und Joachim Ullerich zum Beispiel in vielen Projekten spezifisches Wissen über lokale Märkte und deren Regulierung erforderlich. Für eine effektive Kommunikation in Projekten sind zudem Sprachkenntnisse und ein gutes Verständnis der Kultur vorteilhaft. Auch ist oft lokale Präsenz erwünscht, um zum Beispiel den Kunden bei der konkreten Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen aktiv zu begleiten.

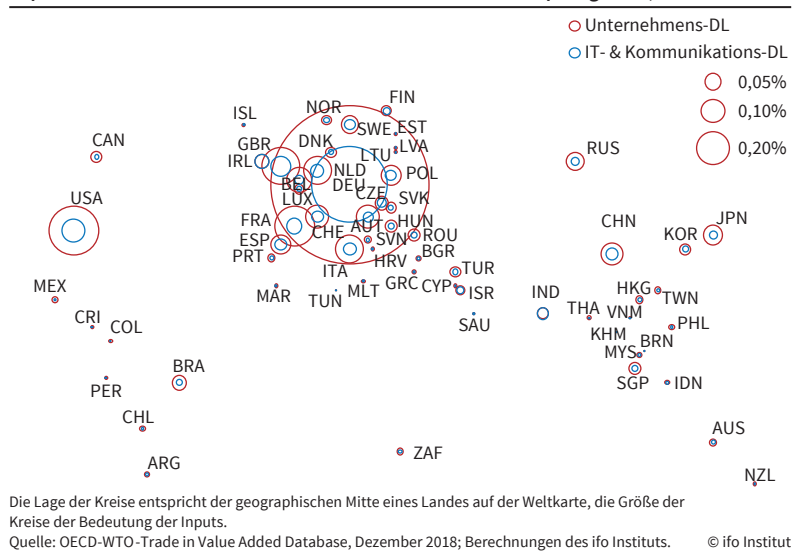
Die Bedeutung der geographischen Nähe wird auch in Abbildung 2 deutlich, in der am Beispiel von IT- und Kommunikationsdienstleistungen sowie von Unternehmensdienstleistungen dargestellt wird, in

welchen Ländern die Dienstleistungen erbracht werden, die letztendlich entlang der globalen Wertschöpfungsketten in die deutschen Industrieexporte einfließen. Nach den Ergebnissen in Abbildung 2 greifen deutsche Industrieunternehmen in erster Linie auf Dienstleistungen zurück, die in Deutschland oder den wichtigsten Nachbarländern erbracht werden.

... ENTLANG GLOBALER WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Die Nähe zum Kunden bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass Dienstleistungen nur innerhalb Deutschlands oder im deutschsprachigen Raum erbracht werden. Tatsächlich zeigt Abbildung 2, dass die Dienstleistungsinputs, die letztendlich in die deutschen Industrieexporte einfließen, durchaus auch aus geographisch ferner entfernten Ländern stammen. Entfernungen verlieren also scheinbar an Bedeutung. Damit bestimmen

Abb. 2
Wertschöpfungsanteile ausgewählter wirtschaftsnaher Dienstleistungen an den Exporten des deutschen Verarbeitenden Gewerbes nach Ursprungsland, 2015



Box 2**Formen von Dienstleistungshandel**

Das »Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen« (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) unterscheidet vier Modi, in denen Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden (vgl. OECD 2017):

- Mode 1 – Grenzüberschreitende Lieferung: Eine Dienstleistung wird mittels technischer Hilfsmittel vom Heimatland des Anbieters ins Ausland geliefert (z.B. Software, E-Banking, telefonische Beratung).
- Mode 2 – Ausländischer Konsum im Inland: Die Dienstleistung wird im Heimatland des Anbieters für einen ausländischen Kunden erbracht (z.B. Transport).
- Mode 3 – Unternehmerische Präsenz im Ausland: Die Dienstleistung wird im Heimatland des Kunden etwa durch eine Direktinvestition, ein Joint-Venture oder eine Niederlassung erbracht.
- Mode 4 – Natürliche Person im Ausland: Die Dienstleistung wird im Heimatland des Kunden durch eine ausländische *natürliche* Person erbracht (im Gegensatz zu einer *juristischen* Person im Fall von Mode 2) (z.B. Rechtsberatung durch einen selbständigen Anwalt, Entsendung eines Mitarbeiters).

Schätzungen von Eurostat (2016) ergeben, dass mehr als zwei Drittel des gesamten Nicht-EU-Dienstleistungshandels über unternehmerische Präsenz (Mode 3) erfolgt, dagegen nur ein Fünftel durch grenzüberschreitende Lieferung (Mode 1). Würde man auch den Handel innerhalb der EU berücksichtigen, hätte vermutlich auch die statistisch schwer zu fassende Erbringung durch Freizügigkeit natürlicher Personen (Mode 4) einen weit höheren Anteil).

neben der Verfügbarkeit von Humankapital zunehmend wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, wo Wettbewerbsvorteile erzielt werden können.

Hierfür können mehrere Faktoren verantwortlich sein: Zum einen lassen sich Dienstleistungen mittlerweile genauso grenzüberschreitend liefern, wie es für Industriegüter üblich ist (vgl. OECD 2017). Dank moderner Informations- und Kommunikationstechnologien kann Wissen zunehmend kodifiziert werden. Der Output vieler Dienstleistungen lässt sich nun digitalisieren, in einzelne Schritte zerlegen, speichern und über elektronische Medien verbreiten. Ein gutes Beispiel hierfür ist Software: Sie kann auf der ganzen Welt hergestellt und über virtuelle Netzwerke übertragen werden. Dies könnte zum Beispiel den hohen Anteil an IT- und Kommunikationsdienstleistungen aus Indien in Abbildung 2 erklären, zumal sich Indien in den letzten 20 Jahren zu einem internationalen Hub in der IT-Branche entwickelt hat (vgl. Criscuolo und Timmis 2018). Auch andere Dienstleistungen lassen sich unmittelbar grenzüberschreitend liefern: Dank Virtual oder Augmented Reality können sich zum Beispiel alle Beteiligten eines Bau- oder Maschinenbauprojekts anhand eines virtuellen Modells abstimmen, auch wenn sie an verschiedenen Standorten sitzen.

Zum anderen stellt die unmittelbare grenzüberschreitende Lieferung von Dienstleistungen nur eine Form des Dienstleistungshandels dar (vgl. Box 2). Dienstleistungen werden häufiger grenzüberschreitend erbracht, indem der Anbieter etwa durch ein Tochterunternehmen (Mode 3) oder durch einzelne Berater (Mode 4) beim Kunden vor Ort präsent ist. Auch hier spielen moderne Informations- und Kommunikationstechnologien eine Rolle, zumal diese Koordi-

nations- und Transaktionskosten senken. Dies könnte zum Beispiel den relativ hohen Wertschöpfungsanteil von IT- und Kommunikationsdienstleistungen aus Irland in Abbildung 2 erklären. Irland ist durch wenig restriktive sowie diskriminierungsfreie Rahmenbedingungen gekennzeichnet (vgl. OECD 2017). Das macht es für global agierende Unternehmen interessant, sich dort niederzulassen und von dort aus den gesamten europäischen Raum mit Waren und zunehmend auch mit Dienstleistungen zu beliefern.

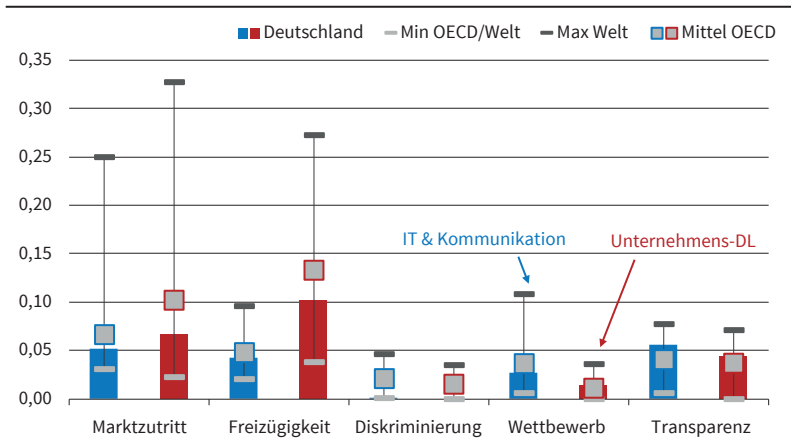
Schließlich erfasst Abbildung 2 die Dienstleistungsinputs, die auf allen Stufen der Wertschöpfungskette und damit überall dort vor Ort erbracht werden, wo die Inputs hergestellt werden, die dann wiederum in die deutschen Industrieexporte einfließen. Dies könnte zum Beispiel erklären, dass in Abbildung 2 auch eine Reihe von Unternehmensdienstleistungen aus Ländern außerhalb der EU stammen, zum Beispiel aus den USA oder auch Japan. Dies ist insofern interessant, als hierunter viele technische oder beratende Dienstleistungen fallen, bei denen der persönliche Kontakt zwischen Dienstleistungsanbieter und Kunde wichtig ist und die daher traditionell als nicht handelbar galten.

Globalisierung und Digitalisierung machen es folglich auch für Dienstleistungsanbieter immer wichtiger, global vernetzt zu sein, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Dadurch kann sowohl die geographische Nähe zum Kunden wie auch die Bereitstellung auf längere Distanzen hinweg ermöglicht werden. So erlaube – nach Ansicht von Indre Pohl und Joachim Ullerich – die internationale Ausrichtung und Vernetzung den Dienstleistungsanbietern vor allem, flexibel auf sich verändernde Wünsche oder geographische Orientierung der Kunden wie auf technolo-

Abb. 3

Beschränkungen im Handel mit wirtschaftsnahen Dienstleistungen, 2015

Index Skala von 0 bis 1 mit: 0 ~ wenig restriktiv, 1 ~ sehr restriktiv



Quelle: OECD-Services Trade Restrictiveness Index, 2018; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gische Veränderungen oder auch aufkommenden Fachkräftemangel zu reagieren.

DIES ERFORDERT OFFENE DIENSTLEISTUNGSMÄRKTE

Wirtschaftsnahe Dienstleistungen tragen also wesentlich dazu bei, dass globale Wertschöpfungsketten reibungslos ablaufen. Damit Dienstleistungen diese bedeutende Funktion erfüllen können, benötigt man unbürokratische, diskriminierungsfreie Regeln, die – auf der einen Seite – den inländischen Wettbewerb nicht verzerren und – auf der anderen Seite – den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel nicht belasten. Denn sowohl die Höhe als auch Unterschiede in der Regulierung können ausländischen Dienstleistungserbringern erhebliche Kosten

ableiten, und zwar entlang der drei Dimensionen, in denen Beschränkungen den internationalen Handel negativ beeinflussen, d.h., indem sie a) restriktiv, b) nicht vergleichbar oder c) unsicher sind (vgl. OECD 2017; Heuser und Mattoo 2017):

Erstens zeigt sich, dass vor allem beim Marktzutritt von Unternehmen wie auch bei der Freizügigkeit natürlicher Personen, also den bedeutendsten Formen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, noch erhebliche Beschränkungen bestehen. Eine sehr hohe Regulierungsdichte weisen dabei vor allem die Unternehmensdienstleistungen auf (vgl. Abb. 3). Hier spielen vermutlich Vorschriften eine Rolle, die auch für Inländer gelten, jedoch im Fall ausländischer Anbieter eine zusätzliche Diskriminierung darstellen können. Beispiele sind hier etwa Anforderungen an die Qualifikation oder Unterneh-

auflegen und örtliche etablierte Unternehmen vor dem Wettbewerb durch ausländische Anbieter und manchmal auch durch inländische Unternehmen schützen (vgl. OECD 2017).

Dabei sind bei Dienstleistungen analog zu den vier Modi des Dienstleistungshandels auch unterschiedliche Formen nicht-tarifärer Hemmnisse relevant (vgl. Box 2, Box 3). Abbildung 3 stellt diese anhand des sogenannten *OECD Services Trade Restrictiveness Index* für das Jahr 2015 dar. Daraus lassen sich drei wesentliche Ergebnisse

Box 3

Messung nicht-tarifärer Handelshemmnisse bei Dienstleistungen

Der sogenannte *Services Trade Restrictiveness Index* (STRI) der OECD quantifiziert die komplexen nicht-tarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich. Dazu werden für 40 Länder und 22 Branchen nationale Regulierungsvorschriften und Gesetze bzgl. fünf Formen von Beschränkungen in einem Index zusammengefasst (vgl. OECD 2017):

- Marktzutrittsbeschränkungen: z.B. Beschränkungen bei ausländischen Beteiligungen; Anforderung der Staatsangehörigkeit für das Management; Screening für ausländische Investitionen; Kapitalverkehrskontrollen.
- Beschränkungen der Personenfreizügigkeit: z.B. Beschränkungen bzgl. Einreise und Aufenthalt für ausländische natürliche Personen, der Anerkennung ausländischer Qualifikationen oder der Berufszulassungen.
- Andere diskriminierende Bestimmungen: z.B. Diskriminierung ausländischer Dienstleister bzgl. Steuern, Subventionen oder die Vergabe öffentlicher Aufträge; Abweichung nationaler von internationalen Normen.
- Wettbewerbsbeschränkungen: z.B. Staatseigentum; Kartellpolitik; branchenspezifische Regulierung wie etwa bzgl. Local Loop Unbundling in der Telekommunikation.
- Regulatorische Transparenz: z.B. Informationen zu bestehenden Gesetzen und Verordnungen oder zu administrativen Vorgaben bzgl. der Gründung eines Unternehmens oder der Erteilung einer Lizenz.

mensform, die zur Ausübung reglementierter Berufe wie Rechtsanwälte, Architekten oder Ingenieure vorgesehen sind (vgl. auch Falck und Wölfl 2018).

Zweitens lässt sich besonders bei den Beschränkungen des Marktzutritts sowie der Freizügigkeit natürlicher Personen eine sehr große Streuung der Regulierung in OECD- und Nicht-OECD-Ländern beobachten. Stark divergierende Vorschriften erhöhen die Kosten für Dienstleistungsanbieter und können die Vergleichbarkeit der Dienstleistungsinputs verringern, die jedoch wiederum für die Fragmentierung entlang globaler Wertschöpfungsketten erforderlich ist (vgl. Heuser und Mattoo 2017).

Drittens besteht auch im Bereich der regulatorischen Transparenz Nachbesserungspotenzial, wie Abbildung 3 am Beispiel von IT- und Kommunikations- sowie Unternehmensdienstleistungen zeigt. Selbst wenn in einem Land bestimmte Vorschriften nicht sehr restriktiv oder diskriminierend gegenüber ausländischen Unternehmen sind, so kann schlechte Information über die bestehenden Vorschriften, wie etwa hinsichtlich der Vergabe von Lizenzen, den Unternehmen erhebliche Unsicherheit aufbürden und sie von einer Auslandsaktivität abhalten (vgl. Heuser und Mattoo 2017).

Nach Abbildung 3 besteht also noch erhebliches Reformpotenzial. Dies gilt auch für Deutschland, das im OECD-Vergleich bei allen Formen von Handelshemmnissen eher im Mittelfeld, also noch weit ab von Best-Practice-Regulierung liegt. Generell könnten durch die Lockerung wettbewerbsverzerrender oder den Handel mit Dienstleistungen einschränkender Regelungen erhebliche positive Effekte auf Handel, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität erreicht werden. Dabei wären die Effekte umso stärker, je weiter entwickelt das Land und je näher die Unternehmen eines Landes an den globalen Technologie- oder Produktivitätsführern sind (vgl. Nordås und Kim 2013).

Nach Schätzungen von Bourlès et al. (2013) zum Beispiel hätte 2007 die Produktivität von nachgelagerten Branchen um 3 bis 13 Prozentpunkte gesteigert werden können, wenn in den vorgelagerten wirtschaftsnahen Dienstleistungen das damals in der OECD beobachtbare wettbewerbsfreundliche Regulierungsniveau vorgelegen hätte. Die höchsten Produktivitätszuwächse hätten sich dabei im Einzelhandel und den Unternehmensdienstleistungen eingestellt, also den Branchen, die auch jetzt noch stark reglementiert sind (vgl. Abb. 3, Falck und Wölfl 2018).

Gabriel Felbermayr verwies in seinem Vortrag beim ifo Branchen-Dialog zudem auf die weitreichenden Potenziale, die sich durch eine bessere Integration im EU-Binnenmarkt ergäben. Hätte etwa im Jahr 2014 die EU nicht mehr existiert, bei sonst gleichen Bedingungen, wäre die Wertschöpfung in der deutschen Industrie um 7% niedriger gewesen. Bei den Dienstleistungen wären dagegen die Wertschöpfungsverluste mit 3,8% nur halb so groß gewesen; die Integration von Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt

ist also noch lange nicht so weit fortgeschritten, wie erwünscht oder möglich wäre (vgl. Felbermayr et al. 2018).

Eine spürbare Lockerung nicht-tarifärer Handelshemmnissen und eine stärkere Zusammenarbeit hinsichtlich bestehender Beschränkungen würden vor allem kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zugutekommen – wie auch von Gabriel Felbermayr hervorgehoben wurde. Dies ist bedeutend, zumal viele Dienstleistungsmärkte durch vorwiegend sehr kleine Unternehmen gekennzeichnet sind. Außerdem können gerade durch den Markteintritt junger, innovativer Unternehmen Anreize für Produktivitätssteigerungen entstehen (vgl. Falck und Wölfl 2018). Für kleine Unternehmen sind jedoch die Kosten, die durch Bürokratie generell und mit der Einhaltung abweichender Vorschriften im Besonderen entstehen, sehr hoch; sie fühlen sich daher schnell überfordert und schrecken davor zurück, in neue ausländische Märkte vorzudringen (vgl. OECD 2017).

FAZIT

Wirtschaftsnahe Dienstleister wie Handel- und Logistikunternehmen, Finanzdienstleister, IT- und Kommunikationsdienstleister oder auch Unternehmens- und Rechtsberater sind unabdingbar für das Funktionieren globaler Wertschöpfungsketten. Sie tragen so direkt und indirekt entscheidend zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bei.

Dabei scheint die geographische Nähe zum Kunden für Dienstleistungen zwar immer noch eine weit größere Rolle zu spielen als für die Industrie. Gleichzeitig scheinen – dank rasanter Entwicklungen in modernen Informations- und Kommunikationstechnologien – Entfernungen als Hürden für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zunehmend an Bedeutung zu verlieren.

Damit wettbewerbsfähige Dienstleistungen ihre Rolle als Moderator von globalen Wertschöpfungsketten erfüllen können, braucht es unbürokratische, diskriminierungsfreie Regeln, die – auf der einen Seite – den inländischen Wettbewerb nicht verzerren und – auf der anderen Seite – den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel nicht belasten. Hier gibt es noch erheblichen Reformbedarf, gerade was Beschränkungen des Marktzutritts und der Freizügigkeit natürlicher Personen betrifft und dabei vor allem bei Unternehmensdienstleistungen.

LITERATUR

Bourlès, R., G. Cetté, J. Lopez, J. Mairesse und G. Nicoletti (2013), »Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries«, *The Review of Economics and Statistics* 95(5), 1750–1768.

Criscuolo, C. und J. Timmis (2018), »GVCs and Centrality: Mapping Key Hubs, Spokes and the Periphery«, OECD Productivity Working Papers, Februar, No. 12, OECD Publishing, Paris.

Falck, O. und A. Wölfl (2018), »Produktivitätsschwäche in deutschen Dienstleistungsbranchen«, *ifo Schnelldienst* 71(1), 46–52.

Heuser, C. und A. Mattoo (2017), »Services trade and global value chains«, in: World Bank, IDE-Jetro, OECD, UIBE und WTO, *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC.

Felbermayr, G., F. Teti und D. J.-H. Streich (2018), *Binnenmarkt, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerentsendung – wie viel Bürokratie verträgt ein fairer Wettbewerb?*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.

Nordås, H. und Y. Kim (2013), »The Role of Services for Competitiveness in Manufacturing«, *OECD Trade Policy Papers*, No. 148, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *Services Trade Policies and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), OECD-WTO-Trade-in-Value-Added Database, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>.

Przemyslaw Brandt, Sabine Rumscheidt und Klaus Wohlrabe

Die Branchenkonjunktur

Der vorliegende Artikel wirft einen Blick auf die aktuellen Entwicklungen in der Industrie, dem Handel und dem Dienstleistungssektor. Neben der Gesamtbetrachtung werden teilweise auch einzelne Branchen berücksichtigt. Zusätzlich zu den konjunkturellen Entwicklungen werden auch strukturelle Aspekte erörtert.

Im Herbst 2018 waren die Unsicherheiten über den Fortgang der Weltkonjunktur groß. Bis zum Sommer expandierte die Weltwirtschaft zwar weiterhin recht kräftig; die Expansionsrate lag über dem langjährigen Mittel. Zuletzt haben sich aber die finanziellen Rahmenbedingungen für die Schwellenländer aufgrund eines Rückzugs von internationalen Investoren verschlechtert. Zudem überschatteten Handelskonflikte den Ausblick. Schon zu Beginn 2018 wurden die regionalen Differenzen in der Konjunktur größer. Während der Aufschwung in den USA auch wegen des starken Impulses durch die dortige Steuerreform noch einmal an Schwung gewonnen hat und die Produktion in China weiter deutlich zulegt, hat sich die Konjunktur in Japan und im Euroraum ein Stück weit abgeschwächt.

INDUSTRIE

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft war 2018 mittlerweile in seinem sechsten Jahr. In diesem Umfeld ist auch die deutsche Industrie weiterhin

sehr gut aufgestellt. Die Wachstumsraten der Produktion sind zwar nur auf einem moderaten Niveau, fallen jedoch fast kontinuierlich positiv aus. Nach den Rekordwerten beim ifo Geschäftsklimaindex in der Industrie zu Beginn des Jahres setzte sich nach und nach eine Normalisierung auf einem guten Niveau ein. Die Binnenkonjunktur hat die Exportindustrie als tragende Kraft abgelöst. Mit Blick auf die einzelnen Branchen zeigt sich, dass es der großen Mehrheit noch sehr gut geht. Ein Vergleich von Lage und Erwartungen von November 2018 mit dem Vorjahresmonat (vgl. Abb. 1) zeigt jedoch, dass die Lage zwar weiterhin sehr gut eingeschätzt wird, jedoch gehen viele Branchen kaum noch davon aus, dass sich die Situation weiter verbessert.

Zu Jahresbeginn war die Auslastung der Produktionskapazitäten sehr hoch, sie nahm seither allerdings nicht weiter zu. Dies hat sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Gründe. Zum einen sind die Auftragseingänge seit Beginn 2018 in der Tendenz rückläufig, auch weil sich die Konjunktur in den wich-

Abb. 1

ifo Konjunkturumfragen: Branchen im Verarbeitenden Gewerbe
Salden, saisonbereinigt

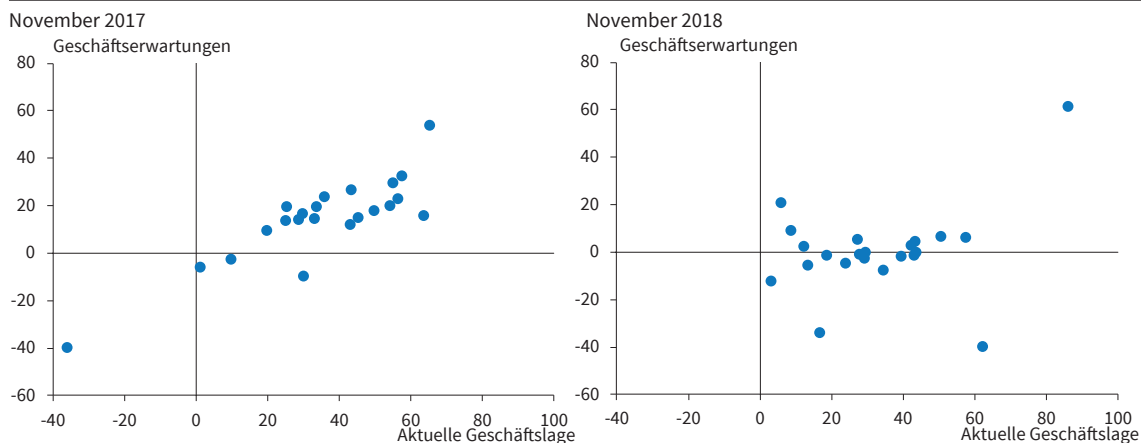
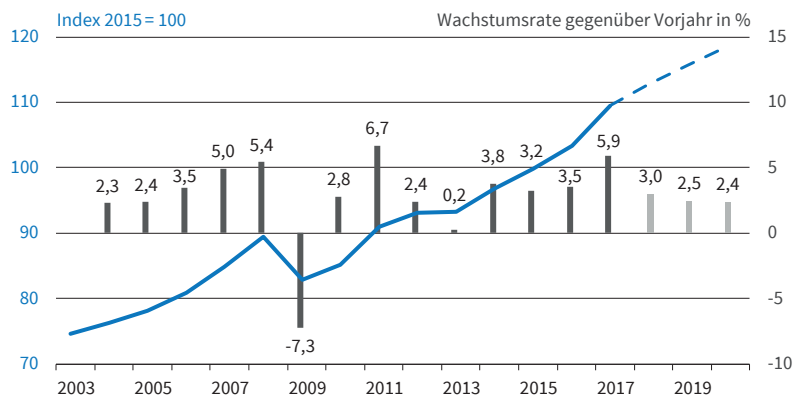


Abb. 2
Dienstleistungen: Zuletzt deutliches Umsatzwachstum
 Nominaler Umsatz unternehmensnaher Dienstleistungen



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

tigste deutschen Absatzmärkten im ersten Halbjahr abgeschwächt hat. Zum anderen sehen sich die Unternehmen allem Anschein nach zunehmend angebotsseitigen Engpässen gegenüber, vor allem bei Arbeitskräften und Vorleistungsgütern. Dafür spricht auch, dass die Produktion das hohe Tempo vom vergangenen Jahr, trotz nach wie vor gut gefüllter Auftragsbücher, nicht mehr gehalten hat. Insgesamt wird das Produktionswachstum 2018 im Vergleich zu 2017 etwas schwächer ausfallen, was insbesondere am Automobilsektor lag, und im Jahr 2019 dann wieder etwas anziehen.

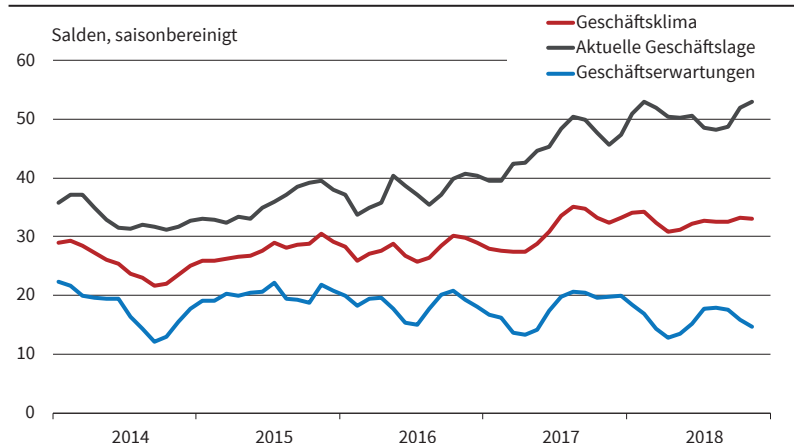
DIENSTLEISTUNGEN

Die unternehmensnahen Dienstleister können auf ein überaus erfolgreiches Jahr 2017 zurückblicken – ihre Umsätze stiegen deutlich um (nominal) 5,9% im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Abb. 2). Im ersten Halbjahr 2018 stiegen die nominalen Umsätze um 2,6% im Vorjahresvergleich. Die laufende Rate für das dritte

ber 2018). Er hat sich in den letzten Jahren – mit einigen leichten Schwankungen – seitwärts bewegt und lag auch im November 2018, nach zweimaligem Rückgang, nur wenige Punkte von seinem Rekordwert entfernt. Während sich die Geschäftslage 2017 nochmals verbessern konnte und sich der entsprechende Indikator 2018 auf einem äußerst hohen Niveau bewegte, waren die befragten Firmen in ihren Zukunftsaussichten etwas vorsichtiger. In den meisten Branchen wird sowohl von einer günstigen aktuellen Geschäftslage berichtet als auch von nach wie vor positiven Aussichten. Wird ausschließlich die Gruppe der unternehmensnahen Dienstleister betrachtet, so fallen die Ergebnisse volatiler aus als für das Gesamttaggregat der Dienstleister.

Seit den Sommermonaten ist das ifo Streuungsmaß für die Dienstleister rapide gestiegen. Diese Kenngröße gibt an, wie stark die Antworten der Teilnehmer zur Einschätzung der Aussichten für die kommenden sechs Monate über die drei möglichen Kategorien streuen. Diese Entwicklung ist ebenfalls

Abb. 3
Geschäftsklima unternehmensnaher Dienstleister
 3-Monats-Durchschnittswerte



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2018.

© ifo Institut

Quartal liegt mit 2,8% unter dem Vorjahreswert, so dass das Ergebnis von 2017 nicht mehr erreicht werden dürfte. Dies passt zu den Einschätzungen der Gemeinschaftsdiagnose und den IHKs, die eine Verlangsamung des nun seit sechs Jahren andauernden Aufschwungs erwarten.

Die Ergebnisse der Konjunkturumfragen zeigen für das Dienstleistungsgewerbe allerdings weiterhin ein sehr zufriedenstellendes Bild (vgl. Abb. 3). Der Geschäftsklima-indikator lag ein paar Punkte unter dem bisherigen Rekordniveau (Stand: Dezember

ber 2018). Er hat sich in den letzten Jahren – mit einigen leichten Schwankungen – seitwärts bewegt und lag auch im November 2018, nach zweimaligem Rückgang, nur wenige Punkte von seinem Rekordwert entfernt. Während sich die Geschäftslage 2017 nochmals verbessern konnte und sich der entsprechende Indikator 2018 auf einem äußerst hohen Niveau bewegte, waren die befragten Firmen in ihren Zukunftsaussichten etwas vorsichtiger. In den meisten Branchen wird sowohl von einer günstigen aktuellen Geschäftslage berichtet als auch von nach wie vor positiven Aussichten. Wird ausschließlich die Gruppe der unternehmensnahen Dienstleister betrachtet, so fallen die Ergebnisse volatiler aus als für das Gesamttaggregat der Dienstleister.

Seit den Sommermonaten ist das ifo Streuungsmaß für die Dienstleister rapide gestiegen. Diese Kenngröße gibt an, wie stark die Antworten der Teilnehmer zur Einschätzung der Aussichten für die kommenden sechs Monate über die drei möglichen Kategorien streuen. Diese Entwicklung ist ebenfalls in den restlichen befragten Wirtschaftsbereichen (Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe und Handel) zu beobachten. Das stark angestiegene Streuungsmaß kann auf eine zunehmende Unsicherheit der Unternehmen hindeuten. Einige Unwägbarkeiten, die im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Brexit oder auch der weitere Verlauf im Zollstreit erschweren den Firmen, die Entwicklung ihrer Geschäftstätigkeit für die kommenden Monate einzuschätzen. Im vierten Quartal 2018 gab die Hälfte der Unternehmen an, dass

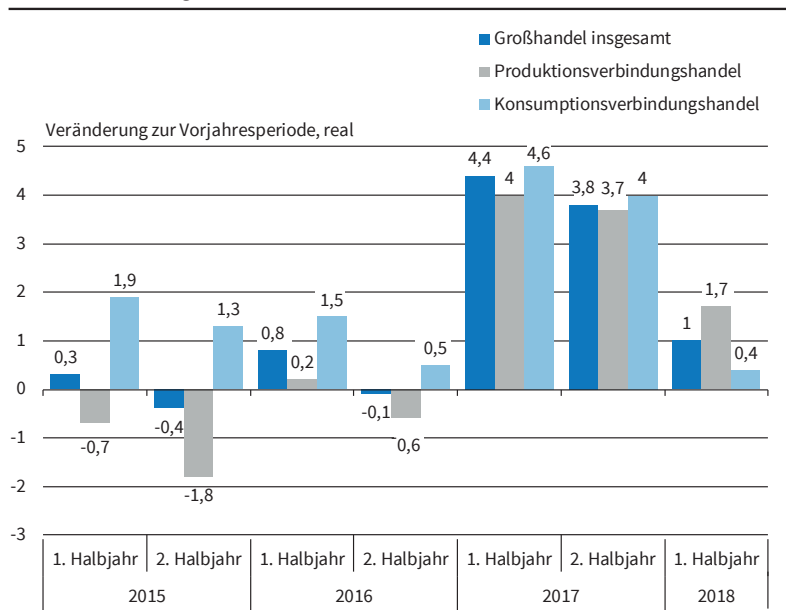
ihre Geschäftstätigkeit behindert wurde. Während im Schnitt des Jahres 2010 noch unzureichende Nachfrage als häufigster Faktor hierbei genannt wurde, so war es 2018 der Fachkräftemangel, der die Geschäftstätigkeit der Firmen am häufigsten beeinträchtigte. Besonders häufig wurde dieser von IT-Dienstleistern angegeben. Im Schnitt des Jahres 2018 waren knapp 41% der Firmen von einem Fachkräftemangel betroffen. Zu begründen ist dies mit der schnellen Expansion der Branche in den letzten Jahren. Die anhaltende Digitalisierung dürfte diese Entwicklung weiterhin stützen. Die Schwierigkeiten der Firmen, neues Personal anzuwerben, sind zu den Gründen für die verhaltenen Geschäftsperspektiven zu zählen, denn die Bestrebungen, den Personalbestand auszuweiten, sind nach wie vor weit verbreitet. Selbst im äußerst erfolgreichen Jahr 2017 wurde die Belegschaft in nahezu gleichem Maße erweitert wie in den Jahren zuvor. Für das Gesamtjahr 2018 wird ein Wachstum der nominalen Umsätze von 3% prognostiziert (2019: 2,5%; 2020: 2,4%).

DIE KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG IM HANDEL

Entwicklung im Großhandel

Der Großhandel beendete das Jahr 2017 insgesamt mit einem (realen) Umsatzplus von 4%. Impulse kamen sowohl aus dem Produktionsverbindungshandel, der um 3,9% zulegte, als auch aus dem Konsumtionsverbindungshandel, der einen Zuwachs von 4,3% verbuchte. Im Jahr 2018 setzte sich das Umsatzplus fort, jedoch in abgeschwächter Form: Der Großhandel insgesamt verzeichnete im ersten Halbjahr ein Plus von 1%. Während der Produktionsverbindungshandel noch um 1,7% zulegte, entwickelte sich der Konsumtionsverbindungshandel mit 0,4% weniger dynamisch als zuvor. Insgesamt dürfte der Großhandelsumsatz 2018 mit einem positiven Ergebnis abschließen, jedoch etwas

Abb. 4
Umsatzentwicklung im Großhandel



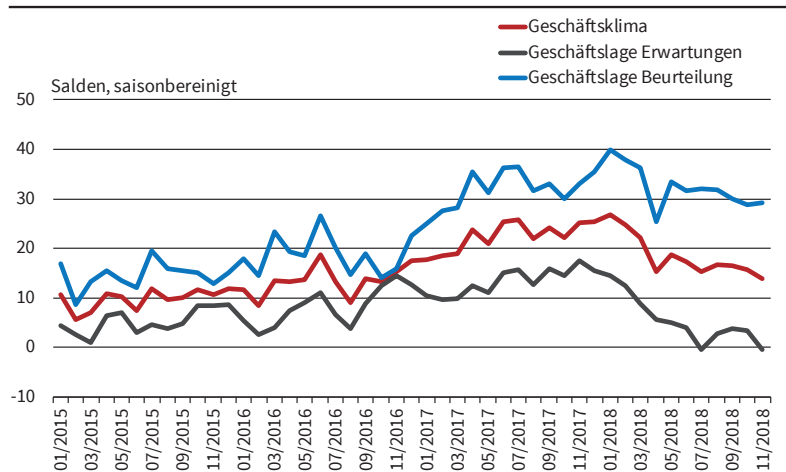
Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

schwächer als im Vorjahr. Abbildung 4 zeigt die Umsatzentwicklung im Großhandel (Halbjahre) seit 2015 für die genannten Bereiche.

Der oben beschriebene Verlauf der Umsatzentwicklung zeigt sich ebenfalls deutlich in der ifo Konjunkturumfrage Handel. Ab Ende 2016 berichten die Befragungsteilnehmer immer häufiger von einer guten Geschäftslage, Anfang 2018 wurden hier sogar Rekordwerte erzielt. Insbesondere die Zölle auf Stahl und Aluminium und die Aussichten auf einen sich weiter ausweitenden Handelskonflikt mit den USA, versetzten der Stimmung bei den deutschen Großhändlern seit Frühjahr 2018 jedoch einen Dämpfer. Seither zeigt sich eine deutliche Verschlechterung des Geschäftsklimas (vgl. Abb. 5). Der unklare Ausgang der Brexit-Verhandlungen tut sein Übr-

Abb. 5
ifo Geschäftsklima und seine Komponenten im Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

© ifo Institut

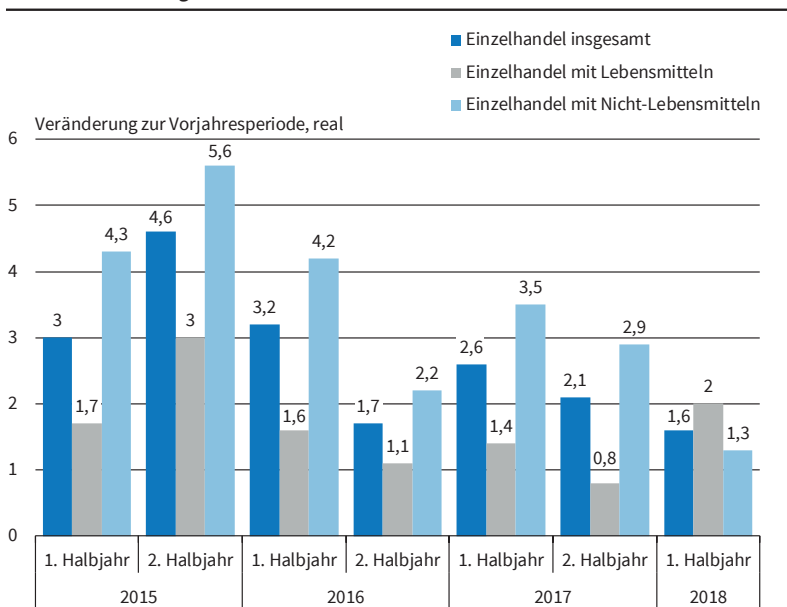
ges. Im November 2018 überwogen schließlich zum ersten Mal seit Herbst 2014 im Großhandel per saldo die pessimistischen Stimmen hinsichtlich der Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate. Allen Unsicherheiten zum Trotz zeigt sich jedoch nach wie vor die unverkennbar günstige Entwicklung der aktuellen Geschäftslage: Auch im November 2018 berichteten etwa 40% der Großhändler von einer guten Geschäftsentwicklung, und lediglich 8% hatten eine Verschlechterung zu beklagen.

Entwicklung im Einzelhandel

Der Einzelhandel profitiert von der weiterhin steigenden Beschäftigung sowie Lohnzuwächsen, womit der private Konsum eine wichtige Stütze der Konjunktur bleibt. Das Jahr 2017 schloss die Branche mit einem realen Umsatzplus von 2,3% (vgl. Abb. 6). Der Einzelhandel mit Nicht-Lebensmittel wuchs mit 3,3% erneut deutlich stärker als der Einzelhandel mit Lebensmitteln (1,1%). Die positive Umsatzentwicklung setzte sich 2018 fort. Im ersten Halbjahr verzeichnete der Einzelhandel insgesamt ein Umsatzplus von 1,6%. Erstmals seit 2014 wuchs der Einzelhandel mit Lebensmitteln stärker als der Einzelhandel mit Nicht-Lebensmitteln (2% vs 1,3%). Die aktuellen Daten zeigen für den Einzelhandel insgesamt im dritten Quartal einen leichten Umsatzrückgang von 0,1%. Insgesamt dürfte der Einzelhandel 2018 mit einem Umsatzplus schließen, das jedoch niedriger als im Vorjahr ausfallen wird.

Die beschriebene Umsatzentwicklung im Einzelhandel zeigt sich auch in der Beurteilung durch die vom ifo Institut befragten Einzelhändler, wobei die Schwankungen etwas stärker ausfallen als beim Großhandel. Vor allem 2017 und im ersten Halbjahr 2018 zeigten sich die Befragungsteilnehmer sehr zufrieden mit der aktuellen Geschäftslage, und es wurden Höchstwerte berechnet. Die Stimmung erfuhr jedoch seit dem Frühjahr 2018 auch im Einzelhandel einen Dämpfer: Die Erwartungen für die

Abb. 6
Umsatzentwicklung im Einzelhandel



Quelle: Statistisches Bundesamt.

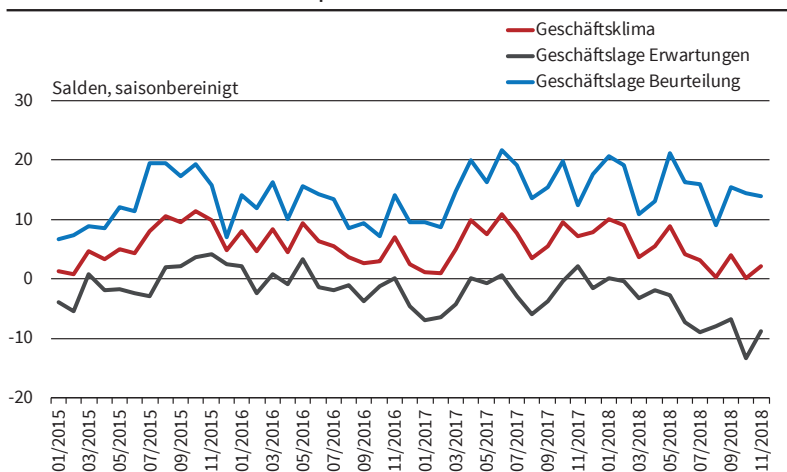
© ifo Institut

Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten haben sich auf Verlauf des Jahres deutlich eingetrübt, und der dazugehörige Saldo war im Herbst so niedrig wie seit 2014 nicht mehr. Lediglich der aktuelle Rand weist auf einen leichten Rückgang der zurückhaltenden Erwartungen. Abbildung 7 zeigt das ifo Geschäftsklima und seine Komponenten für den Einzelhandel seit 2015.

Der Onlinehandel bleibt Wachstumstreiber, aber die Dynamik flacht ab

Der Onlinehandel bleibt weiterhin der Wachstumstreiber im Einzelhandel, und der Handelsverband Deutschland schätzt, dass der Umsatz auch 2018 deutlich stärker steigen wird als im stationären Handel.

Abb. 7
ifo Geschäftsklima und seine Komponenten im Einzelhandel

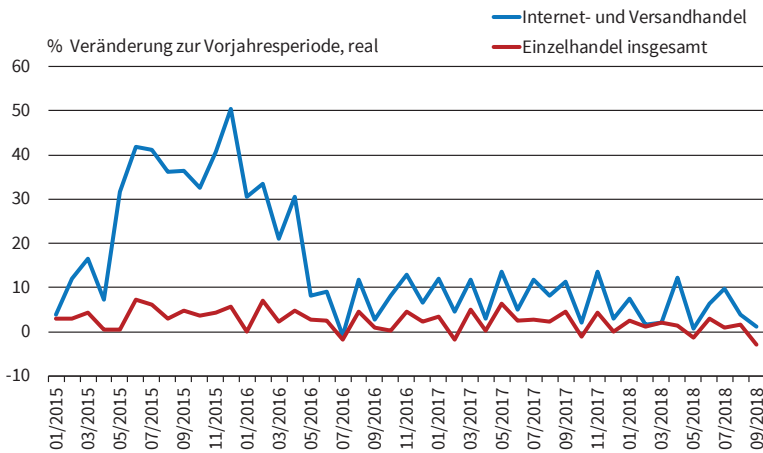


Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

© ifo Institut

Abb. 8

Umsatzentwicklung im Onlinehandel im Vergleich zum Einzelhandel insgesamt

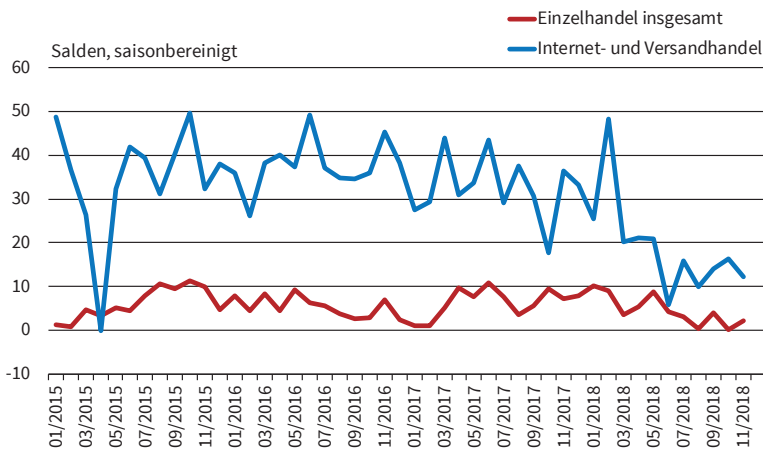


Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

Abb. 9

ifo Geschäftsklima im Onlinehandel im Vergleich zum Einzelhandel insgesamt



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

© ifo Institut

del.¹ Damit dürfte der Onlinehandel 2018 etwa 10% des gesamten Einzelhandels ausmachen. Dennoch verrät ein Blick auf die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Umsatzentwicklung, dass die Zuwachsraten im Onlinehandel nicht mehr ganz so hoch ausfallen wie noch 2016 und 2017 (vgl. Abb. 8). Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den vom ifo Institut erhobenen Daten wider: Das ifo Geschäftsklima des Onlinehandels lag zwischen 2015 und 2016 deutlich über dem Niveau des Einzelhandels insgesamt. Seit 2017 und insbesondere 2018 hat sich dieser Abstand dagegen sichtlich verringert. Während sich die Stimmung im Einzelhandel insgesamt am aktuellen Rand (November) wieder leicht verbesserte, sank der Saldo im Onlinehandel (vgl. Abb. 9).²

¹ Handelsverband Deutschland (2018), »HDE-Umsatzprognose für 2018 bei plus zwei Prozent - Immer mehr Händler nutzen digitale Chancen«, Pressemitteilung, 20. September, verfügbar unter: <https://www.einzelhandel.de/presse/aktuellemeldungen/11552-hde-umsatzprognose-fuer-2018>.

² Der aus Abbildung 8 ersichtliche starke Umsatzzuwachs im Jahr 2015 geht auf die Berücksichtigung eines seit 2015 in Deutschland ansässigen Unternehmens des Onlinehandels zurück. Das kurzfristige Stimmungstief des ifo Geschäftsklimas im Onlinehandel (vgl. Abb. 6)

lässt sich vermutlich ebenfalls auf dieses Ereignis zurückführen.

Magnus Reif und Arno Städtler

Wachstumsverlangsamung bei den Ausrüstungsinvestitionen – geringere Dynamik im Leasinggeschäft

Der auf der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2018 einen deutlichen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,8%. Auch für das kommende Jahr ist nochmals mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit verminderter Dynamik. Neben dem nach wie vor unklaren politischen Umfeld dürften sich die langsamere Gangart der Weltkonjunktur und eine damit einhergehende geringere Nachfrage nach inländischen Gütern bemerkbar machen.

Das deutsche Wirtschaftswachstum ist ins Stocken geraten, wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Quartal 2018 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,2% niedriger als im Vorquartal. Das ist der erste Rückgang zum Vorquartal seit dem ersten Quartal 2015. In der ersten Jahreshälfte 2018 war das BIP gestiegen, und zwar um 0,5% im zweiten und 0,4% im ersten Quartal. Der leichte Rückgang im Vorquartalsvergleich war vor allem auf die außenwirtschaftliche Entwicklung im dritten Quartal 2018 zurückzuführen: Nach vorläufigen Berechnungen wurden 0,9% weniger Waren und Dienstleistungen exportiert als im zweiten Quartal 2018. Gleichzeitig legten die Importe um 1,3% zu. Aus dem Inland kamen gemischte Signale: In Ausrüstungen wurden 0,8% mehr investiert als im Vorquartal, in Bauten sogar 0,9% mehr. Dagegen gingen die privaten Konsumausgaben um 0,3% zurück, was unter anderem an der Zurückhaltung der privaten Haushalte beim Kauf von neuen Autos lag. Bei den Zulassungen von Pkw gab es Sondereffekte, die mit der Einführung des neuen Verbrauchsprüfverfahrens WLTP zusammenhingen. Nach einem Rekordhoch im August folgte der schlechteste September seit 33 Jahren. Die staatlichen Konsumausgaben lagen leicht über dem Niveau des Vorquartals (+ 0,2%).

Im Vorjahresvergleich hat sich die Wirtschaftsleistung erhöht, und die Wachstumsimpulse kamen im dritten Quartal 2018 vor allem von den Investitionen. Das preisbereinigte BIP stieg im dritten Quartal 2018 um 1,1%, nach 2,3% im zweiten und 1,4% im ersten Quartal 2018, es zeigt sich also auch hier ein gebremstes Wirtschaftswachstum.

Die privaten Konsumausgaben stiegen preisbereinigt um 0,5%, die staatlichen Konsumausgaben um 0,9%. In Ausrüstungen wurde dagegen mit + 3,7% deutlich mehr investiert als ein Jahr zuvor (nominal: + 4,4%). Die Bauinvestitionen stiegen ebenfalls kräftig (+ 3,3%), insbesondere in Wohnbauten wurde mehr investiert als im dritten Quartal 2017.

In jeweiligen Preisen gerechnet war das Bruttoinlandsprodukt im dritten Quartal 2018 um 3,0% höher als im Vergleichszeitraum von 2017, die Ausrüstungsinvestitionen entwickelten sich also diesmal erneut dynamischer, die Investitionsquote nimmt weiter zu (vgl. Statistisches Bundesamt 2018a).

FAHRZEUGINVESTITIONEN LEGEN NUR MODERAT ZU

Auch bei Berücksichtigung des jüngsten Sondereffekts bei den Zulassungen von Pkw, der mit der Einführung des neuen Verbrauchsprüfverfahrens WLTP zusammenhing, erweisen sich damit Straßenfahrzeuge – trotz einer Wachstumsverlangsamung gegenüber dem Vorjahr – erneut als eine Stütze der Ausrüstungsinvestitionen. Denn hier sind die Investitionsrisiken vergleichsweise gering. Überschaubare Abschreibungs- und Leasingdauern sowie berechenbare Restwerte auf einem gut funktionierenden Second-Hand-Markt sorgen für klare Kalkulationsgrundlagen. Die aktuelle Autonachfrage wird auch von einem steigenden Ersatzbedarf gespeist, denn das Alter der Pkw im deutschen Flottenbestand steigt seit Jahren an und betrug zu Jahresbeginn 2018 im Durchschnitt 9,4 Jahre (2017: 9,3 Jahre).

Im November gaben die Pkw-Zulassungen mit – 9,9% nochmals kräftig nach, offenbar zeigen hier die

Verzögerungen bei der WLTP-Homologierung noch immer Wirkung; die Nutzfahrzeuge wurden hingegen erneut stärker nachgefragt (+4,9%). Bei Nutzfahrzeugen ist damit in den ersten elf Monaten des Jahres ein Plus von 5,0% entstanden, bei Kraftfahrzeugen insgesamt waren es 1,2% (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2018). Das dürfte einen Zuwachs bei den nominalen Fahrzeuginvestitionen von etwa 5% bedeuten. Auf das gesamte Jahr hochgerechnet dürfte das Ergebnis noch etwas unter diesem Wert liegen.

SCHWÄCHERE AUTOKONJUNKTUR DÄMPFT LEASINGWACHSTUM

Die Leasingbranche entwickelte sich in diesem Jahr etwas weniger dynamisch als die Anlageinvestitionen der Wirtschaft. Dies belegen die Ergebnisse der ifo Investitionsumfrage im Leasingsektor. Im Jahresdurchschnitt von 2018 dürfte im Neugeschäft ein Wachstum von 3,6% auf 60,6 Mrd. Euro erreicht werden, das ist der bisher höchste Wert der Branche. Wobei bei Mobilien ein Plus von 3,1% und bei Immobilien ein Zuwachs von rund 30% zu erwarten ist. Damit wächst das Neugeschäft der Leasinggesellschaften, infolge der schwächeren Fahrzeugkonjunktur, etwas weniger als die gesamtwirtschaftlichen Investitionen. Dies bedeutet für die Leasingquote 2018 einen leichten Rückgang auf 15,5% und bei Mobilien vom Rekordniveau 23,6 auf 23,2% (vgl. Städtler 2018).

Das höchste Wachstum unter den Leasinggütern erzielten 2018 die Immobilien mit +30%, gefolgt von

den Produktionsmaschinen einschließlich der Baugeräte mit rund +9% und den Sonstigen Ausrüstungsgütern, das sind vor allem Geräte der Nachrichten- und Signaltechnik sowie Medizintechnik mit +6%. Die Fahrzeugsparte erzielte diesmal nur ein Plus von etwa 3% und die EDV-Anlagen und Büromaschinen eines von 2%, was real jedoch eine höhere Zunahme bedeutet. Die einzige Produktgruppe mit einem Minus bei den Leasinginvestitionen waren Großmobilen wie Luft-, Schienen- und Wasserfahrzeuge (-22%).

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft hält an, verliert aber merklich an Dynamik. Die aktuelle Prognose für das BIP im Jahr 2018 beläuft sich auf real +1,5%, das würde ein nominales Plus von 3,4% bedeuten (vgl. Wollmershäuser et al. 2018). Auch die Stimmung unter den deutschen Firmenchefs sank zuletzt deutlich. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Dezember auf 101,0 Punkte gefallen, nach 102,0 Punkten im November. Dies ist der vierte Rückgang in Folge. Die Unternehmen schätzten die aktuelle Lage, ausgehend von einem hohen Niveau, schlechter ein. Ihre Erwartungen verschlechterten sich ebenfalls. Dies deutet zusammen mit anderen Indikatoren auf ein Wirtschaftswachstum von allenfalls 0,3% im vierten Quartal hin. Die deutsche Konjunktur kühlt ab (vgl. Fuest 2018).

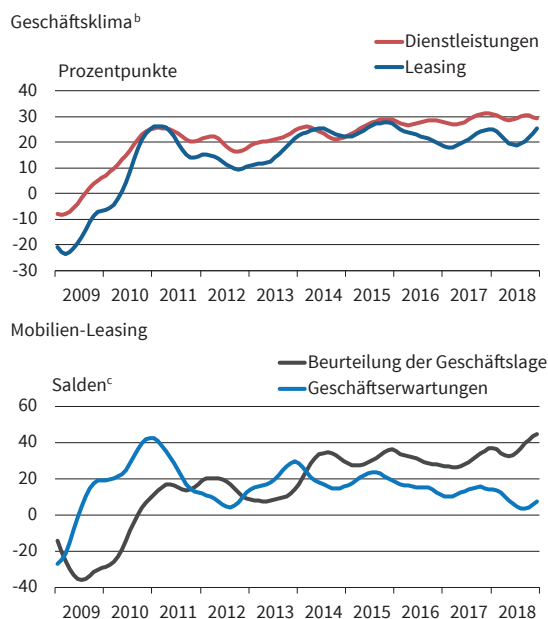
INVESTITIONSINDIKATOR SIGNALISIERT WEITEREN ZUWACHS DER AUSRÜSTUNGSINVESTITIONEN

Der ifo Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2018 einen deutlichen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,8%. Auch für das kommende Jahr ist nochmals mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit verminderter Dynamik (+2,5%).

Die Investitionsentwicklung wäre damit 2018 sogar noch etwas dynamischer als im Vorjahr. Ursächlich hierfür dürfte auch der inzwischen schon lange anhaltende Aufschwung und die ständige Zunahme des Auslastungsgrads der deutschen Wirtschaft seit 2013 sein, die inzwischen in eine Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten übergegangen ist, insbesondere im Baugewerbe (vgl. Wohlrabe und Wollmershäuser 2017). Daher ist damit zu rechnen, dass auch kapazitätserweiternde Investitionen vorgenommen werden.

Angesichts der ausgelasteten, teils auch überausgelasteten Kapazitäten, ist in diesem Zusammenhang jedoch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den Anlageinvestitionen nach wie vor auch erheblich in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Seit Jahren steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unaufhaltsam. Wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte, setzte sich der Anstieg der Erwerbstätigkeit im dritten Quartal 2018

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing
Werte saisonbereinigt^a und geglättet



^a Mit X-13ARIMA-SEATS.

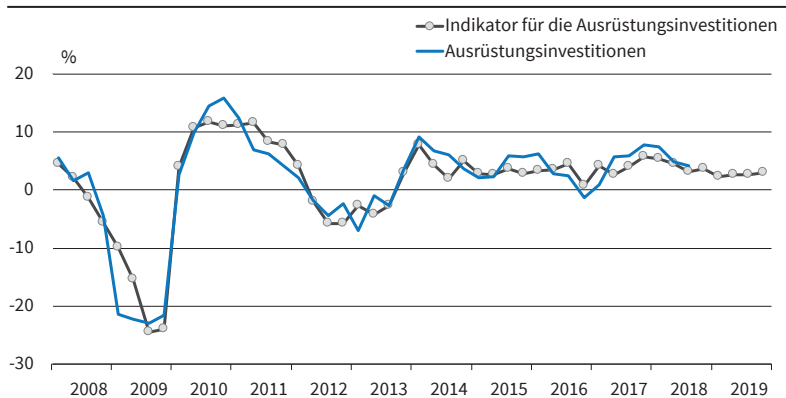
^b Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

^c Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen Dienstleistungen,
Berechnungsstand: 20. Dezember 2018

© ifo Institut

Abb. 2
Investitionsindikator
 Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Berechnungsstand: 20. Dezember 2018

Quelle: ifo Konjunkturumfragen Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

fort. Mit 45,04 Mio. Erwerbstätigen, die ihren Arbeitsort in Deutschland hatten, wurde erstmals nach der Wiedervereinigung die 45-Millionen-Marke für ein Quartalsergebnis überschritten. Im Vergleich zum dritten Quartal 2017 wuchs die Zahl der Erwerbstätigen kräftig um 556 000 Personen oder 1,3% (vgl. Statistisches Bundesamt 2018b). Immerhin klagt derzeit ein Viertel aller Industrieunternehmen über Schwierigkeiten qualifizierte Fachkräfte zu finden, wobei sowohl große als auch kleinere Unternehmen nahezu gleichermaßen mit dem Problem zu kämpfen haben (vgl. Litsche und Sauer 2018).

2019: LANGSAMER VORAN

Das ifo Institut erwartet eine Abkühlung der Konjunktur für 2019, aber keine Rezession. Der ifo Winterprognose 2018 zufolge wird das Wirtschaftswachstum in Deutschland von 1,5% in diesem Jahr (nominal: + 3,4%) auf 1,1% (nominal: + 3,4%) im kommenden Jahr zurückgehen (vgl. Wollmershäuser et al. 2018). Die durch die Autoindustrie ausgelöste Schwächeperiode zieht sich noch bis 2019 hin. Zudem dämpfen einige Unsicherheiten die Weltkonjunktur, vor allem der Brexit, die italienische Haushaltspolitik und die US-Handelspolitik, deshalb rechnet die Prognose für das Jahr 2019 für die Ausrüstungsinvestitionen, bei einer abnehmenden Überauslastung der Kapazitäten, mit einer Wachstumsverlangsamung auf nominal + 2,6% und real + 2,2%. Damit werden die Ausrüstungsinvestitionen 2019 das sechste Jahr in Folge ausgeweitet, wenn auch nun mit abnehmender Dynamik.

Auch der ifo Investitionsindikator vom Dezember 2018 deutet für 2019 eine erneute Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen an, und zwar um nominal + 2,5%.¹ Damit verlangsamt sich das Expansions-

¹ Die jahresdurchschnittliche Veränderung unterzeichnet in diesem Fall die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung, da diese auch den statistischen Überhang aus dem Vorjahr berücksichtigt.

tempo deutlich. Neben dem nach wie vor unklaren politischen Umfeld dürften sich hier auch die langsamere Gangart der Weltkonjunktur und eine damit einhergehende geringere Nachfrage nach inländischen Gütern bemerkbar machen.

Angesichts ausgelasteter Kapazitäten wird es auch Erweiterungsinvestitionen geben, damit besteht für die Leasingunternehmen die Chance, bei einer Reihe von Investitionsgütern noch stärker ins Geschäft zu kommen, nicht nur bei Fahrzeugen.

Allerdings haben die Risiken für die weitere Konjunkturentwicklung in Deutschland und der Welt zuletzt deutlich zugenommen, was Abwärtsrevisionen bei den aktuellen Prognosen bedeuten kann. Der Handelskonflikt mit den USA, die Sorgen um den Nahen Osten und um bestimmte Länder des Euroraums, in erster Linie Italien, verunsichern die Unternehmen, belasten das Investitionsklima und können zu Investitionszurückhaltung führen. Bei der aktuellen Abfrage der Investitionserwartungen im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage zeigte sich, dass ein Rückgang der Investitionserwartungen in allen Wirtschaftsbereichen zu beobachten ist (vgl. Wollmershäuser 2018).

Die Unsicherheit deutscher Unternehmen im Hinblick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist zuletzt deutlich größer geworden. Das ifo Streuungsmaß, das monatlich im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen berechnet wird, hat zwischen Mai und September 2018 um 6,2 Punkte zugelegt.² Ähnlich kräftige Anstiege in einem vergleichbaren Zeitraum gab es zuletzt während der Weltfinanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 (vgl. Grimme und Wollmershäuser 2018). Seit dem September befindet es sich auf deutlich erhöhtem Niveau.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gibt es also Risiken, die die Wachstumsphantasie begrenzen und insbesondere die Investitionstätigkeit treffen können. Für die deutsche Konjunktur resultieren sie auch daraus, dass Unternehmen Teile ihrer Investitionsvorhaben in den nach der bereits beschlossenen Unternehmensteuerreform steuerlich attraktiver gewordenen USA realisieren und somit Teile der bisherigen Produktion des

Die Jahresverlaufsrate, die sich als Veränderung der nominalen Ausrüstungsinvestitionen im vierten Quartal des laufenden Jahres gegenüber dem entsprechenden Quartal des Vorjahres ergibt, beträgt 3,0%.

² Das ifo Streuungsmaß berechnet sich aus der Dispersion, also aus Streuung der Geschäftserwartungen der vom ifo Institut befragten Unternehmen, und stellt somit ein Maß für die Unternehmensunsicherheit dar (vgl. Grimme 2018).

Verarbeitenden Gewerbes ebenso verlagert werden.³ Mit dem sich abzeichnenden Ende der ultraexpansiven Geldpolitik seitens der EZB dürften sich überdies die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen im Prognoseverlauf graduell verschlechtern.

In Anbetracht der recht guten Konjunktur in Deutschland und des anhaltend sehr niedrigen Zinsniveaus sind die Investitionen in diesem Zyklus relativ spät angesprungen. Andere Indikatoren haben schon früher auf eine prosperierende Wirtschaft in Deutschland hingewiesen.

Ob die Autokonjunktur 2019 nochmals zulegen kann, ist derzeit noch nicht abzusehen. Ersatzbedarf besteht hier allerdings, angesichts des hohen Durchschnittsalters der Flotte, weiterhin. Erste Prognosen gehen von einem Zulassungsrückgang bei Pkw aus, allerdings vor allem im Privatmarkt (vgl. Rührmair 2018). Die anhaltende Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität und der florierende Onlinehandel sprechen jedoch für eine weiter steigende Nachfrage nach Nutzfahrzeugen. Falls die gewerblichen Neuzulassungen von Straßenfahrzeugen in etwa das Vorjahresniveau erreichen, sollten die Leasinggesellschaften in ähnlicher Größenordnung zulegen können wie die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen. Der Leasingverband (BDL) erklärte kürzlich, dass er auf der Basis der aktuellen Prognosen für die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2019 mit einem Plus im Neugeschäft von 3 bis 4% rechnet (vgl. BDL 2018).

Wachstumschancen sieht der BDL auch in der Digitalisierung: Eine Studie im Auftrag der KfW belegt, dass Leasing nach dem Cashflow die zweithäufigste Finanzierungsform für Digitalisierungsprojekte sei.

LITERATUR

- BDL (2018), »Leasing-Wirtschaft: Neugeschäft steigt auf 70 Euro«, Pressemitteilung, 21. November, verfügbar unter: <https://bdl.leasingverband.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/leasing-wirtschaft-neugeschaeft-steigt-auf-70-mrd-euro-2018-11-21/>.
- Fuest, C. (2018), »ifo Geschäftsklima sinkt – Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im November 2018«, 26. November, verfügbar unter: <http://www.ifo.de/de/w/3r2VbojCN>.
- Grimme, C. (2018), »Messung der Unternehmensunsicherheit in Deutschland – das ifo Streuungsmaß«, *ifo Schnelldienst* 71(15), 19–25.
- Grimme, C. und T. Wollmershäuser (2018), »Unsicherheit deutscher Unternehmen deutlich gestiegen«, *ifo Schnelldienst* 71(20), 3–4.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2018), »Fahrzeugzulassungen im November 2018«, Pressemitteilung Nr. 27, 4. Dezember, verfügbar unter: https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/Fahrzeugzulassungen/pm27_2018_n_11_18_pm_komplett.html.
- Litsche, S. und S. Sauer (2018), »ifo Konjunkturumfragen im Verarbeitenden Gewerbe: Konjunkturelle Hochlage führt zu Engpässen«, *ifo Schnelldienst* 71(23), 29–31.
- Rührmair, C. (2018), »Das Ende des Wachstums«, *Automobilwoche* Nr. 25, 26. November, 12.
- Städtler, A. (2018), »Schwächere Autokonjunktur dämpft Leasingwachstum – Anlageinvestitionen weiter auf Wachstumskurs«, *ifo Schnelldienst* 71(23), 36–46.
- Statistisches Bundesamt (2018a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2018«, Pressemitteilung Nr. 454, 23. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/11/PD18_454_811.html.
- Statistisches Bundesamt (2018b), »Über 45 Millionen Erwerbstätige im 3. Quartal 2018«, Pressemitteilung Nr. 437, 13. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/11/PD18_437_13321.html.
- Wohlrabe, K. und T. Wollmershäuser (2017), »Zur Konstruktion einer gesamtwirtschaftlichen ifo Kapazitätsauslastung«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 26–30.
- Wollmershäuser, T. (2018), »Die ifo Investitionserwartungen – ein neuer Frühindikator für die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen«, *ifo Schnelldienst* 71(23), 32–35.
- Wollmershäuser T., M. Göttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2018), »Deutsche Konjunktur kühlt sich ab«, *ifo Schnelldienst* 71(24), 28–82.

³ Die angekündigte Unternehmensteuerreform in China dürfte ebenfalls zu dieser Entwicklung beitragen.

Klaus Wohlrabe

ifo Konjunkturumfragen Dezember 2018 auf einen Blick: Bescherung für die deutsche Wirtschaft fällt mager aus¹

In den deutschen Unternehmen wachsen die Sorgen. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Dezember auf 101,0 Punkte gefallen, nach 102,0 Punkten im November. Die Unternehmen waren erneut weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch ihre Erwartungen verschlechterten sich weiter.

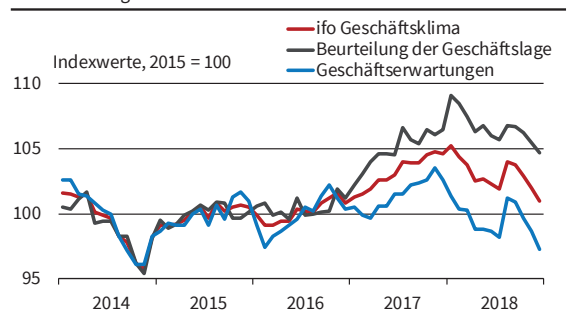
Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index deutlich gesunken, vor allem aufgrund der seit Mai 2016 erstmals negativen Erwartungen der Unternehmen. Entsprechend korrigierten die Firmen ihre Produktionspläne nach unten. Auch die Lage verschlechterte sich etwas. Sie liegt jedoch weiterhin auf einem

hohen Niveau. Im Dienstleistungssektor hat sich das Geschäftsklima merklich verschlechtert. Die Dienstleister waren mit ihrer aktuellen Lage weniger zufrieden als im Vormonat. Auch die Erwartungen fielen weniger optimistisch aus. Auch im Handel sank der Index leicht. Während sich im Großhandel das Geschäftsklima leicht verbesserte, gab es im Einzelhandel etwas nach. Im Bauhauptgewerbe verharrte das Geschäftsklima auf dem sehr hohen Niveau des Vormonats. Die Baufirmen schätzten ihre aktuelle Lage noch einmal etwas besser ein. Die Erwartungen hingegen verschlechterten sich leicht.

Die deutschen Unternehmen stellen weiterhin neue Mitarbeiter ein. Das Beschäftigungsbarometer ist im Dezember auf 104,2 Punkte gestiegen, nach 103,5 Punkten im November. Trotz abkühlender Kon-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

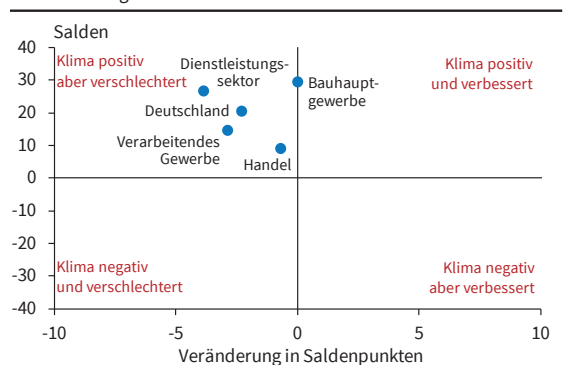
Abb. 1
ifo Geschäftsklima Deutschland^a
Saisonbereinigt



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

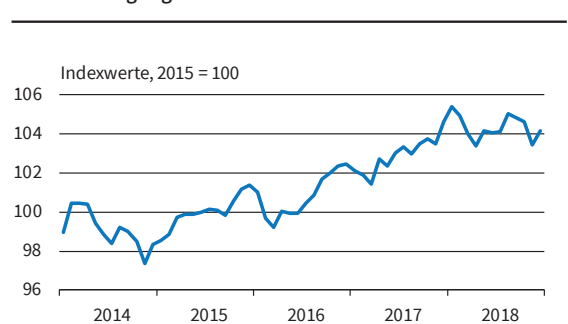
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2018. © ifo Institut

Abb. 2
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2018. © ifo Institut

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer^a



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2018. © ifo Institut

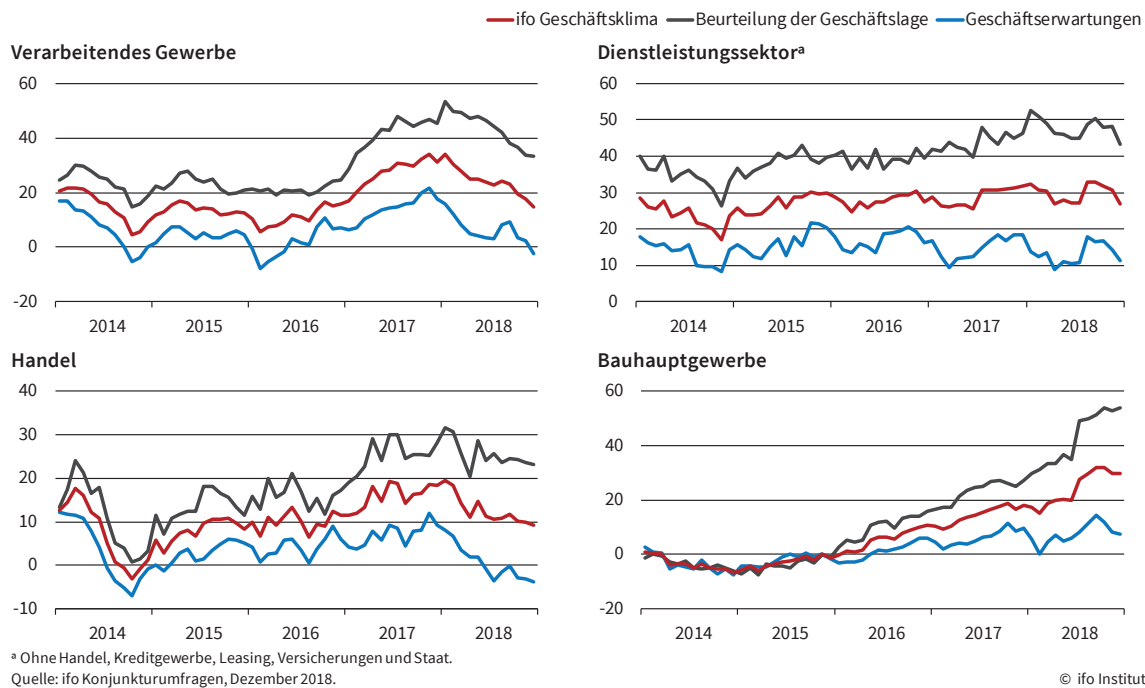
Abb. 4
Exportorerwartungen im Verarbeitenden Gewerbe



^a Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2018. © ifo Institut

Abb. 5

ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
 Salden, saisonbereinigt


junktur in Deutschland wächst die Zahl der Beschäftigten. Nach einem starken Rückgang im Vormonat ist das Beschäftigungsbarometer im Dienstleistungssektor wieder gestiegen. Insbesondere Architektur- und Ingenieurbüros wollen neue Mitarbeiter einstellen. Auch im Handel werden wieder vermehrt neue Mitarbeiter gesucht. Im Verarbeitenden Gewerbe ist die Einstellungsbereitschaft in den letzten drei Monaten nahezu konstant geblieben. Nur im Bauhauptgewerbe gab das Beschäftigungsbarometer leicht nach. Es liegt jedoch weiterhin auf einem hohen Niveau.

Die Stimmung unter den deutschen Exporteuren hat sich merklich verschlechtert. Die Exporterwartungen der Industrie sind im Dezember auf 8,7 Salden-

punkte gefallen, von 12,2 Saldenpunkten im November. Die Angst vor einem harten Brexit belastet die Exportwirtschaft. Einen merklichen Dämpfer in ihren Exportaussichten mussten die Hersteller in der Elektroindustrie und dem Maschinenbau verkraften. Auch die metallverarbeitende Industrie sowie die Hersteller von Bekleidung und Textilien rechnen mit weniger Aufträgen aus dem Ausland. Wieder etwas optimistischer mit Blick auf die kommenden drei Monate sind die Automobilhersteller. Sie erwarten einen leichten Zuwachs ihres Auslandsumsatzes. Auch die Möbelindustrie ist weiterhin sehr gut auf den ausländischen Märkten aufgestellt.

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

SD 2/2019 erscheint am 24. Januar 2019

Rentenpaket der Großen Koalition:
Sicher und gerecht oder unsolid und nicht finanzierbar?

