

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Quo vadis Britannia?

*Martin T. Braml und
Gabriel J. Felbermayr*

Beschäftigungseffekte von
Mindestlöhnen: Die Dosis
macht das Gift

*Monika Köppl-Turyna,
Michael Christl und Dénes Kucsera*

DATEN UND PROGNOSEN

Europäische Bauwirtschaft
bleibt bis 2021 auf
Expansionskurs

Ausgewählte Ergebnisse der EURO-
CONSTRUCT-Winterkonferenz 2018
Ludwig Dorffmeister

Ökonomenpanel: Reform-
vorschläge zur Eurozone –
eine gemeinsame europäische
Arbeitslosenversicherung als
Lösung?

*Johannes Blum, Anna Dudel,
Björn Kauder, Manuela Krause
und Niklas Potrafke*

IM BLICKPUNKT

ifo Managerbefragung:
Investitions- und
Beschäftigungspläne der
Unternehmen für 2019

*Katrin Demmelhuber und
Johanna Garnitz*

ZUR DISKUSSION GESTELLT

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

*Robert Fenge, Jochen Pimpertz, Tim Köhler-Rama, Reiner
Holznagel, Felix Welti, Martin Werding, Uwe Fachinger,
Karl-Heinz Paqué*



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>

70 JAHRE IFO INSTITUT

Genau heute vor 70 Jahren, am 24. Januar 1949, schlossen sich »... im Interesse einer möglichst produktiven Arbeit sowie von Ersparnissen an Menschen und Mitteln« zwei Institute zusammen: das »Süddeutsche Institut für Wirtschaftsforschung«, zu dessen Gründern Prof. Dr. Ludwig Erhard gehörte, und die vom Präsidenten des Bayerischen Statistischen Landesamtes, Dr. Karl Wagner, im Frühjahr 1948 ins Leben gerufene »Informations- und Forschungsstelle für Wirtschaftsforschung«. Der neue Name lautete »Institut für Wirtschaftsforschung e.V. München«. Das Kürzel ifo (für Information und Forschung) wurde dem Vereinsnamen erst im Februar 1950 hinzugefügt.

Die Aufgaben des neuen Instituts wurden in § 1 der Gründungssatzung folgendermaßen umrissen:

»Das Institut soll selbständig und im Zusammenwirken mit anderen Forschungseinrichtungen, insbesondere den Statistischen Landesämtern, wirtschaftliche und soziale Vorgänge des In- und Auslandes beobachten, das einschlägige Material sammeln und auswerten, die Forschungsergebnisse der Verwaltung, der Wissenschaft und der Wirtschaft zugänglich machen.«

Am 1. März 1949 konnte das Institut – zuerst in der Rosenheimer Straße, seit März 1952 in der Poschingerstraße, in der sich noch heute der Sitz des ifo Instituts befindet – die Arbeit aufnehmen. Es begann mit:

- der volkswirtschaftlichen Abteilung zur Beobachtung und Analyse der gesamtwirtschaftlichen und insbesondere konjunkturellen Entwicklungen,
- der Branchenforschung einschließlich der Konjunktur- und sonstigen Unternehmenserhebungen und
- der betriebswirtschaftlichen Abteilung.

Das ifo Institut gehörte 1949 zu den ersten 23 Instituten, die in die gemeinschaftliche Förderung der Länder für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen aufgenommen wurden. Bereits im Gründungsjahr wurde mit den Unternehmensbefragungen eine neue Methode der Konjunktur- und Marktbeobachtung eingeführt. Das aus den Ergebnissen der »ifo Konjunkturumfragen« berechnete ifo Geschäftsklima, das seit 1972 regelmäßig veröffentlicht wird, ist heute einer der wichtigsten Frühindikatoren der Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Die Unternehmensbefragungen und Konjunkturanalysen sind bis heute fester Bestandteil der Arbeit des ifo Instituts.

In seiner 70-jährigen Geschichte bewies das ifo Institut immer wieder seine Fähigkeit, früher als vergleichbare Einrichtungen die Relevanz wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Probleme nicht nur zu erkennen, sondern sie auch in sein Forschungsprogramm aufzunehmen. Heute steht es für exzellente Forschung mit internationaler Ausstrahlung, für erfolgreiche Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und hat eine zentrale Rolle in öffentlichen Debatten sowie in der nationalen und europäischen Politikberatung inne.

Wie sich das ifo Institut seit 1949 entwickelt hat, kann anhand zahlreicher Veröffentlichungen nachvollzogen werden. Die Entstehungsgeschichte, die der Fusion vorausging, ist in dem Artikel von Meinhard Knoche, »Ludwig Erhard, Adolf Weber und die schwierige Geburt des ifo Instituts« im *ifo Schnelldienst* 13/2018 nachzulesen.

Die offizielle »Geburtstagsfeier« findet zusammen mit der 70. Jahresversammlung am 6. Juni 2019 statt.



ZUR DISKUSSION GESTELLT

Rentenpaket der Großen Koalition:

Sicher und gerecht oder unsolide und nicht finanzierbar?

5

Im November 2018 verabschiedete der Bundestag ein Rentenpaket, das Anfang Januar 2019 in Kraft trat und für Vertrauen in die Stabilität der Rente sorgen soll. Festgelegt wurde unter anderem eine »doppelte Haltelinie« – die bis 2025 gelten soll –, für das Rentenniveau einerseits und für den Beitragssatz andererseits. Zudem wurde eine Kommission zur Zukunft der Rente aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, Politik und Wissenschaft, berufen, die bis zum März 2020 Vorschläge erarbeiten soll, wie das System auf Dauer stabilisiert werden kann. Denn die wichtige Frage, was mit der Rente nach 2025 passiert, ist offen. Ist das Paket gerecht und bezahlbar, oder geht die Reform zu Lasten der jungen Generation? *Robert Fenge*, Universität Rostock, bezeichnet das Rentenpaket der Großen Koalition als »mutlos und kurzsichtig«. So traue sich keine der Parteien an dringende Reformschritte, wie beispielsweise die Erhöhung des Renteneintrittsalters, heran. Zudem sei im Rentenpaket keine Reform der staatlich geförderten kapitalgedeckten Renten enthalten. *Jochen Pimpertz*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, diskutiert, ob die gegebenen sozial- und rentenpolitischen Ziele der Großen Koalition richtig adressiert sind oder in anderen Subsystemen der sozialen Sicherung effektiver und effizienter verfolgt werden könnten. Die gesetzliche Rentenversicherung sei mit dem Anspruch einer wirksamen Armutsprävention überfordert. Nach Ansicht von *Tim Köhler-Rama*, Hochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, löst das Rentenpaket 2018 keine Probleme. Für eine Realisierung des Ziels der Vermeidung von Altersarmut bedürfe es effektiver Umverteilungsmechanismen innerhalb des Rentensystems zugunsten vulnerabler Gruppen wie Erwerbsgeminderte, Geringverdiener und Langzeitarbeitslose. Auch sei die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbstständige überfällig. *Reiner Holznapel*, Bund der Steuerzahler Deutschland, weist darauf hin, dass eine hohe Bruttorente allein nichts nützt. Das Thema »Besteuerung der Renten« komme in der Diskussion zu kurz, da mittlerweile jeder fünfte Rentner Einkommensteuer zahlen müsse. *Felix Welti*, Universität Kassel, betont, dass die Verknüpfung der Risiken Alter und Erwerbsminderung mit Nachteilen verbunden sei und besonders bei der Erwerbsminderungsrente noch erheblicher Reformbedarf bestehe. *Martin Werding*, Universität Bochum, sieht in der doppelten Haltelinie für Rentenniveau und Beitragssatz sogar eine direkte Gegenwirkung zu langjährigen Reformtrends. Nach Meinung von *Uwe Fachinger*, Universität Vechta, bieten die im Rentenpaket enthaltenen Maßnahmen keine langfristige Sicherheit. Der eingeschlagene Weg führe weiter fort von einer leistungsfähigen umlagefinanzierten Rente, die dem Ziel eines adäquaten Einkommensersatzes gerecht werden könnte. *Karl-Heinz Paqué*, Universität Magdeburg, vermisst bei der Rentenreform die Gerechtigkeit zwischen den Generationen, da die beschlossenen Maßnahmen zugunsten der Älteren und zulasten der Jüngeren gehen.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Quo vadis Britannia?

32

Martin T. Braml und Gabriel J. Felbermayr

Am 15. Januar 2019 lehnte das britische Unterhaus das Brexit-Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ab. Das Nein der britischen Abgeordneten ist nachvollziehbar. Der Deal hätte das Vereinigte Königreich auf den Status einer Handelskolonie herabgestuft, ohne handelspolitische Autonomie. Zudem wäre seine territoriale Integrität in Frage gestellt. Der Beitrag diskutiert die zur Auswahl stehenden Alternativen bezüglich ihrer politökonomischen Konsequenzen und ihrer Implikationen für die Zukunft Europas. Eine aufgewertete Zollunion in Kombination mit zusätzlichen bilateralen Verträgen nach der Art des Schweizer Modells könnte eine gangbare Lösung sein. Das Vereinigte Königreich sollte aber auch die ökonomischen Realitäten akzeptieren und die großen handelspolitischen Herausforderungen gemeinsam mit der EU angehen, anstatt getrennt von ihr. Die EU wiederum sollte mit ihrem politischen Dogma der vier Freiheiten brechen und flexiblere Integrationsmöglichkeiten bieten, die z.B. die Personenfreizügigkeit ausklammern.

Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift

40

Monika Köppl-Turyna, Michael Christl und Dénes Kucsera

Die Diskussion über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen ist seit vielen Jahrzehnten im Gange. In ihrem Beitrag verwenden *Monika Köppl-Turyna, Michael Christl* und *Dénes Kucsera*, Agenda Austria, ihr empirisches Modell, das auf der Annahme von nicht-linearen Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen basiert. Diese Effekte entstehen aus zwei Gründen: Einerseits reduzieren Unternehmen aufgrund höherer Mindestlöhne die Anzahl der angebotenen Stellen, andererseits führen steigende Löhne zu einem höheren Anreiz, einen Job anzunehmen. Der signifikante, nicht-lineare empirische Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigung ermöglicht die Berechnung einer Mindestlohnhöhe, bei der die Beschäftigung maximiert wird. Diese Höhe des Mindestlohns hängt nicht nur von der Arbeitsproduktivität, sondern auch von der Konjunktur ab. In wirtschaftlich guten Zeiten beziehungsweise in Ländern mit hoher Arbeitsproduktivität ist ein höherer Mindestlohn ohne negative Beschäftigungseffekte möglich. Für Deutschland kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass der derzeitige Mindestlohn beinahe dem Optimalen entspricht. Es zeigt sich aber auch, dass bei einer veränderten Konjunktur oder bei einer Anhebung des Mindestlohns mit stärkeren negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen ist.

DATEN UND PROGNOSEN

Europäische Bauwirtschaft bleibt bis 2021 auf Expansionskurs

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2018

47

Ludwig Dorffmeister

Nach den aktuellen Analysen der Experten aus den 19 Mitgliedsländern des EUROCONSTRUCT-Netzwerks sind die Bauleistungen im vergangenen Jahr im Gesamtgebiet abermals kräftig gestiegen. Allerdings fiel das Wachstum mit knapp 3% deutlich geringer aus als 2017. Damals wurden die Bauaktivitäten noch um mehr als 4% ausgeweitet. Bis zum Ende des Prognosezeitraums dürften sich die jährlichen Zuwachsraten weiter sukzessive verringern. Mit einer Rate von weniger als 1½% wird die Bauproduktion im Jahr 2021 zwar nur noch in moderatem Tempo expandieren. Gleichzeitig ist jedoch für 15 der insgesamt 19 Mitgliedsländer von einer weiteren Zunahme der Bautätigkeit auszugehen. Während der Hochbau inzwischen erheblich langsamer wächst als noch in den Jahren 2016 und 2017, hat der Tiefbausektor 2018 beträchtlich Fahrt aufgenommen. Auch im laufenden Jahr wird sich das Tiefbauvolumen wohl kräftig erhöhen. Über die gesamte Prognoseperiode bis 2021 dürfte dieses Teilsegment die bei weitem höchsten Zuwachsraten aufweisen. Der Wohnungsneubau, der im Fünfjahreszeitraum 2014 bis 2018 um insgesamt ein Drittel zulegen konnte, dürfte dagegen ab 2020 kaum noch wachsen. Für 2019 wird der vorerst letzte größere Anstieg der Wohnungsfertigstellungen erwartet.

Reformvorschläge zur Eurozone – eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung als Lösung?

55

Johannes Blum, Anna Dudel, Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

In der Dezember-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten nach ihrer Meinung bezüglich verschiedener Reformvorschläge für die Eurozone sowie insbesondere zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung befragt. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer ist mit den Reformen nicht zufrieden.

IM BLICKPUNKT

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2019

62

Katrin Demmelhuber und Johanna Garnitz

In der ifo Managerbefragung von Dezember 2018 wurden die Unternehmen nach ihrer Einschätzung der Konjunkturentwicklung 2019 sowie nach ihren Investitions- und Beschäftigungsplänen für das neue Jahr befragt. Zudem äußerten sich die Unternehmen dazu, welche Themen aus ihrer Sicht von der Bundesregierung anzugehen seien. Ein Großteil der befragten Manager geht für 2019 von einem langsameren Wachstum der deutschen Wirtschaft als 2018 aus. Sowohl Investitions- als auch Beschäftigungsaufbaupläne stellen sich weniger expansiv dar als in der Vorjahresumfrage. Die Mehrheit der Teilnehmer gibt aber im Vergleich zu 2018 konstante Investitions- und Personalpläne an. Insgesamt dürfte sich der Beschäftigungsaufbau verlangsamen.

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

Im November 2018 verabschiedete der Bundestag ein Rentenpaket, das Anfang Januar 2019 in Kraft trat und für Vertrauen in die Stabilität der Rente sorgen soll. Festgelegt wurde unter anderem eine »doppelte Haltelinie« – die bis 2025 gelten soll –, für das Rentenniveau einerseits und für den Beitragssatz andererseits. Zudem wurde eine Kommission zur Zukunft der Rente aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, Politik und Wissenschaft, berufen, die bis zum März 2020 Vorschläge erarbeiten soll, wie das System auf Dauer stabilisiert werden kann. Denn die wichtige Frage, was mit der Rente nach 2025 passiert, ist offen. Ist das Paket gerecht und bezahlbar, oder geht die Reform zu Lasten der jungen Generation?

Robert Fenge*

Das Rentenpaket der Großen Koalition: Mutlos und kurz-sichtig

Die Alterung der deutschen Gesellschaft hat gravierende Finanzlasten für das Rentensystem zur Folge, die möglichst gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden sollten. Deshalb sind Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Generationen, die die Finanzierung der Renten zusätzlich erschweren, mit größter Vorsicht zu betrachten. Drei der vier im Rentenpaket enthaltenen Maßnahmen verteilen zugunsten jeweils einer Gruppe innerhalb der Rentenversicherten um. Die vierte Maßnahme gilt der Stabilisierung des Rentenbudgets, die aber nicht durch eine Reform des Systems erreicht wird, sondern durch die Finanzierung über zusätzliche Steuermittel.

Zu den umverteilenden Maßnahmen zählt erstens die Mütterrente II. Für Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, werden die Erziehungszeiten, die für die Rente angerechnet werden können, um ein halbes Jahr auf 2,5 Jahre erhöht. Dadurch erhöht sich die Rente um etwa 15 Euro pro Monat. Diese Zuwendung verursacht in den nächsten Jahren mit ca. 3,8 Mrd. Euro jährlich die größten Kosten im Rentenpaket.

Eine weitere Erhöhung der Leistungen erfahren zweitens diejenigen, die ab dem 1. Januar 2019 eine Erwerbsminderungsrente beantragen. Das Alter, bis zu dem rentenrechtlich relevante Zeiten, sogenannte Zurechnungszeiten, angerechnet werden, wird erhöht. Die Rente wird dann so berechnet, als hätten

die Erwerbsminderungsrentner bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter den Durchschnittsbeitrag geleistet. Die Kosten dafür werden sich laut Bundesarbeitsministerium von 100 Mio. Euro im Jahr 2019 auf etwa 1 Mrd. Euro im Jahr 2025 erhöhen.

Drittens werden geringfügig Beschäftigte, die einen Midijob ausüben, bessergestellt. Arbeitnehmer in einem Midijob mit einem Einkommen von mehr als 450 Euro zahlen reduzierte Sozialversicherungsbeiträge, die bis zum maximal möglichen Einkommen auf den vollen Beitragssatz ansteigen. Dieses maximale Einkommen, das bisher bei 850 Euro lag, wird nun auf 1 300 Euro angehoben. Laut Bundesregierung wird sich damit die Anzahl der Arbeitsverhältnisse, die als Midijob gelten, von 1,3 auf 3,5 Millionen erhöhen. Die entscheidende Änderung ist aber, dass die reduzierten Beiträge jetzt zu vollen Rentenansprüchen führen. Bisher wurde die Rentenhöhe für Midijobber proportional zu dem verminderten Beitrag, den sie eingezahlt hatten, festgelegt. Stattdessen wird nun eine Rente gewährt, die sich bei voller Beitragszahlung ergeben würde. Diese Umverteilung zugunsten der geringfügig Beschäftigten wird die Rentenkasse etwa 200 Mio. Euro im Jahr kosten.

Die vierte Maßnahme soll der Stabilisierung des Rentenbudgets dienen. Es wird gesetzlich garantiert, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis 2025 nicht über 20% steigt und gleichzeitig das Nettorentenniveau¹ nicht unter 48% sinkt. Diese Regelung wird »doppelte Haltelinie« genannt.

Im Allgemeinen können umverteilende Maßnahmen, die Leistungen für bestimmte Gruppen innerhalb



Robert Fenge

* Prof. Dr. Robert Fenge ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaften an der Universität Rostock.

¹ Das hier maßgebliche Nettorentenniveau vor Steuern ist das Verhältnis der Rente, das ein Durchschnittsverdiener nach 45 Jahren Beitragszahlung erhält, in Relation zum durchschnittlichen Einkommen, jeweils abzüglich der Sozialabgaben.

der Rentenversicherten erhöhen, durchaus gerechtfertigt sein, wenn sie die ohnehin steigenden Finanzlasten durch den demographischen Wandel nicht gravierend erhöhen und wenn sie auf die richtige Art und Weise finanziert werden. Die höheren Rentenansprüche für Geringverdiener oder Erwerbsgeminderte können einer Altersarmut vorbeugen, die sich ansonsten in diesem Arbeitsmarktsegment in der Zukunft abzeichnen würde. Auch die Besserstellung von Familien und Müttern innerhalb des Rentensystems ist im Prinzip gerechtfertigt. Sie tragen in besonderer Weise zum Funktionieren einer umlagefinanzierten Rente bei, da sie mit ihren Kindern die zukünftigen Beitragszahler heranziehen, die die Renten der Zukunft finanzieren. Allerdings handelt es sich bei der Mütterrente II im Rentenpaket um eine Umverteilung zugunsten der Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Eine Förderung der Familiengründung kann diese Mütterrente also aufgrund ihrer Rückwärtsgerichtetheit nicht abgeben.

Diese umverteilenden Leistungen sollten durch Steuern und nicht durch die Beiträge der Rentenversicherten finanziert werden. Es handelt sich hierbei um versicherungsfremde Leistungen, die nicht durch eine vorherige Beitragszahlung der Leistungsempfänger begründet sind. Insgesamt soll das Rentenpaket bis zum Jahr 2025 31 Mrd. Euro kosten. Davon werden nach Angaben des Bundesministeriums 19 Mrd. Euro von den Beitragszahlern und 12 Mrd. Euro aus Steuermitteln getragen. Ob diese 12 Mrd. ausreichen, um die versicherungsfremden Umverteilungsmaßnahmen abzudecken, ist mehr als fraglich. Zudem beabsichtigt die Regierung, einen Großteil der zusätzlichen Steuern für die Einhaltung der doppelten Haltelinie auszugeben. Allein 8 Mrd. Euro sollen in einer Rücklage »Demographievorsorge Rente« zur Stabilisierung des Beitragssatzes bis 2025 angelegt werden.

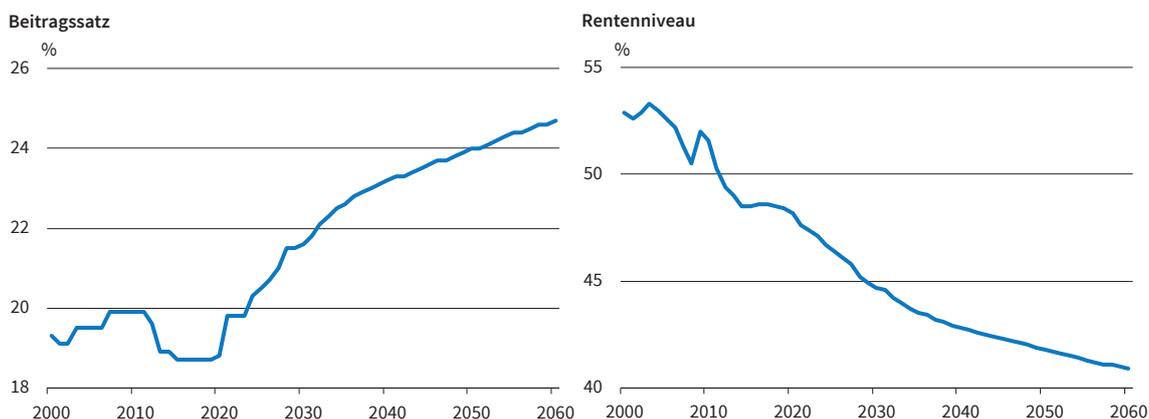
Die doppelte Haltelinie würde nach aktuellem Rentenrecht nicht gehalten werden. Nach unseren Berechnungen (vgl. Fenge und Peglow 2018) läge der

Beitragssatz 2025 bei 20,5% und das Nettorentenniveau bei 46,4% (vgl. Abb. 1). Die finanziellen Mittel, die notwendig wären, um die doppelte Haltelinie dennoch einzuhalten, beliefen sich demnach bis zum Jahr 2025 auf etwa 10,6 Mrd. Euro. Statt diese Mittel über Steuern aufzubringen, könnte die Stabilisierung des Rentenbudgets auch innerhalb des Rentensystems durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters angestrebt werden. Dadurch würde die Lohnsumme größer, und der Beitragssatz könnte gesenkt werden. Gleichzeitig würde die Rentendauer nicht mehr im gleichen Umfang wie die Lebenserwartung steigen, und die Zahl der Rentner würde abnehmen. Dadurch könnten die Renten höher ausfallen.

Die Regierung hat aber schon klargestellt, dass eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters für sie nicht in Frage kommt. Die bevorzugte Alternative ist, das Problem der Stabilisierung durch mehr Steuermittel zu kaschieren. Im Jahr 2017 lag der Bundeszuschuss mit 67,8 Mrd. Euro bei 23% der Gesamtausgaben der deutschen Rentenversicherung. Durch die beschlossenen Maßnahmen würden die steuerlichen Zuschüsse bis 2025 um gut 12 Mrd. Euro auf 79,8 Mrd. Euro erhöht. Damit würde deutlich mehr als ein Viertel der Ausgaben des Rentensystems durch Steuern finanziert. Unsere Berechnungen haben ergeben, dass schon ohne die aktuellen Umverteilungsmaßnahmen der Bundeszuschuss bis 2025 auf 25,1% und bis 2060 auf 27,2% steigen würde.

Der Trend zu einer stärker steuerfinanzierten Rente verursacht Wohlfahrtsverluste und stellt eine ungerechte Art der Finanzierung dar. Bei einer Beitragsfinanzierung, bei der die Rente proportional zum zuvor gezahlten Beitrag ist, erhält jeder Rentenversicherte eine klar definierte Gegenleistung für seinen Beitrag. Eine Steuerzahlung aber begründet keinen individuell zurechenbaren Anspruch auf eine Rente in bestimmter Höhe. Deshalb verzerren Steuern individuelles Verhalten am Arbeitsmarkt stärker, als es Beiträge tun. Außerdem sind Steuern eine ungerechtere Finanzierungsart. Warum sollten alle Steu-

Abb. 1
Entwicklung des Beitragssatzes und Nettorentenniveaus in Deutschland bis 2060



Quelle: Fenge und Peglow (2018).

© ifo Institut

erzähler, auch die, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung sind, für die Renten der Versicherten aufkommen? Das Versicherungsprinzip wird dadurch ausgehebelt.

Bezeichnend für die Mutlosigkeit und Kurzsichtigkeit des Rentenpakets sind auch die Reformschritte, die trotz ihrer Dringlichkeit nicht unternommen werden. Keine der Parteien traut sich an das Thema »Erhöhung des Renteneintrittsalters« heran. Dass diese Maßnahme so unpopulär ist, ist zum Teil auch ein Versagen der Politik, die es versäumt hat, die Bürger über das Ausmaß des demographischen Wandels aufzuklären. Es ist in der Öffentlichkeit kein Thema, dass zwischen 1950 und 2015 die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt um etwa 15 Jahre angestiegen ist, d.h. um durchschnittlich 2,6 Monate pro späterem Geburtsjahr. Dieser Trend mag sich in den nächsten Jahrzehnten abschwächen. Entscheidend ist, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter seit 1916 bei 65 Jahren lag und die seitdem hinzugewonnene Lebenszeit dem Ruhestand zugerechnet wurde. Das Renteneintrittsalter wurde erst 2012 angepasst und steigt seitdem für alle Geburtsjahrgänge seit 1947, bis im Jahr 2031 für den Jahrgang 1964 das neue Renteneintrittsalter von 67 Jahren gilt. Was aber passiert danach? Eine sinnvolle Reform wäre die Anpassung des Renteneintrittsalter an die Entwicklung der Lebenserwartung. Eine entsprechende Formel könnte transparent machen, wie die längere Lebenszeit auf Arbeitsleben und Ruhestand und damit die Rentenlast auf die Generationen aufgeteilt wird.

Eine weitere Maßnahme, die den Renteneintritt betrifft, ist die Korrektur des Abschlags auf Renten bei vorzeitigem Ruhestand. Wer ein Jahr früher in den Ruhestand tritt, erhält nicht nur eher Rente, sondern zahlt auch ein Jahr weniger Beitrag. Um diesen finanziellen Vorteil – aus Sicht der Rentenversicherung ein Nachteil – auszugleichen, werden die Renten gegenwärtig um 3,6% je vorgezogenem Jahr gekürzt. Versicherungsmathematisch fair wäre dieser Abschlag, wenn er den finanziellen Vorteil des vorzeitigen Rentenbezugs ausgleichen würde. Der Abschlag sollte so bemessen sein, dass es weder Anreize zu noch Nachteile bei einem vorzeitigem Renteneintritt gibt. Studien zeigen aber, dass der aktuelle Abschlag dafür zu gering ist (vgl. etwa Clemens 2004; Werding 2007). Daraus erklärt sich zum Teil das Ausmaß des vorzeitigen Ruhestands. Das effektive Renteneintrittsalter für Altersrenten liegt gegenwärtig bei etwa 64 Jahren, also etwa eineinhalb Jahre vor der regulären Altersgrenze. Aber auch eine Anhebung dieses Rentenabschlags auf ein versicherungsmathematisch faires Niveau steht bei der gegenwärtigen Regierung nicht auf der Agenda.

Zudem ist im Rentenpaket keine Reform der staatlich geförderten kapitalgedeckten Renten enthalten. Anstatt permanent neue »Zusatzrenten« auszudenken, die in aller Regel das gegenwärtige Rentensystem weiter unterhöheln, sollte die Politik die schon

vorhandenen kapitalgedeckten Renten (Riester- und Rürup-Rente) weiterentwickeln. So ist eine Baustelle das Zusammenspiel zwischen Riester-Rente und Grundsicherung (vgl. Fenge 2012). Die Riester-Rente wurde eingeführt, um den demographisch bedingten Rückgang der umlagefinanzierten Rente auszugleichen. Insbesondere Geringverdiener und kinderreiche Familien sollten von der Riester-Rente profitieren. Studien zeigen aber, dass gerade diese Personen kaum Riester-Verträge abschließen (vgl. Corneo et al. 2007). Das liegt zum einen an der geringen Sparneigung bzw. den geringen finanziellen Mitteln, die diesen Bevölkerungsgruppen zur privaten Altersvorsorge zur Verfügung stehen. Aber es liegt auch daran, dass bei Geringverdienern, die im Alter oder bei Erwerbsminderung Grundsicherung beziehen, ein Großteil ihrer privaten Riester-Ersparnisse auf die Grundsicherung angerechnet wird. Bis vor kurzem wurden die Ersparnisse voll angerechnet, so dass es für potentielle Grundsicherungsempfänger in der Regel nicht sinnvoll war hinzuzusparen. Seit letztem Jahr gibt es nun einen Freibetrag, der die ersten 100 Euro einer Riester-Rente von der Anrechnung freistellt. Bei höherer Riester-Rente ist der übersteigende Betrag zu 30% anrechnungsfrei. Damit ist ein erster Schritt getan, die Riester-Rente für die Zielgruppen attraktiver zu machen. Aber auch hier bleibt die Regierung zu zögerlich. Lediglich bis zu 202 Euro können bisher anrechnungsfrei gestellt werden. Der Freibetrag muss deutlich erhöht und die Transferenzugsrate, also der Anteil der Riester-Rente, der auf die Grundsicherung angerechnet wird, stärker abgesenkt werden, damit es einen merklichen Effekt auf die private Altersvorsorge gibt.

Schließlich wird auch die Förderung zukünftiger Familien und Kinder im Rentensystem bisher vernachlässigt. Das Umlageverfahren kann nur funktionieren, wenn langfristig genug Beitragszahler die Renten der älteren Generationen finanzieren. Dazu muss man in Kinder oder, ökonomisch ausgedrückt, in Humankapital investieren. Wenn eine Gesellschaft genug Nachkommen hat, die zudem gut ausgebildet sind, dann sind die zukünftigen Sozialversicherungsbeiträge hoch genug, um auskömmliche Renten daraus zu finanzieren. Gerade junge Eltern, die diese Investition vornehmen müssten, sind aber in unserem Rentensystem besonders belastet. Sie zahlen Beiträge für die jetzigen Rentner, tragen die Kosten der Erziehung ihrer Kinder, also der zukünftigen Beitragszahler, und müssen zusätzlich für die eigene Altersvorsorge Ersparnisse anlegen, um ihr Ruhestandseinkommen abzusichern. Deshalb sollten sie stärker gefördert werden, und zwar abhängig von der Zahl und Ausbildung der Kinder, die sie großziehen. Bisher werden zukünftigen Eltern die Erziehungszeiten eines Kindes bis zu drei Jahren so angerechnet, als hätten sie in der Zeit den Pflichtbeitrag eines Durchschnittsverdieners geleistet. Pro Erziehungsjahr erhöht sich ihre Rente dadurch um etwa 30 Euro pro Monat. Zum

einen ist das keine sehr große Unterstützung für die Eltern. Zum anderen aber, und das ist der entscheidende Punkt, wird diese Unterstützung erst im Ruhestand der Eltern geleistet. Wenn man im Rentensystem die Familien fördern will, dann muss es zu einem Zeitpunkt geschehen, an dem der finanzielle Engpass der Familiengründung auftritt, und nicht erst im Alter (vgl. Fenge, 2013). Junge Familien haben in der Regel zunächst keine hohen Einkommen und müssen die Kosten für ihre Kinder tragen. Eine zeitnahe Unterstützung könnte über einen kinderabhängigen Rabatt auf die Rentenbeiträge der Eltern geleistet werden. Das würde den Eltern mehr Spielraum bei der Erfüllung von Kinderwünschen eröffnen.

Insgesamt sollte sich die Politik diesen zukunftsorientierten Themen der Rentenreform zuwenden, statt an den Symptomen der Finanzierungskrise herumzudoktern und weiterhin Leistungen umzuverteilen, die zukünftige Generationen zusätzlich zu den Lasten des demographischen Wandels zu tragen haben.

LITERATUR

Clemens, J. (2004), »Versicherungsmathematisch -faire« Abschlüsse bei vorzeitigem Renteneintritt«, *Wirtschaftsdienst* 84(3), 161–165.

Corneo, G., M. Keese und C. Schröder (2007), »Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern?«, Diskussionsbeiträge 23, Freie Universität Berlin.

Fenge, R. (2012), »Vorsorge gegen Altersarmut«, *ifo Schnelldienst* 65(21), 3–4.

Fenge, R. (2013), »Denn eins ist sicher: Die nächste Rentenreform« in: K. Konrad, R. Schöb, M. Thum und A. Weichenrieder (Hrsg.), *Festschrift für Hans-Werner Sinn »Die Zukunft der Wohlfahrtsgesellschaft«*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main, 121–144.

Fenge, R. und F. Peglow (2018), »Decomposition of demographic effects on the German pension system«, *The Journal of the Economics of Ageing* 12, 61–76.

Werding, M. (2007), »Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschlüsse für die gesetzliche Rentenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 60(16), 19–32.

Jochen Pimpertz*

Armutsprävention sinnvoll adressieren

Mit den Haltelinien für Rentenniveau und Beitragssatz bis zum Jahr 2025, der Mütterrente II sowie der verbesserten Absicherung im Erwerbsminderungsfall hat die Große Koalition den ersten Teil ihrer rentenpolitischen Verabredungen umgesetzt (Bundesregierung 2018a, S. 92 f.; 2018b). Von den noch ausstehenden Maßnahmen berührt vor allem die geplante Einführung einer Grundrente die Architektur und Statik der bisherigen Alterssicherung.

Die einzelnen rentenpolitischen Maßnahmen werden bereits seit längerem in der wissenschaftlichen und medialen Öffentlichkeit diskutiert, die Beiträge zu fiskalischen und verteilungspolitischen Effekten sind Legion (vgl. stellvertretend Kochskämper und Pimpertz 2017, S. 34 ff. und die dort zitierte Literatur). Hinweise auf negative ökonomische Effekte werden jedoch in der politischen Entscheidungsfindung kaum berücksichtigt. Man könnte die volkswirtschaftlichen Kosten deshalb als Preis interpretieren, den die Gesellschaft für die Umsetzung von höherrangig erachteten, außerökonomisch begründeten Zielen der Sozialpolitik bereit ist zu zahlen. Allerdings werden Normen und Verteilungspräferenzen, die hinter den oftmals angemahnten Gerechtigkeitsdefiziten stehen, im Gegensatz zu den Ergebnissen ökonomischer Analysen kaum hinterfragt.

Dieses aus diskursethischer Sicht unbefriedigende Muster gilt es zu überwinden, wenn ökonomisch nachhaltige Lösungen in der Alterssicherung angestrebt werden. Statt an dieser Stelle den (vermeintlichen) Gegensatz unterschiedlicher normativer Systeme zu thematisieren, soll im Folgenden diskutiert werden, ob die gegebenen sozial- und rentenpolitischen Ziele der Großen Koalition richtig adressiert sind oder in anderen Subsystemen der sozialen Sicherung effektiver und effizienter verfolgt werden können.

Zu den rentenpolitischen Zielen formuliert der Koalitionsvertrag, dass die (gesetzliche, Anm. d. Verf.) Rente für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein müsse, dazu gehöre auch die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut (Bundesregierung 2018a, S. 92). Während das Austarieren von Beitragslasten und Rentenansprüchen unterschiedlicher Kohorten die Debatte seit Jahrzehnten prägt, sind die beiden anderen Ziele erst mit der aufkommenden Sorge vor Altersarmut in den Blick geraten.

* Dr. Jochen Pimpertz ist Leiter des Kompetenzfelds »Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung« im Institut der deutschen Wirtschaft.

ARMUTSPRÄVENTION – EINE ROLLENKLÄRUNG

Steht Armutsprävention im Fokus der Sozialpolitik, dann gilt es zunächst, den Begriff zu klären. Armut kann zum einen einkommensbezogen und relativ zum mittleren Wert der Verteilung definiert werden. Dieser Betrachtung liegt in der Regel die Verteilung des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens zugrunde, das sowohl die Zusammensetzung eines Haushalts berücksichtigt als auch die unterschiedlichen Einkommensquellen seiner Mitglieder. Gerechtigkeitsfragen, die jenseits der Grundsicherung auf die Einkommensverteilung zielen, werden primär über die Gestaltung des allgemeinen Steuertransfersystems beantwortet.

Zum anderen kann das Unterschreiten einer materiellen Mindestausstattung als absolutes Armutskriterium definiert werden. Diesem Verständnis folgt die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung. Hier wird über das persönliche Einkommen hinaus nicht nur das des unterhaltspflichtigen Partners (oder Kindes) betrachtet, sondern zusätzlich auch das gemeinsame Vermögen berücksichtigt, ehe steuerfinanzierte Hilfen gewährt werden.¹

Daraus folgt für die Statik der Alterssicherung, dass die Grundsicherung als ultimatives Sicherungsnetz fungiert und deshalb nach Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit gestaltet wird. Anders dagegen die drei Säulen der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge, die wie die private Vermögensbildung auf der Grundsicherung aufsetzen, aber Kriterien der Leistungsgerechtigkeit folgen (vgl. Kochskämper und Pimpertz 2017, S. 9 ff.). Faktisch tragen zwar die gesetzliche Rente ebenso wie ihr betriebliches oder privates Pendant zur Armutsprävention bei. Umgekehrt vermag aber keine dieser Einkommensquellen eine Mindestsicherung zu garantieren, weil sie den Haushaltskontext nicht erfassen (können).

In dieser Architektur kommt zum Ausdruck, dass eine erfolgreiche Alterssicherung vor allem Ergebnis der individuellen bzw. der im Haushalt gemeinsam getragenen Erwerbs- und Vorsorgeanstrengungen ist. Folgt man der Funktionslogik der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung, dann besteht ihre vorrangige Aufgabe darin, die beitragspflichtigen Erwerbseinkommen der überwiegend abhängig beschäftigten Mitglieder im Ruhestand zu verstetigen. Eine als wünschenswert erachtete Rentenhöhe resultiert dabei lediglich mittelbar aus der individuellen Erwerbsbiographie. Denn nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz erhalten Versicherte im Alter zwar eine beitragsbezogene Rente, die sich unter anderem nach der Höhe der eigenen Beiträge in Relation zu denen der übrigen Versicherten bemisst. Die absolute Rentenhöhe ergibt sich jedoch erst nach Maßgabe der Beitragseinnahmen und Steuerzuschüsse, die künftig

für die Alimentierung gesetzlicher Anwartschaften zur Verfügung stehen.

Während die Gesetzliche Rentenversicherung mit dem Anspruch einer wirksamen Armutsprävention überfordert wird, läuft der unterschwellige Vorwurf, sie anerkenne Lebensleistung nicht (hinreichend, Anm. d. Verf.), ins Leere. Denn im Gegenteil wird sie in der teilhabeäquivalent ausgestalteten Rentenversicherung systematisch berücksichtigt, sofern diese an beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit festgemacht wird bzw. an der Erziehung eigener Kinder und der Pflege von Angehörigen. Über die Gewichtung dieser Kategorien lässt sich trefflich streiten. Offensichtlich findet Lebensleistung aber auch außerhalb versicherungspflichtiger Beschäftigung statt, zum Beispiel in Form selbständiger Erwerbs- oder ehrenamtlicher Tätigkeit. Für diese Zeiten setzt armutsfeste Alterssicherung eigenverantwortliche bzw. gemeinsam mit dem Lebenspartner geplante Vorsorge voraus.

VERSCHÄRFUNG STATT LÖSUNG DEMOGRAPHISCHER HERAUSFORDERUNGEN

Während die aktuelle Rentenpolitik der Großen Koalition vor allem mit diesen beiden Zielen begründet wird, droht die aus fiskalischer und sozialpolitischer Perspektive drängende Frage aus dem Blick zu geraten, wie die kommenden demographischen Herausforderungen in der umlagefinanzierten Rentenversicherung gemeistert werden können. Die Maßnahmen wirken aber nicht einmal treffsicher im Sinne der Armutsprävention:

Die Aufstockung der Kindererziehungszeiten mag aus Gründen der Gleichbehandlung opportun erscheinen. Die Erhöhung der Bruttorente um rund 16 Euro pro Monat und Kind reicht aber nur in wenigen Fällen, um damit die Grundsicherungsschwelle spürbar zu überwinden. Gleichzeitig profitieren jedoch Eltern, deren Alterseinkommen bereits heute oder absehbar über der Grundsicherungsschwelle liegt. Die dafür notwendigen Ausgaben von anfänglich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr (Bundesregierung 2018b, S. 26) satteln auf den wachsenden Finanzierungserfordernissen auf, die bereits von den künftig immer weniger Beitragszahlern im Umlageverfahren geschultert werden müssen.

Auch die Garantie eines Mindestrentenniveaus von 48% bis zum Jahr 2025 (oder darüber hinaus) wirkt – entgegen der weit verbreiteten Intuition – nur in wenigen Fällen armutspräventiv. Der unterstellte positive Einfluss auf die Entwicklung der Grundsicherungsquote im Alter ist keineswegs eindeutig:

- Die hohe Anzahl an Personen mit einer gebrochenen Erwerbsbiographie lässt eine deutlich steigende Inanspruchnahme steuerfinanzierter Hilfen in der Zukunft erwarten. Dieser Effekt wird jedoch aufgrund einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen (teil-)kompensiert. Denn wäh-



Jochen Pimpertz

¹ Eine dritte Kategorie bildet die Deprivation, wonach unter Armut auch die mangelnde Teilhabe am sozialen Leben verstanden wird, statt ausschließlich nach der materiellen Mittelausstattung zu fragen.

rend derzeit ein erhöhtes Grundsicherungsrisiko insbesondere für westdeutsche Witwen besteht, das auf das vorherrschende Alleinverdienermodell in der ehemaligen Bundesrepublik zurückzuführen ist, steigt künftig die Wahrscheinlichkeit für Frauen, einen eigenen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Auch die Frage, ob und wie sich veränderte Haushaltskonstellationen künftiger Rentnerkohorten auf das Grundsicherungsrisiko auswirken werden, lässt sich nicht eindeutig vorhersagen.

- Selbst wenn die Grundsicherung im Alter absolut und relativ häufiger in Anspruch genommen wird, bestehen Zweifel, dass mit einer Stabilisierung des Rentenniveaus wirksam Armut vorgebeugt werden kann. Denn eine Verbesserung der materiellen Ausstattung kann ceteris paribus nur für jene Personen gelingen, deren Alters Einkommen allein aufgrund eines sinkenden Sicherungsniveaus unter die Grundsicherungsschwelle fallen würde. Inwieweit darunter langzeitarbeitslose Menschen fallen, kann nicht systematisch, sondern nur im Einzelfall beantwortet werden. Umgekehrt profitieren aber alle Rentner, die auch bei einem sinkenden Sicherungsniveau oberhalb des Grundsicherungsanspruchs abgesichert wären. Diese gegenüber dem Status quo zusätzlichen Finanzierungserfordernisse müssen wiederum von den künftigen Beitrags- und Steuerzahlern geschultert werden, die in den umlagefinanzierten Sicherungssystemen ohnehin besonders gefordert sind.

Allein die Anhebung der Zurechnungszeiten im Erwerbsminderungsfall zielt unmittelbar auf die Reduktion des erhöhten Armutsrisikos dieser Versichertengruppe. Während der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung explizit zur Begründung der Mütterrente II zitiert wird, irritiert an dieser Stelle die ungleiche Behandlung medizinisch vergleichbarer Fälle, je nachdem ob Erwerbsminderung bis Ende 2018 oder ab 2019 festgestellt wird. Ob die Neuregelung tatsächlich vor Armut schützt, hängt im Einzelfall wiederum vom jeweiligen Haushaltskontext ab. Eine Fehlsteuerung kann darüber hinaus aus der Privilegierung gegenüber dem frühzeitigen Bezug einer Altersrente resultieren. Denn während die Zurechnungszeiten im Erwerbsminderungsfall künftig bis zur Regelaltersgrenze ausgedehnt werden und deshalb die Altersrente anschließend abschlagfrei ausbezahlt wird, erlangen Versicherte, die aus gesundheitlichen Erwägungen vorzeitig ihre Altersrente beantragen, weniger Beitragszeiten. Zusätzlich müssen sie einen Abschlag von bis zu 10,8% hinnehmen. Ob deshalb die Erwerbsminderung in der Folge häufiger in Anspruch genommen wird, hängt vor allem von der medizinischen Begutachtungspraxis ab – eine Evaluation künftiger Fallzahlen erscheint zumindest sinnvoll.

REHABILITATION DER GRUNDSICHERUNG

Des Weiteren plant die Bundesregierung eine Vorsorgepflicht für Selbständige, die verpflichtend oder optional in der Gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt werden soll. Eine Diskussion würde den hier gesetzten Rahmen sprengen, deshalb an dieser Stelle nur so viel: Aus dem bestehenden System können »Pfadabhängigkeiten« erwachsen, die bei der Ausweitung der Versicherungspflicht zu beachten sind. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass die zusätzlichen Einnahmen aus den Beiträgen neuer Pflichtversicherter, denen im Umlageverfahren anfänglich keine entsprechenden Rentenauszahlungen gegenüberstehen, für Leistungsverbesserungen der aktuellen Rentnergenerationen umgewidmet werden. Denn damit drohen drängende intergenerative Verteilungsfragen verschärft, ihre Lösung aber mindestens vertagt zu werden.

Daneben ist die Einführung einer Grundrente geplant, die 10% über dem individuellen Grundsicherungsanspruch liegen soll, aber an den Nachweis von mindestens 35 Beitragsjahren (einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten) geknüpft wird (Bundesregierung 2018a, S. 92). Weil darüber hinaus die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Haushalt berücksichtigt werden sollen, gleicht das Modell der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Status quo. Unter diesen Bedingungen führt das Modell aber zu einer »Zwei-Klassen-Mindestsicherung«. Denn wer weniger als 35 Beitragsjahre aufweist, zum Beispiel, weil er über längere Zeit nicht versicherungspflichtig oder gar nicht erwerbstätig war, der erhält bei Bedürftigkeit eine niedrigere monetäre Mindestausstattung.

Ähnlich wie zuvor in der Gesetzlichen Rentenversicherung würden auch in der Grundsicherung Motive der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit vermischt. Wenn es aber darum gehen soll, die Lebenssituation bedürftiger Menschen im Alter zu verbessern, dann kann das Niveau der Grundsicherung auch unmittelbar für ältere Bedürftige erhöht werden (vgl. Pimpertz 2013, S. 281 f.). Die fiskalischen Effekte wären je nach Umfang der Aufstockung überschaubar, die Hilfen würden aber treffsicher erfolgen. Die Ungleichbehandlung zwischen Bedürftigen im Erwerbs- und Ruhestandsalter ließen sich mit altersabhängig unterschiedlichen Bedarfen – zugegebenermaßen nicht trennscharf – argumentativ rechtfertigen. Der ökonomisch begründete Einwand, die Aussicht auf eine höhere Grundsicherung im Alter könne zu negativen Arbeitsanreizen führen, vermag dagegen nicht zu überzeugen. Bisher fehlt die empirische Evidenz dafür, dass allein die Aussicht auf eine höhere Grundsicherung im Alter sowohl die Arbeitsangebots- als auch die Vorsorgeentscheidung der Individuen nachhaltig negativ beeinflusst.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Statik einer für das Gros der Erwerbstätigen funktionierenden Alterssicherung bliebe erhalten, Fehlanreize und

Steuerverluste wenig treffsicherer Reformen können vermieden werden, die demographischen Herausforderungen in der umlagefinanzierten Alterssicherung würden nicht unnötig aufgebläht. Ernst zu nehmen bleibt jedoch der Hinweis auf verschämte Altersarmut. Doch die vermag auch das aktuelle Reformprogramm der Großen Koalition nicht zu lindern.

LITERATUR

Bundesregierung (2018a), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8b-c23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Bundesregierung (2018b), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Stand: 28. August 2018, verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwerfe/reg-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=5, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Kochskämper, S. und J. Pimpertz (2017), *Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand*, IW-Analysen Nr. 115, Köln.

Pimpertz, J. (2013), »Gegen Alarmismus und Bagatellisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen«, *Sozialer Fortschritt* 62(10–11), 274–282.

Tim Köhler-Rama*

Das Rentenpaket 2018 löst keine Probleme

VORBEMERKUNG

Für die Menschen hat die Rente einen hohen Stellenwert. Das weiß auch der derzeitige Arbeitsminister Hubertus Heil, der zu Beginn der ersten Beratung des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes im Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2018 folgende Ausführungen machte: »Wie halten wir in Zeiten beschleunigter Veränderungen eigentlich unsere Gesellschaft zusammen? Eine wesentliche – eine *wesentliche* Voraussetzung – ist, dass sich die Menschen auf den Sozialstaat verlassen können. Dazu gehört, dass wir ein Kernversprechen unseres Sozialstaats verlässlich erneuern, nämlich dass man nach einem Leben voller Arbeit eine auskömmliche, eine ordentliche Absicherung im Alter hat.« (Deutscher Bundestag 2016, S. 6147)

Aber was genau meint der Minister mit einer »ordentlichen Absicherung« im Alter? Welchen Umfang hat das »Kernversprechen«? Bezieht es sich nur auf das Rentensystem? Und für wen gilt es? Wer soll es finanzieren? All diese Fragen beantwortet das Gesetz nicht.¹ Es ist rentenpolitisches Stückwerk. Indem es – wie bereits das Rentenpaket 2014 – das umlagefinanzierte Rentensystem nicht weiter schwächt, sondern ausweitet, geht es zwar grundsätzlich in die richtige Richtung. Es dient aber weder der Lösung des ansteigenden Altersarmutsproblems, noch definiert es ein notwendiges Sicherungsziel für die Versicherten. Tatsächlich werden sie mit ihrer Alterssicherung auch künftig in dem imaginären »Drei-Säulen-System« alleine gelassen.

DIE AKTUELLE SITUATION DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Die aktuelle Finanzlage des staatlichen Rentensystems ist ausgezeichnet. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind sehr günstig. Das anhaltend niedrige Zinsniveau und hohe Steuereinnahmen generieren staatliche Finanzierungsüberschüsse. Dies erlaubt eine in der Tendenz expansive Fiskalpolitik, wovon das staatliche Rentensystem profitiert. So wurde der Rentenbeitrag 2018 erneut um 0,1 Beitragssatzpunkte abgesenkt und die Rentenleistungen für Kindererziehungsleistungen für Geburten vor 1992 (»Mütterrenten«) ausgeweitet. Ohne diese Leistungsausweitung hätte der Rentenbeitrag aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung sogar noch etwas mehr – auf 18,2% – abgesenkt werden können.

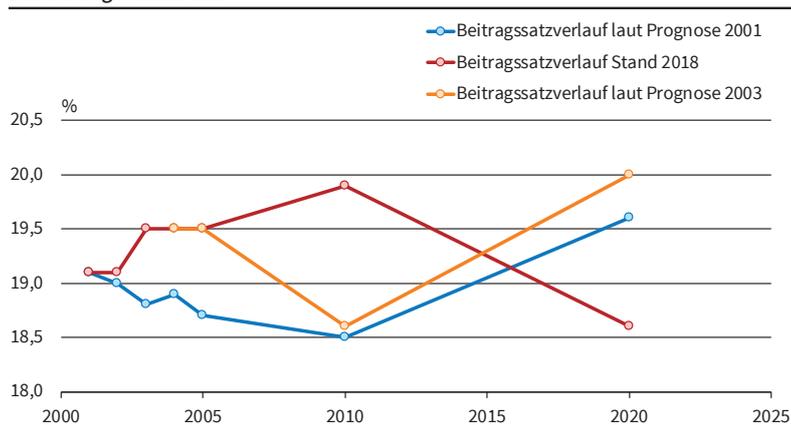
* Dr. Tim Köhler-Rama lehrt an der Hochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Fachbereich Sozialversicherung.

¹ Gesetz vom 28. November 2018 – Bundesgesetzblatt Teil I 2018 Nr. 40, 4. Dezember 2018, S. 2016.



Tim Köhler-Rama

Abb. 1
Der Beitragssatz zu GRV



Anmerkung: Der Beitragssatz liegt 2018 deutlich niedriger als 2001 (AVmG/AVmEG) und 2003 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vorhergesagt.

Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

Seit Jahren steigen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die beitragspflichtige Bruttolohn- und gehaltssumme viel stärker an als erwartet. Trotz Alterung sinkt seit 2010 der Rentenbeitrag und liegt heute weit unterhalb der 2001 bzw. 2003 prognostizierten Werte (vgl. Abb. 1). Diese Entwicklung lässt sich als »Sonderfall GRV« beschreiben, denn die Beitragssätze in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sind in demselben Zeitraum kontinuierlich angestiegen.

Finanzüberschüsse 2017 und 2018 haben die Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung auf einen aktuellen Wert von fast 1,8 Monatsausgaben ansteigen lassen. Hohe Rentenanpassungen infolge der guten Lohnentwicklung und ein sehr niedriger Rentenbeitrag machen das System insgesamt seit Jahren zu einem lukrativen Anlagevehikel. Der Umfang der freiwilligen Rentenbeiträge hat sich in den letzten zehn Jahren vervierfacht. Die Jahre 2016 bis 2022 beschreibt Werner Siepe (2017) als die »sieben fetten Jahren« des Rentensystems. Diese Formulierung bezieht sich auf eine Passage im Alten Testament aus dem Buch Mose (Genesis, 41), in der der Pharao von Josef den Rat erhält, in den guten Jahren vorzusorgen für die anstehenden schlechten Jahre. Der Pharao folgte dem guten Rat und das ägyptische Volk überlebte. Die Rentenpolitik agiert in die entgegengesetzte Richtung: Sie schmilzt die Rücklage ab und fixiert den Rentenbeitrag mittelfristig auf 18,6% (vgl.

Tab. 1). Dies ist die erste Paradoxie der derzeitigen Rentenpolitik. Obwohl das »Demographie-Gespenst« vor der Tür steht, d.h. die geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten zehn bis 15 Jahren die Regelaltersgrenze erreichen, bereitet die Bundesregierung das Rentensystem nicht für den anstehenden Kostenanstieg vor. Bis 2023 soll der Rentenbeitrag – trotz stark steigender Rentnerzahlen – bei 18,6% bleiben. Dies führt nach aktueller Vorausberechnung dazu, dass im Jahre 2024 der Beitragssatz plötzlich drastisch auf 19,9% (+ 1,3 Beitragssatzpunkte!) ansteigen wird. Einen vergleichbar starken Beitragssatzanstieg im Rentensystem gab es 1994 als Folge der deutschen Wiedervereinigung. Seinerzeit stieg der Rentenbeitrag von 17,5% auf 19,2%.

PARADOXIEN DER RENTENPOLITIK

Die aktuelle Strategie der Bundesregierung besteht vor allem darin, die steigenden Kosten der Alterung erst einmal mittels Absenkung der Rücklage zu verstecken (vgl. Tab. 1). Die Frage, wie die steigenden Kosten auf Beitragszahler, Rentner und Steuerzahler verteilt werden sollen, wird von der Bundesregierung nicht nur nicht gelöst, sondern nicht einmal gestellt. Die Angelegenheit wird auf die Zeit ab 2024 verschoben.

Abgesehen davon gibt es aber weitere, bislang ungelöste Probleme. Es gibt eine Reihe hochproblematischer Entwicklungstendenzen im Rentensystem, die strukturelle Reformbedarfe nach sich ziehen. Zum einen ist das Risiko der Invalidität nicht ausreichend versichert. Die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung ist eine Kernaufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung, und es wird an Bedeutung (wieder) zunehmen, nicht zuletzt wenn die Altersgrenze ansteigt. Die Chance, gesund zu bleiben und lange zu leben, ist wie alle sozialen Risiken ungleich verteilt. Die Anhebung der Regelaltersgrenze wird daher zwangsläufig zu einer weiteren Einkommensungleichheit im Alter führen. Dieser Entwicklung kann nur entgegengesteuert werden, indem die Rentenleistungen für erwerbsgeminderte Menschen verbessert werden. Mit der einschneidenden EM-Rentenreform 2001 wurde die gegenteilige Strategie verfolgt: Die Leistungen wurden sukzessive abgesenkt, u.a. infolge der Einführung von

Tab. 1
Rentenbeitrag und Rentenniveau (in %) bei mittlerer Lohn- und Beschäftigtenentwicklung bis 2025

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Beitrag	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	19,9	20,0
Niveau	48,1	48,1	48,0	48,0	48,0	48,0	48,3	48,0
Rücklage (in Mrd. Euro)	38,0	36,6	34,8	29,9	20,8	6,6	8,4	5,8
Bundeszuschüsse/ Gesamtausgaben	23,0	22,6	22,6	22,6	22,6	22,4	23,1	23,5

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2018; Darstellung des Autors.

Tab. 2

Niedrige EM-Renten

Jahr	Renten- betrag	Summe der per- sönlichen Entgelt- punkte (EP)	EP aus beitrags- und beitragsfreien Zeiten je Jahr	EP aus Zurech- nungszeiten
1996	713,63	35,159	0,914	5,001
2000	728,09	34,205	0,9	5,646
2001	695,37	33,34	0,884	6,046
2002	676,57	32,43	0,867	7,039
2003	671,1	31,646	0,856	8,206
2004	654,89	30,851	0,844	8,97
2005	645,17	30,558	0,836	9,035
2006	644,97	30,346	0,826	8,988
2007	630,57	29,779	0,811	8,813
2008	614,22	28,733	0,787	8,438
2009	613,31	28,035	0,773	8,076
2010	612,33	27,621	0,76	7,906
2011	607,46	27,157	0,747	7,702
2012	618,08	27,079	0,743	7,573
2013	623,27	26,926	0,737	7,328
2014	639,37	27,084	0,73	7,463
2015	684,87	28,385	0,744	8,248
2016	710,4	28,491	0,743	8,448

Quelle: DRV Bund, DRV Schriften Band 96 (09/2018), Darstellung des Autors.

Abschlägen. So kam es zu sinkenden EM-Rentenzahlbeträgen in den Jahren 2001–2011 (vgl. Tab. 2). Erst in den letzten Jahren steigen die Rentenzahlbeträge wieder leicht an, was an der Verlängerung der Zurechnungszeit liegt. Auch das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz bringt hier weitere leichte Verbesserungen, weil es die Zurechnungszeit weiter verlängert. Dies gilt aber nur für die künftigen EM-Rentenbezieher. Der Rentenbestand, der sehr häufig von Armut betroffen ist, wird davon nicht profitieren.

Das zweite drängende Problem ist die Zunahme der sozialen Risiken bei den jüngeren Kohorten. Sie sind häufiger als die Älteren von längeren Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, Zeiten mit niedrigen Verdiensten und prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie Phasen der (nicht gegen Altersarmut versicherten) Selbständigkeitsphasen betroffen.² Trotzdem wurden in den letzten 20 Jahren ehemals eingeführte Elemente des sozialen Risikoausgleichs im Rentenrecht sukzessive wieder abgebaut. So wurde die rentenrechtliche Bewertung von Schul- und Hochschulzeiten reduziert (vollständiger Wegfall der Bewertung seit 2009), Altersrenten für Frauen und der Altersrenten nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit ab dem Alter 60 (ab 1952er Jahrgänge) sind weggefallen, die Bewertung von Zeiten, in denen Arbeitslosengeld II bezogen wird, ist seit 2011 gänzlich entfallen, und die Rente nach Mindestentgeltpunkten sind für Beitragszeiten ab 1992 ebenfalls gestrichen worden. Als eine Folge dieser Maßnahmen, wird es für die Versicherten immer schwerer, die 45 Entgeltpunkte des imaginären »Standardrentners« zu beziehen (vgl. Köhler-Rama 2018).

² Vgl. Roßbach (2018). Es wurden in dem Projekt Lebensverläufe und Altersvorsorge (LeA) Geburtsjahrgänge 1957 mit 1976 verglichen.

Insbesondere infolge der hohen Niedriglohnquoten in West- und Ostdeutschland (West: 22,7%; Ost: 35%)³, kommt es zu einem Rückgang der Rentenanwartschaften im unteren Einkommenssegment. Westdeutsche Neurentner des unteren Dezils erreichten 1993 noch 22% des obersten Dezils. Im Jahr 2016 waren es nur noch 9%. Ostdeutsche Neurentner des unteren Dezils erreichten 1993 noch fast 60% der Entgeltpunkte (EP) des obersten Dezils. Im Jahr 2016 waren es nur noch 37%. Auch die Anzahl der Entgeltpunkte des Medianrentners – also des mittleren Rentners – geht sukzessive zurück. Während der ostdeutsche Medianrentner

(Zugang) im Jahr 1993 noch 51 EP aufwies, waren es 2016 nur noch 39 EP. Der westdeutsche Medianrentner (Zugang) hatte 1993 noch 47 EP, 2016 waren es noch 44 EP.⁴

Hinzu kommt das folgende Problem: Die Entwicklung der »Standardrente« bleibt hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück. Das Verhältnis des Sozialhilfebedarfs zur Nettostandardrente ist in den Jahren 2002 bis 2016 von 1:1,90 auf 1:1,52 gesunken. Wer 75% des Durchschnittsverdienstes erzielt, benötigt heute 39,5 Jahre, um einen Rentenanspruch in Höhe der Sozialhilfe zu erlangen. Vor 15 Jahren waren es noch 31,7 Jahre (vgl. Steffen 2017). Als Zwischenfazit lässt sich somit feststellen: Die soziale Sicherungsfunktion der GRV ist geschwächt. Es gibt weniger Einkommenssicherheit im Alter infolge der rentenrechtlichen Nichtberücksichtigung sozialer Risikolagen. Als Folge davon steigt das Altersarmutsrisiko, und die sozialen Errungenschaften der letzten 130 Jahre »Rente als Rechtsposition« (Bismarck) und »Rente als fortgesetzter Lohn« (Rentenreform 1957) geraten zunehmend in Gefahr. Zu der ersten Paradoxie, nämlich dass der Rentenbeitrag seit Jahren sinkt, obwohl die Alterung und die Kosten der Absicherung des Langleblichkeitsrisikos zunehmen, kommt nunmehr eine zweite Paradoxie hinzu: Die sozialen Risiken im Rentenzugang nehmen zu, und trotzdem werden die sozialen Ausgleichselemente reduziert, d.h., das Rentensystem passt sich *nicht* an die sich verändernden Verhältnisse an.

³ 2016 lag die Niedriglohnschwelle bei 10,44 Euro Stundenlohn (brutto) (vgl. Kalina und Weinkopf 2018).

⁴ Vgl. Himmelreicher (2018). Bei den Frauen verläuft die Tendenz in die andere Richtung, allerdings auf einem ungleich niedrigeren Niveau: Die Anzahl der Entgeltpunkte der westdeutschen Medianrentnerin ist zwischen 1993 und 2016 von 12 auf 20 EP angestiegen, die Anzahl der ostdeutschen Medianrentnerin von 31 auf 33 EP.

Und es kommt noch eine dritte rentenpolitische Paradoxie hinzu: Obwohl das gesetzliche Rentensystem lukrativ ist wie lange nicht, wird es geschwächt: Die Entgeltumwandlung (2003 ursprünglich nur befristet eingeführt) entzieht dem Rentensystem dauerhaft Beitragsmittel; Betriebs- und private Renten werden seit 2018 bei der Anrechnung auf die Grundsicherung privilegiert, und betriebliche Riester-Renten werden neuerdings zusätzlich privilegiert, indem sie 2018 infolge des »Betriebsrentenstärkungsgesetzes« (erstmalig) in der GKV beitragsfrei gestellt wurden. Die sozial selektive Verbreitung der Betriebsrenten und die stagnierende Verbreitung der Riester-Renten führen trotz dieser Maßnahmen dazu, dass das vielfach proklamierte »Drei-Säulen-Modell« und das Ziel eines »lebensstandardsichernden Gesamtleistungsniveaus« tatsächlich rentenpolitische Schimären bleiben.

REFORMPOTENZIALE

Welche Alternativen gibt es? In welche Richtung sollten notwendige Strukturreformen innerhalb des Rentensystems wirken?

Zur Beantwortung dieser Fragen, lohnt sich ein Blick auf die Spezifika des deutschen Rentensystems. Anders als in den meisten anderen OECD-Staaten sind die öffentlichen Ausgaben für die Alterssicherung in den Jahren 2000 bis 2013 nicht gestiegen, sondern zurückgegangen (von 11,1% 2005 auf 10,1% 2013.) (vgl. OECD 2017, S. 143). Dies ist – abgesehen von der bereits erwähnten sukzessiven Absenkung des Rentenbeitrags seit 2010 – ein Indiz für die Unterfinanzierung des staatlichen Rentensystems. In Deutschland ist diese einfache Tatsache noch immer nicht angekommen: In einer Gesellschaft, die altert, müssen die Kosten der Absicherung des Langlebigkeits- und Invaliditätsrisikos zwangsläufig steigen. Eine wichtige Aufgabe der Rentenpolitik besteht deshalb darin, für diese Tatsache Akzeptanz in der Gesellschaft zu schaffen. Der nächste Schritt ist dann zu fragen, wie diese steigenden Kosten auf Beitragszahler, Rentenbezieher und Steuerzahler verteilt werden sollen.

Das zweite Spezifikum des deutschen Rentensystems ist das Fehlen einer Mindest- oder Grundrente. Von 35 OECD-Staaten haben nur fünf Länder keine Mindest- oder Grundrente. Außer Deutschland sind das Österreich, USA, Litauen und Korea. Die »Grundsicherung im Alter« liegt deutlich unterhalb der Armutsgrenze und taugt daher nicht als Mindestsicherungselement des Rentensystems. Sie ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung, die lediglich der Absicherung des Existenzminimums dient. Sie ist somit nicht Bestandteil des Alterssicherungssystems. Eine künftige Rentenreform kommt nicht

Tab. 3

Problem niedriger Ersatzquoten für Niedrigverdiener in Deutschland

Vielfache des Durchschnittseinkommens	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	OECD
0,5	38,2	60,5	44,3	65,5
1	38,2	60,5	22,1	64,1
1,5	38,2	54,8	14,8	47,9

Quelle: OECD (2017, S. 109); Darstellung des Autors.

umhin, ein echtes Sicherungselement für langjährig Versicherte in das Rentensystem zu implementieren. Anders lässt sich ein Pflichtversicherungssystem nicht legitimieren.

Mindestsicherungselemente im Rentensystem führen zu höheren Ersatzraten für Geringverdiener. Wenn ein Niedrigverdiener eine Rente erhält, die einen höheren Anteil des vorangegangenen Einkommens ersetzt, ist die gerecht, denn im Durchschnitt weisen Geringverdiener eine kürzere Lebensdauer auf, und sie haben ein höheres Altersarmutsrisiko. Eine höhere Bewertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung ist daher Praxis in den meisten OECD-Ländern. Nur Deutschland praktiziert das Äquivalenzprinzip in einer derart radikalen Weise, dass die Ersatzraten für alle Einkommensniveaus identisch sind (vgl. Tab. 3).

Schließlich ist auch die fehlende Vorsorgepflicht in der zweiten und/oder dritten Säule der Alterssicherung ein deutsches Spezifikum mit weitreichenden problematischen Folgen in Bezug auf die Einkommenssicherheit im Alter und dem notwendigen Ziel einer effektiven Vermeidung des Altersarmutsrisikos. Infolge der fehlenden Vorsorgepflicht in der betrieblichen und privaten Vorsorge besteht hierzulande eine ungewöhnlich starke Abhängigkeit vom staatlichen Rentensystem. 60% der über 65-Jährigen beziehen ausschließlich Leistungen aus der GRV. In Ostdeutschland sind es 85%. Nur 25% der Älteren in Deutschland beziehen zusätzlich Betriebsrenten (inkl. ZöD). Rund ein Drittel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erwerben ausschließlich GRV-Rentenanwartschaften (vgl. BMAS 2016, S: 82 f.).

Eine künftige Rentenreform muss somit an den spezifischen Schwächen des deutschen Rentensystems ansetzen und folgende Elemente enthalten:

- Mindestsicherung für langjährig Versicherte,
- höhere Ersatzraten für Geringverdiener,
- Stärkung der sozialen Ausgleichselemente (Invalidität, Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Niedriglohnbezug, Selbständigkeit),
- Obligatorium in der privaten oder betrieblichen Vorsorge und eine bessere Koordinierung der Zusatzvorsorge mit dem staatlichen Rentensystem sowie eine stärkere politische Regulierung der Rahmenbedingungen der Zusatzvorsorge.

Die beiden zentralen rentenpolitischen Trade Offs bestehen in den Zielkonflikten zwischen einem Mehr

an Umverteilung zur Armutsvermeidung und dem Erhalt des Äquivalenzprinzips einerseits und der Implementierung einer Mindestsicherung für langjährig Versicherte und einer klaren Abgrenzung des beitragsfinanzierten Rentensystems von dem steuerfinanzierten Fürsorgesystem andererseits. Eine verantwortungsvolle Rentenpolitik sollte diese Zielkonflikte transparent machen und die öffentliche Diskussion über diese Zusammenhänge befördern.

KRITIK AM RV-LEISTUNGSVERBESSERUNGS- UND STABILISIERUNGSGESETZ

Die »doppelte Haltelinie« des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes ist keine Lösung und dient nicht der strukturellen Anpassung des Rentensystems an die sich verändernden Verhältnisse. Beide Haltelinien lösen keine Probleme. Das Festzurren eines »Rentenniveaus vor Steuern« in Höhe von 48% stellt kein Sicherungsziel dar. Weit mehr als die Hälfte der männlichen und weit mehr als zwei Drittel der weiblichen Versicherten erreichen keine 45 Entgeltpunkte. Das Verhältnis der »Standardrente« zum Durchschnittslohn hilft ihnen daher nicht zur Beantwortung der einfachen Frage: »Wie lange muss ich arbeiten und wie viel muss ich im Laufe meines Lebens verdienen, um im Alter meinen erreichten Lebensstandard halten zu können und nicht arm zu sein?«. Auch die andere »Haltelinie« hilft nicht weiter. Die Beitragssatzgarantie in Höhe von 20% bis 2025 ist für die weitere rentenpolitische Diskussion eher kontraproduktiv, da sie die notwendige Diskussion über steigende Kosten der Alterssicherung konterkariert. Die Entscheidung, den Anteil der Bundesmittel an den Rentenausgaben automatisch steigen zu lassen, um den Beitragssatz unter der Obergrenze von 20% bis 2025 zu halten, ist ein Eingriff in den bewährten Selbstregulierungsmechanismus des Rentensystems, der mit der Rentenreform 1992 eingeführt worden war. Nunmehr wird aus einem Beitragssatzziel eine Beitragssatzgarantie. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit des beitragsfinanzierten Systems. Im Ergebnis wird der Selbstregulierungsmechanismus durch eine Finanzierungshaftung des Bundes ersetzt. Für die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems ist dies Gift.

FAZIT

Das von Minister Heil deklamierte »Kernversprechen unseres Sozialstaates« muss ausbuchstabiert werden: Worin besteht das Versprechen genau? Für wen gilt es? Wer soll es finanzieren? Notwendig ist eine Diskussion über die prioritäre Zielsetzung des Rentensystems. Soll es vor allem Einkommen im Lebenslauf glätten? Oder soll es vor allem Altersarmut vermeiden? Anders formuliert: Liegt die Zukunft des deutschen Rentensystems eher in der Adaption von Elementen des österreichischen Systems, das die Teil-

privatisierung des Rentensystems unterlassen hat und stattdessen das System in Richtung einer Bürgerversicherung weiter entwickelt und auf diese Weise die Beitragsbasis gestärkt hat? Oder liegt die Zukunft eher in der Übernahme von Elementen des schwedischen Systems, das erfolgreich einige Vorteile kapitalgedeckter Systeme mit starker staatlicher Regulierung implementieren konnte?

Es ist ganz klar: Für eine Realisierung des Ziels der Vermeidung von Altersarmut bedarf es effektiver Umverteilungsmechanismen innerhalb des Rentensystems zugunsten vulnerabler Gruppen wie Erwerbsgeminderte, Geringverdiener (mit einer Überrepräsentanz von Frauen) und Langzeitarbeitslose. Die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbstständige ist überfällig. Das Rentenpaket 2018 bricht immerhin mit der Leistungskürzungspolitik seit 2001. Es schließt somit an das Rentenpaket 2014 an. Die im Hinblick auf die Ziele der Alterssicherung wenig zielgerichteten Leistungsausweitungen (v.a. die »Mütterrente« und die »Rente mit 63« im 2014er Rentenpaket) reflektieren allerdings vor allem eine klientelistische und konzeptionslose Parteienpolitik auf dem Themenfeld Rente. Die Bundesregierung ist dringend aufgefordert, die Folgen des Paradigmenwechsels in der Alterssicherungspolitik der Reformen 2001/2004 kritisch zu reflektieren und – wo nötig – zu korrigieren. Klientelismus schadet letztlich der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz von Sozialpolitik.

LITERATUR

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2016, Berlin, verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=C5700FEF3EB-07419F5D6A80568B1CEBC?__blob=publicationFile&v=3.
- Deutscher Bundestag (2018), *Stenografischer Bericht der 56. Sitzung vom 12. Oktober*, Plenarprotokoll 19/56.
- Himmelreicher, R. K. (2018), »Die Entwicklung und Verteilung von Altersrenten in Ost- und Westdeutschland«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Datenreport 2018*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 337.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2018), *Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen*, IAQ Report 6, Universität Duisburg-Essen, verfügbar unter: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2018/report2018-06.pdf>.
- Köhler-Rama, T. (2018), »Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten«, *Wirtschaftsdienst* (9), 651–654.
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017*, OECD, Paris.
- Roßbach, G. (2018), DRV-Schriften, Band 115.
- Siepe, W. (2017), *Ihr Weg zu mehr gesetzlicher Rente*, M & E Books Verlag GmbH, Monheim am Rhein.
- Steffen, J. (2017), »Lohn, Grundsicherung und Rente, Anzahl und Anteil von ‚Arbeitsrenten‘ im Aufwärtstrend«, verfügbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/lohn-grundsicherung-rente>.

Reiner Holznagel* Verlässliche Rentenpolitik braucht eine gute Steuer- politik!



Reiner Holznagel

Wie sieht meine Altersvorsorge aus? Werde ich im Alter überhaupt gut abgesichert sein? Diese Fragen sind für viele Bürger lebenswichtig. Und das nicht erst heute! Wir erinnern uns an den Wahlkampfslogan von Norbert Blüm aus dem Jahr 1986, den er 1997 – immer noch als Arbeitsminister – in einer hitzigen Bundestagsdebatte wiederholte: »Die Rente ist sicher!« Bereits damals beschäftigte die Abgeordneten des Deutschen Bundestags die Frage, wie die Rente gefestigt und zugleich für kommende Generationen gerecht gestaltet werden kann. Damals wollte die schwarz-gelbe Koalition die Renten der Deutschen langsamer steigen lassen, indem ein sogenannter demographischer Faktor eingeführt und das Rentenniveau abgesenkt werden sollte. Doch bevor die entsprechende Änderung in Kraft treten konnte, nahm sie die rot-grüne Bundesregierung 1998 wieder zurück. Allerdings wurde 2004 – ebenfalls von Rot-Grün – auf Vorschlag der Rürup-Kommission ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt.

Angesichts steigender Lebenserwartungen und vor dem Renteneintritt der »Babyboomer«-Generation kommen jetzt neue Herausforderungen auf das Rentenversicherungssystem zu, die es zu bewältigen gilt. Deshalb muss auch die aktuelle Bundesregierung das Thema ernst nehmen und anpacken. Dazu hat sie zunächst zwei Dinge getan: Sie hat eine Rentenkommission eingesetzt, die die Alterssicherungssysteme fortentwickeln und damit das Fundament für einen neuen, verlässlichen Generationenvertrag schaffen soll. Und zum zweiten haben Bundestag und Bundesrat Ende 2018 das Rentenpaket beschlossen. Das Gesetz sieht eine doppelte Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz vor: Bis 2025 soll demnach das Rentenniveau nicht unter 48% sinken und der Beitragssatz nicht über 20% steigen. Dafür verpflichtet sich der Bund – zusätzlich zu den ohnehin steigenden Bundesmitteln – zu jährlichen Sonderzahlungen in Höhe von 500 Mio. Euro von 2022 bis 2025.

Insgesamt belaufen sich die zusätzlichen Steuermittel aufgrund des Rentenpakets auf rund 20 Mrd. Euro bis 2025. Bereits in diesem Jahr wird der Bund allein 27% des Bundeshaushalts an die Rentenkasse zahlen müssen. Das ist ein gewaltiger Betrag, der gestemmt werden muss und den Handlungsspielraum für andere wichtige Projekte einschränkt. Leider instrumentalisiert die Politik dies postwendend und immer dann, wenn es um notwendige Entlastungen

für Bürger und Betriebe geht. Für diese sei dann – mit Blick auf die bereits verplanten Mittel – kein Geld vorhanden. Ich denke hier zuerst an den Solidaritätszuschlag: Die Politik hatte das Schicksal der Ergänzungsabgabe stets mit den Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer verknüpft. Diese laufen Ende 2019 aus, so dass der Soli, den die Bürger und Betriebe zusätzlich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zahlen, abgeschafft werden müsste. Jetzt verweist die Politik allerdings aufs Geld, das dem Bund ohne die Soli-Einnahmen fehlt. Schnell rufen die ersten nach einem Fortbestand – vielleicht sogar als Renten-Soli. Letztlich müssten dann die Steuerzahler für eine verfehlte Rentenpolitik haften. Aus meiner Sicht ist dies kein Beitrag zur Generationengerechtigkeit!

Bleiben wir bei der Steuerpolitik. Denn das Thema Steuern wird im Zusammenhang mit der Rentendebatte leider nur dann aufgegriffen, wenn es darum geht, die Rentenkassen zu füllen – etwa durch höhere Steuerzuschüsse. Völlig außen vor bleibt der Aspekt, dass auch Senioren immer mehr Einkommensteuer zahlen, was wiederum ihre Rente schmälert. Dieser Punkt ist für die Rentendebatte aber wesentlich, denn letztlich kommt es für die Rentner darauf an, was ihnen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben netto zum Leben bleibt. Es ist gut und schön, wenn die Renten steigen, doch müssen die Senioren zugleich höhere Steuern zahlen. Man darf also nicht nur über die Bruttorente reden, wir brauchen auch eine Diskussion über die steuerliche Behandlung der Rente!

JEDER FÜNFTE RENTNER ZAHLT EINKOMMENSTEUER

Bisher ist dies eine reine Fachdebatte. Dabei zeigt die Praxis ein anderes Bild: Von den rund 21 Mio. Bürgern, die eine gesetzliche Rente beziehen, zahlten 2018 knapp 4,4 Mio. Senioren Einkommensteuer – das ist bereits jeder fünfte Rentner! Hintergrund ist eine gesetzliche Änderung, die seit 2005 gilt. Danach werden Renten nachgelagert besteuert. Das heißt, in der Erwerbs- und damit Einzahlungsphase dürfen Beiträge zur Altersvorsorge steuermindernd als Sonderausgabe berücksichtigt werden, im Gegenzug wird in der nachgelagerten Auszahlungsphase die Rente besteuert. Das ist zunächst einmal kein schlechter Ansatz, denn in der Regel ist der persönliche Einkommensteuersatz in den Erwerbsjahren, in denen die Beiträge steuermindernd abgesetzt werden können, deutlich höher als im Rentenalter, wenn die Rente versteuert wird. Dabei erfolgt die Systemumstellung schrittweise bis 2040. Deshalb dürfen Steuerzahler in jedem Jahr einen etwas höheren Anteil ihrer Vorsorgebeiträge absetzen, und Neurentner müssen im Gegenzug einen höheren Anteil versteuern.

Die an sich gute Idee einer nachgelagerten Besteuerung wirft jedoch einige Probleme auf: Die

* Reiner Holznagel ist Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

Besteuerungsdaten wurden vor 2005 festgelegt und seitdem nicht mehr überprüft. Praktisch sieht das so aus: Während der Besteuerungsanteil bei einem Renteneintritt 2005 oder früher bei 50% lag, bleiben bei einem Renteneintritt in diesem Jahr lediglich noch 22% der ersten vollen Jahresrente steuerfrei. Nachfolgende Rentenerhöhungen unterliegen zu 100% der Einkommensteuer! Steuerlich gesehen führen Rentenanpassungen oder die Mütterrente also zu dem Ergebnis, dass überproportional viel wegbesteuert wird.

Diesen Mechanismus verdeutliche ich an einem Beispiel eines Rentners aus Thüringen: Für das Jahr 2013 hatte er noch keine Einkommensteuer zu zahlen, da sein zu versteuerndes Einkommen unter dem Grundfreibetrag lag. Eine kleine Rentenerhöhung im Jahr 2014 brachte ihm eine Steuernachzahlung von 38 Euro. Wegen der Rentenanpassung 2015 hatte er bereits 163 Euro beim Finanzamt auszugleichen. Mit der Rentenanpassung 2016 steigerte sich die Nachzahlung auf 318 Euro. Die Rentenanpassung 2017 brachte ihm eine Steuernachzahlung von 447 Euro. Das heißt: Insgesamt erhielt er im Jahr 2017 rund 730 Euro mehr Rente, doch abzüglich der 447 Euro Einkommensteuer behielt er knapp 283 Euro von der Rentenerhöhung im Geldbeutel, also lediglich 39%. Das ist kein Einzelfall! Solche und ähnliche Beispiele erreichen mich häufig.

RENTENERHÖHUNG BRINGT DEM FISKUS MEHR STEUERN

Anders als oft vermittelt, handelt es sich dabei nicht um Senioren mit Spitzenrenten. Dies lässt sich dem Tableau des Bundesfinanzministeriums entnehmen, das zeigt, bis zu welcher Rente noch keine Steuern anfallen. Wer beispielsweise ab dem Jahr 2018 erstmals eine Altersrente bezog, kann durchschnittlich rund 1 150 Euro monatlich erhalten, ohne Steuern zahlen zu müssen. Zum Vergleich: Diejenigen, die bereits seit dem Jahr 2005 oder früher Rente beziehen, können 2018 noch durchschnittlich rund 1 450 Euro monatlich erhalten. Dies gilt wohl gemerkt für die Steuererklärung 2018. Dabei wird es aber nicht bleiben! Nach Auskunft der Bundesregierung vom November 2018 werden 2019 voraussichtlich knapp 5 Mio. Rentner Einkommensteuer zahlen. Wobei die tatsächliche Anzahl der zahlenden Senioren noch einmal deutlich darüber liegt, denn das Bundesfinanzministerium erfasst Ehepaare – also zwei Personen – als einen Steuerzahler. Die Rentenerhöhung zum 1. Juli 2019 um 3,2% im Westen und 3,9% im Osten wird nach Angaben des Ministeriums dazu führen, dass zusätzlich 48 000 Rentner Einkommensteuern zahlen müssen. Allein durch diese Rentenerhöhung werden Steuer Mehreinnahmen in Höhe von 410 Mio. Euro erzielt. Seit dem Jahr 2005, der Einführung der nachgelagerten Besteuerung, hat sich die Zahl der steuerbelasteten Senioren

damit beinahe verdoppelt – das heißt in gerade einmal 15 Jahren!

EINE HOHE BRUTTORENTE ALLEIN NÜTZT NICHTS

Es bringt also nichts, lediglich die Bruttorenten durch Rentenanpassungen oder scheinbar smarte Ideen wie die Mütterrente aufzubessern, denn das ist nur einer Seite der Medaille. Es muss auch darauf geschaut werden, was den Senioren bleibt, nachdem der Fiskus Steuern verlangt hat. Kurzgefasst: Was nützt die beste Bruttorente, wenn unterm Strich wenig übrig ist? Deshalb setzt eine gute Rentenpolitik auch immer eine gute und verlässliche Steuerpolitik voraus. Aus meiner Sicht muss dieses Thema stärker in den Fokus gerückt und die nachgelagerte Besteuerung überprüft werden! Die damaligen Festlegungen konnten die aktuellen Rentensteigerungen schließlich nicht vorhersehen.

Es gilt jetzt zu prüfen, an welchen Stellschrauben justiert werden muss, um die Besteuerung von Senioren zu dämpfen. Dies kann etwa durch Freibeträge oder einen höheren steuerfreien Anteil gelingen. Dabei geht es mir nicht darum, dass Senioren gar keine Einkommensteuern zahlen. Auch diese Generation soll zum Steueraufkommen beitragen – aber eben nur in einem Maß, das man auch verkraften kann. Denn für die Bürger sieht es nach einem Spiel »linke Tasche, rechte Tasche« aus, weil sie zwar mehr Bruttorente erhalten werden, dann aber auch mehr Einkommensteuern zahlen müssen.

Vernachlässigt wird noch ein weiterer Aspekt: Die Steuer wird nicht automatisch von der Deutschen Rentenversicherung einbehalten. Vielmehr müssen die Senioren selbst prüfen, ob sie zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet sind. Dies gilt auch für diejenigen, die bisher keine Steuererklärung abgeben mussten, nun aber durch eine Rentenerhöhung dazu verpflichtet sind. Aber das sagt ihnen keiner! Wer nicht selbst regelmäßig seine Steuererklärungspflicht überprüft, muss sich gegebenenfalls einige Jahre später vom Finanzamt den Vorwurf anhören, Steuern nicht pünktlich gezahlt zu haben. Dann werden rückwirkend Erklärungen für mehrere Jahre angefordert und neben den Steuern auch noch Zinsen fällig. Hinzu kommt, dass es – anders als bei Arbeitnehmern – für Senioren keine vereinfachte Steuererklärung gibt. Sie müssen sich durch die kompletten Steuerformulare kämpfen.

Es ist eindeutig: In der öffentlichen Rentendebatte kommt das Thema Steuern zu kurz! Das muss sich ändern, denn eine Medaille kann nur glänzen, wenn man sich um beide Seiten kümmert – die Einnahme- und die Ausgabenseite.

LITERATUR

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2018), »Verlässlicher Generationenvertrag«,

online verfügbar unter: <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018a), »Übersicht zur Rentenbesteuerung 2018«, online verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018b), *Schriftliche Frage 110 für den Monat November 2018 zu den Steuermehreinnahmen der Rentenerhöhung; Anfrage des Abgeordneten M. Birkwald*.

Deutscher Bundestag (2012), »Die Rente ist sicher«, online verfügbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40879998_kw41_rente_kalenderblatt/209618.

Deutscher Bundestag (2018), »Bundestag stimmt für das Rentenpaket der Bundesregierung«, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw45-de-gesetzliche-rentenversicherung/575062>.

*Felix Welti**

Höhere Erwerbsminderungsrenten: sicher und gerecht – aber Reformbedarf bleibt

Mit dem »Rentenpaket« hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2019 zum dritten Mal seit 2014 die Ansprüche auf Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) für neue Rentnerinnen und Rentner durch eine Anhebung der Zurechnungszeit erhöht. Das war notwendig, um eine Kernfunktion der Rentenversicherung besser zu erfüllen. Verbesserungen für Rentnerinnen und Rentner im Bestand und grundsätzliche Reformen für Erwerbsgeminderte sind wiederum ausgeblieben. Sie sollten auf die Tagungsordnung gesetzt werden.

LEGITIMITÄT DER RENTENVERSICHERUNG

Der deutsche soziale Rechtsstaat ist akzeptiert und erfolgreich, wenn und soweit er große Lebensrisiken durch verlässliche Rechtspositionen sichert. Die Rentenversicherung für Alter, Erwerbsminderung und Unterhaltsausfall berücksichtigt als Sozialversicherung Leistungsgerechtigkeit durch Beitragsbezug und Bedarfsgerechtigkeit durch allgemeinen Zugang und Armutssicherung. Gelingt der Ausgleich, sichert dies politische Legitimation und rechtliche Legitimität. Die Pflichtmitgliedschaft in der Sozialversicherung ist ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit.¹ Dieser muss sich legitimieren, indem er die Menschen besserstellt, als sie ohne Sozialversicherung stehen würden.² Das wird sichtbar, wenn das Leistungsniveau typischerweise oberhalb der Grundsicherung liegt. Weiterhin muss ein Vorteil gegenüber privater Vorsorge erkennbar sein, der auch in der politisch und rechtlich verbürgten Stabilität eines öffentlichen Systems liegen kann.

Reformen der Rentenversicherung seit 1997 hatten dazu beigetragen, ihre politische Legitimation und rechtliche Legitimität zu gefährden. Die Senkung des Rentenniveaus bei allen Risiken hatte dazu geführt, dass immer häufiger das Niveau der Grundsicherung nicht überschritten wird, insbesondere beim Risiko Erwerbsminderung (vgl. Bäcker 2012; Martin und Zollmann 2011; Hagen et. al. 2011), dessen Sicherung Kernbestand der Aufgabe der als »Invalidenversicherung« gegründeten gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Ein angemessenes Sicherungsniveau bei Erwerbsminderung ist auch völkerrechtlich aus den sozialen Menschenrechten geboten. So fordert Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt das Recht einer jeden Person

* Prof. Dr. Felix Welti ist Professor für Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung an der Universität Kassel, FB Humanwissenschaften.

¹ BVerfG, B. v. 6.12.2005, 1 BvR 347/98, BVerfGE 115, 25.

² Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 26.7.2007, 1 BvR 824/03, 1 BvR 1247/07, NZS 2008, 254.

auf angemessenen Lebensstandard sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Art. 28 Abs. 1 der UN-Behindertenrechtskonvention präzisiert, dass dieses Recht ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu verwirklichen ist. Daraus ergibt sich, dass das spezifisch mit Behinderung verbundene Risiko der Erwerbsminderung nicht schlechter gestellt werden darf als ein vergleichbares anderes soziales Risiko.

DIE ANHEBUNG DER ZURECHNUNGSZEITEN

Mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 28. November 2018 wurde das Ende der Zurechnungszeit (§ 59 SGB VI) für Versicherte, deren Rente 2019 beginnt, auf die aktuelle Altersgrenze von 65 Jahren und acht Monaten hochgesetzt (§ 253a Abs. 2 SGB VI). Die Zurechnungszeit hat sich damit im Vergleich zum Rentenzugang 2018 um drei Jahre und fünf Monate verlängert. Das Ende der Zurechnungszeit folgt nun der Anhebung der Regelaltersgrenze und wird bis 2031 auf 67 Jahre steigen (§ 253a Abs. 3 SGB VI).

Die Zurechnungszeit drückt aus, bis zu welchem Alter die verhinderte Erwerbstätigkeit bei der Gesamtleistungsbewertung (§ 71 SGB VI) hochgerechnet wird. Der früher geltende Abstand von fünf Jahren zum Eintrittsalter der Regelaltersrente drückte aus, dass der Gesetzgeber das Ziel der gesundheitlichen Risikosicherung niedriger gewichtet hatte als das der Alterssicherung. Die Anhebung 2014 hatte diesen Abstand bei Erhöhung des Altersrenteneintrittsalters nur gleich gehalten. Die Anhebung der Zurechnungszeit um weitere drei Jahre für Rentenanzugänge durch das EM-Leistungsverbesserungsgesetz von 2017 war ein wichtiger erster Schritt. Die Anhebung der Zurechnungszeit ab 2019 ist ein weiterer Schritt zur Korrektur des Missverhältnisses zwischen den durch die Rentenversicherung gesicherten Risiken und zur Verringerung der Armut bei Erwerbsminderung und von zuvor Erwerbsgeminderten im Alter.

KEINE VERBESSERUNGEN IM RENTENBESTAND

Erhebliche Kritik wurde im Gesetzgebungsverfahren daran geäußert, dass die Anhebung der Zurechnungszeit nur den Neuzugängen in Rente zugutekommt. Diskussions- und Handlungsbedarf wurde hier vom Bundesrat, von Bundesminister Hubertus Heil, von den Bundestagsfraktionen von SPD, LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie von DGB, SoVD und VdK angemeldet.

Die Höhe der Bestandsrenten ist von der Reform 2018 ebenso unbeeinflusst geblieben wie von den vorangegangenen. Darum müssen diejenigen, die vor ihnen, insbesondere in den rentenrechtlich »mageren Jahren« seit 2001, in EM-Rente gehen mussten und

dauerhaft erwerbsgemindert geblieben sind, auf dem niedrigen Rentenniveau verharren und damit später in die Altersrente gehen. Chancen, ihre Alterssicherung während des Rentenbezugs zu verbessern, hat diese Gruppe praktisch nicht.

Sozialpolitisch wird damit nicht nur eine Kohorte schlechter gestellt als die andere – das ist im bestimmten Umfang unvermeidlich –, sondern es sind diejenigen betroffen, die auf Grund eines besonders schlechten Gesundheitszustands keine Chance mehr hatten und haben, die EM-Rente auch nur vorübergehend zu verlassen. Eine solche Schlechterstellung gesundheitlich besonders stark Beeinträchtigter ist sozialpolitisch kaum zu rechtfertigen und kann auch verfassungsrechtlich bedenklich sein. Differenzierungsgrund ist der Zeitpunkt des (letztmaligen) Eintretens der Erwerbsminderung, der von den Versicherten nicht beeinflusst werden kann und konnte.

Bei gleichzeitigen Leistungsverbesserungen für Neuzugänge und an anderer Stelle in der Rentenversicherung kann jedenfalls die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung nicht allein legitimieren, dass gerade die besonders schlecht gestellte Gruppe der Bestands-Erwerbsminderungsrentner auf dem bisherigen Niveau verbleibt. Andere Reformen, insbesondere die Anhebung der »Mütterrente«, kosten deutlich mehr Geld, obwohl sie viel weniger zielgenau von Armut gefährdete Gruppen unterstützen.

Sinnvoll wäre es daher, jedenfalls für diejenigen Versicherten, die zwischen 2001 und 2018 in eine noch laufende EM-Rente oder in eine mittlerweile als Altersrente gezahlte EM-Rente gegangen sind, einen wirkungsgleichen Zuschlag zur Rente vorzusehen. Angesichts der niedrigen Zahlungsbeträge in dieser Gruppe wäre dies ein besonders effektiver Beitrag zur Bekämpfung der Altersarmut.

GRUNDSÄTZLICHER REFORMBEDARF

Berichtspflicht und Definition des Sicherungsziels, öffentliche und private Verantwortung

Aktuell beziehen sich die Aufträge zum Rentenversicherungsbericht (§ 154 SGB VI) im Wesentlichen auf Alterssicherung. Entsprechend wird von der Bundesregierung bislang nur über die Entwicklung des Alterssicherungsniveaus und die anderen Alterssicherungssysteme berichtet. Es fehlt jedoch vergleichbare Berichterstattung über Erwerbsminderung.

Eine eigenständige Berichtspflicht müsste mit einer expliziten Definition des Sicherungsziels verbunden werden. Dieses müsste berücksichtigen, dass freiwillige private Vorsorge gegen Erwerbsminderung noch weniger verbreitet und noch schwieriger ist als private Altersvorsorge. Durch die mit unzutreffenden Renditeerwartungen für die Riester-Rente begründeten Niveauabsenkungen sank der Rentenwert für alle, auch für die EM-Renten. Private Vor-



Felix Welti

sorge gegen Erwerbsminderung ist aber gerade für gesundheitlich vorbelastete Personen und solche in gesundheitsgefährdenden Berufen unmöglich. Risikoadequate Kalkulation von privaten Versicherungen gegen Erwerbsminderung ist weiterhin zulässig (§ 20 Abs. 2 Satz 2 AGG), so dass diese für Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten kaum zugänglich sind. Die aus Steuermitteln geförderten Vorsorgeverträge müssen auch heute noch keine Sicherung gegen Erwerbsminderung enthalten (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AltZertG).

Abschläge

Die Abschläge, mit denen Versicherte beim Eintritt in EM-Rente so gestellt werden, als seien sie freiwillig fünf Jahre früher in Altersrente gegangen (§ 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI), bleiben erhalten. Sie vergrößern die Lücke zum Niveau der Alterssicherung. Die EM-Rente wird aus individuell überprüften zwingenden gesundheitlichen Gründen regelhaft befristet in Anspruch genommen. Sie ist keine freiwillige »Frührente«. Zwar haben BSG und BVerfG die Abschläge gebilligt.³ Doch hat das BVerfG dies allein mit dem Spielraum des Gesetzgebers für Sparmaßnahmen begründet. Systematisch und sozialpolitisch bleiben sie verfehlt.

Die Bundesregierung argumentiert, die Abschläge stellten sicher, dass Altersrenten und EM-Renten hinsichtlich des vorzeitigen Rentenbezugs grundsätzlich gleichbehandelt würden, um die längere Rentenzahlzeit auszugleichen.⁴ Diese Argumentation geht fehl, da EM-Rente nicht »vorzeitig« in Anspruch genommen werden kann, sondern immer erst nur, wenn das versicherte Risiko eingetreten ist (und nur solange). Allenfalls kann an eine Gleichstellung in Fällen gedacht werden, in denen Erwerbsminderung in einem Alter eintritt, in dem auch vorzeitige Altersrente möglich ist.

Die meisten EM-Renten werden aber deutlich früher in Anspruch genommen als kurz vor der Altersrente. Die Erwerbsminderung tritt dann in einem Alter ein, in dem – auch krankheitsbedingt – weniger Entgeltpunkte in der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden konnten (vgl. Zollmann und Martin 2013) und in dem oft noch keine private Vorsorge und Vermögensbildung möglich war. So sind z.B. die durchschnittlichen Zahlbeträge von 30- bis 40-jährigen Erwerbsgeminderten deutlich niedriger als bei über 50-jährigen Erwerbsgeminderten.⁵ Die Abschläge gelten aber auch für diese altersrentenfernen Jahrgänge.

³ BVerfG, B. vom 11. Januar 2011, 1 BvR 3588/08, 1 BvR 555/09, BVerfGE 128, 138; BSG, Urt. vom 14. August 2008, B 5 R 140/07 R.

⁴ BT-Drucks. 19/4668, 3.

⁵ BMAS, Die Rentenbestände in der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Juli 2016, Bonn 2017, 42. Z.B. 690,88 Euro für 35-jährige Erwerbsgeminderte, 771,37 Euro für 58-jährige Erwerbsgeminderte.

Vorrang von Prävention und Rehabilitation?

Jede Sicherung vor und bei Erwerbsminderung setzt effektive Prävention und Rehabilitation voraus. Die 2014 beschlossene Fortschreibung des Rehabilitationsbudgets (§ 220 SGB VI) an Hand der demographischen Entwicklung war dazu nur ein erster Schritt. Wenn sich Rehabilitation individuell und kollektiv lohnt, dann muss sie auch bedarfsgerecht geleistet werden und nicht nach Kassenlage. Die Verknüpfung mit der demographischen Entwicklung kann sogar noch zum Sinken des Budgets führen. Doch weisen Ergebnisse der Rehabilitationsforschung darauf hin, dass es effektiver wäre, schon in jüngeren Jahren zu leisten (vgl. Mittag 2018) und dass der Rehabilitationsbedarf bei jüngeren Versicherten steigt, etwa wegen psychischer Krankheiten.

Rehabilitation muss, gerade bei befristeten EM-Renten, auch während des Rentenbezugs möglich sein. Für sie ist systemgerecht die Rentenversicherung zuständig (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Sie müsste in diesen Fällen sogar gezielt gefördert werden, um Erwerbsminderung zu überwinden. Dem steht jedoch oft entgegen, dass Versicherte erst nach Ablauf von vier Jahren erneut medizinische Rehabilitation bekommen sollen (§ 12 Abs. 2 SGB VI). Ist im Jahr vor der Berentung Rehabilitation in Anspruch genommen worden, kann dies zum Leistungsausschluss während der ganzen dreijährigen Befristung führen, so dass keine Rehabilitation zur Wiedergewinnung der Erwerbsfähigkeit möglich ist.

Ausblick

Bei der Erwerbsminderungsrente besteht weiterer grundsätzlicher Reformbedarf (vgl. Thiede 2018; Jabben et. al. 2017; Bieback 2015; Welti und Groskreutz 2013), der von der Rentenkommission und vom Bundestag wieder aufgegriffen werden sollte.

Deutlich wird, dass die Verknüpfung der Risiken Alter und Erwerbsminderung mit Nachteilen verbunden ist. Sie ist auch international keineswegs üblich. Das Erwerbsminderungsrisiko könnte stattdessen durch eine eigenständige Lohnersatzleistung gesichert werden, ein Erwerbsminderungsgeld in Höhe zum Beispiel des Krankengeldes, mindestens aber der Grundsicherung.

In den Niederlanden (vgl. Mittag und Welti 2017) ist der Arbeitgeber für zwei Jahre zur Entgeltfortzahlung verpflichtet und hat in dieser Zeit allen Anreiz, Wiedereingliederung mit Unterstützung der Sozialversicherung zu versuchen. Danach übernimmt diese den Entgeltersatz und die Rehabilitation. Die Höhe der Sozialleistung bei Erwerbsminderung bemisst sich nach dem vorangegangenen Einkommen, nicht nach hochgerechneten Rentenpunkten. Auch in Österreich oder in Finnland können Anregungen gefunden werden.

Prävention, Rehabilitation und soziale Sicherung gesundheitlich eingeschränkter Menschen bleiben

Aufgabe für Gesetzgeber, Regierung, Tarifpartner und Betriebe. Der verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Auftrag, behinderte Menschen nicht zu benachteiligen, ist mit Blick auf die Sicherung gegen Armut bei Erwerbsminderung und im Alter noch nicht hinreichend erfüllt.

LITERATUR

- Bäcker, G. (2012), »Erwerbsminderungsrenten im freien Fall«, *Soziale Sicherheit*, 365–373.
- Bieback, K.-J. (2015), »Der Weg durch das Sozialleistungssystem zur EM-Rente – Abgestimmte und funktionierende Zuständigkeiten?«, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 157–193.
- Hagen, C., R. Himmelreicher, D. Kemptner und T. Lampert (2011), »Soziale Ungleichheit und Risiken der Erwerbsminderung«, *WSI-Mitteilungen*, 336–344.
- Jabben, J., U. Kolakowski und R. Kreikebohm (2017), »Eine Reform der Renten wegen Erwerbsminderung ist notwendig – aber wie?«, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 482–492.
- Martin, S. und P. Zollmann (2011), »Sozioökonomische Situation von Menschen mit Erwerbsminderung«, *Rv aktuell*, 121–126.
- Mittag, O. (2018), »Reha vor Rente: in der Domäne der Rentenversicherung – Befunde zur Umsetzung«, *Sozialrecht aktuell Sonderheft*, 20–24.
- Mittag, O. und F. Welte (2017), *Vergleich der sozialen Sicherung und beruflichen Wiedereingliederung bei Erwerbsminderung in drei europäischen Ländern (Deutschland, Niederlande und Finnland)*, Beitrag D2-2017, www.reha-recht.de.
- Thiede, R. (2018), »Sind die heutigen Regelungen zur Erwerbsminderungsrente noch zeitgemäß?«, *Sozialrecht aktuell, Sonderheft*, 7–9.
- Welte, F. und H. Groskreutz (2013), »Vorschläge für eine grundlegende Reform im Erwerbsminderungsrecht«, *Soziale Sicherheit*, 308–311.
- Zollmann, P. und S. Martin (2013), »Gravierender Rückgang der versicherungspflichtigen Entgelte in den Jahren vor Zugang in die Erwerbsminderungsrente«, *Rv aktuell*, 187–196.

Martin Werding*

Wie haltbar sind die Halte- linien? Effekte der Renten- reform 2018

Deutschland steht kurz vor einer Phase akuter demographischer Alterung. Zwischen 2020 und 2035 gerät die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in eine rasch und stark zunehmende finanzielle Anspannung. Aus heutiger Sicht geht diese danach nicht wieder zurück, sondern steigt eher mit verringertem Tempo weiter (vgl. Werding 2018). Nötig ist daher ein Alterssicherungssystem, das auf die Gegebenheiten einer stark gealterten Gesellschaft eingestellt ist.

Mit den Rentenreformen der Jahre 1999 bis 2007 wurden große Schritte in diese Richtung getan. Zusammen mit der 2005/06 einsetzenden Trendwende am Arbeitsmarkt haben diese Reformen bewirkt, dass die Rentenfinanzen bis 2030 einigermaßen stabil bleiben. Für die Zeit danach sind jedoch weitere Anpassungen nötig. Optionen dafür zu diskutieren und geeignete Vorschläge zu machen, ist Aufgabe der Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag«, die die Bundesregierung im Mai 2018 eingesetzt hat und die ihre Arbeit bis zum Frühjahr 2020 abschließen soll.

Bis dahin stünde es der Politik gut an, Zurückhaltung zu üben mit Änderungen des Rentenrechts, die die Rentenausgaben über das Jahr 2030 hinaus erhöhen oder ihre Wirkung in dieser Phase erst richtig entfalten. Nur dies garantiert eine konsistente Fortentwicklung der Politik in einem Feld, das in der Öffentlichkeit zu Recht höchste Aufmerksamkeit genießt. Mit Beschlüssen zu verschiedenen Reformschritten im Bereich der GRV, die im November 2018 in Bundestag und Bundesrat gefasst wurden, ist die Bundesregierung von dieser Maßgabe abgewichen.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE RENTENFINANZEN

Bevor hier Für und Wider der einzelnen Reformelemente diskutiert werden, sollen mit Hilfe des Simulationsmodells SIM.16 (Social Insurance Model, Version 2016) zunächst die Auswirkungen der Reform auf die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen abgeschätzt werden.¹ Berücksichtigt werden dabei alle Elemente, die sich ab sofort und/oder auf Dauer auf Ausgaben oder Einnahmen der GRV auswirken:

- Änderungen bei der Erwerbsminderungsrente (Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur Regelaltersgrenze für alle Zugangsrenten),

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und Forschungsprofessor des ifo Instituts.

¹ Für Angaben zu Datengrundlagen, Annahmen und Methodik des Modells vgl. Werding (2013). Für Anwendungen des Modells vgl. etwa Werding (2016).



Martin Werding

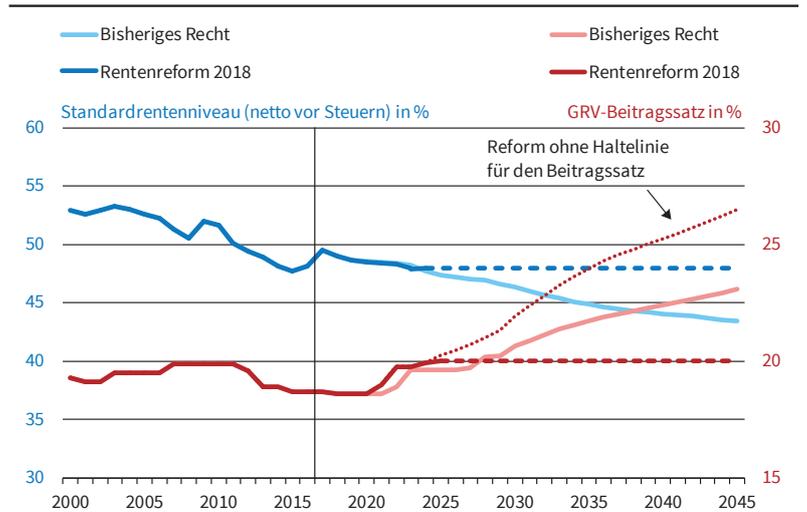
- Erhöhungen der »Mütterrente« (zusätzlicher, halber Entgeltpunkt für Eltern vor 1992 geborener Kinder, mit Wirkung für Bestands- und Zugangsrenten),
- Einführung eines beitragsrechtlichen »Übergangsbereichs« (verringerte Rentenbeiträge für Niedrigverdiener mit Bruttoentgelten unter 1 300 Euro im Monat),
- Eine »doppelte Haltelinie« für Rentenniveau und Beitragssatz (durch die das Rentenniveau netto vor Steuern bis 2025 nicht unter 48% sinken, der Beitragssatz der GRV im selben Zeitraum nicht über 20% steigen soll).

Bei der Analyse der langfristigen Effekte wird hier – abweichend vom Wortlaut des Reformgesetzes – unterstellt, dass diese Haltelinien anschließend unverändert fortgelten, wie im Vorfeld der Reform zumindest für die Zeit bis 2040 bereits diskutiert wurde.

Abbildung 1 verdeutlicht die finanzielle Anspannung, die im Rentensystem unter dem bisherigen Recht nach 2020 entsteht. Außerdem zeigt sie, wie die aktuelle Reform bis 2025 die Entwicklung des Rentenniveaus leicht, die des Beitragssatzes stärker verändert. Gezeigt wird in der Abbildung auch, wie stark der Beitragssatz auf Dauer steigen müsste, wenn eine Haltelinie nur für das Rentenniveau gelten würde. Die zusätzliche Haltelinie für den Beitragssatz lässt die finanzielle Anspannung nicht verschwinden, sondern verlagert sie nur in andere Zweige der öffentlichen Finanzen.

Einen genaueren Überblick über die Auswirkungen einzelner Reformelemente in Form von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen der GRV gibt Tabelle 1. Neben Eurobeträgen (in heutigen Preisen) werden dort auch Angaben in Prozent der laufenden Rentenausgaben gemacht, um die Größenordnung der Resultate besser einstufen zu können. Bis 2025 addieren sich die finanziellen Wirkungen der Reform für das Ren-

Abb. 1
Beitragssatz der GRV und Rentenniveau
2000–2045



Quelle: DRV (Ist-Daten bis 2017/18); SIM.16 (Projektionen).

© ifo Institut

tenbudget auf rund 36 Mrd. Euro, d.h. durchschnittlich 5,2 Mrd. Euro jährlich. Der Großteil davon entfällt auf Mehrausgaben für die Mütterrente. Grund dafür ist, dass diese Regelung alle laufenden (Zugangs- und Bestands-)Renten erfasst, während sich etwa die Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten nur auf Rentenzugänge ab 2019 beziehen, die sich im Rentenbestand erst allmählich ausbreiten.² Finanzielle Effekte der doppelten Haltelinie machen sich 2025 erstmalig bemerkbar, in einer Größenordnung, die auf Jahresbasis an diejenige der Mütterrente heranreicht.

² Erfasst werden hier zudem nur die Mehrausgaben gegenüber der bereits 2017 gesetzlich geregelten, schrittweisen Verlängerung der Zurechnungszeit bis zum Alter 65.

Tab. 1
Kosten der Reformpläne (2019–2025)

Jahr	Erwerbsminderungsrenten	Mütterrente	Übergangsbereich	Doppelte Haltelinie	Summe
a) Angaben in Mrd. Euro (i. Pr.v. 2018)					
2019	0,1	4,0	0,2	0,0	4,3
2020	0,2	4,0	0,2	0,0	4,4
2021	0,3	4,0	0,2	0,0	4,5
2022	0,4	4,0	0,3	0,0	4,7
2023	0,5	4,0	0,3	0,0	4,8
2024	0,6	4,1	0,3	0,0	4,9
2025	0,7	4,1	0,3	3,5	8,6
Σ 2019–2025	2,6	28,3	1,8	3,5	36,2
b) Angaben in Prozent der laufenden Rentenausgaben					
2019	0,0	1,4	0,1	0,0	1,5
2020	0,1	1,4	0,1	0,0	1,5
2021	0,1	1,3	0,1	0,0	1,5
2022	0,1	1,3	0,1	0,0	1,5
2023	0,2	1,3	0,1	0,0	1,5
2024	0,2	1,3	0,1	0,0	1,6
2025	0,2	1,3	0,1	1,1	2,7
Ø 2019–2025	0,1	1,3	0,1	0,2	1,7

Quelle: SIM.16.

Finanziert werden die anfallenden Kosten bis 2025 v.a. durch einen schnelleren Abbau der Rücklagen der GRV (- 21,5 Mrd. Euro), was aktive Versicherte und Rentner erst in den Folgejahren belastet. Darüber hinaus ergeben sich auch unmittelbare Belastungen der Beitragszahler (durch höhere Beiträge: + 10 Mrd. Euro) und Rentner (durch gedämpfte Rentenanpassungen: - 1,5 Mrd. Euro), die von den verschiedenen Reformelementen nicht profitieren. Auf den Bundeshaushalt entfallen wegen der Haltelinien 3,5 Mrd. Euro. Nach dem Reformgesetz sind davon bisher nur rund 2 Mrd. Euro durch Sonderzuschüsse an die GRV gedeckt.

Verlängert man den Projektionszeitraum über 2025 hinaus, ändert sich das relative Gewicht der einzelnen Reformelemente. So sinken die Ausgaben für die Mütterrente ab 2025 langsam ab, weil begünstigte Mütter (und Väter) in diesem Zeitraum sukzessive sterben. 2045 belaufen sie sich nur noch auf 0,3% aller Rentenausgaben, verschwinden jedoch auch bis dahin noch nicht ganz. Umgekehrt steigt der Anteil der Ausgaben für höhere Erwerbsminderungsrenten bis 2045 weiter an, auf zuletzt ebenfalls gut 0,3% aller Rentenausgaben. Mindereinnahmen durch den Übergangsbereich für die Erhebung voller Rentenbeiträge bleiben mit 0,1% aller Rentenausgaben durchgängig gering.

Dagegen erhöhen sich die finanziellen Effekte der doppelten Haltelinie nach 2025 massiv, wenn daran in unveränderter Höhe festgehalten wird. Die darauf entfallenden Mehrausgaben der GRV steigen bis 2031 auf knapp 10%, bis 2040 auf 20% und bis 2045 weiter auf 24% der gesamten Rentenausgaben.

Bis 2025 erweisen sich die finanziellen Effekte der jüngsten Rentenreform somit als überschaubar. Sie entsprechen in dieser Phase im Durchschnitt ca. 1,7% der jeweiligen Rentenausgaben – allerdings mit einem deutlichen Anstieg im Jahr 2025. Sie treten hinzu zu Mehrausgaben im Umfang von jährlich rund 4%, die im selben Zeitraum aufgrund des »Rentenpakets 2014« anfallen (Werdning 2014a). Mit Regelungen wie der »Rente mit 63« hat dieses frühere Reformtrends bereits in ähnlicher Weise durchbrochen wie die aktuelle Reform.³ Längerfristig verschärfen all diese zusätzlichen Ausgaben zudem die finanzielle Anspannung, die die demographische Alterung im Rentensystem sowieso erzeugt.

FÜR UND WIDER EINZELNER REFORMELEMENTE

Angesichts dieser Anspannung, die nach 2020 rasch zunimmt, müssen derzeit strenge Maßstäbe an die Dringlichkeit aller Reformschritte angelegt werden, die die Rentenausgaben in Zukunft weiter erhöhen. Wie sind die wichtigsten Elemente der Rentenreform 2018 in dieser Hinsicht zu beurteilen?

Erwerbsminderungsrente

Die durchschnittlichen Zahlbeträge von Zugangsrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sind von 2000 bis 2011 nominell deutlich gesunken (vgl. DRV 2018). Dies lag u.a. an einer Zurechnungszeit, die nur bis zum Alter von 60 Jahren reichte (während die Regelaltersgrenze ab 1997 schrittweise bei 65 Jahren vereinheitlicht wurde). Auch ab 2012 wurde die Zurechnungszeit zunächst nicht an die laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze (bis 2031: auf 67 Jahre) angepasst. Zudem werden Erwerbsminderungsrenten mit dem maximalen Rentenabschlag von 10,8% (wie bei einem um 3 Jahre vorgezogenen Rentenzugang) belegt.

Mit dem »Rentenpaket 2014« und einer weiteren Änderung im Jahr 2017 wurde die Zurechnungszeit bereits zweimal gezielt verlängert – jeweils mit Wirkung für die Rentenzugänge der Folgejahre. Die aktuelle Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze schließt die Lücke gegenüber der Bemessung von Altersrenten endgültig.

Erwerbsminderung ist eines der zentralen Risiken des Erwerbslebens, die in der GRV traditionell versichert werden. Hierfür einen Schutz zu bieten, der sich – wie die Altersrenten – an der individuellen Beitragshistorie orientiert, aber deren vorzeitiges Ende ausgleicht, ist sozialpolitisch wohlbegründet. Effektiv leistet es sogar einen notwendigen Beitrag dazu, die demographische Alterung im Rentensystem zu bewältigen: Wenn die Regelaltersgrenze zu diesem Zweck heraufgesetzt wird, sind erwerbsgeminderte Personen ex definitione daran gehindert, sich an die veränderten, rentenrechtlichen Anforderungen anzupassen. Die längere Zurechnungszeit übernimmt die Funktion solcher Anpassungen. Angemessene Erwerbsminderungsrenten stellen somit eine notwendige »Härtefall-Regelung« dar, um das Rentenalter heraufsetzen zu können – und dies möglichst nach 2031 fortzusetzen.

Von allen Elementen der Rentenreform 2018 erscheinen die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten daher am ehesten als vertretbar. Dies gilt, auch wenn die Gesamteffekte aller in diesem Bereich seit 2014 vorgenommenen Änderungen für die zukünftige Rentenfinanzierung mittlerweile durchaus spürbar sind. Statt die mit einer Erwerbsminderung verbundene Versorgungslücke bei Zugangsrenten ganz zu schließen, hätten die Mittel dafür allerdings auch etwas anders verteilt werden können, nämlich auch für höhere Bestandsrenten aus den Jahren 2000 bis 2014.

Die finanziellen Effekte des jüngsten Schritts könnten dabei noch höher ausfallen als hier abgeschätzt wurde. Unter Umständen nehmen nun auch Personen eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch, die zuvor trotz wachsender Beeinträchtigungen alles daran gesetzt haben, bis zum Eintritt in eine vorzeitige Altersrente erwerbstätig zu bleiben, um den nachteil-

³ Weitere Teile des Reformpakets waren eine erste Verlängerung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten sowie eine erste Stufe der »Mütterrente«.

ligen Modalitäten der Bemessung von Erwerbsminderungsrenten aus dem Weg zu gehen. Die Entwicklung der Rentenzugänge in diesem Bereich sollte daher aufmerksam beobachtet werden. Zumindest das Festhalten an Rentenabschlägen für bis zu drei Jahre erscheint als begründet, weil Erwerbsminderungsrenten bei vergleichbarer Versichertenbiographie sonst höher ausfallen könnten als Altersrenten mit gleichem Rentenbeginn. Dies würde Anreize erzeugen, Erwerbsminderungsrenten zur Umgehung von Abschlägen bei freiwilligem, vorzeitigem Renteneintritt zu nutzen.

Mütterrente

Beim Ausbau der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Jahre 1992 wurde eine typische Stichtagsregelung gewählt, aufgrund derer Mütter (und Väter) von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, deutlich weniger begünstigt wurden als Elternteile von später geborenen Kindern. Mit dem »Rentenpaket 2014« wurde dies teilweise korrigiert. Die in der aktuellen Reform enthaltene Regelung vermindert die Nachteile erneut, beseitigt sie aber nicht völlig. Eine weitere Stufe der »Mütterrente« ist damit im Grunde schon absehbar.

Kindererziehung ist eine Leistung, die konstitutiv ist für ein umlagefinanziertes Rentensystem wie die GRV. Selbst bei voller Anrechnung von Erziehungszeiten nach dem für heute geborene Kinder geltenden Recht ergeben sich für Familien – in Abhängigkeit von ihrer Kinderzahl – finanzielle Nachteile gegenüber Familien mit wenigen Kindern oder Kinderlosen, die der Gründung oder Erweiterung einer Familie im Weg stehen können (vgl. Werding 2014b, insbes. S. 27 f. und S. 32–48). Ein Ausbau der Anrechnung von Erziehungszeiten erscheint vor diesem Hintergrund prinzipiell als angebracht.

Trotzdem ist die Neuregelung nicht überzeugend. Zum einen wird damit – vergleichsweise spät und weiterhin unvollständig – nur eine Stichtagsregelung korrigiert, die immer etwas Willkürliches anhaftet, die bei ihrer Einführung nach Abwägung des Reformbedarfs mit den finanziellen Effekten aber für vertretbar gehalten wurde. An anderer Stelle, nämlich bei der Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten, trifft die Reform neue Stichtagsregelungen, ohne dass darin ein Problem gesehen wird.

Zum anderen erscheint die Regelung als ungeeignet, mögliche Fehlanreize der unzureichenden Berücksichtigung elterlicher Erziehungsleistungen zu überwinden, die zur demographischen Alterung beigetragen haben könnten und die zukünftige Rentenfinanzierung erschweren. Die Zahl der vor 1992 geborenen Kinder lässt sich aus heutiger Sicht nicht mehr beeinflussen. Dringlicher wäre es, bestehende Mängel bei der Anrechnung von Erziehungszeiten mit Wirkung für junge Familien und zukünftige Kinder zu beheben. Wegen ihrer lang anhaltenden und relativ starken finanziellen Wirkungen erscheint die Erhö-

hung der Mütterrente in Abwägung mit Erfordernissen der zukünftigen Rentenfinanzierung bestenfalls als vertretbar, aber keinesfalls als zwingend.

Doppelte Haltelinie

Mit der Haltelinie für das Rentenniveau wird ein zentraler Mechanismus der Rentenreform von 2004 außer Kraft gesetzt, der zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bis 2030 beiträgt, nämlich der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel. Dieser sorgt für eine automatische Dämpfung der jährlichen Rentensteigerungen bei zunehmender demographischer Anspannung. Stichhaltige Gründe für die Abkehr davon sind nicht zu erkennen: Eine Fixierung des allgemeinen Rentenniveaus hat z.B. kaum Auswirkungen auf das Risiko in Zukunft steigender Altersarmut (vgl. Haan et al. 2017, insbes. S. 82–85), für das es weit zielgenauere Lösungen gibt.

Ignoriert werden zudem Möglichkeiten, das Niveau gesetzlicher Renten bzw. der gesamten Alters-einkommen auf andere Weise zu stabilisieren, etwa durch eine an der Entwicklung der Lebenserwartung orientierte Dynamisierung der Regelaltersgrenze oder durch ergänzende Kapitaldeckung. Zu prüfen wäre jeweils v.a., ob diese Möglichkeiten nicht zu einer wesentlich gleichmäßigeren, intergenerationellen Verteilung der Lasten der demographischen Alterung führen würden als die Haltelinien.

Die finanziellen Wirkungen der Haltelinien halten sich zwar bis 2025 im Rahmen: Erst gegen Ende dieses Zeitraums führen sie zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen der GRV, die im Umfang noch begrenzt bleiben. In den Folgejahren lassen sich unveränderte Haltelinien finanzpolitisch aber kaum durchhalten. Der Anteil der Bundesmittel, die der GRV jährlich zufließen, liegt derzeit bei gut einem Viertel des gesamten Bundeshaushalts. Bis 2045 müsste er – bei massiven Kürzungen anderer Ausgaben – auf rund zwei Drittel erhöht werden, oder der Bundeshaushalt müsste mit zusätzlichen Steuereinnahmen entsprechend aufgestockt werden.

Welche anderen Stellschrauben verfügbar sind, um nach 2030 angemessene Renten oder Alterseinkommen zu gewährleisten, ohne aktive Versicherte oder Steuerzahler übermäßig zu belasten und ohne wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in Deutschland durch hohe Lohnnebenkosten oder sonstige Abgaben zu gefährden, soll derzeit die Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag« prüfen. Deren Arbeit wird mit den Haltelinien – ohne akuten Handlungsdruck – vorgegriffen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der im November 2018 verabschiedeten Rentenreform zeigt die Bundesregierung einen gewissen rentenpolitischen Aktivismus. Dies widerspricht dem parallel dazu verfolgten Ansatz, eine Kommission ein-

zusetzen, die erst nach fast zweijährigen, umfassenden Beratungen über die aktuellen Herausforderungen längerfristige Leitlinien für die Renten- und Alterssicherungspolitik empfehlen soll.

Mit Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente entspricht nur ein Reformelement einem als dringlich anzusehenden Handlungsbedarf und passt zugleich in eine langfristig angelegte Reformstrategie. Andere Elemente wie die nächste Stufe der »Mütterrente« binden eher Mittel, die im Rahmen einer solchen Strategie vielleicht an anderer Stelle dringender benötigt werden.

Die doppelte Haltelinie für Rentenniveau und Beitragssatz wirkt langjährigen Reformtrends sogar direkt entgegen. Wenn sie sich nach 2025 nicht lange aufrechterhalten lässt, weckt sie momentan v.a. unrealistische Erwartungen, die in absehbarer Zeit enttäuscht werden. Für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die langfristige Stabilität des Rentensystems und in die Verlässlichkeit politischer Prozesse erzeugt dies große Risiken.

LITERATUR

DRV (2018), *Rentenversicherung in Zeitreihen* (Stand: Oktober 2018), Deutsche Rentenversicherung: Berlin.

Haan, P., H. Stichnoth, M. Blömer, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage und K.-U. Müller (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2013), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2014a), »Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung«, *SVR-Arbeitspapier* Nr. 1/2014

Werding, M. (2014b), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, im Auftrag des BMF, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln: Köln.

Werding, M. (2018), *Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Uwe Fachinger*

Das Rentenpaket der Koalition – eine Richtungsänderung in der Alterssicherungspolitik?

Das Rentenpaket der Großen Koalition ist ein weiteres Maßnahmenbündel, mit dem ein Ziel der Altersvorsorge, nämlich die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) auch langfristig für die jüngere Generation bezahlbar zu erhalten und ihr im Alter einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, erreicht werden soll (Bundesregierung 2001, S. 1). So hat sich denn offensichtlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass – im Gegensatz zur spätestens mit den Rentenreformen seit 2000 politisch gewollten Reduzierung des Absicherungsniveaus¹ – »... Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ... wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung [ist; UF]. ...« (Bundesregierung 2018, S. 1).

Der Kommentar fokussiert diesen Aspekt des Rentenpakets. Er adressiert zum einen die Leistungsverbesserungen, d.h. die Erhöhung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungs-, Erziehungs- und Hinterbliebenenrenten ab 2018. Zum anderen wird auf die als »Doppelte Haltelinie« bezeichneten Maßnahmen eingegangen.

LEISTUNGSVERBESSERUNGEN

Zur Erhöhung von Kindererziehungszeiten

Alle Frauen erhalten für von ihnen vor 1992 geborene Kinder zusätzlich 0,5 Entgeltpunkte pro Kind angerechnet (§§ 295, 295a SGB VI), womit sich die Entgeltpunktsomme für diese Gruppe auf 2,5 Entgeltpunkte pro Kind erhöht. Diese Erhöhung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten stellt eine weitere Angleichung der Leistungen für Kindererziehung von vor und nach 1992 geborenen Kindern dar und kann grundsätzlich aus gesamtgesellschaftlicher Sicht als positiv bewertet werden.

Allerdings ist die Finanzierung der Leistungen für Kindererziehung seit langem ein Streitpunkt in der sozial- und verteilungspolitischen Diskussion (vgl. Schmähl 2007), werden die Leistungen doch aufgrund ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe im Rahmen des Familienlastenausgleichs als versicherungsfremd charakterisiert und sollten daher im Prinzip aufgabenadäquat aus Bundesmitteln

* Prof. Dr. Uwe Fachinger lehrt am Institut für Gerontologie der Universität Vechta, Fachgebiet Ökonomie und Demographischer Wandel.

¹ Zwischen 2009 und 2015 erfolgte beispielsweise eine Absenkung des nominalen Rentenniveaus um 4,3 Prozentpunkte bzw. um 8,3% (vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund 2018a, S. 258).



Uwe Fachinger

finanziert werden.² Eine an der Teilhabeäquivalenz ausgerichtete aufkommensadäquate Finanzierung derartiger Leistungen, deren Erwerb nicht durch Beitragzahlungen erfolgt, wird durch das Rentenpaket nicht umgesetzt. Zurzeit erfolgt zwar eine pauschale Abgeltung, diese deckt allerdings nicht die Ausgaben für diese Leistungen ab. So beträgt die Pauschale für das Jahr 2017 13,2 Mrd. Euro (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 51). Die Ausgaben für die Kindererziehungszeiten liegen mit 14,3 Mrd. Euro aber um 1,1 Mrd. Euro höher (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, Übersicht 10 und eigene Berechnung). Ein Teil der Leistungen wird somit aus Beitragseinnahmen finanziert. Dies wirkt sich auf den Beitragssatz aus, der durch die Mehraufwendungen prinzipiell erhöht werden muß. Eine Folge der Mehrausgaben ist zudem eine ceteris paribus geringere Steigerung des aktuellen Rentenwertes und damit eine geringere Rentenerhöhung.

Zu Leistungen bei Erwerbsminderung, für Erziehungs- und Hinterbliebenenrenten

Gemäß § 253a SGB VI erfolgt eine Verbesserung der Leistungen bei Erwerbsminderung, für Erziehungs- und für Hinterbliebenenrenten durch eine sukzessive Erhöhung der Zurechnungszeit für die Renten neuzugänge. So wird beispielsweise seit Anfang 2018 die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten neuzugängen schrittweise um weitere drei Jahre verlängert. Es ist avisiert, Leistungsberechtigte so zu behandeln, als wenn sie bis zur Regelaltersgrenze gearbeitet hätten. Davor wurde die Zurechnungszeit bis zum 62. Geburtstag berücksichtigt, und es erfolgte eine Leistungskürzung als vorgezogene Rente. Durch die Erhöhung der Zurechnungszeit wird somit nicht nur der der Berechnung zugrunde gelegte Zeitraum erhöht, sondern auch der Abschlag aufgrund der Inanspruchnahme einer vorgezogenen Rente sukzessive verringert. Da die Regelung nur für Renten neuzugänge ab 2018 gilt, ändert sich die teilweise problematische materielle Situation der 1 824 913 Bestandsrentnerinnen und -rentner, die eine Erwerbsminderungsrente erhalten, hierdurch allerdings nicht.³

Zusammenfassend sind die Leistungsverbesserungen für die Gemeinschaft der Leistungsbezieherinnen und -bezieher eher als Danaergeschenk zu beurteilen. Aufgrund der Dynamisierungsformel des aktuellen Rentenwertes führt eine Erhöhung des Ausgabe volumens der GRV in Relation zum Einnahmevolumen ceteris paribus zu einer geringeren Anpassung der Leistungen der GRV im nachfolgenden Jahr⁴ und als Folge zu einem geringeren Beitragssatzan-

stieg. Bedingt wird dies durch den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor, der im Prinzip das Verhältnis der Gesamtausgaben zur Summe der Beitragseinnahmen darstellt.

»DOPPELTE HALTELINIE«

Damit das Rentenniveau aufgrund der Leistungsverbesserungen nicht noch stärker fällt, wurde eine entsprechende Regelung erforderlich. Denn ohne diese Leistungsverbesserungen wäre gemäß den Modellrechnungen für den Rentenversicherungsbericht 2017 ein Sicherungsniveau von 48% erst im Jahr 2025 mit 47,4% unterschritten worden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 38). Vergleichbares gilt auch für den Beitragssatz, der gemäß den Vorausberechnungen von 19,8% im Jahr 2024 auf 20,1% im Jahr 2025 steigen würde (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 38).⁵

Obere Grenze für den Beitragssatz

Um das politische Ziel der Beitragssatzstabilität umzusetzen, wurde eine obere Grenze für den Beitragssatz mit 20 % bis zum Jahr 2025 definiert (§ 154 Abs. 3 Satz 1 SGB VI, § 287 SGB VI). Zudem wurde eine viermalige Sonderzahlung des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 von 500 Mio. Euro festgelegt. Die Zahlungen werden nach den Regelungen für den allgemeinen Bundeszuschuss entsprechend dynamisiert und dienen ausschließlich dem Ziel der Einhaltung der Beitragssatzobergrenze (§ 287a SGB VI).

Wie ist nun das Primat der Beitragssatzstabilität zu beurteilen? In der Gesetzesbegründung wird einmal mehr auf die »tiefgreifenden demographischen Veränderungen« (Bundesregierung 2018, S. 36) verwiesen, ohne die wirtschaftliche Entwicklung auch nur zu erwähnen. Dass eine strukturelle Veränderung der Bevölkerung erfolgen wird, ist unbestritten, unbestritten ist aber auch ein langfristiges positives Wirtschaftswachstum. Bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird für alle Vorausberechnungszeiträume eine reale Steigerung unterstellt und damit ein gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsge winn, der einen Verteilungsspielraum generiert. Eine Finanzierung eines adäquaten Absicherungsniveaus aus den Produktivitätsgewinnen wäre gemäß den Vorausberechnungen somit prinzipiell umsetzbar. So wurde die in den 1960er und 1970er Jahren erfolgende Wohlfahrtssteigerung u.a. dazu genutzt, das Leistungsniveau der Systeme der sozialen Sicherung entsprechend zu verbessern – es erfolgten u.a. Rentenerhöhungen bei steigenden Beitragssätzen. Damit konnte für die ältere Bevölkerung die Partizipation am Wachstum des gesellschaftlichen Wohlstandes umge-

² So auch die Ansicht der damaligen Bundesregierung (1984, S. 30).

³ Deutsche Rentenversicherung Bund (2018b). Stand: 31. Dezember 2017 ohne die in Altersrente umgewandelten Erwerbsminderungsrenten.

⁴ Der als Niveaueffekt allerdings für alle zukünftigen Jahre Bestand hat.

⁵ In der Gesetzesbegründung wird für das Jahr 2025 ein Beitragssatz bei geltendem Recht von 19,8% ausgewiesen (Bundesregierung 2018, S. 4).

setzt und Altersarmut drastisch reduziert werden – historisch gesehen eine Ausnahme-situation, deren Ende durch den Paradigmenwechsel eingeleitet wurde.

Letztendlich geht es somit um die Verteilung der zukünftigen Wohlfahrtsgewinne zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, da die Leistungsreduzierung aufgrund des Beitragssatzprimats durch zusätzliche private Ersparnis ausgeglichen werden soll. So wird gemäß den politischen Vorgaben von den in der GRV versicherten Arbeitnehmern eine private oder betriebliche Altersvorsorge in Höhe von 4% erwartet. Addiert man dies zu der hälftigen Beitragszahlung von 10%, so sind die Arbeitnehmer mit 14% und die Arbeitgeber mit 10% an der Altersvorsorge beteiligt.⁶ Es wird den Arbeitnehmern somit eine deutlich höhere Beitragsbelastung zugemutet als die sich aus der paritätischen Finanzierung ergebenden 10% als vermeintliche Obergrenze des Beitragssatzes.

Untere Grenze für das Sicherungsniveau

Die zweite »Haltelinie« bildet die untere Grenze des aktuellen Rentenniveaus mit 48% bis 2025 (§ 154 Abs. 3 SGB VI, § 255e SGB VI). Diese untere Grenze wird nicht unter Verwendung der bisherigen Formel zur Berechnung der verfügbaren Standardrente ermittelt, sondern es erfolgt eine Abschätzung unter Zugrundelegung eines Sicherheitszuschlags von 5%.⁷ Hierdurch wird einmal mehr die Intransparenz des Systems der GRV erhöht und eine zieladäquate Alterssicherungspolitik beeinträchtigt, da nur bedingt eine Kontrolle und Ableitung zieladäquater Maßnahmen möglich ist. Für den einzelnen wird eine adäquate Planung der individuellen Altersvorsorge zur Erreichung des Ziels der Lebensstandardsicherung im Prinzip unmöglich gemacht.

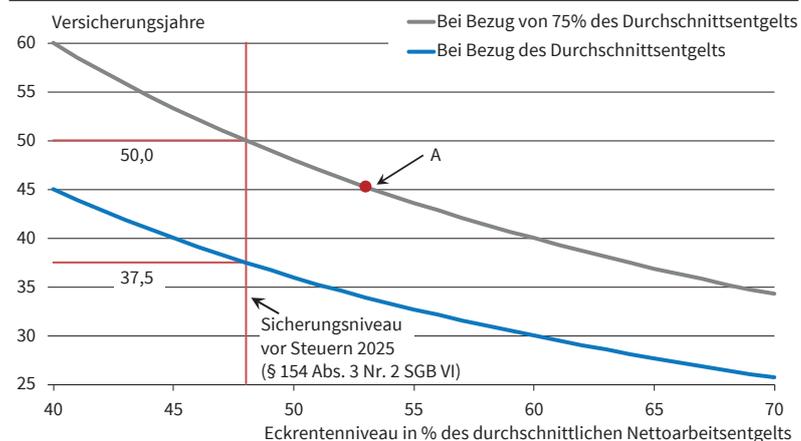
Mit der Festlegung der Untergrenze ist die bisher als unumgänglich und alternativlos betrachtete Absenkung des Sicherungsniveaus auf 43% unterbrochen worden, die allerdings nach wie vor Gültigkeit hat (§ 154 Abs. 3 SGB VI). Es stellt sich die Frage, wie diese bis 2025 als untere Grenze des Sicherungsniveaus geltenden 48% einzuschätzen sind. Um hier etwas mehr Klarheit zu erhalten, sind in der Abbil-

⁶ Das dadurch erreichte Absicherungsniveau wird in den Rentenversicherungsberichten unter Annahmen, denen jeglicher Realitätsbezug fehlt, beispielsweise zur Verzinsung, ausgewiesen – und selbst unter diesen Annahmen wird das sogenannte »Versorgungsniveau vor Steuern einschließlich Riester-Rente für Zugang« ab 2026 kontinuierlich sinken (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, S. 39).

⁷ Zur Berechnung siehe Bundesregierung (2018, S. 34 f.).

Abb. 1

Erforderliche Versicherungsjahre für eine GRV-Rente auf Grundsicherungsniveau



Anmerkung: Das Grundsicherungsniveau entspricht 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts.
Quelle: Fachinger 2019.

© ifo Institut

dung 1 für ein Durchschnittsentgelt, wie es für den Standard- bzw. Eckrentner unterstellt wird, sowie für 75% dieses Entgelts die erforderlichen Versicherungsjahre (Ordinate) in Abhängigkeit von der Höhe des Sicherungsniveaus (Abszisse) angegeben worden, die notwendig wären, um eine Altersrente in Höhe der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erhalten.

Die Abbildung zeigt, dass eine Person, die während ihrer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit je Jahr den Durchschnittsverdienst erzielt hat, 37,5 Versicherungsjahre benötigt, um eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Eine Person, die je Jahr 75% des Durchschnittsentgelts erreicht hat, müsste 50,0 Jahre lang arbeiten. Unterstellt man die Norm des Eck- bzw. Standardrentners, gemäß der eine Person 45 Jahre lang versicherungspflichtig erwerbstätig war, so würde diese Person mit 75% Durchschnittsverdienst bei einem Eckrentenniveau von etwa 53% eine Altersrente erhalten, die dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entspricht (Punkt A in Abb. 1).

Es stellt sich somit die Frage, ob bei einem Absicherungsniveau von 48% überhaupt von einem adäquaten Einkommensersatz gesprochen werden kann. Der nach wie vor gebetsmühlenartig vorgebrachte Verweis auf kapitalfundierte Altersvorsorgeprodukte als Lösung ist wenig hilfreich. Als Beispiel sei darauf hingewiesen, dass von den Protagonisten einer kapitalfundierte Altersvorsorge weiterhin davon ausgegangen wird, dass die Leistungen der Produkte der sogenannten »Riester-Rente« in der Auszahlungsphase wie eine Altersrente aus der GRV angepasst werden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, S. 39). Diese Annahme kann angesichts der anderen Systemlogik dieser Absicherungsform sowie den empirischen Erkenntnissen aus zahlreichen Studien zu kapitalfundierte Altersvorsorgeprodukten bestenfalls als erstaunlich betrachtet werden. Zumal selbst mit dieser hehren Annahme

kein Ausgleich des sich reduzierenden Absicherungsniveaus der Altersrenten der GRV und damit eine Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards während der Rentenbezugsphase erreicht wird.

Vor dem skizzierten Hintergrund fällt es schwer, die »Doppelte Haltelinie« als besondere Leistung herauszustellen, obwohl die Vermeidung eines Absinkens des Sicherungsniveaus unter 48% und des Überschreitens der 20%-Grenze für den Beitragssatz in der sozialpolitischen Diskussion sehr stark betont wird.

EINIGE ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Betrachtet man die Wirkungen des Rentenpakets, ist zunächst festzuhalten, dass es den bisher eingeschlagenen Weg der Beitragssatzorientierung fortsetzt und lediglich einige kleinere Justierungen umfasst, die die grundsätzliche Tendenz der Leistungsreduzierung zwar in Teilbereichen abmildern und teilweise verbessern, aber generell nichts an den über lange Zeit diskutierten und mittlerweile deutlich werdenden Problemen ändern. Es wird die Lösung zentraler Aspekte verschoben und die Ergebnisse der Arbeiten der unabhängigen Rentenkommission »Verlässlicher Generationenvertrag« abgewartet.

Die Auseinandersetzung um das Rentenpaket macht deutlich, dass nach wie vor in der sozialpolitischen Diskussion eine Verengung der Sicht auf einige wenige Indikatoren vorherrscht, insbesondere den Beitragssatz und das Rentenniveau. Es fehlt an einer ganzheitlichen Sichtweise, die u.a. die institutionelle Verteilung – insbesondere die Interdependenzen der Systeme der sozialen Sicherung – sowie Kreislaufeffekte und die personelle intertemporale Verteilung berücksichtigt. Grundlage für politische Entscheidungen sollte aber eine umfassende und realistische – d.h. nicht von Wunsch- und Zielvorstellungen geprägte – Wirkungsanalyse sein.

Die im Rentenpaket enthaltenen Maßnahmen bieten keine langfristige Sicherheit. Der eingeschlagene Weg führt weiter fort von einer leistungsfähigen umlagefinanzierten Rente, die dem Ziel eines adäquaten Einkommensersatzes des mit der altersbedingten Aufgabe der Erwerbstätigkeit wegfallenden Einkommens gerecht werden könnte.

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2017)* Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2018)*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesregierung (1984), *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung*

(Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz – HEZG), Bundestags-Drucksache. 10/2677, Deutscher Bundestag, Berlin.

Bundesregierung (2001), *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG)*, Bundestags-Drucksache. 14/5068, Deutscher Bundestag, Berlin.

Bundesregierung (2018), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)* Bundestags-Drucksache. 19/4668, Deutscher Bundestag, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2018a), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober 2018, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2018b), *Erwerbsminderungsrenten im Zeitablauf 2018*, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

Fachinger, U. (2019), »Alterssicherung und Armut«, in K. Hank, F. Schulz-Nieswandt, M. Wagner und S. Zank (Hrsg.), *Altersforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 133–174.

Schmähl, W. (2007), »Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland«, in H.-J. Blanke (Hrsg.), *Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, Mohr, Tübingen, 57–85.

Karl-Heinz Paqué*

Wo bleibt die Gerechtigkeit zwischen Generationen?

Wir brauchen dringend eine nachhaltige Rentenpolitik. Davon ist die Große Koalition weiter entfernt denn je. Das Rentenpaket, das zum Jahresbeginn in Kraft trat, beweist es.

Herausforderungen für die Politik: Das sind entweder plötzliche Veränderungen, die als unerwartete Schocks auftreten, oder es sind langfristige Trends, die sich über Jahrzehnte anbahnen. Man könnte meinen: Bei den Schocks ist die politische Antwort schwierig, bei den Trends dagegen recht einfach, gibt es doch genug Zeit, die Lage zu untersuchen, die politischen Stellschrauben zu orten und das Nötige der Bevölkerung zu erklären – und dann richtig zu handeln.

Kaum ein gesellschaftlicher Trend ist so langfristig angelegt und gut voraussehbar wie die demographische Entwicklung. Eine Gesellschaft altert und schrumpft je nachdem, wie viele Geburten und Sterbefälle zu welchen Zeitpunkten zu erwarten sind, und eben dies verändert sich nur sehr langsam und zäh, je nach dem soziologischen Wandel und den medizinischen Fortschritten. Hinzu kommen Zu- und Abwanderungen, die steuerbar sind – einmal unterstellt, die Flüchtlingskrise von 2015 war und bleibt eine Ausnahme. Sie sind damit Gegenstand bewusster politischer Entscheidung, die man als Planer mit Szenarien in den Griff bekommt. Auch was die Zahl der Erwerbspersonen betrifft, fehlt es prognostisch an nichts: Veränderungen der Erwerbsbeteiligung ziehen sich träge über Jahrzehnte hin; und die Altersstufen für den Eintritt ins Erwerbsleben sind gleichfalls bekannt.

Was in den nächsten Jahrzehnten demographisch auf uns zukommt, ist also klar erkennbar: Ab 2020 wird die riesige Generation der Babyboomer aus dem Erwerbsleben Schritt für Schritt ausscheiden. Es sind jene Bürgerinnen und Bürger dieses Landes, die zwischen 1955 und 1970 geboren sind und im Zeitraum bis 2035 das Rentenalter erreichen werden. Ihr folgt am Arbeitsmarkt eine viel kleinere Generation nach, die bereits geboren ist – an deren Größe lässt sich überhaupt nichts mehr ändern. Das allein ist die wirklich große Veränderung. Sie sorgt für eine drastische Abnahme der Erwerbspersonen und Zunahme der Rentenbezieher. Da sollte man eigentlich erwarten, dass es zu vernünftigen politischen Entscheidungen zwecks gesellschaftlicher Anpassung kommt. Aber weit gefehlt! Was wir 2018 beobachten mussten, ist das genaue Gegenteil.

* Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué ist Professor der Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Er ist Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und Mitglied im Präsidium der FDP.

VERSAGEN DES GESETZGEBERS

Zur Erinnerung: Die Große Koalition hat 2018 ein Rentenpaket beschlossen, das beachtliche Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung festschreibt oder alternativ den Steuerzahler in die Pflicht nimmt, die Rentenkassen zu stützen. Kernbestandteile des Pakets sind die »Rente mit 63« und die »Mütterrente«. Diese erlauben ausgewählten Gruppen von Erwerbstätigen, vorfristig in Ruhestand zu gehen bzw. eine höhere Rente als nach der bisherigen Gesetzeslage zu beziehen. Bis 2025 geht es dabei um Zusatzkosten von ca. 48 Mrd. Euro, die über die Rentenkasse bzw. zusätzliche Zuschüsse aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Belastung wurde dabei politisch kleingeredet, weil es derzeit wegen des hohen Beschäftigungsstandes Überschüsse gibt, die für das Rentenpaket verwendet werden – natürlich durch Verzicht auf die sonst möglichen Senkungen der Beiträge. Bis 2045 sind es nach Schätzungen des Prognos-Instituts übrigens Zusatzkosten von 286 Mrd. Euro, wenn die heutigen Beschlüsse nach 2025 bestehen bleiben, was natürlich zu erwarten ist.

Also: Exakt zu einer Zeit, in der die mächtige Welle des demographischen Wandels mit massiven Zusatzbelastungen für die junge Generation ansetzt, sattet die Bundesregierung noch kräftig drauf – zu Gunsten der Älteren und zu Lasten der Jüngeren. Das Prognos-Institut hat kalkuliert, dass alle bis 1974 Geborenen, also auch die komplette Generation der Babyboomer, durch das Rentenpaket netto gewinnen; alle ab 1975 Geborenen dagegen verlieren – und zwar umso mehr, je jünger sie sind. Der »Break-even-point« liegt also bei einem aktuellen Alter von immerhin 53 Jahren. Mag sein, dass man über die ein oder andere Annahme der Modellberechnungen streiten kann. Aber eines ist klar: Das Paket ist ein verantwortungsloser Faustschlag ins Gesicht der Generationengerechtigkeit.

Offenbar wird von der Regierung auf die Wählerstimmen der großen Zahl älterer Menschen geschielt. Dabei wird vielleicht übersehen, dass diese keineswegs nur an ihr eigenes Wohl denken, sondern auch an das ihrer Kinder und Enkel. Vielleicht steckt aber auch der systematische Versuch dahinter, das deutsche Rentensystem immer mehr von einem beitrags- in ein steuerfinanziertes System umzuwandeln. Zumindest die Gedankenspiele und Pläne des sozialdemokratischen Bundesfinanzministers lassen in dieser Hinsicht aufhorchen. Mit Zustimmung der SPD hat er sich dafür ausgesprochen, ein Rentenniveau von 48% des Lohnes zu halten, und zwar ohne längere Lebensarbeitszeit und höhere Beiträge. Dies würde allerdings nur funktionieren, wenn der staatliche Zuschuss weiter kräftig erhöht wird – und dies, obwohl er heute schon rund 100 Mrd. Euro ausmacht, gut 30% des Bundeshaushalts.

Wir stehen in Deutschland offenbar vor einer historischen Weggabelung in drei Richtungen: weitgehend steuerfinanzierte Rente, massive Erhöhung der



Karl-Heinz Paqué

Sozialbeiträge oder Reform des Systems hin zur Nachhaltigkeit. Welchen Weg wir gehen, ist eine ordnungspolitische Entscheidung ersten Ranges. Wer nämlich eine der konstituierenden Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft darin sieht, dass die Menschen ihre Altersvorsorge in einer solidarischen Versicherung selbst in die Hand nehmen und nicht der Allgemeinheit zur Last fallen, der muss eine mutige Reform in Richtung Nachhaltigkeit fordern.

WEGE ZUR GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Wie könnte eine solche Reform aussehen? Sie muss im Wesentlichen aus drei Elementen bestehen: (1) flexible Lebensarbeitszeit, (2) rentable Zusatzversicherung und (3) kontrollierte Zuwanderung.

Flexible Lebensarbeitszeit

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem ohne Zuwanderung bietet im Wesentlichen drei Stellschrauben, an denen sich drehen lässt: Höhe der Rente, Höhe der Beiträge und Länge der Lebensarbeitszeit. Nimmt man es genau, geht es natürlich um die Relation Rente zu Lohn, die Höhe des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und den Anteil der Länge des Lebens, der in aktiver Beschäftigung mit Beitragspflicht verbracht wird. Will man die Rente nicht unter und die Beiträge nicht über einen Anteil des Lohnes drücken, der als politisch akzeptabel gilt, bleibt nur die Erhöhung der Lebensarbeitszeit. Genau deshalb wurde ja schon in Deutschland der schrittweise Einstieg in die Rente mit 67 statt 65 eingeführt – mit einer Übergangszeit, die 2012 begonnen hat.

Diese erste Reform ging in die richtige Richtung, wird aber nicht genügen. Es bedarf weiterer Anpassungen, da die Rentenbezugsdauer wegen der (erfreulicherweise) weiter gestiegenen Lebenserwartung von Männern und Frauen deutlich zugenommen hat und wahrscheinlich weiter zunehmen wird. Nimmt man die Prognosen für 2040 als Benchmark für die Generation der Babyboomer, so wird die Lebenserwartung bei über 82 Jahren für Männer und über 86 Jahren bei Frauen liegen, so dass selbst bei einem Rentenalter von 67 Jahren im Durchschnitt Männer 15 und Frauen 19 Jahre Renten beziehen würden – bei der Größe der Generation zu viel, um das System zu stabilisieren, wenn von unverändertem Arbeitseinstieg nach Schule und Ausbildung ausgegangen wird.

Naheliegender wäre deshalb, die Rente mit 70 zu fordern oder ganz auf ein festes Renteneintrittsalter zu verzichten, so dass es den Arbeitnehmern selbst überlassen bliebe, zwischen höherer Rente und Weiterarbeit zu entscheiden. Zu erwarten ist jedenfalls, dass wegen der allfälligen Knappheit an Arbeitskräften, die heute schon deutlich zu erkennen ist, die Bereitschaft und Phantasie zur Weiterbeschäftigung Älterer seitens der Unternehmen deutlich zunehmen wird. Gleichzeitig werden sich die modernen Gene-

rationen von Arbeitnehmern im siebten Lebensjahrzehnt als physisch erheblich gesünder erweisen als dies frühere Generationen waren – dank des Strukturwandels weg von harter physischer Arbeit und hin zu Dienstleistungen, die sich zu großen Teilen in Büros mit guten Arbeitsbedingungen abspielen. Für jene (schrumpfenden) Gruppen von Arbeitnehmern, die noch immer verschleißende physische Arbeit leisten, könnten Sonderregelungen gefunden werden.

Rentable Zusatzversicherung

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem kann durch kapitalgedeckte Zusatzversicherung oder durch Betriebsrenten ergänzt werden. Durch Steuervergünstigen und Zulagen lässt sich zusätzlich der Anreiz verstärken, diese Instrumente der individuellen Vorsorge zu nutzen. Genau dies geschah mit der Einführung der sogenannten Riester-Rente im Jahr 2000/2001, aber das Ergebnis wird gemeinhin als enttäuschend bewertet, wenngleich seither über 16 Mio. »Riester-Verträge« abgeschlossen wurden. Der zentrale Grund für die Frustration sind die niedrigen Nominal- und zum Teil negativen Realzinsen am Kapitalmarkt für annähernd sichere langfristige Anlagen, die Renditen der kapitalgedeckten Altersvorsorge massiv nach unten zogen.

Weithin wird damit gerechnet, dass sich an den niedrigen Renditen für annähernd sichere Anlagen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wenig ändern wird. Allerdings zeigt sich, dass bei Anlagen in Aktien und in Risikokapital auf Dauer höhere Renditen zu erzielen sind, ohne ungebührliche Risiken einzugehen. Dies belegt in vorbildlicher Weise das Anlageverhalten amerikanischer Universitätsfonds, die ihre Portfolios großer Vermögen professionell managen und über lange Zeiträume auch mit konservativem Anlageverhalten unverändert hohe Renditen erreichen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Regulierungsrahmen in Deutschland für die private Anlage zur Alterssicherung nicht dringend reformbedürftig ist, um die Beteiligung an Aktien und Risikokapital zu erleichtern. Dies gilt im Übrigen auch für die Finanzierung von Betriebsrenten, die ja letztlich auch von den Renditen des Kapitalmarkts abhängen. Es geht also keineswegs nur um eine zusätzliche Altersvorsorge für Wohlhabende. Entscheidend ist allein, dass die Rendite des Risikos beim Sparen fürs Alter stärker zu Buche schlägt als bisher, aber das Risiko selbst durch kluges Portfoliomanagement minimiert wird. All dies würde im Übrigen den Markt für Risikokapital befördern und erweitern – ein überaus willkommener Nebeneffekt in einem Land, das an einer viel zu schwachen Gründeraktivität leidet.

Schließlich bleibt die Investition in Immobilien, eine klassische Form der Altersvorsorge – jedenfalls in jenen urbanen Ballungsräumen, wo die Menschen zunehmend Arbeit finden und die wirtschaftliche Entwicklung hohe Wertsteigerungen über lange Zeit-

räume verspricht. Das Problem dabei: Viele Arbeitnehmer können sich den Einstieg in den Markt nicht leisten, weil eben das Preisniveau der Immobilien sehr hoch ist. Da hilft nur: mehr Wohnungsbau, etwa durch unbürokratischen Ausweis von Bauland in städtischen Regionen und großzügige Freibeträge bei der Grunderwerbssteuer, aber ohne Mietbremse.

Kontrollierte Zuwanderung

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem kann durch Zuwanderung von relativ jungen Arbeitnehmern stabilisiert werden. Denn bevor die Zuwanderer eines Tages selbst in Rente gehen, steht ihnen ein Arbeitsleben über Jahrzehnte bevor. Dies spricht für ein Einwanderungsgesetz, das vor allem qualifizierte Erwerbspersonen motiviert, in Deutschland auf lange Sicht zu arbeiten, ggf. die deutsche Staatsangehörig-

keit anzunehmen und eine Familie zu gründen. Weitere volkswirtschaftliche Vorteile liegen auf der Hand: die zunehmende Knappheit an Arbeitskräften wird aufgefangen; die beruflichen Fähigkeiten der ausscheidenden Babyboomer-Generation lassen sich an junge motivierte Ausländer durch professionelle Qualifikation weitergeben; ein neues unternehmerisches Potenzial wird erschlossen.

Soll Zuwanderung in jeder dieser Hinsichten positive Wirkung zeigen, dann muss sie allerdings eine substanzielle Größenordnung erreichen – sagen wir, einige hunderttausende Menschen im Jahr, die sich in einem strikt geregelten Verfahren bewerben. Dies würde voraussetzen, dass sich die Nation explizit als Einwanderungsland versteht – ganz ähnlich wie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten. Es bleibt zu hoffen, dass die bevorstehenden Herausforderungen helfen, dieses neue Verständnis zu fördern.

Martin T. Braml und Gabriel J. Felbermayr

Quo vadis Britannia?*

Am Dienstag, dem 15. Januar, befindet das britische Unterhaus über das Austrittsabkommen¹ des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Eine Mehrheit dafür erscheint ebenso illusorisch, wie sie es schon vor Weihnachten war, als die Abstimmung in Ermangelung an Erfolgsaussichten verschoben wurde. Eine Niederlage für Premierministerin May zeichnet sich schon allein deshalb ab, weil sich an den möglichen Alternativen nichts geändert hat und – das machten die Debatten der vergangenen Wochen deutlich – das Austrittsabkommen für eine Mehrheit der Abgeordneten weiterhin unannehmbar scheint. Dieser Beitrag diskutiert die nun zur Auswahl stehenden Alternativen mit Blick auf ihre politökonomischen Konsequenzen und ihre Implikationen für die Zukunft Europas, wobei wir versuchen, uns sowohl möglichst von Wunschenken als auch von Denkverboten frei zu machen.

WARUM DER »BACKSTOP« UNANNEHMBAR IST

»Le nationalisme, c'est la guerre« – mit diesen Worten verabschiedete sich François Mitterand vom Europäischen Parlament, was sinngemäß auch mit Helmut Kohls »Europa ist eine Frage von Krieg und Frieden« übersetzt werden könnte. Mag das friedenssichernde Vermächtnis der europäischen Einigung historisch unbestritten sein, ist mit derlei Pathos heute keine Stimmung mehr für die EU zu machen. Das liegt vielleicht sogar am Erfolg der EU selbst: Diejenigen, die die Schrecken des Zweiten Weltkriegs überlebten, sind nun selbst nicht mehr am Leben oder zu alt, um sich und ihre Erfahrungen in die politische Debatte einzubringen. Gleichwohl seit Churchill kein britischer Premierminister ähnlich klingende Zitate hervorbrachte, wird die Frage nach Krieg und Frieden in der EU nirgends sichtbarer als an der irischen Grenze², um deren Konflikt zwischen 1969 und 1998 etwa 3 500 Menschen ihr Leben ließen.³ Die Debatte um die Unannehmbarkeit des Austrittsabkommens hat genau dort ihren Kern.

Aus der gut gemeinten Idee heraus, eine harte Grenze – also eine Grenze mit Güter- und Personen-

kontrollen – zu vermeiden, ist die sogenannte »Backstop«-Lösung geboren: Laut Austrittsabkommen soll Großbritannien (ohne Nordirland) für eine Übergangsperiode der Europäischen Zollunion beitreten, während Nordirland sogar Teil des EU-Binnenmarkts bleibt. So soll Irland und Nordirlands, auch weiterhin nur durch eine unsichtbare Grenze getrennt sein. Die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs wird dadurch allerdings in Frage gestellt, weil die Seegrenze zwischen Großbritannien und Nordirland plötzlich zu einer Grenze des EU-Binnenmarkts wird, an der Handelsbeschränkungen⁴ vorliegen können. Nach aktuellen Bekundungen soll dieses Provisorium durch ein Freihandelsabkommen des Vereinigten Königreichs mit der EU abgelöst werden; unilateral kann das Vereinigte Königreich aber nicht aus der Zollunion austreten, so dass Befürchtungen laut wurden, dieses Provisorium werde zur Dauerlösung. Wie wir zeigen werden, birgt dieser Vorschlag für das Vereinigte Königreich tatsächlich das Risiko, zur Handelskolonie der EU degradiert zu werden.

Grundsätzlich haben eine Zollunion und ein Freihandelsabkommen gemein, dass unter ihren Mitgliedern der Warenverkehr zollfrei abgewickelt wird. Bei beiden besteht allerdings die Gefahr, dass Güter von Drittstaaten unter Ausnutzung von Zolldifferenzen über ein Mitglied in ein anderes Mitgliedsland gelangen. Da bei einer Zollunion gilt, dass alle ihre

* Der Artikel wurde am 14. Januar 2019 abgeschlossen und als Vorabdruck veröffentlicht.

¹ Das Abkommen, wie es am 25. November 2018 vom Europäischen Rat beschlossen wurde, kann hier heruntergeladen werden: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>

² Gemeint ist die Landgrenze zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich in seiner Provinz Nordirland.

³ Vgl. <http://cain.ulst.ac.uk/sutton/tables/Year.html>, aufgerufen am 10. Januar 2019.

⁴ Sogenannte nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen, da unter der Annahme des Verbleibs Großbritanniens in der Zollunion keine weiteren Zölle anfallen können. Diese treten beispielsweise dann auf, wenn Großbritannien und die EU unterschiedliche Produktstandards setzen.

Teilnehmer gegenüber Drittstaaten gleich hohe Zölle erheben, besteht dieses Risiko nicht. Es gibt keine Außenzolldifferenzen, die man ausnutzen könnte. Bei einem Freihandelsabkommen hingegen hat jeder Teilnehmer Autonomie über seine Zölle gegenüber Drittstaaten. Ein oben beschriebener »Transithandel« wird dadurch vermieden, dass für Güter Ursprungsnachweise geführt werden müssen, die den Herstellungsprozess dokumentieren und ein Gut nur von Zöllen ausnehmen, wenn es tatsächlich in einem Teilnehmerland produziert wurde. Vereinfacht kann man sich diese Ursprungsnachweise als eine Art Stammbaum eines Gutes vorstellen, in dem der heimische und ausländische Wertschöpfungsanteil aufgeschlüsselt sind. Der Nachteil an den Ursprungsregeln ist, dass sie mit hohen bürokratischen Kosten einhergehen, die aus der Dokumentationspflicht resultieren. Selbst bei gleichen Außenzöllen, die einen Transithandel ohnehin unrentabel machen, sind sie notwendig, und oftmals entscheiden sich Unternehmen gegen den Ursprungsnachweis, weil seine Kosten höher als der zu entrichtende Zoll sind. Echter Freihandel sieht also anders aus. Anders verhält es sich bei einer Zollunion. Hier ist jedoch der Nachteil, dass die Teilnehmerstaaten keine eigenständige Handelspolitik mehr betreiben können, weil sie die Zollsätze nicht selbst festsetzen, sondern diejenigen der Zollunion anwenden müssen. Und mehr noch: Als Teilnehmer an der Europäischen Zollunion sitzt die Türkei aktuell nicht am Verhandlungstisch, wenn die EU mit Japan oder Kanada ein Handelsabkommen abschließt. Nach Abschluss der Abkommen musste die Türkei ihre Zölle gegenüber diesen Ländern ebenfalls senken und erhält im Gegenzug nicht automatisch selbst Zollsenkungen, weil sie nicht Teil der entsprechenden Freihandelsabkommen ist. Die EU kann also den Verhandlungspartnern den türkischen Markt mit anbieten und Konzessionen dafür einfordern, ohne dass die Türkei selbst davon profitieren muss.⁵ Im schlechtesten Fall führt die fehlende Reziprozität sogar zu Wohlfahrtsverlusten. Deshalb kann die Teilnahme an der Europäischen Zollunion nur eine temporäre Lösung auf dem Weg zu weiteren Integrationsschritten, niemals aber ein dauerhaft angewandtes Regime sein. Die Zollunion bedeutet also weniger Bürokratie, aber Grenzkontrollen schließt sie ebenfalls nicht ganz aus: Um ein Produkt in der EU verkaufen zu können, bedarf es einer Zulassung, die Qualität und Einhaltung von Standards überprüft. Bei Freihandelsabkommen werden diesbezüglich oftmals Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung getroffen (*Mutual Recognition Agreement, MRA*). Sie bedeuten in den genannten Beispielen, dass ein in Kanada oder Japan zugelassenes

Produkt auch in der EU verkauft werden kann.⁶ Um eine Zollunion also ohne Grenzkontrollen stattfinden lassen zu können, müssen die EU und das Vereinigte Königreich auch solche MRAs schließen.

Verhandlungsmacht bei internationalen Handelsabkommen entsteht durch Marktgröße – deshalb verhandelt auch die EU darüber und nicht jedes der 28 Mitglieder einzeln. Nun stelle man sich vor, dass das Vereinigte Königreich mit seinen 65 Millionen kaufkräftigen Bewohnern als Teil der Zollunion an die EU angehängt bliebe. Den Markt der zweitgrößten Volkswirtschaft Europas in künftigen Verhandlungen mitverkaufen zu können, ohne dass dessen Vertreter mit am Tisch sitzen und die Gegenseite keine Reziprozität gewähren muss, ist ein kaum zu überschätzender Vorteil für die EU. Polemisch ausgedrückt, unterschreibe das Vereinigte Königreich mit dem Austrittsabkommen die Möglichkeit, zur Handelskolonie der EU zu verkommen. Ohne den EU-Vertretern pauschal abzusprechen zu wollen, dass die Zollunion tatsächlich als Provisorium zur Offenhaltung der irischen Grenze gedacht ist, erscheinen die britischen Einwände berechtigt. Man begäbe sich in die totale handelspolitische Abhängigkeit der EU und wäre noch dazu gehindert, eigene Handelsabkommen etwa im Rahmen des *Commonwealth of Nations* abzuschließen. Zudem steht die Einheit des Königreichs auf dem Spiel, die ohnehin durch neu aufflammende schottische Unabhängigkeitsbemühungen in Zukunft gefährdet sein dürfte. Nach den Erfahrungen bei den letzten großen Freihandelsabkommen mit Kanada und Japan ist mit einem Vertragsabschluss zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht vor Mitte des nächsten Jahrzehnts zu rechnen; sowie dann die heute verantwortlichen politischen Akteure von der Bühne verschwunden sein werden, will sich im Vereinigten Königreich zu Recht niemand auf ein einmal gegebenes Wort verlassen, sondern vertragliche Garantien einfordern, die einen unilateralen Austritt aus der Zollunion theoretisch ermöglichen. Und genau aus diesen Gründen ist es schlichtweg nicht vorstellbar, dass die Mehrheit des Unterhauses das Austrittsabkommen in seiner aktuellen Fassung annehmen kann.

Der britischen Regierungschefin wird seitens ihrer Kritiker und Widersacher vorgeworfen, einen schlechten Deal in Brüssel verhandelt zu haben. Die Schwächen des Deals sind offenkundig, die relevante Frage aber lautet, ob es Möglichkeiten für einen besseren Deal gegeben hätte. Handelspolitisch autonom zu werden und gleichzeitig die irische Grenze offen zu halten, gleicht der Quadratur des Kreises. Die »Backstop«-Lösung wurde zur EU-Verhandlungsposition, weil wohl die Iren hier starken Druck ausgeübt hatten und sich die EU-Mitgliedstaaten nicht auseinanderdividieren lassen wollten. Die Position Irlands wiederum

⁵ Es ist der Türkei bisher häufig gelungen, mit den Freihandelspartnern der EU selbst Freihandelsabkommen abzuschließen, die ihr in diesen Ländern Zollvorteile verschafft. Dabei hat sie allerdings eine sehr schlechte Verhandlungsposition. Mit Kanada und Japan, mit denen die EU als zuletzt wichtige Freihandelsabkommen geschlossen hat, führt die Türkei bisher noch nicht einmal offizielle (d.h. bei der WTO notifizierte) Verhandlungen.

⁶ Dabei gibt es viele Abstufungen. Oft wird nicht die Marktzulassung eines Produkts selbst anerkannt, sondern die Tests oder Analysen, die zur Erhebung der entscheidungsrelevanten Daten verwendet werden.

ist nachvollziehbar, Irland wäre – gemäß einer ganzen Reihe quantitativer Studien (vgl. beispielsweise Felbermayr et al. 2017) – ohnehin das durch einen harten Brexit am stärksten betroffene Land (mehr noch als das Vereinigte Königreich selbst) und will deshalb an seiner Grenze Frieden um jeden Preis.

Bezüglich der irischen Grenze sei noch Folgendes angeführt: Weder die Republik Irland noch das Vereinigte Königreich (inkl. Nordirland) sind Teil des Schengen-Raums, an dessen Binnengrenzen Personenkontrollen entfallen. In der Common Travel Area (CTA), der u.a. Irland und das Vereinigte Königreich angehören, finden ebenfalls keine Grenzkontrollen statt.⁷ De facto bilden also die beiden Inseln ihren eigenen kleinen Schengen-Raum, mit Grenzkontrollen nach außen – jeder Tourist in London kennt dies – aber keiner sichtbaren Grenze nach innen. Sollte nun die harte Grenze Realität werden, beträfe sie zunächst nur den Güter-, nicht aber den Personenverkehr, denn die CTA gilt weiterhin, und die Republik Irland macht keine Anstalten, Teil des Schengen-Raums zu werden (was ein Ausscheiden aus der CTA bedeutete). Kontrollen des Güterverkehrs werden immer mit gewissen wirtschaftlichen Einbußen einhergehen; daher sollte man viel daran setzen, sie unter Zuhilfenahme zur Verfügung stehender technischer Lösungen auf ein Minimum zu reduzieren. Dennoch muss eine solcherart »harte« Grenze nicht gleichbedeutend mit Schlagbäumen an der Grenze und mit langen Wartezeiten für den Personenverkehr sein.

WAS NACH DEM SCHEITERN DES ABKOMMENS ZU ERWARTEN IST

Im Folgenden wollen wir zunächst den Ereignisraum, also die Menge aller für uns denkbaren Alternativen, aufzeigen. Dabei formulieren wir zunächst zwei Hauptalternativen, die sich darin unterscheiden, ob es ein weiteres Referendum geben wird. Anschließend unterteilen wir die Alternativen weiter. In einem letzten Schritt werden mittels Rückwärtsinduktion diejenigen Politikempfehlungen abgeleitet, die wünschenswerte Outcomes hervorbringen.

Hauptalternative I: Kein Referendum

Nachdem das Austrittsabkommen durch das Parlament nicht angenommen wurde, kann die britische Regierung wie folgt vorgehen:

1. Sie kann einfach nichts tun und dem Parlament vor Ablauf des Austritts am 29. März das Abkommen erneut zur Abstimmung vorlegen. Mögen viele Kritiker darauf hoffen, dass sie mit ihrem

⁷ Vgl. <https://www.gov.uk/government/publications/travelling-in-the-common-travel-area-if-there-is-no-brexite-deal/travelling-within-the-common-travel-area-and-the-associated-rights-of-british-and-irish-citizens-if-there-is-no-brexite-deal>, aufgerufen am 14. Januar 2019.

Nein bei der ersten Abstimmung neue Alternativen erwirken (beispielsweise durch Nachverhandlungen mit der EU), würde die Regierung so das Spiel auf zwei Outcomes reduzieren: No-Deal- bzw. ungeordneter Brexit, oder das Austrittsabkommen wird in seiner jetzigen Form angenommen. Damit stünden die Abgeordneten vor der Wahl des geringeren Übels; vielleicht lassen sich angesichts dramatischer Szenen, wie sie sich mit näher rückendem Brexit-Termin abspielen werden, noch genügend Abgeordnete vom Abkommen überzeugen.

2. Die britische Regierung bittet um Nachverhandlungen mit der EU, wird aber seitens der EU abgewiesen. Nun greift wieder Alternative (1).
3. Auf Bitten der britischen Regierung kommt es zu Nachverhandlungen mit der EU. Ein Ja zu Nachverhandlungen bedeutet implizit, dass den Briten substanzielle Verbesserungen angeboten werden. Andernfalls wären Nachverhandlungen obsolet. Gleichzeitig muss die irische Grenze offengehalten werden, andernfalls könnten beide Seiten auch gleich auf das No-Deal-Szenario zurückfallen. Somit können Nachverhandlungen nur die Zollunion betreffen. Die Autoren sehen dafür folgende Möglichkeit: Das Vereinigte Königreich wird ein rechtlich vollwertiges Mitglied der Zollunion sein; d. h., es erhielte Mitbestimmungsrechte im Rat und im Parlament und würde Beamte in die Generaldirektion Handel der Kommission entsenden. Die Briten hätten dann zwar keine zollrechtliche Selbständigkeit, sie wären aber keine zollpolitische Kolonie der Europäer; sie wären aber auch nicht Mitglied des Binnenmarkts. Damit eine solche Lösung keine innere Grenze in Irland entstehen lässt, müsste sie mit enger Kooperation in regulatorischen Fragen, z.B. durch Abschluss von gegenseitigen Anerkennungsverträgen, begleitet werden. Die genauen Modalitäten dazu müssten in der Übergangsphase nach Verabschiedung des Trennungsabkommens verhandelt werden.

Hauptalternative II: Erneutes Referendum

Nachdem das Austrittsabkommen durch das Parlament nicht angenommen wurde, kann das Parlament beschließen, das Volk in einem weiteren Referendum zu befragen. Dies kann bedeuten:

1. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Annahme des Trennungsabkommens« oder »No-Deal-Brexit«. Damit hätte man die Bevölkerung vor exakt dieselbe Wahl gestellt, vor der das Parlament stand und offensichtlich gescheitert ist. Damit würde das Parlament seiner Glaubwürdigkeit verlustig gehen, da es nach einem Referendum vom Volk überstimmt werden könnte

und es einen Beschluss umsetzen müsste⁸, hinter dem es mehrheitlich nicht steht.

2. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Verbleib in der EU« oder »No-Deal-Brexit«. Dieses Referendum ähnelte insofern dem aus dem Jahr 2015, als dass es die grundsätzliche Frage aufwirft, ob ein Brexit vollzogen werden soll. Dies könnte allerdings damit gerechtfertigt sein, dass nun neue Informationen zugänglich sind bezüglich der Austrittsmodalitäten. Bei dieser Alternative hätte das Parlament immerhin sein Gesicht gewahrt, denn das von ihm abgelehnte Trennungsabkommen würde verworfen.
3. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Verbleib in der EU« oder »Brexit mit Austrittsabkommen«. Auch diese Alternative wird das Parlament nicht zulassen, weil es die Möglichkeit birgt, dass das Abkommen angenommen wird, gegen das sich eine Parlamentsmehrheit ausgesprochen hat. Zudem verkennt diese Alternative die politische Realität, nach der das Hard-Brexit-Lager im Parlament zu mächtig ist, um sich beim Agenda-Setting derart übergehen zu lassen.
4. Es kommt zu einer Kombination aus (2) und (1) in einem mehrstufigen Referendum. Die erste Frage lautet »Verbleib in der EU« oder »Austritt aus der EU«; die zweite Frage lautet »Brexit mit Austrittsabkommen« oder »No-Deal-Brexit«. Sie ist konditional zu verstehen, dass eine Mehrheit in der ersten Teilfrage mit »Austritt« votiert.
5. Angesichts der verfahrenen Lage wird ein Memorandum ausgerufen, in der das Vereinigte Königreich weiterhin Mitglied der EU bleibt; diese Möglichkeit ist in Art. 50 Absatz 3 EU-Vertrag vorgesehen. Die EU reformiert sich selbst in strittigen Bereichen, um weiterhin attraktiv für ihre Mitglieder zu bleiben. Dies betrifft insbesondere die Personenfreizügigkeit und die Sozialstaatsinklusion. Im Anschluss wird ein Referendum mit den Alternativen »Verbleib in der EU« oder »No-Deal-Brexit« abgehalten.

Verhandlungsziele und Strategien

Alternative (I.1) wurde bereits vom britischen Parlament antizipiert, das am 9. Januar dafür votierte, dass bei einem Scheitern der Abstimmung am 15. Januar die Regierung binnen drei Tagen einen Alternativplan präsentieren muss.⁹ Unklar ist jedoch, welche Bindungswirkung dieser Beschluss entfalten kann: Was passiert, wenn die Regierung schlichtweg keinen Alternativplan aus dem Hut zaubern kann? Selbst nach einem Regierungswechsel wird eine neue Regierung keinen Alternativplan parat haben, der auch seitens der EU angenommen wird. Formal ist es nicht

⁸ Referenden sind im Vereinigten Königreich rechtlich nicht bindend, die politischen Zwänge machen sie aber de facto bindend.

⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-parlament-gibt-theresa-may-nur-drei-tage-zeit-fuer-plan-b-a-1247216.html>, aufgerufen am 10. Januar 2019.

unwahrscheinlich, dass die Regierung um Nachverhandlungen bittet, dann sind Alternative (I.1) und (I.3) relevant.

Die EU hat es also mit ihren Nachverhandlungen in der Hand, entweder Outcome (I.3) mit Sicherheit zu erwirken oder das Teilspiel (I.1) unter Unsicherheit, d. h. unter Unkenntnis über das tatsächliche Ergebnis, zu wählen. Für das Vereinigte Königreich gibt es in diesem Teilspiel keine dominante Strategie. Bei einem No-Deal-Szenario müsste man konstatieren, dass weder die EU noch die Briten ihre Verhandlungsziele erreicht hätten. Es käme zu einer harten irischen Grenze und beträchtlicher Beeinträchtigungen im Handel. Dem sicheren Outcome (I.3) werden wir uns noch eingehender widmen und nennen ihn mit Blick auf die Flexibilisierung der EU »Flexible EU«.

Auf der anderen Spielhälfte käme Alternative II.1 der Selbstaufgabe des Unterhauses gleich, weshalb wir von ihr abstrahieren. Alternative II.3 ist theoretisch denkbar, scheitert aber an den politischen Realitäten. Alternative II.4 ist reizvoll und wäre sinnvoll, weil sie die tatsächlichen Präferenzen der Wähler abfragt und strategisches Wahlverhalten ausschließt; den Autoren sind aber keine derlei komplexen Referenden bekannt, so dass im Weiteren ebenfalls davon abstrahiert werden soll. Es wird gemutmaßt, dass der Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier, ein Anhänger von Alternative II.2 sein sollte, um die Briten angesichts eines chaotischen No-Deal-Szenarios und eines unannehmbaren Abkommens in der EU zu halten. Da diese Strategie den No-Deal-Brexit und damit die Schließung der irischen Grenze nicht ausschließt, ist sie sehr riskant. Wir nennen diese Alternative ob ihrer Kompromisslosigkeit in der Sache »Starre EU«. Für Alternative II.5 hat sich u.a. Hans-Werner Sinn ausgesprochen.¹⁰ Wir nennen sie aus naheliegenden Gründen »Reformierte EU«.

CHERRY-PICKING, REFORMEN ODER WEITER WIE BISHER?

Europa ist ein Produkt seiner komplexen Geschichte, die durch verschiedene kulturelle Einflüsse geprägt wurde und geformt ist durch eine zergliederte Geographie. Europa kennt erhebliche institutionelle Unterschiede – man denke hier an die Rechtsprechung (Römisches Recht vs. dem Common Law) – und spricht eine Vielzahl an Sprachen. Und es ist nicht zuletzt auch durch die christlichen Schismen getrennt. Ein unitärer Staat nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika mag vordergründig erstrebenswert erscheinen, er verkennt bei genauerer Betrachtung Europas gewachsenes Erbe auf dramatische Art und Weise. Aus diesen Gründen ist europäische Politik so komplex; und deshalb stehen einfache Lösungen nicht zur

¹⁰ Beispielsweise bei seinem Vortrag »Die Bedeutung des Brexit für Deutschland und Europa« auf dem Münchner Seminar am 17. Dezember 2018 an der Ludwig-Maximilians-Universität München, abrufbar unter: <http://mediathek.cesifo-group.de/iptv/player/macros/cesifo/mediathek>.

Verfügung. Dies sei den nachfolgenden Überlegungen vorangestellt.

Die Vorschläge »Starre EU« und »Reformierte EU« bergen in sich das Risiko, dass sie bei Referenden scheitern können. Bei letztgenannter Alternative müsste zudem Einigkeit unter den 28 EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich bisher sehr kontroversen Reformen hergestellt werden, was mindestens ambitioniert erscheint. Die »Flexible EU« genießt den Vorteil, dass sie unter weniger Unsicherheit darstellbar ist, wenn denn die EU den politischen Willen dazu verfolgt.

Die »Flexible EU« würde mit dem Junktim der vier Freiheiten des Binnenmarkts brechen. Bei seinem Eintreten scheidet das Vereinigte Königreich aus der politischen Union aus und wäre am gemeinsamen Wirtschaftsraum zunächst nur durch die Zollunion und am Binnenmarkt (EWR) nur nach Maßgabe eines in der Übergangsphase zu verhandelnden Freihandelsabkommens beteiligt. Die Lösung könnte sein: bilaterale Verträge + vollwertige Zollunion. Es muss also Personenfreizügigkeit nicht zulassen. Im EWR gelten die vier Freiheiten uneingeschränkt, dies gilt auch für seine Nicht-EU-Mitglieder, die sich zur EFTA¹¹ zusammenschlossen und dem EWR beigetreten sind.¹² Die EU als großer Marktplatz stellt für seine Mitglieder wie für die weiteren Teilnehmer gleichermaßen einen Mehrwert bereit. Die Kosten tragen alle – EU-Mitglieder wie Nicht-Mitglieder – gemeinschaftlich, und eine Vergrößerung dieses Marktplatzes ist im Interesse aller Beteiligten. Die vier Grundfreiheiten sind lediglich ein politisches Dogma und nicht aus der ökonomischen Theorie ableitbar. Sowohl Freihandel (freier Güter- und Dienstleistungsverkehr) als auch Faktormobilität (freier Personen- und Kapitalverkehr) sind jeweils ein hinreichendes Argument für Markteffizienz und bedingen sich keineswegs gegenseitig. Was spricht also dagegen, den Briten eine neue Form der Zusammenarbeit anzubieten, die über die Zollunionen hinausgeht und nicht gleichbedeutend mit der Integration in den EWR ist? Die EU müsste sich hierzu von ihrem *One-size-fits-all*-Prinzip los-sagen und anstelle dessen pragmatische Lösungen nach dem Prinzip *whatever works* suchen. Ein Modell, wie man es beispielsweise für die Schweiz gefunden hat, die zwar Mitglied in der EFTA ist, aber nicht am EWR teilnimmt und dennoch innerhalb des Schengen-Raums liegt. Dazu waren viele bilaterale Verträge notwendig, doch heute ist die Schweiz in vielen Bereichen sehr eng an die EU angebunden. Freilich bestünde die Gefahr der Beliebigkeit, wenn es um maßgeschneiderte Lösungen geht, und die Verringerung an Komplexität hat ebenfalls einen Wert. Um der Beliebigkeit entgegenzuwirken, könnte die EU zwei oder vielleicht sogar mehr Pakete anbieten, über die nicht verhandelt wird, sondern die entweder

angenommen oder abgelehnt werden. Diese Pakete könnten verschiedene Politikfelder enthalten, vorstellbar wäre neben der Vollmitgliedschaft eine aufgewertete Zollunion (inkl. Mitspracherechten und der Produktmarktdimension des EWR). Bilaterale Verträge könnten diese Pakete zudem ergänzen und beispielsweise eine Teilnahme an weiteren EU-Projekten ermöglichen, die schon jetzt keine EU-Mitgliedschaft verlangen (Erasmus, Schengen). Die EU-Mitgliedschaft ist somit keine rein binäre Angelegenheit mehr (was sie ja auch jetzt schon, wie oben gezeigt, nicht wirklich ist), sondern wird zu einem gewissen Grad, den die EU durch das Agenda-Setting bestimmt, flexibilisiert.

Die gewählte Integrationsform wäre langfristig stabil, weil niemand zur Aufgabe der Autonomie in Bereiche gezwungen ist, in denen er das nicht möchte. Die »Flexible EU« würde anerkennen, dass die politische Union, wie schon die Währungsunion, zwar das Endziel eines Kerneuropas ist, aber nicht unbedingt für alle Länder der Peripherie. Man würde also der Tatsache Rechnung tragen, dass Länder wie das Vereinigte Königreich vor allem am wirtschaftlichen Teil der EU interessiert sind – was aber auch für die anderen Länder besser ist, als wenn sie gar nicht dabei wären. Man kann sich deshalb vorstellen, dass das vorgeschlagene Modell auch für die Türkei, Serbien, die Ukraine und letztlich sogar einmal für Russland attraktiv werden könnte, wenn die Vollmitgliedschaft keine Option für die EU oder die genannten Länder ist, es aber ein starkes beiderseitiges Interesse an wirtschaftlicher Integration gäbe. Bei der Ausarbeitung einer *Lex Britannica* sollte man also im Blick haben, welche integrierende Wirkung sie künftig für Europas Peripherie haben kann.

Anhänger der »Starren EU« verweisen häufig darauf, dass das sogenannte *Cherry-Picking*, wie es bei der »Flexiblen EU« aufträte, eine Instabilität erzeuge, weil es Nachahmer hervorbrächte. Nun sei dahingestellt, ob die aktuellen Geschehnisse in Bezug auf den Brexit tatsächlich nachahmungswürdig erscheinen;¹³ der Kern ist jedenfalls richtig: Weitere Länder könnten auf die Idee kommen, durch eine Austrittsdrohung Zugeständnisse zu erwirken. Faktisch wird dies nur den großen Ländern vorbehalten sein, weil manch europäischer Zwergstaat andernfalls Gefahr liefe, dass sein angedrohter Austritt nicht einmal bemerkt würde. Die EU bietet auf diese Art eine *One-size-fits-all*-Mitgliedschaft an und erzwingt den Zusammenhalt damit, den potenziellen Ausscheider am langen Arm verhungern zu lassen. Man muss nicht unbedingt auf Napoleon, Hitler oder Stalin verweisen, um zur Erkenntnis zu gelangen, dass Europa nicht durch Zwang geeinigt werden sollte. Es genügt der Verweis auf das Eherecht: Eine Ehe ist ein freiwillig eingegangener Bund, den beide Partner im Prin-

¹¹ *European Free Trade Association*, Europäische Freihandelszone. Zu ihr gehören Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

¹² Alle mit Ausnahme der Schweiz, mit der bilaterale Abkommen die EFTA-Regeln ergänzen.

¹³ Hier sei auf Forschungsarbeiten verwiesen, die sich mit den schon vor dem tatsächlichen Brexit eingetretenen wirtschaftlichen Schäden beschäftigten z.B. Born et al. (2017).

zip zu jeder Zeit kündigen können. Die Möglichkeit der Scheidung führt dazu, dass kein Partner den anderen zu sehr übervorteilen oder gar ausbeuten kann. Denn sobald eine Scheidung für einen Partner die bessere Alternative zum Status quo darstellt, wird er von ihr Gebrauch machen. Umgekehrt gesprochen: Je höher die Hürden für eine Scheidung sind, desto mehr Schaden kann ein Partner dem anderen zufügen. Die praktischen Konsequenzen sind gemeinhin bekannt, und darum gilt das moderne Scheidungsrecht zu Recht als zivilisatorischer Fortschritt. Hohe Austrittshürden aus der EU setzen die Mitglieder implizit dem Zwang aus, dabeizubleiben, auch wenn dies zu ihrem Nachteil geschieht. Somit wird eine Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit zumindest nicht ausgeschlossen. Die politischen Folgen solcher auf Zwang zum Zusammenhalt basierender Verbände war stets deren Auflösung. Vor 100 Jahren zerfielen das Habsburger und das Osmanische Reich, die Sowjetunion ging 1991 unter, und der jugoslawische Vielvölkerstaat implodierte sehr blutig mitten in Europa. Eine »Starre EU« ist unserer Meinung nach inhärent instabil und kein langfristig gangbarer Weg. Vielleicht mag Michel Barnier richtig gesetzt haben, um mit diesem eingeschlagenen Weg die Briten erstmal in der EU zu halten. Doch wie viel ist eine EU wert, in der manche Länder nur zähneknirschend dabei sind (Vereinigtes Königreich) und andere nur deshalb, weil man das Volk dazu lieber gar nicht befragt (Italien)? Eine konstruktive Zusammenarbeit wird kaum die Folge sein.

Die Alternative »Reformierte EU« setzt voraus, dass das britische Austrittsvotum kein idiosynkratischer Schock (etwa ein »Irrtum der Geschichte«) war, sondern strukturelle Dinge in der EU im Argen liegen. Das Brexit-Votum ist eine komplexe Entscheidung, die monokausal sicher nicht erklärbar ist. Hier sei auf die Arbeit von Becker et al. (2017) verwiesen. Dennoch gab es Gründe, die heute tatsächlich nachvollziehbar erscheinen: Die Anhänger der *Leave*-Kampagne warnten unter anderem auch vor dem Ziel der EU der *ever closer union*. Auch wenn die rechtsverbindliche Wirkung dieser Zielsetzung unklar ist, ist ihre Konformität mit dem Prinzip der Subsidiarität höchst zweifelhaft. Dieses besagt, dass die Union auf den Feldern tätig wird, auf denen die Nationalstaaten überfordert sind, weil es der Koordination oder des Ausgleichs grenzüberschreitender Externalitäten bedarf. Wenn die Probleme dies immer mehr erfordern, ist eine *ever closer union* die logische Folge. Das Mittel wurde hier aber zum expliziten Ziel erklärt und verkommt zum Selbstzweck. Dass sich die EU, wie oftmals kritisiert wird, in der Mikroregulierung nachrangiger Themen verliert, könnte die Folge sein. Viel Bedeutung wurde auch der Migration beigemessen: Viele Jahre lang war das Vereinigte Königreich dank seiner prosperierenden Wirtschaft Anziehungspunkt für viele EU-Binnenmigranten. Ökonomisch betrachtet, herrscht weitgehende Einigkeit darüber,

dass Migration die Gesamtwohlfahrt fördert, allerdings über den Weg des Arbeitsmarkts Verteilungseffekte erzeugt.¹⁴ Es gibt also Gewinner und Verlierer, und auch wenn die Gewinner mehr gewinnen, als die Verlierer verlieren, verliert eben niemand gern, und so entstand eine migrationskritische Stimmung im Vereinigten Königreich. Das Problem wird durch den Sozialstaat noch verschärft: Zweifelsfrei stellt dieser eine große Errungenschaft dar, doch er generiert Fehlreize, die sich auch auf eine Migrationsentscheidung auswirken. Ist Migration durch bessere Arbeitsmarktchancen motiviert, spricht man von einer effizienteren Faktorallokation (weil beispielsweise die Arbeitskraft eines polnischen Handwerkers in London mehr Ertrag bringt als zuhause). Ist sie dadurch motiviert, dass der Migrant die sozialstaatlichen Leistungen des Ziellands ins Visier nimmt, wird die dort lebende Bevölkerung durch die Migration schlechter gestellt. Es gibt also ein Spannungsfeld zwischen freier Migration und dem Sozialstaat. Hans-Werner Sinn schlägt deshalb vor, freie Migration zuzulassen, aber sie von der sozialstaatlichen Inklusion zu entkoppeln. Vereinfacht gesagt soll jeder sein Glück in welchem Land der EU auch immer versuchen, aber sobald er zum Sozialfall wird, entscheidet nicht der Wohnort, sondern der Pass, wer für die soziale Sicherung zuständig ist. Da es sich mit rumänischer Grundsicherung in Westeuropa kaum leben lässt, käme die sozialstaatliche motivierte Migration zum Erliegen. Und selbst wenn die rumänische Grundsicherung dafür reicht, ist es auch in Ordnung, weil der Migrant im Zielland niemandem auf der Tasche liegt. Deshalb sollte die EU genau diese beiden Reformen umsetzen: sich von der *ever closer union* verabschieden und die sozialstaatliche Inklusion von Migranten verzögern und graduell stattfinden lassen. Dann, so die Vermutung, wären die Briten sicherlich wieder bereit, vollwertig der EU anzugehören. Gleichzeitig nimmt es auch all jenen EU-feindlichen Stimmen in den noch stabilen westeuropäischen Staaten mit hoher EU-Akzeptanz, deren ausgeprägte Sozialstaaten ebenfalls Migranten anziehen, den Wind aus den Segeln. Deutschland und Frankreich als politische Schwergewichte der Union sollten deshalb die Anliegen der Briten teilen.

Eine abschließende Bewertung der drei näher betrachteten Modelle für Europa ist schwierig, jedoch tendieren die Autoren aus genannten Gründen von der Idee der »Starren EU« Abstand zu nehmen. Man muss jedoch konstatieren, dass die von der EU gewählte Verhandlungsstrategie genau die Strategie ist, die man spielen müsste, um in das oben beschriebene Spiel II.2. mit dem Outcome des Verbleibs des Vereinigten Königreichs in der Status-quo-EU zu gelangen – freilich auch auf das Risiko hin, dass es zum harten Bruch kommt. Auch wenn eine Flexibilisierung oder Reformen mühsam sind, sind es die Anstren-

¹⁴ Dies geschieht beispielsweise über den Weg der Komplementarität bzw. der Substituierbarkeit von Arbeit. Einen Überblick über die Literatur geben Borjas und van Ours (2010).

gungen wert, um Stabilität zu erzeugen und Zwi- tracht unter den europäischen Völkern zu vermeiden. Dies gelingt, wenn sich die Briten von der Vorstellung verabschieden, eine umfassend eigenständige Han- delspolitik zu betreiben; nur die handelspolitische Anlehnung an den EWR trägt den ökonomischen Rea- litäten Rechnung, und die Bündelung von Verhand- lungsmacht ist in beiderseitigem Interesse. Genauso sollte die EU auf das Junktim der vier Freiheiten ver- zichten und bei der Personenfreizügigkeit Kompro- misse machen. In einem Beitrag für den *Tagesspie- gel* forderte dies jüngst auch der ehemalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel und verwies zudem darauf, dass sich auch deutsche Oberbürgermeister wünschten, »es gäbe mehr Instrumente, um die unge- rechtfertigte Zuwanderung in Sozialsysteme besser zu verhindern.«¹⁵

Unser favorisierter Vorschlag, die »Flexible EU«, will letztlich eine Art »Schweizer Modell« für das Ver- einigte Königreich, das das Vereinigte Königreich zwar aus der politischen Union ausscheiden lässt, eine enge Kooperation auf so vielen Politikfeldern wie möglich aber durch eine Vielzahl an bilateralen Abkommen erreicht. Kern dessen ist die Teilnahme des Vereinigten Königreichs an der Zollunion, wobei ihm eine Mitsprache bei handelspolitischen Entschei- dungen eingeräumt werden muss. Diesen Weg hal- ten wir für gangbar und gesichtswahrend. Zudem hat dieser Vorschlag den unübersehbaren Vorteil, dass er auch eine Lösung für die Türkei und langfristig sogar für den postsowjetischen Raum darstellt.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNG

Kommt eine neue Regierung?

Abseits der Frage nach der grundsätzlichen Ausrich- tung der Union sollte auch Folgendes bedacht wer- den: Eine entscheidende Frage für den weiteren Verlauf der Gespräche und der schlussendlichen Ausgestaltung eines Brexit ist, ob sich Premiermi- nisterin May im Amt halten können wird, sollte das Austrittsabkommen vom Parlament wie erwartet abgelehnt werden. Auch wenn sie all jene stets eines Besseren belehrt, die schon oft auf ihren Abgang angestimmt haben, sind auch ihre politischen Über- lebenskräfte endlich. Dabei sollte die EU im Blick haben, ob weitere Konzessionen an das Vereinigte Königreich nicht auch unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden müssen, die Lebenszeit der ak- tuellen Regierung zu verlängern; denn unter realis- tischen Annahmen wird die Zusammenarbeit mit einer neuen Regierung weder in der Sache einfacher noch im Stil konzilianter. Man denke hier nur an Boris Johnson oder Jeremy Corbyn als in Frage kommende Kandidaten.

¹⁵ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/politik/vor-dem-eu-austritt-grossbritanniens-haltet-die-uhr-an/23856656.html>, aufgerufen am 14. Januar 2019.

Außerdem muss man für die weltpolitische Gesamtlage Folgendes festhalten: Die Supermacht USA sind aktuell kein verlässlicher Partner und ihr Herausforderer, die Volksrepublik China, verwandelt sich in einen Führerstaat mit wachsender globaler Machtprojektion. In unmittelbarer europäischer Nach- barschaft befinden sich ein revanchistisch gesinntes Russland und eine neo-osmanischen Türkei. Inner- halb der EU beschwören osteuropäische Politiker die »illiberale Demokratie«, während in Italien die regie- renden Populisten eine Anti-EU-Stimmung verbrei- ten und sich in Frankreich ein eifriger Präsident den Krawallen der Straße beugen muss. Können wir ange- sichts dieser Situation auf das Vereinigte Königreich als halbwegs stabile und ordnende Macht verzichten? Die Frage ist rhetorischer Natur, und darum sollten die weiteren Schritte der EU auch auf ihre politischen Konsequenzen bezüglich des Fortbestands der Regie- rung May geprüft werden.

Warum Deutschland und Europa die Briten brauchen

Betrachtet man die EU als Konstrukt, in dem vier Mächte dominieren, stellt man fest, dass es eine sta- bile Balance und somit einen steten Interessensaus- gleich unter ihnen gibt. Während Frankreich und Ita- lien protektionistischen Versuchungen eher gerne nachgeben (siehe EU-Landwirtschaftspolitik), ver- trauen das Vereinigte Königreich und Deutschland auf die Segnungen des freien Markts und einer eigen- verantwortlichen, auf dem Prinzip der Subsidiarität gründenden Politik. Dieser gleichgewichtige Antago- nismus zwang die Beteiligten und damit die gesamte EU immer zu Kompromissen; er gerät aber mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs ins Wanken – und zwar zu Ungunsten Deutschlands. Deshalb ist es in Deutschlands höchstem Interesse, die Briten mit dabei zu behalten oder mindestens so nah wie mög- lich an die EU zu binden (gemeint ist damit freilich keine Handelskolonie!).

Für Europa als Ganzes geht es um nichts Gerin- geres als um seinen gleichberechtigten Platz im inter- nationalen Mächtekonkordat neben China und den USA, den es ohne das Vereinigte Königreich in der Form nicht hat. Alle drei Blöcke weisen aktuell annähernd ein Viertel der globalen Wirtschaftskraft auf. Mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich hat die EU de facto zwei Sitze im UN-Sicherheitsrat, und briti- sche Atomwaffen stehen bereit, in den Strukturen der NATO Europa zu verteidigen (was Frankreich bis heute verweigert¹⁶). Über Jahrhunderte hat das Ver- einigte Königreich den Gang der Weltpolitik maßgeb- lich mitentschieden und verfügt noch heute über eine bedeutende *Soft Power* in vielen Teilen der Welt, die

¹⁶ Frankreich ist nicht Teil der nuklearen Planungsgruppe der NATO, somit steht die Force de Frappe nicht unter alliierter Oberkomman- do. Frankreich behält sich den Kernwaffeneinsatz nach eigenem Ermessen und nicht nach international abgestimmten Einsatzregeln vor.

für ganz Europa wertvoll sein kann. Gleichzeitig rüstet es seine Marine mit Indienststellung zweier Flugzeugträgergruppen derart auf, dass es eine Seemacht ersten Ranges, die in Europa ihresgleichen sucht, bleibt. Womit will das vom Handel abhängige Europa die Freiheit der Seewege garantieren, wenn die USA dies nicht mehr uneingeschränkt tun? Die geostrategischen Ambitionen der EU und des Vereinigten Königreichs sind derart kongruent und unter Bündelung der militärischen und diplomatischen Kapazitäten miteinander so wirkmächtig, dass eine engste Kooperation auch in Zukunft unser überragendes Interesse sein muss. Jegliche Form des sich gegenseitig Bestrafens verbietet sich folglich. Vielleicht wäre es politisch kurzfristig opportun, die langfristigen strategischen Konsequenzen aber wären fatal. Sollte keine für alle Seiten gütliche und gesichtswahrende Lösung gefunden werden, wäre dies eines Europas unwürdig, das dank seiner Gründerväter eine Epoche jahrzehntewährenden Friedens und beispielloser Prosperität geerbt hat und beides jetzt leichtfertig aufs Spiel setzt.

LITERATUR

Becker, S. O., Fetzer, T., & Novy, D. (2017), »Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis«, *Economic Policy* 32(92), 601–650.

Borjas, G. J. und J. C. Van Ours (2010), *Labor economics*, McGraw-Hill/Irwin, Boston.

Born, B., G. J. Müller, M. Schularick und P. Sedlacek (2017), The economic consequences of the Brexit vote, CFM Discussion Paper Series, verfügbar unter: http://www.benjaminborn.de/pdf/BMSS2017_WP.pdf.

Felbermayr, G., J. Gröschl, I. Heiland, M. Braml und M. Steininger (2017), *Ökonomische Effekte eines Brexit auf die deutsche und europäische Wirtschaft*, ifo Forschungsberichte Nr. 85, ifo Institut, München.

Monika Köppl-Turyna, Michael Christl und Dénes Kucsera*

Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift

Die Diskussion über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen ist seit vielen Jahrzehnten im Gange. In ihrem Beitrag verwenden Monika Köppl-Turyna, Michael Christl und Dénes Kucsera ihr empirisches Modell, das auf der Annahme von nicht-linearen Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen basiert (vgl. Christl, Köppl-Turyna und Kucsera 2018). Diese Effekte entstehen aus zwei Gründen: Einerseits reduzieren Unternehmen aufgrund höherer Mindestlöhne die Anzahl der angebotenen Stellen (»Jobangebot«-Effekt), andererseits führen steigende Löhne zu einem höheren Anreiz, einen Job anzunehmen (»Jobannahme«-Effekt). Der signifikante, nicht-lineare empirische Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigung ermöglicht die Berechnung einer Mindestlohnhöhe, bei der die Beschäftigung maximiert wird. Die Autoren zeigen zudem, dass dieser »optimale« Mindestlohn nicht nur signifikant von der Arbeitsproduktivität, sondern auch von der Konjunktur abhängt: In wirtschaftlich guten Zeiten beziehungsweise in Ländern mit hoher Arbeitsproduktivität ist ein höherer Mindestlohn ohne negative Beschäftigungseffekte möglich. Für Deutschland kommen sie zu dem Ergebnis, dass der derzeitige Mindestlohn beinahe dem Optimalen entspricht. Ihr Modell impliziert, dass der deutsche Mindestlohn nur minimal negative Beschäftigungseffekte mit sich bringt. Es zeigt sich aber auch, dass bei einer veränderten Konjunktur oder bei einer Anhebung des Mindestlohns mit stärkeren negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen ist.

Die Diskussion über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen ist seit vielen Jahrzehnten im Gange und erreichte in den 1990er Jahren einen Höhepunkt, als Neumark und Wascher (1992) und Card et al. (1994) unter Verwendung desselben Datensatzes unterschiedliche Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen fanden. Dieser Dissens war Auslöser für eine Vielzahl an Forschungen im Bereich der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Laut Neumark und Wascher (2006) deutet eine beträchtliche Mehrheit der Untersuchungen darauf hin, dass sich Mindestlöhne nachteilig auf die Beschäftigung auswirken, insbesondere für die am stärksten gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt – typischerweise geringqualifizierte oder unerfahrene (junge) Arbeitnehmer. Mit der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 wurde die Diskussion über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen wieder entzündet, insbesondere weil die prognostizierten Beschäftigungsverluste deutlich geringer ausfielen, als vor der Einführung gewarnt wurde.

Knabe et al. (2014) prognostizieren, dass die Einführung des Mindestlohnes von 8,50 Euro zu einem Verlust von 425 000 bis 910 000 Arbeitsplätzen führen würde. Die Unterschiede liegen an den verwendeten Modellen: Kleinere Verluste wurden für ein Monopson-Modell prognostiziert, deutlich höhere im neoklassischen Modell. Für das neoklassische Modell wurde eine hohe Elastizität der Arbeitsnachfrage von $-0,75$ unterstellt, die zwangsläufig zu hohen Schätzungen der Jobverluste führt. Andererseits wurde im Monopson-Modell eine 20%ige Differenz zwischen dem Bruttolohn und dem Grenzprodukt der Arbeit unterstellt. Somit werden positive Effekte bis zu einer Erhöhung von 20% erwartet. Teil der Unterschiede zwischen den Prognosen und Ex-post-Evaluierungen können allerdings auch auf die Zeitspanne zurückgeführt werden, da sich die Prognosen größtenteils auf langfristigen Effekten konzentrierten.

Auch in der internationalen Literatur sind die Beschäftigungseffekte nicht eindeutig identifiziert. In vielen neueren Studien wird die Beschäftigung durch den Mindestlohn bei geringqualifizier-

* Dr. Monika Köppl-Turyna, Mag. Michael Christl und Dr. Dénes Kucsera, Agenda Austria, Wien.

ten oder jungen Beschäftigten entweder nicht oder negativ beeinflusst. Neumark und Wascher (2006) fassen empirische Studien zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen zusammen. Sie zeigen, dass eine beträchtliche Mehrheit der untersuchten Studien einen relativ konsistenten (wenn auch nicht immer statistisch signifikanten) Hinweis auf die negativen Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung gibt. Für eine aktuellere Diskussion über die Mindestlohnliteratur fasst Neumark (2017) die laufende Debatte zusammen. Neumark und Wascher (2017) geben einen Überblick über die jüngsten Mindestlohnstudien, in denen die Beschäftigungseffekte für die USA geschätzt werden, und finden, dass eine Mehrheit auf negative Effekte hinweist.

Für Deutschland versuchen mehrere Studien, die kausalen Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zu messen. Die Ergebnisse sind im Hinblick auf geringfügige Beschäftigung konsistent. Der Mindestlohn führte zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung (vgl. beispielsweise Bonin et al. 2018; Holtemöller und Pohle 2017; Caliendo et al. 2018; Schmitz 2017) im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns. Fokussiert man lediglich auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sind die Ergebnisse gemischt. Einige Studien stellen positive Auswirkungen fest, während andere keine oder negative Auswirkungen aufweisen. Insgesamt sind diese Auswirkungen im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung jedenfalls gering. Daher ist der gesamte Beschäftigungseffekt in den meisten Studien leicht negativ (vgl. beispielsweise Bossler und Gerner 2016; Bossler et al. 2018). Weitere Studien legen nahe, dass die Einführung des Mindestlohns überhaupt keine Auswirkungen auf die Beschäftigung hatte (vgl. z. B. Garloff 2017).

Angesichts der nicht abgeschlossenen Debatte über die Auswirkungen des deutschen Mindestlohns auf die Beschäftigung bzw. des Vorschlags des deutschen Finanzministers Olaf Scholz, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen, beschäftigt sich diese Analyse mit den möglichen Auswirkungen des höheren Mindestlohns aus Sicht der neueren Literatur, die nicht-lineare Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen vorsieht.

DIE THEORIE

Neuere theoretische Überlegungen zu den Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung legen nahe, dass die Auswirkungen nicht linear sein könnten. Ein theoretisches Modell von Brown et al. (2014) dient als Basis für unsere empirische Analyse. Es ist ein zweiseitiges Arbeitsmarktflussmodell, das implizit die Entscheidung des Unternehmens über das Jobangebot und die Entscheidung über die Annahme eines Arbeitsplatzes modelliert. Die Autoren zeigen, dass höhere Mindestlöhne einerseits die

»Jobangebotsrate« (*job offer*) senken. Andererseits erhöhen höhere Löhne die »Jobannahmerate« (*job acceptance*), da der Wert der Arbeit im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit steigt. Bei einem hohen Mindestlohnniveau erreicht die Beschäftigungsquote jedoch ihre Obergrenze, da sich irgendwann jeder für eine Arbeit entscheiden wird. Die Autoren argumentieren, dass für niedrigere Mindestlöhne der zweite Effekt überwiegt und die Beschäftigung mit dem Lohn steigt. Die Jobakzeptanz steigt über ein bestimmtes Niveau aber nicht mehr, und der klassische Jobangebotseffekt dominiert. Ähnliche Schlussfolgerungen können dem Search-Modell von Blömer et al. (2018) entnommen werden, das für Deutschland einen nicht-monotonen Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Arbeitslosigkeit findet.

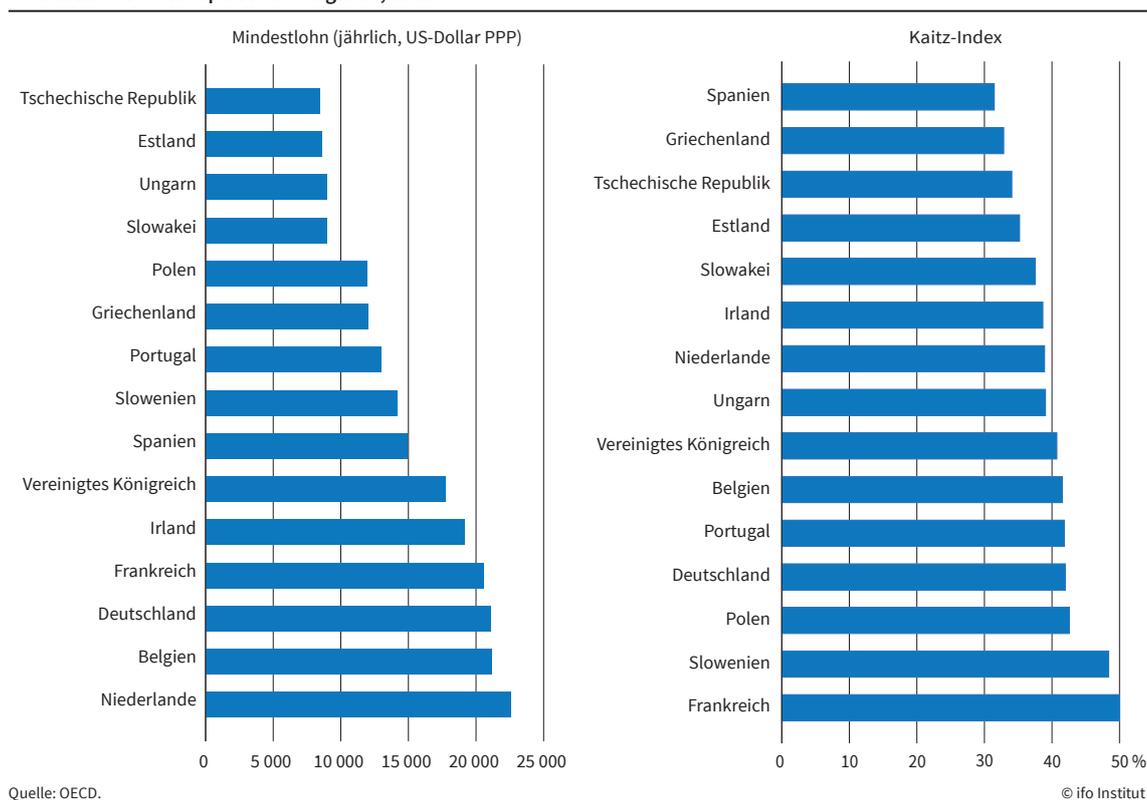
Darüber hinaus können mit diesem Modell Hypothesen über die Auswirkungen bestimmter Arbeitsmarktmerkmale auf die Beschäftigung formuliert werden. Insbesondere zeigt das Modell, wie Einstellungs- und Entlassungskosten sowie die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und die Produktivität der Arbeitnehmer die Jobannahme sowie die Entscheidung des Unternehmens über das Jobangebot beeinflussen. Erstens würde eine Erhöhung der durchschnittlichen Produktivität der Arbeitnehmer, wenn alle anderen Faktoren gleich sind, Anreize für die Unternehmen schaffen, mehr Arbeitnehmer einzustellen und den negativen Jobangebotseffekt zu schwächen. Folglich wäre das Niveau des Mindestlohns, bei dem der Beschäftigungseffekt negativ wird, höher. Zweitens würde eine Erhöhung der Einstellungskosten zu einer geringeren Einstellung durch die Unternehmen führen und somit den negativen Effekt auf das Stellenangebot verstärken. Das optimale Mindestlohnniveau wäre daher niedriger. Drittens führen höhere Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu einer niedrigeren Akzeptanzquote, da die Menschen weniger bereit sind, eine niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen. Daher führen höhere Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu einem niedrigeren beschäftigungsmaximierenden Mindestlohn.

Zusammenfassend erwarten wir von der Theorie, dass die Mindestlohneffekte auf die Beschäftigung nicht linear sind. Daher gibt es ein optimales (beschäftigungsmaximierendes) Niveau von Mindestlöhnen, das sich zwischen den Ländern und über die Zeit ändern kann. In Ländern mit hoher Arbeitsproduktivität geht das Modell von einem höheren Mindestlohnniveau aus als in Ländern mit niedriger Produktivität. In Ländern mit stark regulierten Arbeitsmärkten oder höheren Arbeitslosenleistungen deutet das Modell darauf hin, dass das optimale Mindestlohnniveau niedriger sein wird.

DATEN UND METHODOLOGIE

In diesem Beitrag verwenden wir ein ähnliches Modell wie Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2018). Der

Abb. 1
Mindestlöhne im europäischen Vergleich, 2016



Datensatz aus der Studie wurde um Deutschland vergrößert und auch bis 2016 verlängert. Als Mindestlohnvariable verwenden wir sowohl den jährlichen Mindestlohn (in PPP US-Dollar) und den Kaitz-Index, der das Verhältnis zwischen dem Mindestlohn und dem Durchschnittslohn angibt.

Ein erster Blick auf die Daten zeigt, dass sowohl der um Kaufkraft und Wechselkurse bereinigte Mindestlohn in den europäischen Ländern deutlich variiert (vgl. Abb. 1). Auch der Kaitz-Index, der als Maß für den Einschnitt des Mindestlohns in die Einkommensverteilung gilt, ist äußerst heterogen, wie die Abbildung 1 zeigt. Während im Jahr 2016 der jährliche Mindestlohn in der Tschechischen Republik bei knapp 9 150 US-Dollar PPP lag, war er in den Niederlanden bei knapp 22 600 US-Dollar PPP. Der Kaitz-Index lag 2016 in Spanien bei 31% des durchschnittlichen Lohns, während er in Frankreich bei knapp 50% war.

Weil wir besonders auch an den Auswirkungen einer Rezession auf den sogenannten Wendepunkt interessiert sind, erlauben wir im verwendeten empirischen Modell auch eine Interaktion zwischen dem Mindestlohn und unserer Kontrollvariable für die wirtschaftliche Entwicklung (die Beschäftigungsrate der Bevölkerung zwischen 25 und 54 Jahren). Kontrolliert wird zusätzlich, wie bereits eingangs erwähnt und wie auch in Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2018) nachzulesen ist, auf die Arbeitsproduktivität, die Regulierung am Arbeitsmarkt und vieles mehr. Die verwendeten Variablen sind:

Variable	Beschreibung
<i>Annual AWP</i>	Jährlicher Mindestlohn (in PPP US-Dollar) / Durchschnittliche Arbeitsproduktivität (BIP pro Beschäftigten)
<i>HiringCosts</i>	Anstellung und Entlastungskosten (EFW 5B Indikator des Frasers Institute – höherer Wert deutet auf flexiblere Arbeitsmärkte hin)
<i>EmpMid</i>	Beschäftigungsrate der zwischen 25- und 54-Jährigen
<i>EmpYoung</i>	Beschäftigungsrate der zwischen 15- und 24-Jährigen
<i>PREmpYoung</i>	Kohortengröße der jungen Bevölkerung (zwischen 15- und 24-Jährigen)
<i>Bargaining</i>	Stärke der Kollektivverhandlungen (Index zwischen 1 und 7, niedriger Wert deutet auf stärkere Kollektivverhandlung hin)
<i>Conscription</i>	Existenz des Wehrpflichtes
<i>Recession</i>	Berücksichtigt Perioden mit negativen BIP-Wachstum

ERGEBNISSE

Unsere Berechnung basiert auf der Annahme, dass die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nicht linear sind. Zusätzlich gehen wir davon aus, dass sowohl die Produktivität als auch die allgemeine wirtschaftliche Lage und die Arbeitsmarktregulierung die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen beeinflussen.

Unser empirisches Modell zeigt in beiden Spezifikationen einen signifikanten nicht-linearen Zu-

Tab. 1
Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigungsrate der Jüngeren (EmpYoung).

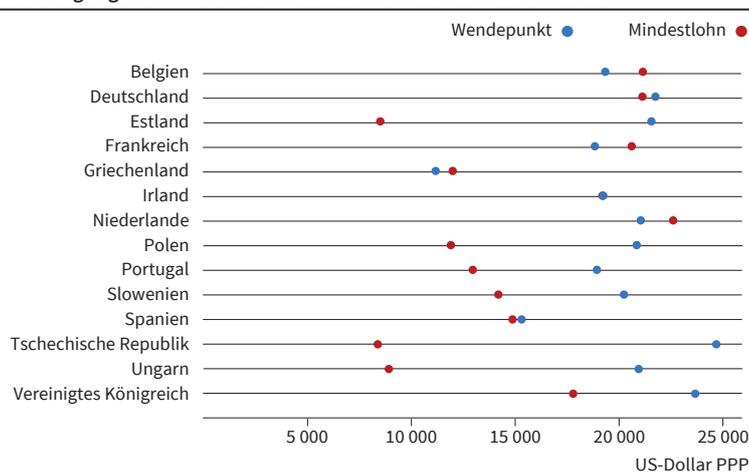
Variable	EmpYoung (1)	EmpYoung (2)
Annual	0,3056*** (3,92)	0,2582** (- 2,00)
Annual # Annual	- 0,1059*** (- 3,41)	- 0,0716*** (- 3,82)
AWP	- 0,0534* (- 1,79)	- 0,0274* (- 1,80)
Annual # AWP	0,0361*** (2,72)	0,0111* (1,73)
HiringCosts	- 0,0051 (- 0,32)	- 0,0160 (- 1,20)
Annual # Hiring	0,0144 (1,31)	0,0224** (2,26)
EmpMid	1,2389** (2,57)	0,3878* (1,91)
Annual # EmpMid		0,6424*** (5,46)
PREmpYoung	0,1421 (0,45)	0,1840 (0,54)
Bargaining	- 0,0004 (- 0,02)	- 0,0053 (- 0,28)
Conscription	- 0,0089 (- 0,53)	- 0,0072 (- 0,63)
Recession	- 0,0032 (- 0,50)	- 0,0015 (- 0,28)
Constant	- 0,7345** (- 2,00)	- 0,0439 (- 0,18)
Beobachtungen	317	320

Anmerkung: Signifikanz *0,1, **0,05, ***0,01; Standardfehler clustered auf Länderebene; t-Statistiken in Klammer.
 Quelle: Berechnungen der Autoren.

sammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigungsrate der Jüngeren (EmpYoung). Zusätzlich zeigt sich, dass vor allem die Arbeitsproduktivität sowie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (EmpMid) signifikant den Zusammenhang zwischen Mindestlohn und der Beschäftigungsrate Jüngeren beeinflusst. Kurz gesagt, Änderungen in der Produktivität (cet. par.) sowie die wirtschaftliche Lage (cet. par.) beeinflussen die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung Jüngerer. In wirt-

deren Unterschied zum aktuellen Mindestlohnniveau. Für einige Länder, wie zum Beispiel Spanien, Deutschland oder Irland, ist die Höhe des Mindestlohns dem optimalen Wert sehr nahe. Griechenland, Belgien, Frankreich und die Niederlande hingegen weisen Mindestlöhne über dem beschäftigungsoptimierenden Niveau auf. In den anderen Ländern zeigt unser Modell keine negativen Beschäftigungseffekte des aktuellen Mindestlohns. Im Gegenteil, eine Erhöhung könnte aufgrund eines steigenden Arbeitsangebots sogar zu höherer Beschäftigung führen.

Abb. 2
Beschäftigungsmaximierende Mindestlöhne in den einzelnen Ländern



Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

MODELLRECHNUNG FÜR DEUTSCHLAND

Um die Ergebnisse unseres Modells etwas besser darzustellen, verwenden wir die Ergebnisse für Deutschland im Jahr 2016. Das ist besonders interessant, da die meisten Studien in Deutschland vor der Einführung von massiven negativen Beschäftigungseffekten ausgegangen sind, nicht zuletzt, weil die Modelle auf einem linearen Zusammenhang zwischen

schaftlich guten Zeiten sowie bei hoher Arbeitsproduktivität ist ein höherer Mindestlohn möglich, ohne negative Beschäftigungseffekte zu erhalten. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse unseres Modells.

Unser Modell ermöglicht uns, den »beschäftigungsmaximierenden« Mindestlohn in jedem Land und zu jedem Zeitpunkt zu berechnen. Wie bereits erwähnt, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Besonders in den osteuropäischen Ländern haben unserer vorherigen Studien gezeigt, dass es bis 2012 jedenfalls durchaus Potenzial für eine Erhöhung des Mindestlohns gegeben hat. In anderen Ländern hingegen lag der Mindestlohn allerdings oft über den optimalen Werten.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die »beschäftigungsmaximierenden« Mindestlöhnen im Jahr 2016 und

Mindestlohn und Beschäftigung basierten.

Unser Modell berechnet für Deutschland im Jahr 2016 einen beschäftigungsmaximierenden Mindestlohn von 20 500 US-Dollar PPP. Dieser Wert liegt nur knapp unter dem Wert des Mindestlohns für 2016 von knapp 21 200 US-Dollar PPP. Das entspricht einem optimalen Mindestlohn im Jahr 2016 von 8,23 Euro. Der aktuelle Wert des Mindestlohns von 8,50 Euro liegt in der statistischen Schwankungsbreite unseres Modells. Somit würde unser Modell auch nur äußerst geringe negative Beschäftigungseffekte für den deutschen Mindestlohn voraussetzen, die statistisch nicht signifikant sind. Trotzdem aber zeigt sich, dass eine Erhöhung des Mindestlohns mit Vorsicht zu genießen ist. So wird der negative Zusammenhang deutlich stärker, je höher der Mindestlohn wird, wie Abbildung 3 veranschaulicht.

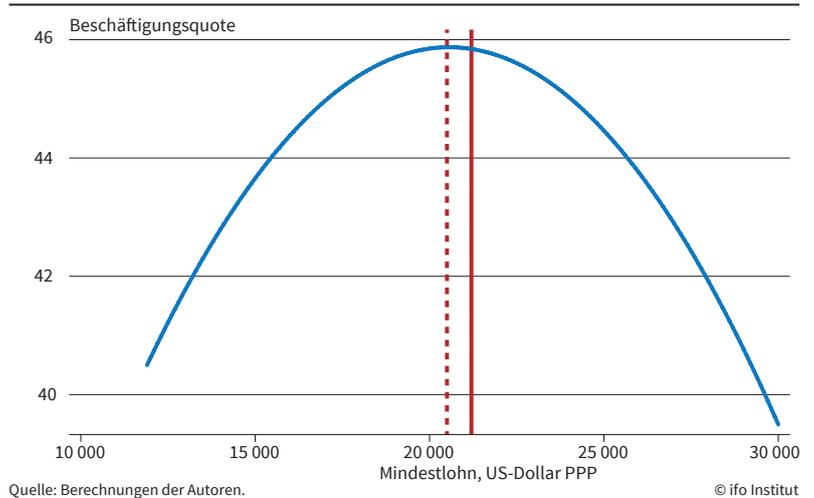
Würden wir ein lineares Modell verwenden, so würden wir einen deutlich höheren negativen (und signifikanten) Beschäftigungseffekt für Deutschland prognostizieren. Je nach Annahmen würden wir auf einen Beschäftigungsrückgang von knapp 150 000 bei den 15- bis 24-Jährigen berechnen, jener Gruppe, die vom Mindestlohn am meisten betroffen wäre.

Zusätzlich zu diesen Ergebnissen wollen wir genauer auf den Einfluss von Produktivitätsschocks und Rezessionen eingehen. Oft wird argumentiert, dass der deutsche Mindestlohn kaum negative Effekte entfaltet, weil sich die deutsche Wirtschaft deutlich besser entwickelt hat, als dies in vielen anderen EU-Ländern der Fall war. Unser empirisches Modell zeigt auch, dass die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsproduktivität abhängen.

Um die Effekte zu veranschaulichen, verwenden wir zwei hypothetische Szenarien:

- Im ersten Szenario verwenden wir ein Rezessionsszenario, in dem, ähnlich wie in der deutschen Rezession zu Beginn der

Abb. 3
Zusammenhang von Mindestlohn und Beschäftigung in Deutschland



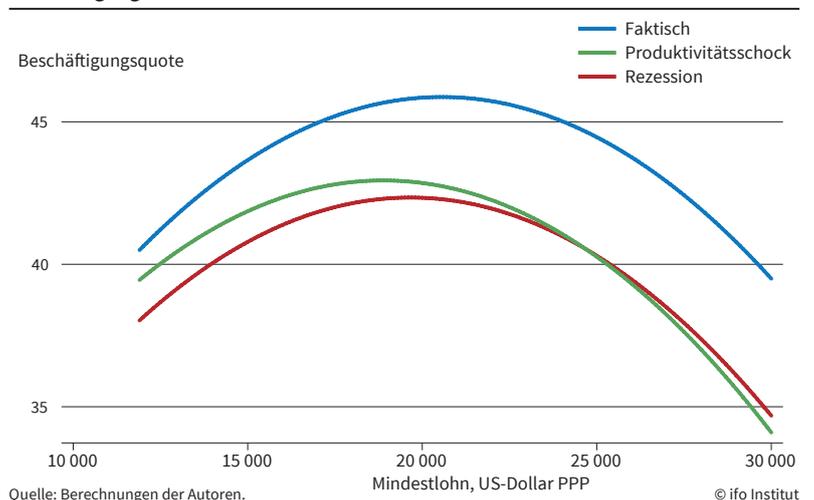
2000er, die Beschäftigungsrate der 25- bis 54-Jährigen um knapp 2 Prozentpunkte fallen würde (cet. par.)¹.

- Im zweiten Szenario verwenden wir das Rezessionsszenario zusammen mit einem Produktivitätsschock, indem wir zusätzlich die Arbeitsproduktivität um eine Standardabweichung reduzieren (cet. par.).

Abbildung 4 stellt die Beschäftigungseffekte graphisch dar. Im Falle des Rezessionsszenarios fällt der Turning Point im Jahr 2016 in Deutschland um knapp 800 US-Dollar PPP. Das entspricht einer Reduktion des optimalen Mindestlohns von 8,23 Euro auf 7,90 Euro. Die Beschäftigungseffekte würden in diesem Fall zwar höher ausfallen. Wie Abbildung 4. aber zeigt, würde die Beschäftigungsrate der 15- bis 24-Jährigen deutlich zurückgehen, allerdings wäre nur ein kleiner

¹ Effekte der Rezession auf Produktivität oder ähnliches werden jedoch ausgeklammert.

Abb. 4
Beschäftigungseffekte verschiedener Szenarien



Teil dieses Rückganges auch durch den Mindestlohn verursacht.

Anders sieht der Beschäftigungsrückgang im Rezessionsmodell mit Produktivitätsschock aus. Auch hier würde die Beschäftigungsrate der 15- bis 24-Jährigen deutlich abnehmen, der Effekt des Mindestlohns wäre aber deutlich stärker. Der beschäftigungsmaximierende Mindestlohn würde bei knapp 7,50 Euro pro Stunde liegen.

Unsere Modellrechnungen zeigen, dass für Länder wie Deutschland, die den Mindestlohn in der Nähe des beschäftigungsmaximierenden Mindestlohns gesetzt haben, kaum große Beschäftigungseffekte durch die Einführung zu erwarten sind. Trotzdem gilt es zu beachten, dass es in wirtschaftlichen Krisen durchaus zu negativen Beschäftigungseffekten kommen kann und wird, je nachdem wie stark die Krise ein Land trifft.

Dass eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auch in unserem Modell deutlich negative Beschäftigungseffekte mit sich bringen würde, zeigt sich in der Abbildung 4. 12 Euro Mindestlohn würde im Jahr 2016 knapp 29 900 US-Dollar PPP bedeuten. Anders gesagt, wäre das Mindestlohnniveau um gut 7 000 Dollar bzw. 32% höher als der derzeit höchste Mindestlohn in Europa in den Niederlanden. Bei dieser Höhe würde unser Modell eine Beschäftigungsrate der 15- bis 24-Jährigen von rund 40% vorhersagen. Das entspricht einem Rückgang von mehr als 5 Prozentpunkten. Bei Anhebungen auf ein solches Niveau würde auch unser Modell signifikante negative Beschäftigungseffekte prognostizieren.

ZUSAMMENFASSUNG

Die wirtschaftspolitische Diskussion über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nach der Einführung des Mindestlohns in Deutschland ist von unterschiedlichsten Meinungen geprägt. Während die eine Seite davon ausgeht, dass die Prognosen vor der Einführung, die sehr hohe negative Beschäftigungseffekte vorhersagten, nie eingetreten sind und man daher den Mindestlohn beliebig in die Höhe schrauben kann, ohne negative Beschäftigungseffekte zu haben, bezieht sich die andere Seite darauf, dass die Prognosen nur nicht eintraten, weil sich die deutsche Wirtschaft sich äußerst gut entwickelt hat. Man wisse aber nicht, was im Falle eines wirtschaftlichen Abschwungs tatsächlich passieren würde.

Unser Beitrag zeigt, dass die prognostizierten hohen Beschäftigungseffekte aus unserer Sicht aus nicht zutreffenden Modellannahmen resultierten. So zeigen wir, dass der Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen nicht linear ist – bisherige Modelle berücksichtigten diese Nicht-Linearität nicht. Zusätzlich zeigen wir, dass die Beschäftigungseffekte stark von der Arbeitsproduktivität, aber auch von der wirtschaftlichen Situation abhängen.

Am Beispiel Deutschlands zeigt dieser Beitrag auf, dass in Modellen, die die Nicht-Linearität berücksichtigen, die Einführung des deutschen Mindestlohns nur minimal negative (und nicht signifikante) Beschäftigungseffekte bewirkte. Aus unserer Sicht waren daher auch einiger der Prognosen aufgrund anderen Modellannahmen überzogen. Es gilt trotzdem zu berücksichtigen, dass im Falle einer Rezession (mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem Rückgang der Arbeitsproduktivität) das aktuelle Niveau des Mindestlohns zu höheren negativen Beschäftigungseffekten führen kann. Allerdings wäre dieser Beschäftigungsrückgang (aufgrund des Mindestlohns) weiterhin überschaubar.

Trotzdem gilt aber, dass Anhebungen des Mindestlohns in Deutschland mit äußerster Sorgfalt zu betrachten sind. Zwar zeigt unser Modell, dass kleinen Anhebungen des Mindestlohns in Deutschland derzeit nicht sonderlich (negativ) beschäftigungswirksam sind. Eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro die Stunde, wie sie erst kürzlich in die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland eingebracht wurde, würde allerdings auch in unserem Modell die Beschäftigung doch massiv reduzieren.

LITERATUR

- Bonin, H., I. Isphording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Pruess, C. Schröder und M. Grabka (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn.
- Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl, L. Feist und J. Wegmann (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, M. und H.-D. Gerner (2016), »Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data«, IAB-Discussion Paper 10/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Blömer, M., N. Guertzgen, L. Pohlen, H. Stichnoth und G. J. Van den Berg (2018), »Unemployment effects of the German minimum wage in an equilibrium job search model«, CESifo Working Papers 7160, 2018.
- Brown, A. J., C. Merkl und D. J. Snower (2014), »The minimum wage from a two-sided perspective«, *Economics Letters* 124(3), 389–391.
- Brown, C. (1999), »Minimum wages, employment, and the distribution of income«, *Handbook of labor economics* 3, 2101–2163.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Pruess, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The short-run employment effects of the German minimum wage reform«, *Labour Economics* 53, 46–62.
- Card, D., L. F. Katz, und A. B. Krueger (1994), »Comment on David Neumark and William Wascher, »Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wage laws«, *ILR Review* 47(3), 487–497.
- Christl, M., M. Köppl-Turyna und D. Kucsera (2017), »Effects of collective minimum wages on youth employment in Austria«, *Empirica* 44(4), 781–805.
- Christl, M., M. Köppl-Turyna und D. Kucsera (2018), »Revisiting the employment effects of minimum wages in Europe«, *German Economic Review* 19(4), 426–465.
- Garloff, A. (2017), »Side effects of the introduction of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data – Update«, Diskussionspapier 4, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Holtemöller, O. und F. Pohle (2017), »Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany«, IWH Discussion Papers, No. 28/2017.

- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.
- Neumark, D. (2017), »The employment effects of minimum wages: Some questions we need to answer«, National Bureau of Economic Research, No. w23584.
- Neumark, D. (2018), »The Econometrics and Economics of the Employment Effects of Minimum Wages: Getting from Known Unknowns to Known Knowns«, National Bureau of Economic Research, No. w25043.
- Neumark, D., J. I. Salas und W. Wascher (2014), »Revisiting the minimum wage – Employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?«, *ILR Review* 67(3_suppl), 608–648.
- Neumark, D. und W. Wascher (1992), »Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws«, *ILR Review* 46(1), 55–81.
- Neumark, D. und W. Wascher (2004), »Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: a cross-national analysis«, *ILR Review* 57(2), 223–248.
- Neumark, D. und W. Wascher (2006), »Minimum Wage and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research«, NBER Working Paper Series, Working Paper, 12663.
- Neumark, D. und W. Wascher (2017), »Reply to credible research designs for minimum wage studies«, *Industrial and Labor Relations Review*, 70 (3), 593–609.
- Schmitz, S. (2017), »The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency«, Discussion Paper No. 2017/2, School of Business & Economics: Economics.
- Sturn, S. (2018), »Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment«, *Industrial and Labor Relations Review* 71(3), 647–675.

Ludwig Dorffmeister

Europäische Bauwirtschaft bleibt bis 2021 auf Expansionskurs

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2018

Im vergangenen Jahr sind die Bauleistungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet¹ abermals kräftig gestiegen. Allerdings fiel das Wachstum mit knapp 3% deutlich geringer aus als 2017. Damals wurden die Bauaktivitäten noch um mehr als 4% ausgeweitet. Bis zum Ende des Prognosezeitraums dürften sich die jährlichen Zuwachsraten weiter sukzessive verringern. Mit einer Rate von weniger 1½% wird die Bauproduktion im Jahr 2021 zwar nur noch in moderatem Tempo expandieren. Gleichzeitig ist jedoch für 15 der insgesamt 19 Mitglieds-länder von einer weiteren Zunahme der Bautätigkeit auszugehen.

Während der Hochbau inzwischen erheblich langsamer wächst als noch in den Jahren 2016 und 2017, hat der Tiefbausektor 2018 beträchtlich Fahrt aufgenommen. Auch im laufenden Jahr wird sich das Tiefbauvolumen wohl kräftig erhöhen. Über die gesamte Prognoseperiode bis 2021 dürfte dieses Teilsegment die bei weitem höchsten Zuwachsraten aufweisen. Der Wohnungsneubau, der im Fünfjahreszeitraum 2014 bis 2018 um insgesamt ein Drittel zulegen konnte, dürfte dagegen ab 2020 kaum noch wachsen. Für 2019 wird der vorerst letzte größere Anstieg der Wohnungsfertigstellungen erwartet.

DAS BAUVOLUMEN WÄCHST BIS 2021 IMMER LANGSAMER

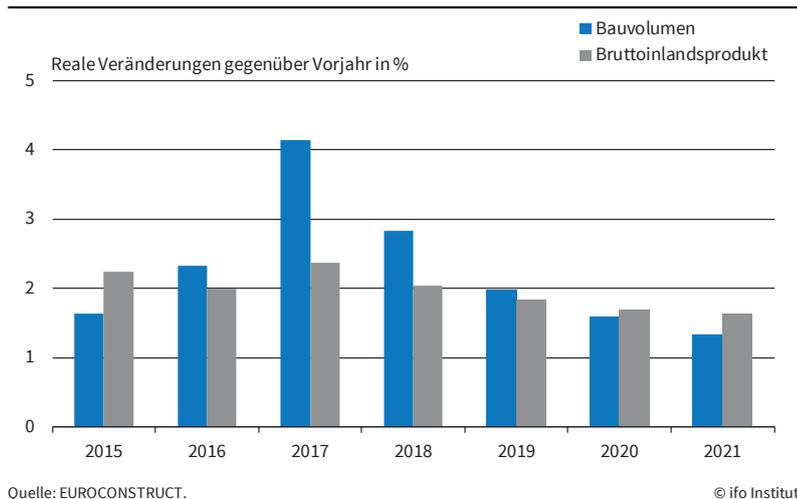
2018 beliefen sich die Bauleistungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet auf schätzungsweise 1,56 Billionen Euro. Im Jahr davor wurden noch 43 Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 2017) weniger investiert. Im Rahmen ihrer November-Prognose gingen die Bauexperten des Forschungsnetzwerks für das Jahr 2018 demnach von einem weiteren kräftigen Anstieg in Höhe von 2,8% aus. 2019 dürfte das Wachstum dann ganz leicht unter die 2%-Marke sinken und sich in den Folgejahren bis 2021 kontinuierlich verlangsamen. Am Ende des Prognosezeitraums wird die Bauproduktion voraussichtlich nur noch moderat – nämlich um knapp 1½% – zulegen.

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Dieser Beitrag enthält ausgewählte Analysen und Prognosen der 19 Länderberichte zur 86. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 23. November 2018 in Paris stattfand. Die 87. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 13. Juni 2019 in Rom geplant. Das Programm sowie die Anmeldeunterlagen finden Interessenten auf der Homepage des ifo Instituts sowie unter www.euroconstruct.org.

Das Forschungsnetzwerk erwartet also auch in den kommenden beiden Jahren keinen Rückgang der Bautätigkeit. Bewahrheitet sich diese Vorhersage, so würde der Bausektor, beginnend mit 2014, mindestens acht Jahre in Folge expandieren. Zu den Hauptgründen hierfür zählen die verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die – auch weiterhin – sehr niedrigen Zinsen. Daneben spielen die Zuwanderung bzw. die anhaltende Urbanisierung ebenfalls eine wichtige Rolle. Hinzu kommt die gestiegene Investitionsbereitschaft der öffentlichen Hand, von der insbesondere die Verkehrsinfrastruktur profitiert. Generell besteht in etlichen Ländern weiter spürbarer Bedarf, was die lokale Schaffung von zusätzlichem Wohnraum sowie die Modernisierung bzw. den Ausbau der existierenden Infrastruktur angeht. Gleichzeitig nimmt allerdings die Kapazitätsauslastung des Baugewerbes vielerorts immer weiter zu. Der wachsende Arbeitskräftemangel hat zur Folge, dass die Preise für Bauleistungen 2018 deutlich stärker zulegen als noch in den Jahren 2014 und 2015.

In den vergangenen drei Jahren wuchs das Bauvolumen in den 19 Mitgliedsländern stets deutlich stärker als die Wirtschaftsleistung insgesamt (vgl. Abb. 1). Besonders augenscheinlich war der Unterschied der Wachstumsraten im Jahr 2017. Damals konnten die Bauaktivitäten um stolze 4,1% ausgeweitet werden; seit Anfang der 1990er Jahre fielen die Zuwachsraten

Abb. 1
Bauaktivitäten und Wirtschaftswachstum im EUROCONSTRUCT-Gebiet



nur zweimal höher aus. Gleichzeitig nahm das Bruttoinlandsprodukt zwar ebenfalls kräftig zu, allerdings »nur« um 2,4%. Im Jahr 2017 wuchs die Bauproduktion demnach um fast 1,8 Prozentpunkte schneller als die Wirtschaftsleistung insgesamt.

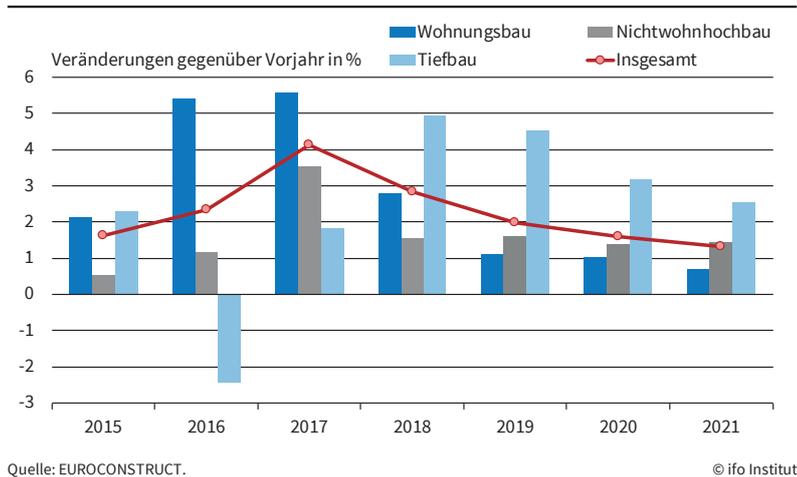
TIEFBAUSEKTOR EXPANDIERT BIS 2021 STÄRKER ALS DIE HOCHBAUSEGMENTE, ...

Abbildung 2 zeigt, dass es ab dem Jahr 2018 zu einer »Wachablösung« gekommen ist, was die Wachstumsbeiträge der jeweiligen Teilsegmente betrifft. So wuchs der Wohnungsbau, auf den zuletzt etwa 48% der gesamten Baumaßnahmen entfielen, in den Jahren 2016 und 2017 jeweils um rund 5½%, das Neubausegment dabei sogar um 9% bzw. 10%. Vergangenes Jahr halbierte sich die Zuwachsrate dann jedoch, und ab 2019 dürfte die jährliche Zunahme der Wohnungsbautätigkeit dann sogar nur noch bei rund 1% bzw. leicht darunter liegen. Auch der Nichtwohnhochbau wird der Prognose zufolge zukünftig

ausgeweitet. Auch diese Rate stellt – im Langfristvergleich seit Beginn der 1990er Jahre – eine sehr starke Zunahme dar. Zwar repräsentierte der Tiefbau im Jahr 2017 nur rund 20% der gesamten Bauleistungen. Die äußerst kräftige Expansion des Tiefbauvolumens bei der gleichzeitig erheblich schwächeren Entwicklung im Hochbau führt allerdings dazu, dass der Tiefbau im Zeitraum 2018 bis 2021 absolut betrachtet am stärksten zulegen wird. So dürfte der Umfang der Tiefbauleistungen 2021 um 49 Mrd. Euro über dem Niveau des Jahres 2017 liegen. Für den Wohnungsbau ergibt sich ein Zuwachs von knapp 42 Mrd. Euro, wobei hierbei allein auf das Jahr 2018 rund 20 Mrd. Euro davon entfallen. Der Nichtwohnhochbau schließlich dürfte im betrachteten Vierjahreszeitraum um insgesamt fast 30 Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 2017) expandieren.

... WOBEI DIE BISHERIGEN PROGNOSEN FÜR DIE TIEFBAULEISTUNG IN DEN JAHREN 2018 UND 2020 AUFWÄRTS KORRIGIERT WURDEN

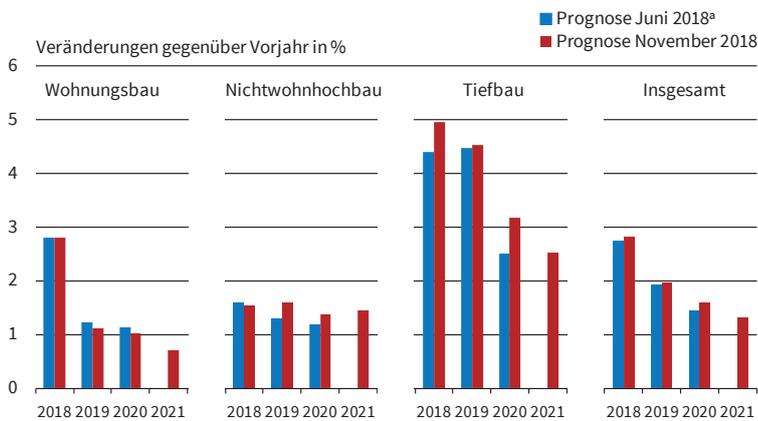
Abb. 2
Entwicklung der Baunachfrage im EUROCONSTRUCT-Gebiet nach Baubereichen
In Preisen von 2017



Der Vergleich der Prognosen aus dem Juni 2018 mit den aktuellsten vom vergangenen November zeigen für den Bausektor insgesamt kaum nennenswerte Anpassungen. Am stärksten wurde dabei der Wert für das Jahr 2020, nämlich von damals 1,4 auf nunmehr 1,6%, heraufgesetzt (vgl. Abb. 3). Während für den Wohnungsbau die Prognosewerte für die Jahre 2019 und 2020 leicht abwärts revidiert wurden, fanden in Bezug auf den Nichtwohnhochbau für dieselben Jahre etwas größere Aufwärtskorrekturen statt.

Abb. 3

Prognoseänderung nach Baubereichen im EUROCONSTRUCT-Gebiet
In Preisen von 2017



* Im Juni 2018 wurden für das Jahr 2021 keine Prognosewerte erstellt.
Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

stärkeren Zuwachs, als noch im Juni 2018 prognostiziert.

KRÄFTIGER ANSTIEG DER TIEFBAUNACHFRAGE – INSBESONDERE IN DEN OST-EUROPÄISCHEN LÄNDERN

Am stärksten dürfte das Tiefbauvolumen in den Jahren 2018 bis 2020 in Ungarn, Polen und Norwegen wachsen. Dort wird mit durchschnittlichen Zuwachsraten von jeweils deutlich über 10% pro Jahr gerechnet (vgl. Abb. 4). Aber auch in acht weiteren Ländern wird es bis 2020 zu einer spürbaren Ausweitung der Tief-

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die veränderte Einschätzung zur Entwicklung der Tiefbaumaßnahmen. So wurde einerseits das bisherige Plus von 4,4% für das vergangene Jahr auf mittlerweile 5,0% nach oben revidiert. Hinzu kommt der spürbar positivere Ausblick für 2020. Ursprünglich belief sich die Prognose auf 2,5%. Nach Berücksichtigung der neuesten Informationen wird nunmehr jedoch mit einem Wachstum von 3,2% gerechnet.

Die Aufwärtskorrektur für das Jahr 2018 geht dabei insbesondere auf eine günstigere Entwicklung der Tiefbauleistungen in den Ländern Deutschland und Frankreich, aber auch in der Schweiz und in Ungarn zurück. Hinsichtlich des Jahres 2020 erwarten insbesondere die Länderexperten aus Großbritannien, Frankreich, Norwegen und Spanien einen jeweils

stärkeren Zuwachs, als noch im Juni 2018 prognostiziert.

Im insgesamt 14 der 19 Mitgliedsländer gehen die Investitionsimpulse unter anderem auf den aktuellen Zustand der Infrastruktur zurück. Darunter spielt der Ausbau- sowie Erweiterungsbedarf der Verkehrsinfrastruktur eine besondere Rolle. Gleichzeitig findet die öffentliche Hand, die sich für den größten Teil der Tiefbauprojekte verantwortlich zeichnet, inzwischen wieder deutlich größere Finanzspielräume vor als noch vor einigen Jahren. Selbst in der Schweiz, die ein bereits sehr gut ausgebautes Eisenbahnnetz vorzuweisen hat, wird weiter kräftig investiert. Neben zusätzlichen Staatsmitteln haben mitunter auch die Kofinanzierungsmöglichkeiten von Seiten der Europäischen Union eine große Bedeutung. Nicht zuletzt

Abb. 4

Einflussfaktoren im Tiefbausektor bis 2020 nach Ländern

Land	Tiefbau 2018 bis 2020: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Infrastrukturbedingungen	Fonds (EU, national, regional)	Wirtschaftswachstum	Ökologische Faktoren und Energiepolitik	Allgemeine Finanzierungsbedingungen	Wahlen	Öff. Finanzierung und Verschuldung
Ungarn	15,0	0	++	+	++	++	+	+
Polen	13,6	0	++	+	+	0	++	+
Norwegen	12,6	++	+	+	0	0	0	+
Belgien	7,6	++	0	+	+	0	---	0
Slowakei	6,8	+	++	+	-	-	0	0
Schweiz	5,6	0	++	++	+	0	0	+
Niederlande	5,5	+	0	+	++	+	0	+
Schweden	5,4	++	0	0	+	+	0	+
Tschechien	5,3	+	+	+	0	0	++	+
Frankreich	4,6	++	+	+	+	+	++	0
Großbritannien	4,5	+	+	0	+	0	0	0
Spanien	3,2	0	-	0	+	0	0	---
Italien	2,7	++	+	+	+	0	-	0
Portugal	2,5	+	++	+	-	+	-	---
Österreich	1,9	0	0	+	+	0	0	+
Irland	1,7	++	0	+	+	-	+	-
Dänemark	1,0	+	+	+	+	+	0	0
Deutschland	-0,1	+	+	+	-	+	0	+
Finnland	-2,5	++	+	+	+	0	-	-

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, -- starke negative Wirkung

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

deshalb dürfte die Tiefbauleistung in den vier osteuropäischen Ländern Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn in den drei Jahren bis 2020 um insgesamt zwei Fünftel zulegen.

Als weitere positive Einflüsse auf die Tiefbauaktivitäten sind die weiterhin günstigen wirtschaftlichen Perspektiven sowie ökologische bzw. energiepolitische Aspekte zu nennen. Als weniger günstig werden dagegen die mancherorts noch schwierigen allgemeinen Finanzierungsbedingungen, die haushaltspolitischen Gegenreaktionen im Nachgang von Wahlen sowie die in einzelnen Ländern weiterhin sehr angespannte Finanzsituation der öffentlichen Hand bewertet – auch wenn sich letztere, wie oben erwähnt, in den meisten Ländern mittlerweile deutlich besser darstellt.

Obwohl für den deutschen Markt die Rahmenbedingungen gegenwärtig sehr günstig sind, ist aktuell kein weiteres Wachstum zu erwarten. Dies folgt vor allem aus der demnächst abgeschlossenen erheblichen Aufstockung der Bundesmittel für die Verkehrswege und der beginnenden Abwärtsentwicklung der Investitionen im Energiesektor. Immerhin trägt die weiter verbesserte Finanzlage der Kommunen dazu bei, die Tiefbauleistungen ungefähr auf dem derzeitigen Niveau zu halten. Angesichts der hiesigen Engpässe auf Seiten der Bau- bzw. Baustoff- und Materialwirtschaft dürfte eine weitere deutliche Anhebung des Tiefbauvolumens jedoch kaum möglich sein. Dies signalisieren auch die in den vergangenen Quartalen stark gestiegenen Baupreise.

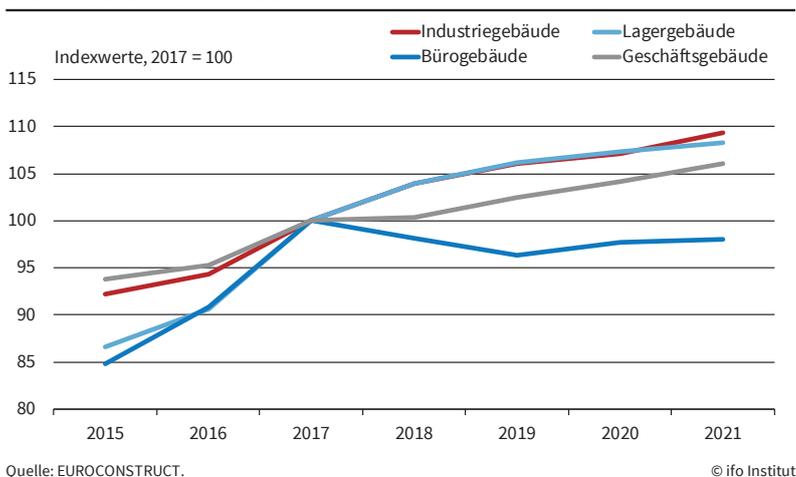
Einzig in Finnland dürften sich die Tiefbauaktivitäten in den Jahren bis 2020 deutlich rückläufig entwickeln. Dies liegt allerdings an dem zurückliegenden starken Anstieg auf ein neues Rekordhoch seit Anfang der 1990er Jahre. Der aktuelle Rückgang ist demnach eher als Marktnormalisierung zu interpretieren.

SCHWÄCHELNDER NEUBAU VON BÜROGEBÄUDEN

Der Neubau von Nichtwohngebäuden nahm 2017 merklich Fahrt auf. Damals wuchs das Neubauvolumen um 4,7% auf knapp 260 Mrd. Euro (in Preisen von 2017). Ab 2016 erhöhten sich vor allem die Investitionen in neue Lager- und Bürogebäude (vgl. Abb. 5). Die Errichtung von Lager- und Logistikgebäuden wurde in den Jahren 2016 und 2017 um 4,7 bzw. 10,3% ausgeweitet. In den Neubau von Bürogebäuden flossen im Jahr 2016 sogar 7% zusätzliche Mittel,

Abb. 5

Entwicklung der Baunachfrage nach ausgewählten Nichtwohngebäuden
Neubauvolumen in Preisen von 2017



und für 2017 war ebenfalls ein Plus von rund 10% zu verzeichnen.

Im Gegensatz zu der prognostizierten positiven Entwicklung bei den Lager-, aber auch den Industrie- und Geschäftsgebäuden, hat sich die Neubautätigkeit in Sachen Büroflächen aber mittlerweile abgeschwächt. Zudem dürfte sich das Aufwärtspotenzial für die Jahre 2020 und 2021 stark in Grenzen halten. Der erwartete Rückgang der Neubautätigkeiten in den Jahren 2018 und 2019 um insgesamt 1,7 Mrd. Euro (in Preisen von 2017) geht lediglich auf insgesamt fünf Länder zurück, wobei der größte Anteil daran auf Großbritannien (3,3 Mrd. Euro) und Irland (-1,3 Mrd. Euro) entfällt. In beiden Ländern hat sich der Bürosektor aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung in der näheren Vergangenheit sehr günstig entwickelt. In Irland hat sich der Nachholbedarf an neuen Büroflächen deutlich reduziert. Obwohl die Nachfrage weiter hoch bleiben wird, ist jedoch von einer Normalisierung der Bautätigkeit auszugehen. So wurden dort 2017 rund 5 Mrd. Euro (in Preisen von 2017) in neue Bürogebäude investiert. Dies entspricht stolzen 86% der damaligen Investitionssumme für Deutschland, das allerdings 17-mal so viele Einwohner zählt wie Irland.

In Großbritannien agieren die Marktakteure im Vorfeld des anstehenden Brexit zunehmend vorsichtig. Noch immer ist unklar, ob das Land die EU nicht sogar ohne jegliche Austrittsvereinbarung verlassen wird. Bisher wurden vor allem die schon weiter fortgeschrittenen Bürovorhaben realisiert. Neuere Projekte kommen aber immer öfter nicht über frühe Planungsstadien hinaus, da die Bauherren und Entwickler erst einmal abwarten. Falls sich die Situation nach dem Brexit dann doch positiv darstellen sollte, dürften diese Vorhaben in überschaubarer Zeit für neue Impulse im Neubausektor sorgen.

Gleichzeitig dürfte im Zweijahreszeitraum 2018 bis 2019 die Bautätigkeit hinsichtlich neuer Bürovorhaben in etlichen europäischen Ländern zuneh-

men. Bis auf das erwartete Plus von insgesamt 1,4 Mrd. Euro (in Preisen von 2017) auf dem französischen Markt fallen die Zuwächse aber zumeist kaum ins Gewicht. So wird für Deutschland ein Anstieg von lediglich 87 Mio. Euro (in Preisen von 2017) erwartet. In Frankreich spielt vor allem das sinkende Angebot an kurzfristig bezugsfertigen Büroflächen, insbesondere im Großraum Paris, eine wesentliche Rolle für die weiter lebhaftere Neubautätigkeit. Die positiven Folgen des Brexit für die französische Hauptstadt dürfte die Büronachfrage auch in der nächsten Zeit anheizen.

GÜNSTIGES WIRTSCHAFTLICHES UMFELD ALS WICHTIGSTER TREIBER DES NICHTWOHNHOCHBAUS

Im Nichtwohnhochbau spielt die Privatwirtschaft traditionell eine dominante Rolle. Hier geht es zwar auch um die Errichtung und Instandhaltung öffentlicher Bauten, wie Schulen, Krankenhäuser und weiterer öffentlicher Infrastrukturgebäude. Das Gros der Investitionen fließt allerdings vorwiegend in gewerblich genutzte Gebäude, wie z.B. Fabriken, Lagerhallen, Handelsimmobilien oder Bürobauten. Dieses Bausegment ist demnach in hohem Maße von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Es überrascht deshalb nicht, dass dem aktuellen Wirtschaftswachstum – zusammen mit der günstigen Situation bei den Unternehmensgewinnen – der stärkste positive Einfluss auf den Nichtwohnhochbau in den drei Jahren bis 2020 zugerechnet wird (vgl. Abb. 6).

Im Vergleich zur oben beschriebenen Übersicht zum Tiefbau fällt auf, dass für kein einziges Land

durchschnittliche jährliche Zuwachsraten jenseits der 10%-Marke erwartet werden. Selbst für Ungarn, dessen Nichtwohnhochbau-Sektor bis einschließlich 2020 erheblich expandieren wird, ergibt sich ein Anstieg von im Durchschnitt »lediglich« 9,1%. Zudem weisen insgesamt sechs Länder – zumindest leichte – Rückgänge auf, während es im Tiefbaubereich nur zwei waren.

In Irland hat der Nichtwohnhochbau im Zeitraum 2012 bis 2017 einen rasanten Anstieg in Höhe von mehr als vier Fünfteln verzeichnet. Der Markt zeigt jedoch bereits einige Anzeichen einer Überhitzung. So stiegen die Baupreise zuletzt mit einer Jahresrate von mehr als 7%, und für die Region Dublin lag sie sogar bei 8 bis 9%. Eine zwischenzeitliche Marktberuhigung – auch in Anbetracht der unsicheren Brexit-Verhandlungen des großen Nachbarn – sollte deshalb nicht allzu negativ betrachtet werden. Allerdings dürften die strikteren Kreditobergrenzen sowie die zurückhaltendere Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand die Bautätigkeit in den Jahren bis 2020 zusätzlich dämpfen.

Die öffentliche Förderung von Sanierungsvorhaben spielt derzeit lediglich für Länder mit durchschnittlichen Wachstumsraten von mindestens 1,8% p.a. eine stimulierende Rolle. Daneben profitieren viele Märkte von den günstigen Finanzierungsbedingungen und einem signifikanten Sanierungsbedarf bzw. Engpässen bei der lokalen Flächenversorgung. Die anhaltenden Budgetrestriktionen der öffentlichen Hand verhindern in einigen Ländern ein kräftigeres Wachstum der Bauaktivitäten. Dasselbe gilt für politische Einflussfaktoren, wie z.B. die Steuergestaltung, die Marktregulierung oder ausländische Vorgaben zur Vorortproduktion nicht-heimischer Hersteller, bis hin

Abb. 6

Einflussfaktoren im Nichtwohnhochbau bis 2020 nach Ländern

Land	Nichtwohnhochbau 2018 bis 2020: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Wirtschaftswachstum	Unternehmensgewinne	Steueranreize/ öff. Förderung für Sanierung	Allgemeine Finanzierungsbedingungen	Gebäudezustand und Leerstand	Öff. Finanzierung und Verschuldung	Politische Einflussfaktoren
Ungarn	9,1	+	+	+	++	++	+	++
Polen	7,2	+	0	+	+	-	+	+
Tschechien	6,9	+	-	++	0	+	+	0
Niederlande	5,0	+	+	+	+	0	+	+
Portugal	4,3	+	+	+	++	+	-	-
Frankreich	3,5	+	+	++	+	+	0	+
Spanien	3,0	+	+	0	+	+	-	-
Schweiz	2,7	++	0	-	0	-	+	0
Dänemark	2,4	++	+	+	0	+	+	+
Italien	2,4	+	+	+	0	+	0	0
Norwegen	1,8	+	+	+	-	+	0	0
Österreich	1,8	+	+	0	0	0	0	0
Belgien	1,1	+	+	0	0	0	0	+
Finnland	-0,2	+	+	0	+	0	0	-
Deutschland	-0,3	+	+	0	+	+	+	-
Schweden	-0,7	-	-	0	0	+	+	+
Slowakei	-0,7	+	0	0	+	-	0	0
Großbritannien	-1,8	0	0	0	+	0	-	---
Irland	-8,3	+	+	0	-	+	-	0

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, -- starke negative Wirkung

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

zu globalen Handelsbarrieren bzw. dem bevorstehenden Brexit.

WOHNUNGSFERTIGSTELLUNGEN NEHMEN NACH 2019 KAUM NOCH ZU

Nach Einschätzung der EUROCONSTRUCT-Experten hat die Zahl der Fertigstellungen 2018 um 142 000 Einheiten auf nunmehr 1,75 Mio. Wohnungen zugenommen (vgl. Tab. 1). Für den Dreijahreszeitraum seit 2016 beträgt der Gesamtanstieg 330 000 Wohneinheiten. Davon entfielen 246 000 Wohnungen auf Geschosswohnungen, d.h. auf Einheiten in neuen Mehrfamiliengebäuden, in neu errichteten Nichtwohngebäuden sowie in Bestandsbauten. Nur 84 000 Einheiten kamen im Zuge neu errichteter Ein- und Zweifamilienhäuser hinzu. Während die Genehmigungszahlen für Geschosswohnungen bereits im Jahr 2014 wieder anstiegen, dauerte es bei den Eigenheimen ein Jahr länger mit der Trendwende.

Zwar wird sich die Fertigstellungszahl 2019 noch einmal um insgesamt 86 000 Wohnungsfertigstellungen auf dann rund 1,84 Mio. Einheiten erhöhen. Danach dürfte allerdings vorerst nicht mehr allzu viel passieren. So erreichten die Genehmigungen für Geschosswohnungen schon 2017 ihren vorläufigen Höhepunkt. Bis einschließlich 2020 dürften die Bewilligungszahlen moderat sinken. Gleichzeitig werden die Genehmigungen für Wohnungen in neuen Ein- und Zweifamiliengebäuden voraussichtlich auf dem 2017 erreichten Niveau stagnieren. Dies hat natürlich Konsequenzen für die Neubauvolumen. So wird der Woh-

nungsneubau bis 2021 immer langsamer wachsen, bis er am Ende des Prognosehorizonts mit einem Anstieg von 0,1% faktisch nur noch stagniert.

Vergleicht man die beiden Zeiträume 2018 bis 2019 sowie 2020 bis 2021, so ist zu konstatieren, dass in den meisten Ländern entweder die Zuwächse oder die Fertigstellungszahlen selbst zukünftig abnehmen werden. Beispielsweise werden die Wohnungsfertigstellungen in Deutschland im Jahr 2019 um 25 000 Einheiten über dem Niveau des Jahres 2017 liegen. 2021 dürfte die Zunahme gegenüber 2019 dann aber nur noch bei rund 10 000 Einheiten liegen. In Frankreich und Ungarn verkehrt sich das Wachstum in der ersten Periode – nämlich um 68 000 bzw. 21 000 Einheiten – dann aber in einen Rückgang in der zweiten Periode in Höhe von 52 000 bzw. 10 000 Einheiten. Einzig in Polen dürfte die Zahl der Wohnungsfertigstellungen in beiden Zeitabschnitten gleichmäßig stark zunehmen.

Speziell für Deutschland ist zu bemerken, dass sich trotz der steigenden Bedeutung negativer Einflüsse, wie der zunehmenden Baulandknappheit und des inzwischen rasanten Baupreisanstiegs, eine enorme Zahl an vorbereiteten Wohnungsbauvorhaben in der Pipeline befindet, die in den nächsten Jahren realisiert werden. Dies bedeutet, dass auch bei moderat sinkenden Genehmigungszahlen die Wohnungsfertigstellungen noch einige Jahre zunehmen werden. Wegen der extrem hohen Auslastung des Baugewerbes, aber auch diverser Lieferschwierigkeiten von Produzentenseite, dürfte die Fertigstellungszahl aber lediglich in kleinen Schritten steigen. Während sich der Mehrfamilienhausbau vorerst weiter

auf Expansionskurs befindet, bahnt sich für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern jedoch langfristig ein kontinuierlicher Rückgang an. Dieser hängt mit der weiter sinkenden Personenzahl je Haushalt und der Alterung der Bevölkerung zusammen. Gerade die steigende Zahl der Erbschaftsfälle und das damit verbundene zusätzliche Angebot an Gebrauchtimmobilien senken vielerorts die Anreize für die Neuerrichtung von Eigenheimen.

DEUTSCHE FERTIGSTELLUNGSQUOTE VERFEHLT KNAPP DEN EUROPÄISCHEN DURCHSCHNITTSWERT

Bezogen auf die Bevölkerungszahl wurden vergangenes Jahr in Finnland – mit 7,6 Einheiten pro 1 000 Einwohner – die meisten und in Portugal

Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^a in Europa nach Ländern 2017 bis 2021

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2021/2017
	2017	2018	2019	2020	2021	
Belgien	48,1	47,7	51,0	48,6	51,5	7,1
Dänemark	25,5	27,5	29,0	30,0	31,5	23,5
Deutschland	284,8	300,0	310,0	315,0	320,0	12,4
Finnland	35,7	42,0	42,5	38,0	33,0	- 7,6
Frankreich	367,4	408,0	435,0	406,0	383,0	4,2
Großbritannien	187,7	190,0	194,8	198,8	200,0	6,5
Irland	14,4	19,0	24,0	28,0	32,0	121,7
Italien	80,6	83,5	86,9	89,4	91,5	13,5
Niederlande	63,0	67,0	68,0	72,0	76,0	20,6
Norwegen	31,6	35,4	34,1	30,1	29,5	- 6,7
Österreich	52,0	56,5	58,8	59,8	60,1	15,6
Portugal	8,6	10,7	12,3	14,2	14,9	72,7
Schweden	63,8	70,5	63,4	54,6	51,4	- 19,41
Schweiz	55,8	56,9	55,3	54,0	53,6	- 3,9
Spanien	54,6	70,0	85,0	100,0	110,0	101,4
Westeuropa (EC-15)	1 373,7	1 484,6	1 550,1	1 538,5	1 538,0	12,0
Polen	178,3	188,0	200,0	210,0	222,0	24,5
Slowakei	16,9	19,8	19,2	18,3	18,0	6,5
Tschechien	28,6	31,1	35,4	40,6	44,7	56,6
Ungarn	14,4	30,0	35,0	25,0	25,0	73,6
Osteuropa (EC-4)	238,2	268,9	289,6	293,9	309,7	30,0
Insgesamt	1 611,9	1 753,5	1 839,7	1 832,5	1 847,7	14,6

^a Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten sowie in bestehenden Wohn- bzw. Nichtwohngebäuden.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

– mit 1,0 Einheiten – die wenigsten Wohnungen fertiggestellt. Der Durchschnitt für alle 19 EUROCONSTRUCT-Länder betrug 3,7 Wohnungen pro 1 000 Einwohner (vgl. Abb. 7). Die deutsche Fertigstellungsquote lag mit 3,6 Einheiten nur geringfügig darunter. Hierzulande wurden vergangenes Jahr schätzungsweise etwa 300 000 Wohnungen in neu errichteten bzw. bestehenden Gebäuden fertiggestellt. In den kommenden Jahren dürfte diese Zahl zwar kontinuierlich zunehmen, aber den theoretischen Wohnungsbedarf von – je nach Schätzung – rund 350 000 oder sogar 400 000 Wohnungen p.a. weiterhin sichtlich verfehlen. Bis 2021 wird die Fertigstellungsquote für Deutschland wohl auf 3,8 Wohnungen pro 1 000 Einwohner steigen und damit dem europäischen Durchschnitt entsprechen.

In der nächsten Zeit dürften sich die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich reduzieren. So werden sich am unteren Ende der Länderskala die Fertigstellungsquoten bis 2021 voraussichtlich auf mindestens 1,5 Wohnungen pro 1 000 Einwohner erhöhen. Dies betrifft Portugal und Italien. Für Spanien wird dagegen eine Erhöhung auf 2,3 Wohneinheiten erwartet. Gleichzeitig dürften die Aktivitäten zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums in Finnland und Schweden deutlich zurückgehen und der irische Markt bis dahin den zweiten Platz erringen. Dort dürften – in Anbetracht des erheblichen Wohnraum Mangels – die Fertigstellungszahlen rasant nach oben klettern und 2021 einen Wert von 32 000 Wohneinheiten bzw. eine Quote von 6,5 Fertigstellungen pro 1 000 Einwohner erreichen. Die wäre dann die höchste Fertigstellungs-

zahl seit dem Jahr 2008. Seit 2015 hätte sich die irische Fertigstellungszahl damit mehr als vervierfacht.

Nach der Prognose wäre im Jahr 2021 Österreich der neue Spitzenreiter, was die relativen Fertigstellungsaktivitäten angeht. Der Anstieg der Fertigstellungsquote von 6,4 im Jahr 2018 auf dann 6,7 Wohneinheiten pro 1 000 Einwohner ist dabei auf die umfangreicheren Genehmigungsaktivitäten für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern seit 2017 zurückzuführen. Neben dem verbesserten Wirtschaftsumfeld gehen die Impulse derzeit vom anhaltenden, merklichen Bevölkerungswachstum und den steigenden Wohnungspreisen aus. Bei den politischen Akteuren steht das Ziel des bezahlbaren Wohnens unverändert weit oben auf der Agenda, auch wenn die noch nicht lange existierende Wohnbauinvestitionsbank, die verbilligte Kredite an (gemeinnützige) Bauträger vergeben sollte, inzwischen liquidiert wurde. Deshalb ist auch zukünftig von diversen Maßnahmen zur Stimulierung der Neubauaktivitäten auszugehen.

STAATLICHE FÖRDERUNG BRINGT DERZEIT KAUM IMPULSE FÜR DIE WOHNBAUTÄTIGKEIT

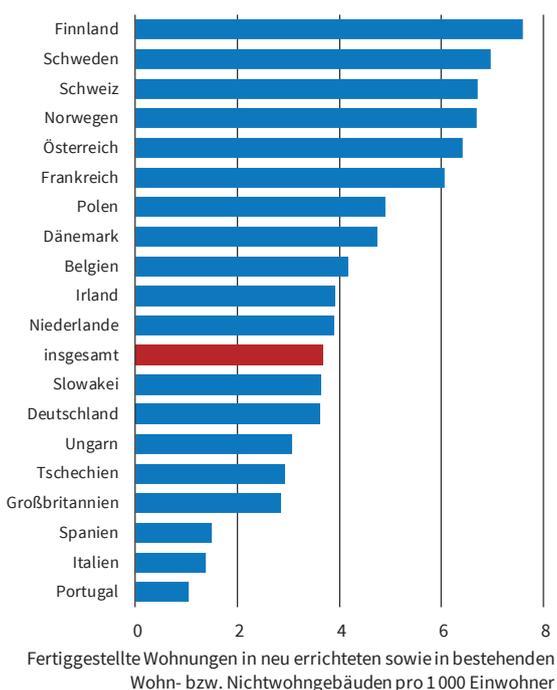
Abbildung 8 gibt einen Überblick über die Wirkungsweise wichtiger Einflussgrößen auf die Wohnungsbautätigkeit in den Jahren 2018 bis 2020. Neben den guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich speziell in steigenden Haushaltseinkommen äußern, gehen die Wachstumsimpulse von demographischen Effekten sowie den günstigen Finanzierungsbedingungen aus.

Erstmals liegen Einschätzungen zur Bedeutung steuerlicher bzw. sonstiger öffentlicher Förderung gesondert nach Neubau- bzw. Sanierungsmaßnahmen vor. In jeweils fünf Ländern werden den staatlichen Aktivitäten dämpfende Effekte für die zukünftige Bautätigkeit zugeschrieben. In Frankreich dürfte die Beschränkung zweier Fördermaßnahmen (Nullzinskredite für Erstkäufer und Steuernachlässe bei Investitionen in Mietwohnungen) auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten den Neubausektor deutlich belasten. Im Gegensatz dazu profitiert der Neubau in Großbritannien inzwischen von diversen Initiativen, z.B. durch die Einrichtung eines Fonds, mit dem kleine und mittlere Bauträger ihre Vorhaben leichter finanzieren können. Zudem wurde kürzlich die im Jahr 2012 eingeführte Beleihungsgrenze des kommunalen Wohnungsbestands angehoben, was die Spielräume der Gemeinden für zukünftige Wohnungsbauaktivitäten deutlich vergrößert.

Insgesamt verschiebt sich die Bedeutung im britischen Wohnungssektor derzeit von Wohneigentumsprojekten zum Mietwohnungsbau. Daran sind vor allem die exorbitant hohen Grundstücks- bzw. Verkaufspreise in den attraktiven Gebieten Schuld. In etlichen Ländern verhindert das zu hohe Preisniveau einen kräftigeren Zubau, darunter in Irland. Dort spielen zudem eingeschränkte Finanzierungsmöglich-

Abb. 7

Wohnungsfertigstellungen in Europa 2018
Pro 1 000 Einwohner



Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

Abb. 8

Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2020 nach Ländern

Land	Wohnungsbau 2018 bis 2020: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Haushalts- einkommen	Wirtschaftliche Aussichten	Demogra- phische Effekte	Allgemeine Finanzierungs- bedingungen	Steueranreize / öff. Förderung für Sanierung	Steueranreize / öff. Förderung für Neubau	Wohn- immobilien- preise
Irland	14,9	+	+	++	-	0	-	-
Ungarn	11,9	++	+	-	++	0	+	+
Portugal	10,9	+	+	-	+	++	+	+
Tschechien	9,2	+	+	+	-	+	0	-
Polen	7,1	++	+	+	+	+	+	0
Spanien	5,8	0	+	0	+	0	0	+
Slowakei	4,8	+	0	0	0	+	0	-
Niederlande	4,3	+	+	+	+	0	-	-
Dänemark	3,2	++	++	+	0	+	0	+
Belgien	2,6	+	+	0	0	0	0	+
Großbritannien	2,5	0	0	+	+	-	++	-
Österreich	1,8	+	+	+	0	-	-	+
Italien	1,4	+	+	0	0	+	+	+
Deutschland	0,6	+	+	+	+	0	+	0
Finnland	0,2	+	+	+	++	0	0	0
Frankreich	-0,7	+	+	+	+	-	---	-
Schweiz	-1,6	+	++	0	0	-	0	-
Norwegen	-2,6	+	+	0	-	0	-	-
Schweden	-4,8	0	-	+	0	-	+	-

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, -- starke negative Wirkung
 Demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

keiten sowie eine ungünstige Neubauförderung eine negative Rolle. Gleichwohl werden für den Zeitraum 2018 bis 2020 – mit im Zeitablauf abnehmender Tendenz – erhebliche Zuwächse für den Wohnungsbau vorhergesagt. Dies liegt aber vor allem an der immensen Wohnraumknappheit, der mit zahlreichen Maßnahmen begegnet wird. Hinzu kommt, dass das Neubauvolumen erst 2017 wieder ein ansehnliches Niveau erreicht hat. Bis einschließlich 2015 verharrete der Umfang der Neubauleistungen unter dem sehr niedrigen Wert des Jahres 1991.

DEUTLICHE ABKÜHLUNG DER SCHWEDISCHEN WOHNUNGSBAUAKTIVITÄTEN

In Schweden wird die Wohnungsbauleistung bis 2020 voraussichtlich am stärksten nachgeben – nämlich um durchschnittlich fast 5% pro Jahr. Dies hat aber vornehmlich mit dem extremen Aufschwung des Neubausektors beginnend mit 2013 zu tun. In den vergangenen sechs Jahren expandierte der Wohnungsneubau dort um insgesamt 185% auf schließlich rund 12 Mrd. Euro (in Preisen von 2017). Dieser Wert ist der mit Abstand höchste seit Anfang der 1990er Jahre und dürfte dauerhaft schwer zu halten sein. Wie oben aufgezeigt, wies Schweden 2018 die zweithöchste Fertigstellungsquote aller 19 EUROCONSTRUCT-Länder auf.

Die Ursache für die anstehende Trendwende hängt nun gerade mit der stark gestiegenen Zahl an Wohnungsfertigstellungen zusammen. Durch das rasant gewachsene Angebot neuer Wohnungen kamen die Immobilienpreise nun erstmals seit

2012 wieder unter Druck, und dies verunsicherte wiederum viele potenzielle Wohnungskäufer. Häufig beteiligen sich Privathaushalte nämlich an Projekten halböffentlicher Entwickler und leisten vorab eine Anzahlung. Mit diesen Mitteln gleicht der Entwickler dann eventuelle finanzielle Folgen von Marktschwankungen aus. In der Regel verkauft dieser erst mindestens 50% der geplanten Wohnungen, bevor er mit der Realisierung beginnt. Durch die nachgebenen Marktpreise sank nun allerdings die Bereitschaft, bei derartigen Vorhaben mitzumachen, spürbar. Seit Anfang 2018 haben sich die Baugenehmigungen für Mehrfamiliengebäude deshalb deutlich verringert. Daneben führten auch die nochmals verschärften Vorgaben zur Hypothekentilgung zu einer Zurückhaltung der Neubaubaunachfrage. Wurde für 2018 noch mit Wohnungsfertigstellungen von insgesamt rund 70 500 Einheiten gerechnet, so dürften es 2021 nur noch etwa 51 500 werden.

LITERATUR

EUROCONSTRUCT (2018a), 86th EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2021, 22–23 November 2018, Paris. November 2018. hrsg. Le BIPE, Paris.

EUROCONSTRUCT (2018b), 86th EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2021, 22–23 November 2018, Paris. November 2018. hrsg. Le BIPE, Paris.

Johannes Blum, Anna Dudel*, Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

Reformvorschläge zur Eurozone – eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung als Lösung?

In der Dezember-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten nach ihrer Meinung bezüglich verschiedener Reformvorschläge für die Eurozone sowie insbesondere zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung befragt. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer ist mit den Reformen nicht zufrieden.

In jüngster Zeit wurde vielfach über die zukünftige Ausrichtung der Eurozone diskutiert. Nach den Erfahrungen in der europäischen Schuldenkrise steht bei entsprechenden Debatten meist die Frage im Mittelpunkt, wie die Währungsunion in Zukunft besser und robuster gegenüber Krisen gewappnet werden könnte. Diskutiert wird, ob neben einer Währungsunion auch eine fiskalische Union benötigt wird. Mit dem Begriff einer Fiskalunion werden allerdings häufig unterschiedliche Konzepte verbunden. Ein konkreter Vorschlag zielt dabei auf die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung ab, die zuletzt durch Bundesfinanzminister Olaf Scholz und seinen französischen Amtskollegen Bruno Le Maire öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr. Außerdem beraten die EU-Staats- und Regierungschefs gegenwärtig über Reformen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und haben kürzlich ihre Finanzminister mit der Ausarbeitung eines gemeinsamen Budgets beauftragt.

Das 21. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich dieser Thematik und geht der Frage nach, wie Volkswirte die jüngsten Reformmaßnahmen in der Eurozone sowie bereits länger bestehende Vorschläge dazu beurteilen. Dabei steht auch der Vorschlag einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung im Blickpunkt. Insgesamt nahmen an der Dezember-Umfrage 124 Ökonomeninnen und Ökonomen teil.

VERABSCHIEDETE REFORMMASSNAHMEN DER EURO-FINANZMINISTER

Am 4. Dezember 2018 haben sich die Finanzminister der Eurogruppe in einem langen Verhandlungsmarathon auf einige Reformelemente zur Stärkung

der Währungsunion geeinigt. Dabei steht ein Ausbau des als Krisenfonds gegründeten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Mittelpunkt. Der Fonds übernahm 2012 die Aufgaben des damals befristeten »Rettungsschirms«, um die Wirtschaftskrise zu überwinden. Erklärte Ziele sind die finanzielle Stabilität der Eurozone und die Vorbeugung von Spekulationen gegen den Euro. Mit eigenem Grundkapital, das die Mitglieder anteilig garantieren müssen, und eigens besorgten Krediten hilft er notleidenden Euroländern durch Hilfskredite und Bürgschaften. Der Kritikpunkt, dass sich die EU durch die Schaffung des ESM in Richtung Transferunion bewegt, steht auch heute noch durchaus im Raum (vgl. Wolf 2013). Der ESM erhält gemäß dem Einigungsvorschlag weitere Kompetenzen, wird weiter ausgebaut und kann künftig dem einheitlichen Bankenabwicklungsfonds Kredite geben. Zudem verständigte man sich darauf, dass es Ansätze für eine Insolvenzordnung für überschuldete Staaten geben soll, indem der ESM Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldern moderiert. Bezüglich der Frage eines Extradudgets für die Eurozone konnten sich die Finanzminister allerdings nicht auf eine Linie einigen. Auch bezüglich der Einführung einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung soll erst Mitte nächsten Jahres über weitere Schritte beraten werden.

In einem ersten Teil wurden die Ökonomen gebeten, die Vorschläge, auf die sich die Finanzminister verständigt haben, zu bewerten. Ein Großteil der Teilnehmer ist mit den vereinbarten Schritten allerdings nicht zufrieden (56%). Nur 29% gaben an, zufrieden zu sein, während 15% unentschlossen waren (vgl. Abb. 1).

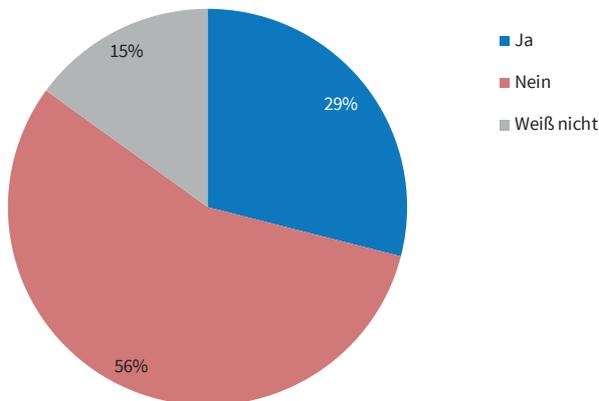
Die Ökonomen wurden zudem gefragt, ob die Währungsunion mit den verabschiedeten Reformen aus ihrer Sicht nun robuster im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen geworden sei. Hierbei sind sich die Teilnehmer des Ökonomenpanels allerdings mehr-

* Anna Dudel war von Oktober bis Dezember 2018 Praktikantin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Abb. 1

Reformvorschläge der Euro-Finanzminister

Sind Sie insgesamt mit den verabschiedeten Reformen der Währungsunion zufrieden?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

heitlich uneinig. 51% beantworteten diese Frage mit »Teils-teils« (vgl. Abb. 2). 24% der Teilnehmer glauben nicht, dass die Eurozone mit den vereinbarten Maßnahmen krisensicherer sein wird, 20% sahen dies allerdings schon.

Das Reformpaket der Euro-Finanzminister ist am 14. Dezember 2018 (die Umfrage war hier bereits beendet) von den Staats- und Regierungschefs bei einem Gipfeltreffen beschlossen worden. Zusätzlich wurde vereinbart, dass zumindest ein Konzept für ein mögliches Extrabudget der Eurozone durch die Finanzminister erarbeitet werden soll. Ob es allerdings in absehbarer Zeit zu einer wirklichen Einführung eines Extrabudgets kommen wird, ist mehr als fraglich. Besonders die Mitglieder der »Hanseatischen Liga« (ein Verbund von elf nördlichen EU-Ländern, bestehend aus den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Österreich, Schweden, Dänemark, Finnland, Irland und den drei baltischen Staaten, sowie Malta) werden nicht müde zu betonen, dass ein zusätzliches Budget, das über den EU-Gesamthaushalt hinausgeht,

unnötig und teuer für den Steuerzahler wäre. Schwierig ist außerdem, dass ein Extrabudget von allen Mitgliedsländern beschlossen werden müsste, sich aber nur an die Euroländer richtet (vgl. Mühlauer 2018).

Harald Fadinger von der Universität Mannheim zeigte sich einem solchen Extrabudget gegenüber aufgeschlossen und äußerte sich wie folgt: »Die aktuellen Reformvorschläge führen tendenziell zu einer Stärkung der Resilienz der Eurozone, gehen aber noch nicht weit genug. Ein gemeinsames Budget der

Eurozone, mit dem eine gemeinsame Fiskalpolitik (*aggregate fiscal stance*) verfolgt werden kann, wäre wünschenswert.«

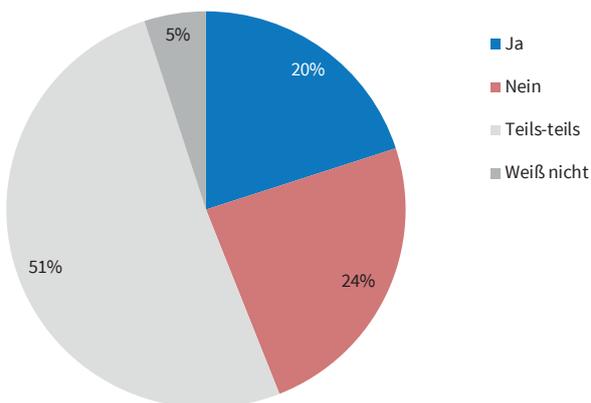
Befragt zu den größten Problemen der Eurozone, mahnten die Teilnehmer des Ökonomenpanels die aus ihrer Sicht weiterhin zu enge Verflechtung zwischen Banken und Staaten sowie die allgemein fehlende Disziplin in der Finanzpolitik an. Um diese Probleme zu lösen, sollten nach Meinung der teilnehmenden Ökonomen eine umfassende Insolvenzordnung sowie eine gemeinsame Einlagensicherung eingeführt werden. Auch betonten die Teilnehmer, dass es mehr Automatismen in der Sanktionierung von Verletzungen der Maastricht-Regeln geben sollte, die eine wirksame Durchsetzung der Strafen gewährleisten. Zugleich sollten aber auch verstärkte Anreize für strukturelle, nachhaltig wirkende Reformen geschaffen werden.

Isabel Schnabel, Professorin für Financial Economics an der Universität Bonn und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, konnte den Vorschlägen durchaus etwas Positives abgewinnen. Dennoch sah sie noch viel Verbesserungspotenzial für die Zukunft: »Ich begrüße die aktuellen Beschlüsse zur Reform der Währungsunion. Hierdurch wird die Schlagkraft des Bankenabwicklungsfonds erhöht, und eine geordnete Restrukturierung von Staatsschulden wird erleichtert. Sorgen bereitet mir der nach wie vor zu enge Risikoverbund zwischen Banken und Staaten. Um diesen zu lockern, benötigen wir eine

Abb. 2

Bewertung der Reformvorschläge der Euro-Finanzminister

Ist die Währungsunion nun robuster im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen geworden?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

angemessene Regulierung von Staatsanleihen in den Bankportfolios und mittelfristig auch eine europäische Einlagenversicherung.«

Auch Friedrich Heinemann vom ZEW in Mannheim äußerte sich recht optimistisch: »Die Vorschläge der Eurogruppe sind ausgewogen und berücksichtigen gleichermaßen die Interessenlage von höher und niedriger verschuldeten Staaten. Vorsichtige Schritte in Richtung neuer Stabilisierungsinstrumente werden kombiniert mit Maßnahmen zur Stärkung der Marktdisziplin. Hier sind die verbesserten Collective Action Clauses (*single limb*) zu nennen und die explizite Rolle des ESM bei künftigen Umschuldungsverhandlungen. Das beseitigt zwar noch nicht die Sorgen Nordeuropas, dass die Schulden Südeuropas sozialisiert werden, es ist aber ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Insolvenzordnung für Eurostaaten.«

Andere Teilnehmer wie Alexander Dilger von der Universität Münster waren nicht der Meinung, dass die Währungsunion durch Reformen gestärkt werden kann: »Die Vorschläge gehen in die falsche Richtung. Der Euro als Gemeinschaftswährung für heterogene Staaten und Volkswirtschaften ist eine Fehlkonstruktion und sollte entweder ganz abgeschafft oder in eine Parallelwährung zu nationalen Währungen umgewandelt werden.«

EIN GEMEINSAMES REFORMKONZEPT VON FRANZÖSISCHEN UND DEUTSCHEN ÖKONOMEN

Bereits vor dem Treffen der Euro-Finanzminister wurde über die zukünftige Ausrichtung der Eurozone diskutiert. Anfang des Jahres 2018 stellten dazu 14 Ökonomen aus Frankreich und Deutschland, darunter Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, und Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts, ein Reformpaket mit insgesamt sechs Reformschritten für die Europäische Währungsunion mit dem Titel »Wie Risikoteilung und Marktdisziplin in Einklang gebracht werden können: Ein konstruktiver Vorschlag zur Reform des Euroraums« vor. Darin wird im Kern vorgeschlagen, eine Risikoteilung zwischen den Euro-Mitgliedstaaten mit mehr fiskalischer Disziplin zu kombinieren, um den Euroraum in der Zukunft robuster und krisenresistenter zu machen und den wirtschaftlichen Wohlstand im Euroraum zu steigern. Aus Sicht der Ökonomen sind Reformen unter anderem deshalb unbedingt notwendig, da sie das jetzige Abhängigkeitsverhältnis von Staaten und Banken für höchstgefährlich

für den Euroraum und seine Mitgliedsländer halten. Zusätzlich werden die bestehenden Fiskalregeln als intransparent, prozyklisch und konfliktträchtig beurteilt. Weiterhin sollte nach Ansicht der Ökonomen dem Vertrauensverlust, den die Finanz- und Eurokrisen mit sich gebracht haben und der als ein Grund für nationalistische und populistische Tendenzen gewertet wird, entgegengewirkt werden (vgl. Benassy-Quere et al. 2018). Der Reformvorschlag will bewusst keine politische Neuausrichtung der Währungsunion provozieren, sondern konstruktiv dazu beitragen, eine bessere Ausschöpfung des Wachstumspotenzials zu erreichen. Außerdem würden die Reformen nicht zu einer Transferunion führen, die besonders in Deutschland häufig kritisch gesehen wird (vgl. DIW 2018).

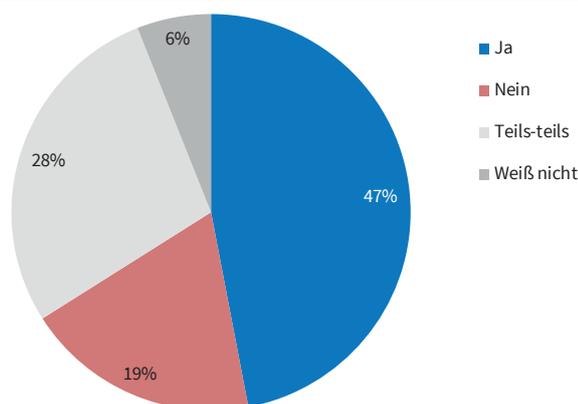
Befragt dazu, ob sie die Kombination der oftmals als gegensätzlich dargestellten Konzepte Risikoteilung und Marktdisziplin im Prinzip als geeignet ansehen, um den Euroraum robuster und krisenresistenter zu machen, stimmte eine relative Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen zu. 47% erachteten die angedachte Verknüpfung von Risikoteilung und Marktdisziplin für sinnvoll (vgl. Abb. 3). 28% der Teilnehmer sahen diesen Vorschlag allerdings nur teilweise als zielführend an, während 19% den Ansatz gänzlich ablehnten.

Zu den Umfrageteilnehmern, die den Ansatz ablehnen, zählt zum Beispiel Dirk Meyer von der Universität der Bundeswehr Hamburg: »Die Risikovergemeinschaftung führt zu Fehlreizen, die das Wachstum der Eurozone bremsen werden. Ein chaotischer Zerfall des Euro wird wahrscheinlicher, da man sich auf Rettungsleinen verlässt, die im Krisenfall gar nicht schnell genug ausgeworfen werden können und brechen werden.«

Nach Ansicht der deutsch-französischen Expertengruppe schließen sich mehr Risikoteilung – oft vereinfacht dargestellt als die »französische Position« – und bessere Anreize für mehr Marktdisziplin – die »deutsche Position« – nicht grundsätzlich aus.

Abb. 3

Gemeinsames Reformkonzept französischer und deutscher Ökonomen
Unterstützen Sie den Ansatz, die Konzepte Risikoteilung und Marktdisziplin miteinander in Einklang zu bringen, um den Euroraum robuster und krisenresistenter zu machen?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

Sie argumentieren, dass sowohl Instrumente zur Krisenvorbeugung als auch zur -bewältigung notwendig für eine funktionierende Finanzarchitektur sind, dass Anreizprobleme durchaus innerhalb der Risikoteilung vermieden werden können und dass auch gerade zur Disziplinierung von Banken und Politik sowohl Stabilisierungs- als auch Risikoteilungsmechanismen notwendig sind (vgl. Benassy-Quere et al. 2018).

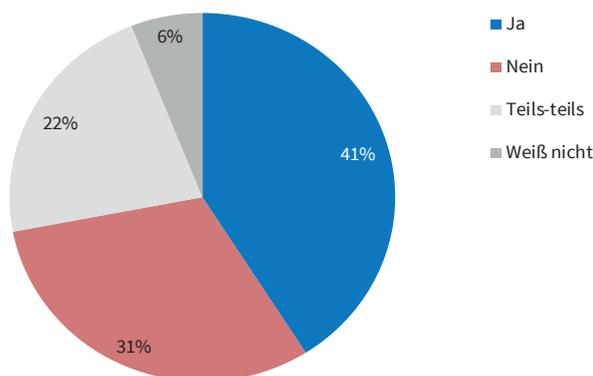
In dem Reformkonzept der französischen und deutschen Ökonomen wird zur Risikoteilung unter anderem ein neuer gemeinsamer Fonds zur Unterstützung einzelner Länder bei großen wirtschaftlichen Krisen vorgeschlagen – kleinere Konjunkturkrisen sind davon ausgenommen und sollen national aufgefangen werden. Ein enormer Anstieg der Arbeitslosigkeit oder generell ein Beschäftigungseinbruch könnten den Zugriff auf den Fonds rechtfertigen. In diesen Fonds sollen alle Länder einzahlen, um in Krisenzeiten finanzielle Unterstützung erhalten zu können. Die Beiträge sollen sich dabei an der Wirtschaftsleistung eines Landes orientieren. Leistungen, die aus dem Fonds bezogen werden, müssen nicht direkt zurückgezahlt werden. Eine Inanspruchnahme führt aber zu höheren Beiträgen in der Zukunft. Dieser Vorschlag kann daher auch als Versicherungslösung bezeichnet werden. Teilnehmen dürften Länder, die sich sowohl an die Fiskalregeln als auch die Vorgaben des Europäischen Semesters halten.

Bei der Bewertung eines solchen Systems regelbasierter Fiskaltransfers, bei dem erhaltene Leistungen nicht direkt zurückgezahlt werden müssen, sondern zunächst nur zu höheren zukünftigen Beiträgen führen, lässt das Gesamtbild unter den teilnehmenden Ökonomen eine Tendenz für eine solche Versicherungslösung erkennen. 41% der Teilnehmer befürworteten diese Versicherungslösung (vgl. Abb. 4). Mit 31% lehnte allerdings auch eine große Zahl an Ökonomen dieses Konzept ab. 22% der teilnehmenden Ökonomen antworteten mit »Teils-teils«.

Abb. 4

Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung I

Stimmen Sie einem System regelbasierter Fiskaltransfers zu, wenn erhaltene Leistungen nicht direkt zurückgezahlt werden müssen, sondern lediglich zu höheren Beiträgen in der Zukunft führen (Versicherungslösung)?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

Fünf weitere Vorschläge werden von den Ökonomen in ihrem Reformpaket genannt: Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion, Überarbeitung des Maastricht-Defizitkriteriums und Definition einer neuen Ausgabenregel, Schaffung einer Grundlage für eine geordnete Schuldenrestrukturierung der Länder, Einführung eines neuen Euro-Anlageprodukts als Alternative zu Staatsanleihen sowie eine institutionelle Reform bezüglich der Anbindung des Präsidenten der Eurogruppe an die Kommission (vgl. Benassy-Quere et al. 2018).

EIN REFORMVORSCHLAG VON OLAF SCHOLZ

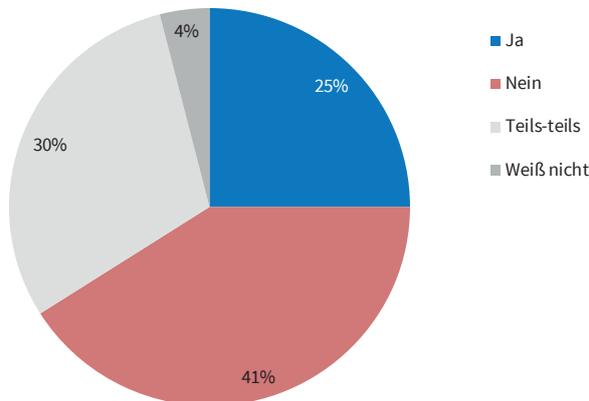
Neben dem Vorschlag der französischen und deutschen Ökonomen wurden auch andere Konzepte in den öffentlichen Diskurs eingebracht. So brachte im Juni dieses Jahres Bundesfinanzminister Olaf Scholz gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Bruno Le Maire eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung ins Gespräch. Die Pläne werden gegenwärtig vom Bundesfinanzministerium konkretisiert: Im Kern soll es sich hierbei ebenfalls um einen Fonds handeln, den *European Unemployment Stabilization Fund* (EUSF), in den alle Länder einzahlen, um in Krisenzeiten finanzielle Unterstützung für die eigene, nationale Arbeitslosenversicherung erhalten zu können, unter anderem deshalb, um Zahlungsschwierigkeiten oder gar Insolvenzen zu verhindern, welche dann einen Dominoeffekt nach sich ziehen könnten. Auch die Solidarität innerhalb der EU sollte bestenfalls durch eine solche Rückversicherung gestärkt werden (vgl. Greive und Hildebrand 2018). Dass die nationale Arbeitslosenversicherung dafür funktionieren muss und auch das jeweilige Arbeitsrecht Mindeststandards aufweist, soll durch Auflagen im Vorschlag gewährleistet werden (vgl. Berschens und Sigmund 2018). Die Beiträge dürften sich mutmaßlich anteilig an der Wirtschaftsleistung eines Landes bemessen. Im Unterschied zu dem Vorschlag der französischen und deutschen Ökonomen sollen bei dem Ansatz von Scholz die erhaltenen Leistungen aber später – Scholz denkt an einen Zeitraum von fünf Jahren – wieder zurückgezahlt werden. Im Kern kann dieser Vorschlag damit auch als Kreditlösung bezeichnet werden.

Unerprobt in der Praxis ist die Idee einer Arbeitslosen-Rückversicherung nicht. In den USA zum Beispiel gibt es einen solchen Fonds zusätzlich zu den verschiedenen Versicherungssystemen auf Bundesstaatenebene (vgl. Berschens und Sigmund 2018).

Abb. 5

Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung II

Stimmen Sie einem System regelbasierter Fiskaltransfers zu, wenn erhaltene Leistungen komplett zurückgezahlt werden müssen (Kreditlösung)?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

Befragt zu ihrer Bewertung eines solchen Systems regelbasierter Fiskaltransfers, bei dem erhaltene Leistungen komplett zurückgezahlt werden müssen, zeigte sich allerdings, dass die teilnehmenden Ökonomen eine Kreditlösung bei der Implementierung einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung ablehnen würden. 41% waren von einem entsprechenden Vorschlag nicht überzeugt (vgl. Abb. 5). Lediglich 25% der Teilnehmer stimmten einem solchen Ansatz zu.

Auch die deutsche Öffentlichkeit scheint von der Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung zunächst einmal nicht überzeugt zu sein. In einer Studie des Forschungsnetzwerks EconPol Europe sprachen sich 57% gegen und nur 18% der befragten Bürger für solch eine Versicherung aus (vgl. Dolls und Wehrhofer 2018). Zu diesen Zahlen sagte im Umfeld der Studienveröffentlichung der Studienautor Mathias Dolls: »Die hohe Ablehnungsquote der europäischen Arbeitslosenversicherung beruht auf Sorgen vor dauerhaften Zahlungen zwischen den

glauben, dass Rückzahlungsverpflichtungen im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung politisch auch tatsächlich durchgesetzt werden würden. Eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen verneinte dies (vgl. Abb. 6). So dachten über 73% der Teilnehmer nicht, dass eine Verpflichtung auf Rückzahlung der erhaltenen Leistungen auch realisiert werden könnte. Lediglich 7% der Teilnehmer dachten, dass diese durchgesetzt werden kann.

FEHLANREIZE BEI EINER GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

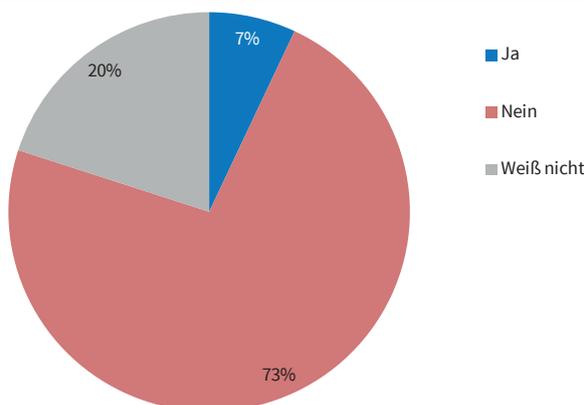
Vielfach wurde im Hinblick auf eine mögliche gemeinsame europäische Fiskalkapazität, beispielsweise in Form einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung, die Befürchtung geäußert, dass neue fiskalische Transfers zwischen den Ländern zu Fehlanreizen führen könnten – insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik in den

Mitgliedstaaten. Im Falle einer europäischen Arbeitslosenversicherung könnte es beispielsweise zu einem Unterlassen von Strukturreformen oder einer Verdrängung von nationalen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose kommen. Auch eine große Mehrheit der Teilnehmer des Ökonomenpanels teilte diese Befürchtungen (60%, vgl. Abb. 7). Nur 12% der Teilnehmer gingen nicht davon aus, dass es im Falle der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – zu Fehlanreizen

Abb. 6

Realisierung von Rückzahlungsverpflichtungen

Denken Sie, dass Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Kredite aus einer europäischen Arbeitslosenversicherung politisch auch tatsächlich durchgesetzt werden würden?



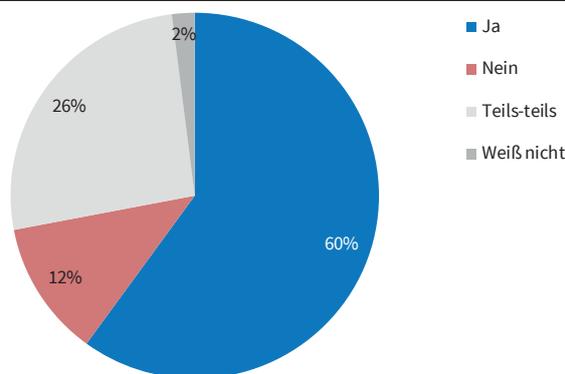
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

Abb. 7

Fehlanreize durch europäische Arbeitslosenversicherung

Befürchten Sie, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – bei einzelnen Mitgliedstaaten zu Fehlanreizen für die Wirtschaftspolitik führen kann?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

kommen könnte, während 26% der Teilnehmer mit »Teils-teils« antworteten.

Generell will der Vorschlag von Olaf Scholz und seinem französischen Kollegen möglichen Fehlanreizen und Reformunterlassungen vorbeugen. Die Mindeststandards, um sich überhaupt am EUSF beteiligen zu können, sowie der Rückzahlungszeitraum von fünf Jahren zählen zu den Vorbeugungsmaßnahmen. Um der Rückzahlungsverpflichtung mehr Gewicht zu verleihen, könnten darüber hinaus Beitragserhöhungen für Länder durchgesetzt werden, die ihren Kredit nicht spätestens nach fünf Jahren zurückzahlen (vgl. Greive und Hildebrand 2018).

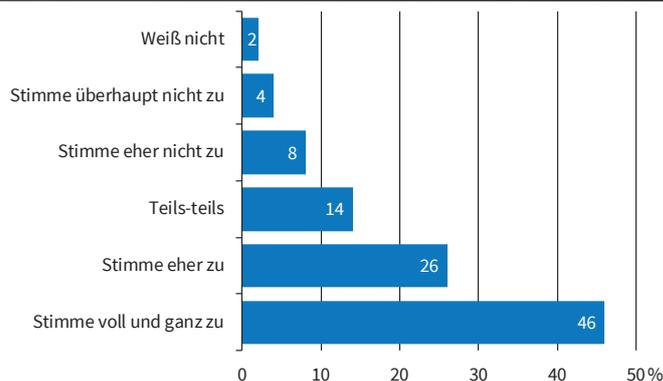
Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat bereits im Jahr 2016 ein Gutachten zur europäischen Arbeitslosenversicherung erstellt und sich dabei recht kritisch über die Schaffung eines solchen Mechanismus geäußert. So heißt es in der Studie, dass »die schwierige wirtschaftliche Lage einiger Eurostaaten aus strukturellen Fehlentwicklungen resultiert, welche durch finan-

Abb. 8

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Aussage: »Die schwierige wirtschaftliche Lage einiger Eurostaaten resultiert aus strukturellen Fehlentwicklungen, welche durch finanzielle Transfers nicht gelöst werden.«

Inwieweit stimmen Sie dieser Aussage im Kontext einer europäischen Arbeitslosenversicherung zu?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2018.

© ifo Institut

zielle Transfers nicht gelöst werden.« Befragt dazu, was sie von dieser Aussage halten, stimmte ein Großteil der Teilnehmer des Ökonomenpanels (72%) dieser Aussage grundsätzlich zu, 46% stimmten der Aussage sogar »voll und ganz« zu (vgl. Abb. 8). Nur 12% fanden die Aussage »eher nicht« bzw. »überhaupt nicht« zutreffend, während 14% der Teilnehmer keine eindeutige Zustimmung oder Ablehnung signalisierten.

Der Wissenschaftliche Beirat steht neuen Bestrebungen in Richtung Transferrunion unter anderem auch

deshalb kritisch gegenüber, weil die Erfahrungen mit der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus ihrer Sicht zu mehr Realismus und nicht zu noch mehr Gestaltungsfreiheit auf europäischer Ebene anregen sollten (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2016).

LITERATUR

Benassy-Quere, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J.-P. Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Veron, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«, CEPR Policy Insight No. 91.

Berschens, R. und T. Sigmund (2018), »Brauchen wir eine europäische Arbeitslosenversicherung? Ein Pro und Contra«, *Handelsblatt*, 17. Oktober, verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/scholz-vorstoss-brauchen-wir-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung-ein-pro-und-contra/23196486.html?ticket=ST-378664-aeJRewt-PahaMSPLGEI7A-ap5>, aufgerufen am 18. Dezember 2018.

ifo Institut (2018), »Deutsche sehen europäische Arbeitslosenversicherung kritisch«, Pressemitteilung, 5. Juli, verfügbar unter https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2018/Q3/press_20180705_EconPol-Arbeitslosenversicherung.html, aufgerufen am 18. Dezember 2018.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2018), »Deutsch-französisches Reformkonzept für die Europäische Währungsunion: Marktdisziplin und Risikoteilung unter einem Hut«, Pressemitteilung, 17. Januar, verfügbar unter https://www.diw.de/de/diw_01.c.575356.de/themen_nachrichten/deutsch_franzoesisches_reformkonzept_fuer_die_europaeische_waehrungsunion_marktdisziplin_und_risikoteilung_unter_einem_hut.html, aufgerufen am 19. Dezember 2018.

Dolls, M. (2018), *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_Re-Insurance_2018_ENG.pdf, aufgerufen am 19. Dezember 2018.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann und A. Peichl (2018), »An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using microdata«, *International Tax and Public Finance* 25(1), 273–309.

Dolls, M. und N. Wehrhofer (2018), »Attitudes towards euro area reforms: Evidence from a randomized survey experiment«, EconPol Working Paper 11.

Greive, M. und J. Hildebrand (2018), »Das sind die Details zu Scholz' Plänen für eine europäische Arbeitslosenversicherung«, *Handelsblatt*, 16. Oktober, verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertrauliches-papier-das-sind-die-details-zu-scholz-plaenen-fuer-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung/23192280.html>, aufgerufen am 18. Dezember 2018.

Mühlauer, A. (2018), »Staats- und Regierungschefs wollen Reformpaket«, *Süddeutsche Zeitung*, 14. Dezember, verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eurozonenbudget-reformpaket-1.4253402>, aufgerufen am 19. Dezember 2018.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), *Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, November 2016.

Wolf, D. (2013), »Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)«, in: M. Große Hüttmann und H.-G. Wehling (Hrsg.), *Das Europalexikon*, 2. aktual. Auflage, Dietz, Bonn, verfügbar unter <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176927/europaeischer-stabilitaetsmechanismus-esm>, aufgerufen am 19. Dezember 2018.

Katrin Demmelhuber und Johanna Garnitz

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2019

Das ifo Institut erwartet für 2019 eine Abkühlung der Konjunktur. Der ifo Winterprognose zufolge dürfte der Anstieg des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Deutschland 2019 auf 1,1% zurückgehen, nach 1,5% 2018. Neben Problemen in der Automobilindustrie werden auch die ausländischen Absatzmärkte, die erheblichen konjunkturellen Risiken ausgesetzt sind, an Schwung verlieren. Insgesamt dürfte die Überauslastung der deutschen Wirtschaft abnehmen und sich der Beschäftigungsanstieg verlangsamen. Sinkende Exporterwartungen und ein rückläufiges Exportklima deuten darauf hin, dass sich die Konjunktur in den Auslandsmärkten – vor allem im Vergleich zum Boomjahr 2017 – deutlich abschwächt. Hinweise darauf, dass sich der von den USA ausgehende Handelskonflikt negativ auf die deutschen Exporte auswirkt, gibt es allerdings bislang nicht, da für die derzeitige Exportschwäche vorwiegend die europäischen Absatzmärkte verantwortlich sind. Auf eine schwache Inlandsnachfrage, insbesondere seitens der privaten Haushalte, weisen die seit dem Frühjahr 2018 tendenziell rückläufigen Einzelhandelsumsätze und Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen hin. Der Einbruch bei den Konsumausgaben der privaten Haushalte im dritten Quartal 2018 überraschte dennoch, zumal die Erwerbstätigkeit sowie die Arbeits- und Transfereinkommen weiterhin kräftig expandierten.

Von welchem Konjunkturszenario die Unternehmen für 2019 ausgehen und wie ihre Investitions- und Beschäftigungspläne für das neue Jahr aussehen, beantworteten 680 Manager aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen in der ifo Managerbefragung. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt der Umfrage waren die potenziellen Risiken für die Konjunktur in Deutschland. Zudem äußerten sich die Unternehmen dazu, welche Themen aus ihrer Sicht von der Bundesregierung anzugehen seien. Außerdem bewerteten die Manager die Sinnhaftigkeit diverser Vor-

schläge zur Vertiefung der europäischen Integration. Die Umfrage wurde im Auftrag der *WirtschaftsWoche* im Dezember 2018 durchgeführt. Der vorliegende Artikel stellt einige ausgewählte Ergebnisse vor.¹

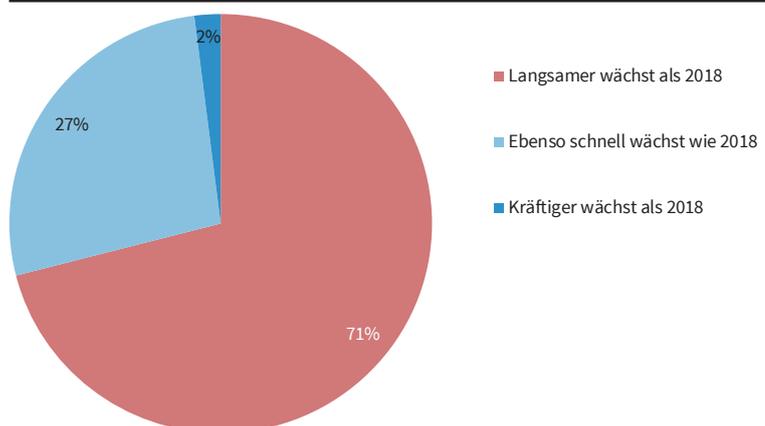
FÜR 2019 WIRD EIN ETWAS LANGSAMERES WACHSTUM ERWARTET

Befragt nach der Entwicklung der deutschen Wirtschaftsleistung 2019 im Vergleich zu 2018 geht die Mehrheit der befragten Manager (71%) von einem verlangsamteten Wachstum aus. Noch 27% erwarten einen konstanten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts, nur 2% dagegen einen kräftigeren Aufschwung als 2018 (vgl. Abb. 1). Im Vergleich zu den Ergebnissen der Vorjahresbefragung wurden hierzu deutlich häufiger pessimistische Aussagen getroffen. Unter den vier Wirtschaftsbereichen erwarten vor allem Industrie- und Handelsunternehmen eine niedrigere Wachstumsrate, auch im Baugewerbe gibt es mehr negative Antworten als im Dienstleistungsbereich. In letzterem erwarten mehr als ein Drittel der Manager für 2019 eine ähnliche Wachstumsrate der deutschen Wirtschaft wie 2018.

¹ Detaillierte Ergebnisse, u.a. aufgliedert nach Wirtschaftszweigen und Größenklassen, finden sich auch der Website des ifo Instituts unter www.ifo.de/managerbefragung. Die *WirtschaftsWoche* berichtete in der Ausgabe Nr. 53/2018 auf den Seiten 40 bis 41 über die Umfrage.

Abb. 1

Erwartungen an das Wirtschaftswachstum im Jahr 2019
Wir gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft 2019 ...



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2018.

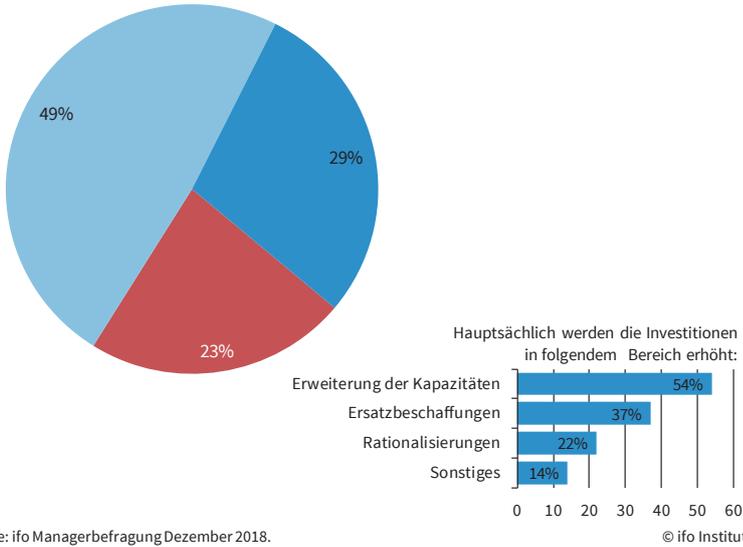
© ifo Institut

Abb. 2

Investitionspläne der Unternehmen für 2019

Wir werden investieren...

■ Weniger als 2018 ■ Ebenso viel wie 2018 ■ Mehr als 2018



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2018.

KONSTANTE INVESTITIONS- UND PERSONALPLÄNE

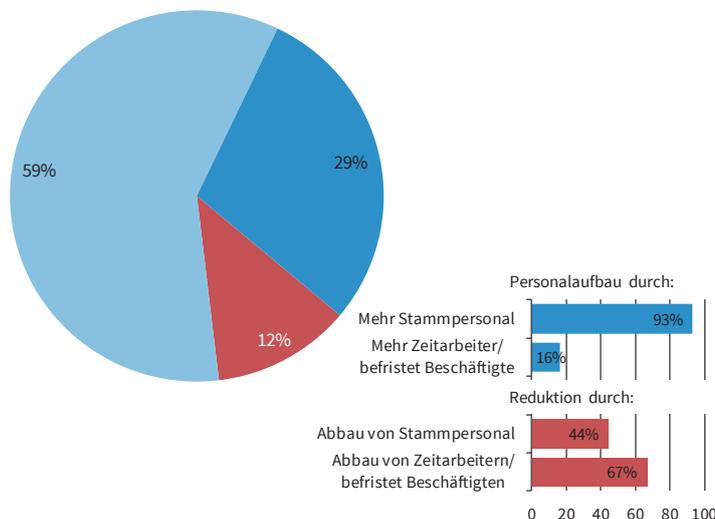
Knapp die Hälfte der Befragten (49%) beabsichtigt, das Investitionsniveau zu halten (vgl. Abb. 2). Etwa ein Drittel plant eine Ausweitung der Investitionen wie auch in den Vorjahren in erster Linie zur Erweiterung der Kapazitäten (54%). 23% der Manager haben vor, weniger zu investieren als 2018 (16% im Vorjahr). Auch die Personalplanung der Teilnehmer für 2019 bleibt über alle vier Wirtschaftsbereiche hinweg stabil bis expansiv: Noch knapp ein Drittel (29%) will die Anzahl der Mitarbeiter erhöhen, mehr als die Hälfte (59%) wollen den Personalbestand auf einem stabilen Niveau halten (vgl. Abb. 3). Nur 12% der Befragten planen eine Reduzierung der Beschäftigten, der Anteil in Industrie (16%) und Handel (18%) liegt hier allerdings über dem Durchschnitt. Hauptinstrument beim Personalaufbau ist mit Abstand die Erhöhung der Stammebelegschaft (93%). Bei der geplanten Verringerung des Personals wird hingegen vor allem auf den Abbau von Zeitarbeitern/befristet Beschäftigten gesetzt (67%). Gemäß dem Verbot von Leiharbeit im Baugewerbe laut dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz planen die Befragten aus diesem Bereich, eine Senkung der Mitarbeiterzahlen ausschließlich über den Abbau von Stammpersonal zu erreichen.

Abb. 3

Personalpläne der Unternehmen für 2019

Wir werden die Zahl unserer Mitarbeiter...

■ Verringern ■ Stabil halten ■ Erhöhen



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2018.

© ifo Institut

HAUPTKONJUNKTUR-RISIKEN FACHKRÄFTE-MANGEL UND PROTEKTIONISMUS

Befragt nach den größten Risiken für die deutsche Konjunktur (vgl. Abb. 4) nennen die meisten Manager – wie auch in den letzten Jahren – den zunehmenden Fachkräftemangel (70%). An zweiter und dritter Stelle folgen Sorgen vor einem global zunehmenden Protektionismus (60% aktuell, 44% 2017) sowie vor dem Wiederaufflammen der Eurokrise durch den Budgetstreit zwischen Italien und der EU-Kommission (53%). Überzogene Lohnabschlüsse befürchten dagegen weniger

Manager (33%) als noch im Vorjahr (49%). Als weiteres Risiko wird der Brexit (22%) genannt, jedoch endete die ifo-Managerbefragung, bevor die Abstimmung im britischen Parlament über das Brexit-Abkommen von Premierministerin May verschoben wurde. In der aktuellen Umfrage empfinden die Befragten einen steigenden Ölpreis als ein etwas höheres mögliches Risiko (17%) für die Konjunktur als im Vorjahr (9%). Themen wie steigende Zinsen und Inflation werden genauso wie eine Wachstumsschwäche in den Schwellenländern nur von einem kleinen Kreis der befragten Manager als eines der drei größten Risiken für die deutsche Konjunktur genannt.

Abb. 4

Konjunkturrisiken

Was sind aus Ihrer Sicht die größten Risiken für die deutsche Konjunktur?



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2018

© ifo Institut

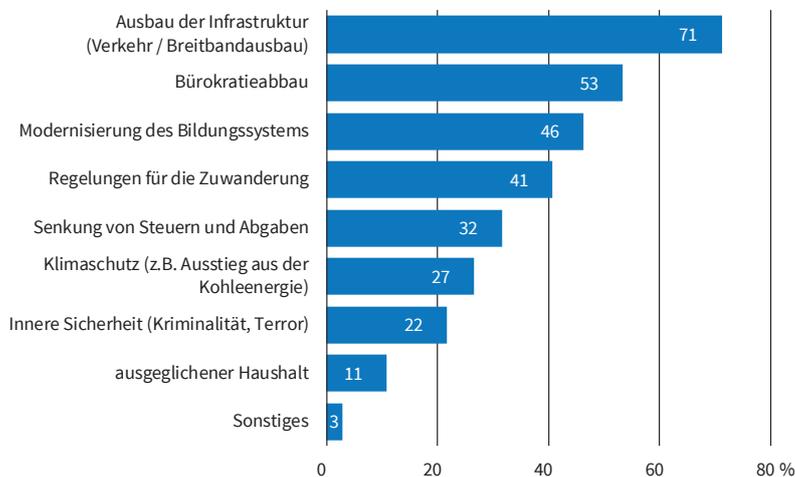
Die Einstufung der möglichen Konjunkturrisiken ist zwischen den Wirtschaftsbereichen ziemlich homogen. Lediglich beim Risiko steigender Zinsen gibt es nennenswerte Unterschiede. So bereiten diese den Befragten aus dem Baugewerbe deutlich mehr Sorgen (20%) als den Teilnehmern aus Industrie (6%), Handel oder Dienstleistungen (10 bzw. 12%).

AUSBAU DER INFRASTRUKTUR IST KLARE FORDERUNG AN DIE BUNDESREGIERUNG

Aus der Sicht der Manager ist – wie im Vorjahr – der Ausbau von Infrastruktur im Sinne von Verkehr, Digitalisierung und Breitbandausbau (71%) die wichtigste Maßnahme, die die Bundesregierung angehen sollte (vgl. Abb. 5). Mit etwas Abstand folgt an zweiter Stelle die Forderung nach Bürokratieabbau (53%) und an dritter Position die Modernisierung des Bildungssystems (46%). Letzterem Punkt messen die befragten Handelsunternehmen mit 37% einen etwas geringeren Stellenwert bei. Das Thema »Regelungen für die Zuwanderung« erhält mit 41% mehr Zustimmung als im Vorjahr (37%), wobei insbesondere Unternehmer aus dem Bau- und Handelsgewerbe hierzu Richtlinien fordern (jeweils 48%). Ein Drittel der befragten Manager wünscht sich eine Senkung von Steuern und Abgaben. Rund ein Viertel sieht den Klimaschutz (z.B. Ausstieg aus der Kohleenergie) als wichtiges Thema für die Bundesregierung. Ein Fünftel aller Befragten sorgt sich um die innere Sicherheit durch Kriminalität und Terror, wobei dieser

Abb. 5

Themen für die Bundesregierung



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2018.

© ifo Institut

Punkt vor allem Bau- und Handelsunternehmen am Herzen liegt (jeweils 32%). Lediglich 11% aller Umfrageteilnehmer sehen einen ausgeglichenen Haushalt als wichtige Maßnahme für die Bundesregierung (14% im Vorjahr).

AUFBAU EINER EUROPÄISCHEN ARMEE ALS SINNVOLLSTES INSTRUMENT FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

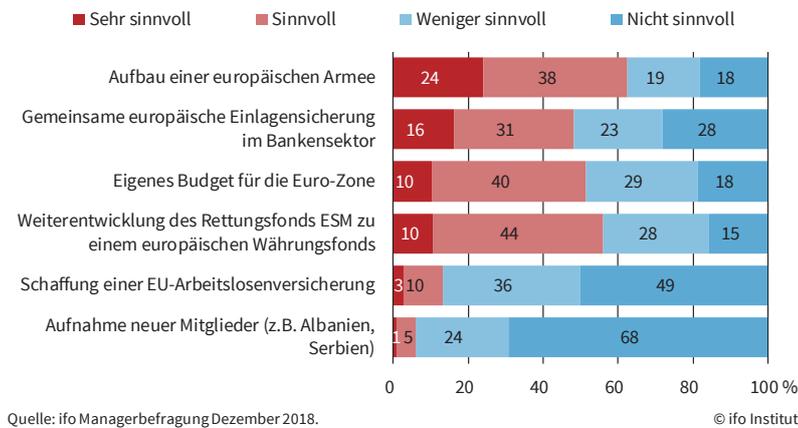
Die Manager wurden gebeten, den Sinn einiger Vorschläge zur Vertiefung der europäischen Integration zu bewerten. Sie konnten unter verschiedenen, aktuell in der Politik diskutierten Anregungen folgende Kategorien vergeben: »sehr sinnvoll«, »sinnvoll«, »weniger sinnvoll« und »nicht sinnvoll«.

Für die nächsten Aussagen werden die Kategorien »sehr sinnvoll« und »sinnvoll« sowie »weniger sinnvoll« und »nicht sinnvoll« jeweils zusammengefasst: Den Aufbau einer europäischen Armee bewerten 62% aller befragten Manager als insgesamt sinnvollstes Instrument für eine bessere Integration in Europa (vgl. Abb. 6). Die Weiterentwicklung des Rettungsfonds ESM zu einem europäischen Währungsfonds wird mit 54% aller Stimmen als zweitsinnvollste Maßnahme genannt, wenngleich nur 10% der Teilnehmer diese als sehr sinnvoll erachten. Ein eigenes Budget für die Eurozone findet die Hälfte aller Befragten empfehlenswert. Mit 47% liegt eine gemeinsame europäische Einlagensicherung im Bankensektor als adäquates Instrument nur knapp darunter. Dagegen herrscht bei

Abb. 6

Vorschläge zur Vertiefung der europäischen Integration

Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge?



den vorgeschlagenen Maßnahmen »Schaffung einer EU-Arbeitslosenversicherung« und »Aufnahme neuer Mitgliedstaaten« weitgehend Einigkeit darüber, dass beides aus Sicht der befragten Unternehmen für eine Vertiefung der europäischen Integration ungeeignete Instrumente darstellen. Die Bewertung der Sinnhaftigkeit der aufgeführten Maßnahmen ist unter allen Wirtschaftsbereichen recht homogen.

FAZIT

Ein Großteil der befragten Manager geht für 2019 von einem langsameren Wachstum der deutschen Wirtschaft als 2018 aus. Das deckt sich mit der Prognose des ifo Instituts, wonach für 2019 eine etwas niedrigere Expansionsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,1% erwartet wird als 2018 (1,5%). Sowohl Investitions- als auch Beschäftigungsaufbaupläne stel-

len sich weniger expansiv dar als in der Vorjahresumfrage. Die Mehrheit der Teilnehmer gibt aber im Vergleich zu 2018 konstante Investitions- und Personalpläne an. Insgesamt dürfte sich der Beschäftigungsaufbau verlangsamen. Der zunehmende Fachkräftemangel wird zu einem immer größeren Risiko für die deutsche Konjunktur, aber auch der global zunehmende Protektionismus. Vor dem Hintergrund des Budgetstreits zwischen Italien und der EU-Kommission fürchten wieder mehr Manager ein Wiederaufflammen der Eurokrise. Das wichtigste Thema für die

Bundesregierung ist laut den Angaben der befragten Unternehmen weiterhin der Infrastrukturausbau. Aber auch der Bürokratieabbau sowie die Modernisierung des Bildungssystems werden wie schon im Vorjahr als wesentliche Punkte angesehen. Als insgesamt sinnvollstes Instrument für eine Vertiefung der europäischen Integration sehen die Umfrageteilnehmer den Aufbau einer europäischen Armee. Auch die Weiterentwicklung des Rettungsfonds ESM zu einem europäischen Währungsfonds schätzen sie als eine adäquate Maßnahme für die bessere Integration in Europa ein.

LITERATUR

Wollmershäuser, T., M. Götttert, C. Grimme, K. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, W. Nierhaus, A-C. Rathje, M. Reif, R. Šauer, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2018), »ifo Konjunkturprognose Winter 2018: Deutsche Konjunktur kühlt sich ab«, *ifo Schnelldienst* 71(24), 28–82.

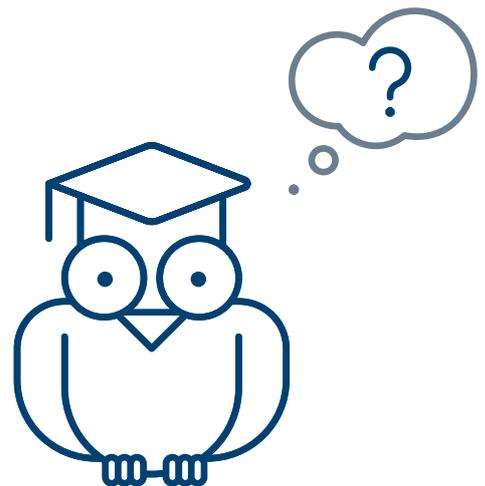
ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA DES NÄCHSTEN SCHNELLDIENSTS:

SD 03/2019 erscheint am 7. Februar 2019

Kooperation von Bund und Ländern
in der Bildungspolitik:
Bildungsföderalismus in der Kritik





CESifo Forum 4/2018



ifo Forschungsbericht 97

Chinese Foreign Direct Investment in the EU

Die aktuelle Ausgabe des CESifo Forum befasst sich mit chinesischen Direktinvestitionen in der Europäischen Union. Die Artikel diskutieren die Entwicklung seit der Jahrtausendwende.

Inwiefern unterscheiden sich chinesische Direktinvestitionen von denen anderer Länder, und vor welchen Herausforderungen steht die EU?

Ein "Garantieeinkommen für Alle"

Im internationalen Vergleich gilt das deutsche Transfersystem als besonders komplex. Grund für diese Unübersichtlichkeit ist das Zusammenspiel von Transferleistungen mit teilweise unterschiedlichen Verteilungsabsichten und Anreizzielen.

Der aktuelle ifo Forschungsbericht untersucht verschiedene Reformvorschläge, die auf eine Neuregelung der Transferleistungen abzielen. Wie kann ein „Garantieeinkommen für Alle“ ohne bedingungsloses Grundeinkommen erreicht werden? Und wie kostspielig wäre die Umsetzung einer solchen Reform?