ifo SCHNELLDIENST

6
2019

21. März 2019
72. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zeitreihenanalyse zu den Target-Forderungen:
Mögliche Zusammenhänge mit der expansiven Geldpolitik der EZB
Nicole Storp und Tobias Kordsmeyer

DATEN UND PROGNOSEN

Deutsche Elektroindustrie:
Zwischen gedämpfter Konjunktur und neuen digitalen Geschäftsmodellen
Andreas Gontermann und Jochen Schäfer

Ökonomenpanel:
Wie bewerten Ökonomen die Empfehlungen der Kohlekommission?
Johannes Blum, Philip Kapitzke und Niklas Potrafke

Deutsche Industrie:
Anhaltende Investitionsbereitschaft
Annette Weichselberger

ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2019:
Deutsche Wirtschaft im Abschwung
Timo Wollmershäuser

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?

Philip Jung und Moritz Kuhn, Anke Hassel, Robert Habeck, Matthias Knuth, Alexander Spermann, Hans Peter Grüner, Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

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

ifo
SCHNELLDIENST 6/2019

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig? 3

Gegenwärtig werden viele Vorschläge diskutiert, das Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«) zu reformieren: Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I könnte verlängert werden, man könnte die Zuverdienstmöglichkeiten ausweiten oder Hartz IV sogar komplett durch ein Bürgergeld ersetzen. Wie sind diese Vorschläge zu bewerten?

Philip Jung, TU Dortmund, und *Moritz Kuhn*, Universität Bonn, halten eine einfache Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, wie u.a. von der SPD vorgeschlagen, für ungeeignet. Diese Maßnahme führe zu mehr Entlassungen und weniger Neueinstellungen und in der Folge zu einer höheren durchschnittlichen Belastung aller Arbeitnehmer durch Sozialabgaben. Damit begünstige man ältere Arbeitnehmer mit relativ stabilen Jobs zulasten von jüngeren Arbeitnehmern und von Arbeitnehmern mit instabileren Arbeitsverhältnissen.

Anke Hassel, WSI – Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut, regt an, 15 Jahre nach der größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegszeit, die Arbeitsmarktpolitik neu zu justieren. Sie verweist auf eine neue Studie, die zeigt, dass die Hartz-Reform zwar die Dauer von Arbeitslosigkeit, nicht aber den Umfang, reduziert habe. Die Pläne, die derzeit auf dem Tisch liegen, könnten dabei helfen, die Beschäftigten stärker an der positiven Wirtschaftsentwicklung zu beteiligen und würden den heutigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen.

Robert Habeck, Bündnis90/Die Grünen, plädiert dafür, bei den veränderten Rahmenbedingungen anzusetzen. Anders als bei der Einführung von Hartz IV sei nicht mehr die Massenarbeitslosigkeit, sondern der Fachkräftemangel das Problem. Heute sei die Herausforderung nicht mehr der Stillstand, sondern der Wandel, die wichtigste politische Aufgabe nicht mehr die Haushaltskonsolidierung, sondern der gesellschaftliche Zusammenhalt. Kern einer funktionierenden Sozialgemeinschaft sei, dass der lebensnotwendige Bedarf abgesichert sei und niemand in Gefahr gerate, an den Rand der Gesellschaft zu rutschen. Um das zu erfüllen, brauche es ein neues staatliches Garantiesystem, das zur Arbeit anreizt und den Niedriglohnsektor eindämmt.

Matthias Knuth, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, hält die Vorschläge der SPD für »durchaus diskussionswürdige Denkanstöße, aber nicht für eine Blaupause« für eine praktikable »Reform der Reform«. Man sollte die Arbeitslosenversicherung nicht zugunsten der Insider im System verändern, indem man die Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes verlängere. Die Schonung von Vermögen und der Erhalt des Wohnstandards in einer Eingangsphase der Grundsicherung für alle, deren ALG-Anspruch ausgelaufen sei, wäre ein Ansatz, der aber auf ein Jahr begrenzt werden sollte.

Alexander Spermann, FOM Hochschule für Erwerbstätige in Köln, fordert »mutige und langfristige Experimente, nicht nur Mikrosimulationen«, die in der Regel allen Reformvorschlägen zugrunde liegen. Diese seien mit Vorsicht zu genießen. Die vorgelegten Zahlen erweckten den Eindruck, man könne Verhalten von Menschen exakt berechnen. Die Realität habe aber noch deutlich mehr Variablen als die im Modell berücksichtigten. Tatsächlich könnten Elemente eines bedingungslosen Grundeinkommens langfristig zu geringen fiskalischen Kosten getestet werden.

Hans Peter Grüner, Universität Mannheim, diskutiert die wirtschaftliche Interessenlage – sowohl von Seiten der Gewerkschaften als auch von Seiten der Arbeitgeberverbände – hinter dem fortdauernden Streit um die Hartz-Gesetzgebung und zeigt, dass eine Weiterentwicklung der Reform politisch wohl eher tragfähig ist, wenn die Reformgewinne breiter verteilt werden.

Maximilian Blömer, Clemens Fuest und *Andreas Peichl*, ifo Institut, stellen einen ifo-Reformvorschlag vor. Dieser konzentriert sich darauf, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Ziel des Vorschlages ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Zum anderen vergleichen sie den ifo-Vorschlag mit anderen aktuell diskutierten Reformkonzepten.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zeitreihenanalyse zu den Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank und mögliche Zusammenhänge mit der expansiven Geldpolitik der EZB 26
Nicole Storp und Tobias Kordsmeyer

Nicole Storp und *Tobias Kordsmeyer,* Universität Göttingen, beschäftigen sich mit der dynamischen Entwicklung von Target-Salden der Deutschen Bundesbank. Im Zeitraum vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2018 stellen die Autoren drei starke Anstiege in den Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank fest. Ihre Analyse zeigt, dass vermutlich die Turbulenzen auf dem europäischen Interbankenmarkt den ersten Anstieg verursacht haben, während die zwei weiterfolgenden Steigerungen durch die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank mitbegründet wurden.

DATEN UND PROGNOSEN

Deutsche Elektroindustrie: Zwischen gedämpfter Konjunktur und neuen digitalen Geschäftsmodellen 29
Andreas Gontermann und Jochen Schäfer

Die deutsche Elektroindustrie ist auch 2018 weiter gewachsen. Zwar waren die Steigerungsraten nicht mehr so hoch wie im Jahr zuvor. Dennoch erreichte die Branche sowohl beim Umsatz als auch beim Export neue Höchstwerte. Zudem stellten die Unternehmen mehr Personal ein. Im laufenden Jahr dürften die Zuwächse vor dem Hintergrund zunehmender Konjunkturrisiken allerdings moderater ausfallen als zuletzt. Nach der Einschätzung von *Andreas Gontermann* und *Jochen Schäfer,* ZVEI, sollte die Branche längerfristig allerdings erheblich von der voranschreitenden Digitalisierung der Wirtschaft profitieren.

Der Kohleausstieg bis 2038 – wie bewerten Ökonomen die Empfehlungen der Kohlekommission? 34
Johannes Blum, Philip Kapitzke und Niklas Potrafke

Das 22. Ökonomenpanel vom ifo Institut und der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* widmet sich dem Thema Kohleausstieg. In der Februar-Umfrage wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten befragt, wie sie die Vorschläge der sogenannten Kohlekommission zum Kohleausstieg Deutschlands bewerten – vor allem im Hinblick auf die ökonomischen Konsequenzen. Die befragten Wirtschaftswissenschaftler sehen den Kohleausstieg zum großen Teil skeptisch, wenn er auch von einigen Ökonomen als unumgänglich bezeichnet wird.

Deutsche Industrie: Anhaltende Investitionsbereitschaft 40
Annette Weichselberger

Nach den aktuellen Ergebnissen der ifo Investitionsumfrage wollen die Unternehmen des deutschen Verarbeitenden Gewerbes 2019 ihre Investitionen in neue Maschinen und Bauten um nominal knapp 11% erhöhen. Für das Jahr 2018 ergaben die Meldungen der Befragungsteilnehmer einen Anstieg von knapp 7%. Damit blieb die Investitionsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe 2018 hinter der ursprünglichen Planung zurück. Erweiterungsinvestitionen und Investitionen in Ersatzbeschaffungen dominieren 2018 und 2019. In diesem Jahr sind je knapp ein Drittel der Sachanlageinvestitionen den beiden Investitionsmotiven zuzuordnen. Rationalisierungsmaßnahmen spielen mit einem Anteil von rund einem Neuntel im Vergleich zu den 1990er Jahren nur noch eine untergeordnete Rolle.

ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2019: Deutsche Wirtschaft im Abschwung 45
Timo Wollmershäuser

Der langjährige Aufschwung der deutschen Wirtschaft ging im letzten Jahr zu Ende. In diesem Jahr dürfte sich das Wirtschaftswachstum in Deutschland mit 0,6% im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbieren. Im kommenden Jahr dürfte sich der Anstieg der Wirtschaftsleistung wieder auf 1,8% erhöhen; kalenderbereinigt ergibt sich wegen der höheren Zahl von Arbeitstagen jedoch nur ein Zuwachs von 1,4%. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wird damit im Prognosezeitraum weiter abnehmen und ihren langfristigen Durchschnitt erreichen. Damit befindet sich die deutsche Wirtschaft im Abschwung.

Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?

Hartz IV ist reformbedürftig. Zentrale Kritikpunkte sind die Sanktionsmechanismen, die nicht genügende Existenzsicherung und die hohe Anrechnung des Hinzuverdienstes. Gegenwärtig gibt es viele verschiedene Reformvorschläge, die von größeren Zuverdienstmöglichkeiten bis zur völligen Streichung und Ersetzung durch ein Bürgergeld reichen. Genügen minimale Verbesserungen im Rahmen des Hartz-IV-Systems, oder sollte »Hartz IV« sogar abgeschafft werden?

Philip Jung und Moritz Kuhn***

Die Arbeitslosenversicherung: Ein Blick zurück und nach vorne

Die Arbeitslosenversicherung ist eine zentrale Institution des Sozialstaates. Sie ersetzt die Absicherung durch die Familie durch ein staatliches Versicherungssystem, das dem Einzelnen Schutz gegen vorübergehende Einkommensausfälle bietet. Wie bei jeder Versicherung so gilt auch bei der Arbeitslosenversicherung, dass eine Absicherung des »Versicherungsfalls« dazu führt, dass sich die Anreize ändern, den »Versicherungsfall« zu vermeiden. Übertragen auf den Fall der Arbeitslosenversicherung bedeutet dies, dass sich für Arbeitslose die Anreize ändern, Arbeit zu suchen, und für Firmen, neue Stellen zu schaffen oder Entlassungen durchzuführen. Die Anreize durch die Arbeitslosenversicherung verändern sich dabei nicht nur für die aktuell Arbeitssuchenden, sondern auch für die Beschäftigten und Arbeitgeber, also denjenigen, bei denen der »Versicherungsfall« derzeit noch nicht eingetreten ist, wenn sie z.B. über drohende Entlassungen und möglichen Lohnverzicht verhandeln müssen. Gesamtwirtschaftlich spiegeln sich veränderte Anreize in Veränderungen der Arbeitslosenquoten und damit in den gesellschaftlichen Finanzierungskosten des Systems wider. Die Regierung muss daher bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems die Anreizeffekte und deren fiskalischen Folgen gegen den gewährten Versicherungsschutz abwägen. Die Hartz-Reformen der Jahren 2003 bis 2005 durch die Regierung Schröder haben die Abwägung in diesem Zielkonflikt am Arbeitsmarkt grundlegend neu austariert.

Es besteht weitgehender Konsens, dass sich die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems durch die Hartz-Reformen zu Gunsten der Anreizwirkung und zu Lasten des Versicherungsmotivs verschoben hat. Der Leitsatz der Reform des »Forderns und Förderns« spiegelt dies wider. Aktuell wird darüber diskutiert, eine Neuadjustierung des Systems vorzunehmen, die insbesondere für ältere und langjährig Beschäftigte die Abwägung zwischen Anreizen und Versicherung wieder zu Gunsten von mehr Versicherung verschieben soll. Eine solche Verschiebung hin zu mehr Versicherung ist kein arbeitsmarktpolitisches Neuland, sondern war bereits Teil der Reformen der Regierung Kohl in den 1980er Jahren. Während unter Helmut Schmidt noch zwölf Monate Arbeitslosengeld gezahlt wurde, weitete die Regierung Kohl die Bezugsdauer für ältere und langjährig Beschäftigte auf bis zu 30 Monate aus. Die Begründung für die damalige Neuausrichtung könnte der aktuellen Debatte entnommen sein: *»Zukünftig sollte die Dauer der vor Beginn der Arbeitslosigkeit zurückgelegten beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten die Dauer des Versicherungsanspruchs bestimmen. Damit trüge man dem Gebot der sozialen Gerechtigkeit Rechnung (...). Wer über Jahrzehnte hinweg Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt hat, darf mit Fug und Recht eine längere Unterstützung durch die Solidargemeinschaft erwarten als derjenige, der ihr vielleicht erst drei Jahre als Versicherter angehört.« so MdB Müller (CDU/CSU) am 26. Oktober 1984 im Deutschen Bundestag.*[1]

Philip Jung

Moritz Kuhn

* Prof. Dr. Philip Jung ist Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Technische Universität Dortmund.
** Prof. Dr. Moritz Kuhn ist Professor für Makroökonomik am Institut für Makroökonomik und Ökonometrie an der Universität Bonn.

[1] *Stenogr. Protokoll 10/95: 6970,* zitiert nach: Bundeszentrale der politischen Bildung, Dossier Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung, verfügbar unter: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all, aufgerufen am 6. März 2019.

Die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems wie auch des Steuersystems ist zuerst eine politische Frage. Die Wissenschaft und insbesondere die volkswirtschaftliche Forschung kann zu einer Debatte beitragen, indem sie versucht, die Kosten und Nutzen einer Umgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems abzuschätzen, um damit der Politik eine informierte Entscheidung zu ermöglichen. Die Wissenschaft kann darüber hinaus Ideengeber sein, welche Reformalternativen zur Verfügung stehen, um den Zielkonflikt in der Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems besser zu adressieren, und damit der Politik weitere Reformalternativen aufzeigen. Die Wissenschaft kann jedoch nicht der Politik eine optimale Entscheidung liefern, wie das gesellschaftliche Zusammenleben zu organisieren ist, d.h., wie viel Versicherung die Gemeinschaft dem Einzelnen bieten sollte und welche Kosten sie dafür zu tragen hat, da es sich dabei um eine Frage der sozialen Gerechtigkeit handelt. Der aktuelle Beitrag versucht daher die aktuelle Forschung hinsichtlich der Kosten von Reformen anhand der Forschung zu den Hartz-Reformen darzustellen und im Anschluss Ideen für die zukünftige Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems zu skizzieren.[2]

Während die Hartz-Reformen in insgesamt vier Reformpaketen verschiedene Aspekte deutscher Arbeitsmarktinstitutionen änderten, so steht der vierte Teil der Reformen, *Hartz IV,* im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und auch im Fokus dieses Beitrags. Das Hartz-IV-Reformpaket wurde mit den Maßnahmen aus den vorherigen Reformpaketen flankiert, die darauf abzielten, durch organisatorische Verbesserungen die Vermittlungseffizienz der Arbeitsagenturen zu verbessern und durch Deregulierung die Anreize für die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung zu verstärken.

Der Kernpunkt der Hartz-IV-Reform war die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, was praktisch auf eine Abschaffung der an den letzten Lohn gekoppelten Arbeitslosenhilfe hinauslief. Wer *vor* der Reform arbeitslos wurde, konnte nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes Arbeitslosenhilfe, die an den letzten Lohn gekoppelt war, beziehen. Wer *nach* der Reform arbeitslos wurde, erhielt nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes das sogenannte Arbeitslosengeld II, das weitestgehend der früheren Sozialhilfe entsprach und sich damit auch nicht mehr am früheren Lohn orientierte. Hinzu kam noch zeitgleich eine Kürzung bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes insbesondere für ältere und langjährig Beschäftigte. Die Reform kürzte die Versicherungsleistung durch den Staat mit dem Ziel, die Suchanreize für Arbeitslose zu verstärken. Oder in den Worten von Gerhard Schröder: *»Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abverlangen müssen.«*[3] Eine klare Verschiebung in der Austarierung des Zielkonflikts zwischen Versicherung und Anreizeffekten. Im Jahrzehnt nach der Reform sank die Arbeitslosigkeit deutlich ab.

DER BLICK ZURÜCK: DIE FOLGEN DER REFORM

Mehrere wissenschaftliche Studien haben sich seither mit der Frage des Beitrags der Reformen zum Rückgang der Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt.[4] Manche der Studien finden, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit, der durch die Hartz-IV-Reform verursacht wurde, klein war, während andere finden, dass die Hartz-IV-Reform die Triebkraft hinter dem deutschen *Arbeitsmarktwunder* war.

Auf Grundlage eines modernen Arbeitsmarktmodells untersuchen Hartung et al. (2018) die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die Arbeitslosenquote. Sie berücksichtigen dabei alle der oben angesprochenen Anreizeffekte: Anreize zur Arbeitssuche der aktuell Arbeitslosen, Anreize für Arbeitgeber, neue Stellen zu schaffen, und die Anreize der Beschäftigten, in Lohnverhandlungen mit Arbeitgebern einen Ausgleich zwischen höheren Löhnen und Arbeitsplatzsicherheit zu suchen.

Der erste Anreizeffekt der Arbeitslosenversicherung auf die Suchanreize der Arbeitslosen ist vermutlich eines der am besten erforschten Themen der Arbeitsmarktforschung, und es besteht wenig Zweifel daran, dass ein mehr an Versicherung zu längerer Arbeitslosigkeit führt. Quantitativ sind die Effekte allerdings überschaubar. Schätzungen für Deutschland (vgl. Schmieder et al. 2012) finden, dass im Durchschnitt eine Verlängerung der Bezugsdauer von zwölf auf 18 Monate zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit um rund drei Wochen führen würde. Die beiden anderen Anreizeffekte auf Arbeitgeber und Beschäftigte sind dagegen weit weniger gut erforscht. Während die Idee hinter den Effekten intuitiv ist, ist ihre Quantifizierung weitaus schwieriger. Die Idee hinter dem Anreizeffekt für Arbeitgeber ist, dass eine Senkung der Arbeitslosenunterstützung die Nachfrage nach Arbeit durch die Schaffung neuer Stellen erhöht, da Arbeitnehmer bereit sind, auch schlechter bezahlte Stellen anzunehmen, so dass die Löhne sinken und die Nachfrage nach Arbeit steigt. Der Anreizeffekt auf die Beschäftigten erscheint genauso intuitiv wie der auf die Arbeit-

[2] Unser Beitrag beruht in weiten Teilen auf dem Aufsatz »Reform der Arbeitslosenversicherung« (Jung und Kuhn (2019), der einen Überblick über die Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland liefert und diese detailliert diskutiert.

[3] Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 14. März 2003 in Berlin: »Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung«; Bulletin Nr. 21-1 vom 14. März 2003; Herausgeber: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

[4] Klinger und Rothe (2012), Krause und Uhlig (2012), Krebs und Scheffel (2013), Burda und Seele (2017), Hartung, Jung und Kuhn (2018), Hochmuth, Kohlbrecher, Merkl und Gartner (2018), Carrillo-Tudela, Launov und Robin (2018). In der aktuellen Ausgabe der *Perspektiven der Wirtschaftspolitik (Jung und Kuhn (2019)* bieten wir eine detaillierte Diskussion der wissenschaftlichen Literatur zu dem Thema an.

geber. Wenn die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sinken, werden Arbeitnehmer versuchen zu verhindern, arbeitslos zu werden. Sie sind bereit, auf Lohnzuwachs zu Gunsten von Arbeitsplatzgarantien zu verzichten. Während die Idee im Rahmen eines theoretischen Modells abstrakt erscheint, beobachten wir sie konkret in der Arbeitsmarktrealität in Form von betrieblichen Bündnissen für Arbeit.

Um die Frage nach den Folgen der Hartz-IV-Reform für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu quantifizieren, nutzen Hartung et al. (2018) einen Datensatz mit Millionen von individuellen Erwerbsverläufen der Bundesagentur für Arbeit, um damit mit Hilfe des theoretischen Modells die Größenordnung der Auswirkungen der Anreizeffekte zu bestimmen. Die Analyse zeigt, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem auf einen Anstieg der Arbeitsplatzsicherheit bzw. einen Rückgang der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, zurückzuführen ist. Dieser bisher weitestgehend unerforschte Anreizeffekt auf die Beschäftigten ist der zentrale Effekte zur Erklärung des deutschen Arbeitsmarktwunders. Die Analyse von Hartung et al. (2018) kommt zu dem Schluss, dass die Hartz-IV-Reform ursächlich für einen Rückgang der Arbeitslosenquote im Jahrzehnt nach den Reformen war und darüber hinaus auch den sehr geringen Anstieg der deutschen Arbeitslosenquote während der Finanzkrise erklären kann, während anderswo in Europa und den USA die Finanzkrise eine der größten Arbeitsmarktkrisen der letzten Jahrzehnte nach sich zog.

Legt man diese Schätzung zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen zugrunde, so sind die fiskalischen Gewinne aus der Reform groß. Allein die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sind von 56,5 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 32,8 Mrd. Euro im Jahr 2014 (ohne Berücksichtigung der Inflation) zurückgegangen. Eine direkte Konsequenz daraus war, dass seit 2005 die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 2,5% im Jahr 2019 gesenkt werden konnten. Hinzu kamen höhere Steuereinnahmen und höhere Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen der Rente und der Krankenversicherung, so dass diese Zahlen nur eine untere Grenze abschätzen.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich zwei Schlussfolgerungen für die aktuelle Diskussion zur Neujustierung der Arbeitslosenversicherung ziehen: 1.) eine Reform, die das Arbeitslosenversicherungssystem wieder zu Gunsten von mehr Versicherung verschiebt, ist aller Voraussicht nach mit einem signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Kosten verbunden. 2.) Diskussionen zu Änderungen im Arbeitslosenversicherungssystem müssen ihren engen Fokus auf die aktuell Arbeitslosen auflösen und dürfen die Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitsplatzsicherheit nicht außer Acht lassen.

DER BLICK NACH VORNE: IDEEN FÜR WEITERE REFORMEN

Die Einsicht, dass die Anreizeffekte zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit eine wichtigere Rolle für den Rückgang der Arbeitslosigkeit spielen als die Anreizeffekte auf das Suchverhalten der Arbeitslosen, hat unserer Ansicht nach wichtige Politikimplikationen. Wir wollen daher im folgenden Reformideen skizzieren, die auf die Anreize von Beschäftigten und Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung wirken. Wichtig dabei ist, dass Kompromisslösungen, die nur einen Teil der Reformidee umsetzen, u.U. keinen Erfolg versprechen, da die vorgeschlagenen Teile der Reformidee sich gegenseitig bedingen.

Die Grundidee ist die folgende: Arbeitgeber berücksichtigen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht, dass sie damit die Kosten für die Allgemeinheit durch eingesparte Transferzahlungen senken. Wie in einer Marktwirtschaft üblich, spielt bei ihrer Entscheidung für die Schaffung einer neuen Stelle nur ihr individueller erwarteter Gewinn eine Rolle. Um dies zu ändern, könnte der Staat entsprechende Subventionen einführen, die dazu führen, dass eine Schaffung neuer Stellen nicht nur den privaten Gewinn, sondern auch den gesamtgesellschaftlichen Gewinn widerspiegelt. Der zweite Teil der Idee ist, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihren individuellen Verhandlungen über Löhne und Arbeitsplatzsicherheit bzw. Entlassungen nicht berücksichtigen, dass eine Entlassung Kosten für die Sozialversicherungssysteme nach sich zieht. Während Lohnkosten von Arbeitgebern getragen werden und im Arbeitsverhältnis erwirtschaftet werden müssen, trägt die Allgemeinheit die Kosten der Arbeitslosigkeit. Um dieses Auseinanderfallen privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kosten der Arbeitslosigkeit zu adressieren, könnte der Staat entsprechende Steuern einführen, die dazu führen, dass die Kosten einer Entlassung bei der Entscheidung über die Entlassung berücksichtigt werden. Dies macht allerdings auch klar, dass sich die beiden vorgeschlagenen Instrumente gegenseitig bedingen. Werden nur die Steuern für Entlassungen eingeführt, so senkt dies den erwarteten Gewinn und die Arbeitsnachfrage sinkt. Die Subventionen für die Schaffung neuer Stellen zielen dann genau darauf ab, diesen Effekt wieder auszugleichen. Aus theoretischer Sicht wäre es daher wünschenswert, das Arbeitslosenversicherungssystem mit zwei weiteren Instrumenten zu flankieren, die dazu führen, dass Arbeitgeber und Beschäftigte die sozialen Kosten ihrer Entscheidungen internalisieren. Die Idee, dass dies durch Einstellungssubventionen und Entlassungssteuern erreicht werden kann, erscheint dabei intuitiv. Dass das Ergebnis mehr ist als Intuition, sondern auch im Rahmen eines theoretischen Modells gilt, zeigen Jung und Kuester (2015).

Für beide Instrumente gibt es in der Praxis Implementierungsversuche. So praktizieren die USA ein sogenanntes *experience rating*, bei dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung durch Firmen davon abhängen, wie viele Entlassungen Firmen in der Vergangenheit zu verantworten hatten. Die Idee ist ähnlich zur Schadenklasse bei der Autoversicherung: Wer viele »Schäden« verursacht und die Versicherung viel in Anspruch nimmt, muss auch höhere Beiträge zahlen. Einstellungssubventionen werden in Deutschland auf Fallbasis für Gruppen von Arbeitslosen im Niedriglohnbereich gewährt. Die bisher vorliegende Evidenz für diese Maßnahmen zeigt, dass sie wirken könnte. Allerdings liegt die zentrale Implementierungsschwierigkeit darin, Drehtüreffekte zu vermeiden. Dies zeigt nur wiederum, dass sich beide Instrumente gegenseitig bedingen, so dass sie nur gemeinsam implementiert werden sollten.

Die vorliegenden Forschungsergebnisse lassen daher erwarten, dass die gemeinsame Nutzung dieser beiden Instrumente substanzielle Wohlfahrtsgewinne erzeugen könnte. Insbesondere würde es der Einsatz dieser Instrumente erlauben, die Höhe der Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung zu verlängern, ohne die diskutierten negativen Folgen am Arbeitsmarkt befürchten zu müssen. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit wären internalisiert. Es gäbe außerdem die Möglichkeit, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nach Erwerbsdauer zu staffeln oder Teile der geforderten höheren Versicherungsleistung für Ältere als Wahlleistung zu gewähren. Arbeitslose könnten nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes wählen, ob sie weiterhin Zahlung aus der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen wollen oder den entsprechend verzinsten Geldbetrag zum Renteneintritt ausbezahlt bekommen. Auch diese Idee der *»Arbeitslosigkeitskonten« (unemployment accounts)* wäre geeignet, um den Zielkonflikt in der Arbeitslosenversicherung zu adressieren.

Eine einfache Verlängerung der Bezugsdauer für Ältere hingegen bewirkt unserer Ansicht nach das genaue Gegenteil dessen, was gewünscht wird. Sie führt zu mehr Entlassungen und weniger Neueinstellungen und in der Folge zu einer höheren durchschnittlichen Belastung aller Arbeitnehmer durch Sozialabgaben. Gleichzeitig ist es eine Umverteilung von jüngeren Arbeitnehmern und von Arbeitnehmern mit instabileren Arbeitsverhältnissen hin zu älteren Arbeitnehmern mit relativ stabilen Jobs, da erstgenannte die zusätzlichen Leistungen über erhöhte Sozialabgaben finanzieren müssten. Wenn diese Umverteilung politisch gewünscht ist, wäre es aus unserer Sicht jedoch sinnvoll, *zuerst* Instrumente einzuführen, die die dokumentierten negativen Anreizeffekte insbesondere auf Kündigungen, aber auch auf Neueinstellungen abfedern, um *danach* die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für die entsprechende Gruppe zu erhöhen.

LITERATUR

Burda, M. und S. Seele (2017), »Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), 179–204.

Carrillo-Tudela, C., A. Launov und J-M Robin (2018), »The Fall in German Unemployment: A Flow Analysis«, IZA Discussion Paper 11442, IZA Institute of Labor Economics, Bonn.

Hartung, B., P. Jung und M. Kuhn (2018), »What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics«, IZA Discussion Paper 12001, IZA Institute of Labor Economics, Bonn.

Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl, und H. Gartner (2018), »Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation«, Diskussionspapier.

Jung, P. und M. Kuhn (2019), »Die Reform der Arbeitslosenversicherung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, (im Erscheinen).

Klinger, S. und T. Rothe (2012), »The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-term and the Long-term Unemployed«, *Scottish Journal of Political Economy* 59, 90–114.

Krause, M. und H. Uhlig (2012), »Transitions in the German labor market: Structure and crisis«, *Journal of Monetary Economics* 59(1), 64–79.

Krebs, T. und M. Scheffel (2013), »Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany«, *IMF Economic Review* 61(4), 664–701.

Schmieder, J. F., T. von Wachter und S. Bender (2012), «The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years«, *The Quarterly Journal of Economics* 127, 701–752.

*Anke Hassel**

Kann das weg? Optionen der Reform der Grundsicherung für Langzeitarbeitslose

Anke Hassel

Knapp 15 Jahre nach ihrer Einführung gelten die Hartz-Reformen noch immer als die umstrittenste Arbeitsmarktreform der Nachkriegszeit. Tatsächlich waren die Hartz-Reformen eine radikale Abkehr von einer Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er Jahre, die davon ausging, dass Langzeitarbeitslose auf dem ersten Arbeitsmarkt keine neue Beschäftigung finden würden und hohe Arbeitslosigkeit daher mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen, Frühverrentung und langjährigem Bezug von Arbeitslosengeld beantwortet werden müsste. Die Hartz-Reformen haben diese – in der ersten Dekade nach der Wiedervereinigung durchaus notwendige – »Stilllegungspolitik« beendet.

Zunächst muss man sich noch einmal in Erinnerung rufen, was der Kern der Hartz-IV-Reform ist. Vor der Reform gab es in Deutschland drei Formen der Einkommenssicherung für Arbeitslose: eine Versicherungsleistung, die sich am letzten Gehalt orientierte (das heutige Arbeitslosengeld I) und bis zu 36 Monate ausgezahlt wurde, eine steuerfinanzierte Leistung für Langzeitarbeitslose, die auch auf das letzte Gehalt Bezug nahm, aber eine abgestufte und geringere Leistung umfasste (die Arbeitslosenhilfe) und die Grundsicherung für alle Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe (Sozialhilfe). Hartz IV hat erstens die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes drastisch verkürzt und zweitens die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt und sie in eine steuerfinanzierte Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und Erwerbsfähige (und deren Kinder) umgewandelt. Die Folgen waren insbesondere für solche Langzeitarbeitslose einschneidend, die eine langjährige gutbezahlte Beschäftigung vorweisen konnten. Ihnen droht nun nach nur einem Jahr Arbeitslosigkeit eine Transferleistung am Existenzminimum, die zudem einer sehr harten Bedürftigkeitsprüfung und Aktivierungsmaßnahmen unterliegt. Zudem werden sie in der gleichen Kategorie der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger betreut, die oftmals vielfältige Vermittlungshemmnisse und auch soziale Probleme aufweisen.

Politisch hatte die Reform hohe Kosten: Die SPD hat sich bis heute von dem Trauma Hartz IV nicht erholt und versucht aktuell durch eine weitere Reform entstandene politische Schäden wieder auszugleichen. Auch der damalige Koalitionspartner der SPD, die Grünen, schlägt weitgehende Veränderungen vor. Den damaligen Regierungsparteien wird insbesondere vorgeworfen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit langjährigen und erfolgreichen Berufskarrieren im Falle einer möglicherweise unverschuldeten Arbeitslosigkeit großen Verarmungsrisiken auszusetzen und sie zu Objekten einer Sozialbürokratie zu machen. Viele Betroffene und auch potenziell Betroffene haben sich aus diesem Grund von der Sozialdemokratie abgewandt, befürchtet die SPD heute selbst.

In der wissenschaftlichen Literatur ist der Anteil der Hartz-IV-Reform für die Erholung des Arbeitsmarktes umstritten. Während einerseits der fast unmittelbar nach der Verabschiedung der Reform einsetzende Konjunkturaufschwung und die parallel dazu erfolgten sinkenden Arbeitslosenquoten und wachsende Beschäftigtenzahlen eine kausale Wirkung der Reformen nahelegen, ist der Mechanismus dafür nicht ganz so gut zu belegen. Ein möglicher Wirkungsmechanismus ist das veränderte Suchverhalten von arbeitslosen Erwerbspersonen aufgrund der Aktivierung (vgl. Scheffel und Krebs 2013). Nach der Studie von Scheffel und Krebs haben die Hartz-IV-Reformen die strukturelle Arbeitslosigkeit um 1 bis 1 ½ Prozentpunkte gesenkt. Zusätzliche Wirkungszusammenhänge, die auch eine Rolle gespielt haben, sind die weitere Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und damit einhergehende Lohnzurückhaltung, die zu Unternehmensgewinnen und Beschäftigungseffekten geführt haben (vgl. Dustmann et al. 2014), sowie eine höhere Bereitschaft der Arbeitnehmer, für Arbeitsplatzsicherheit Lohnzurückhaltung zu akzeptieren (vgl. Hartung et al. 2018; Krebs 2018).

Eine ganz aktuelle Studie von Bradley und Krüger (2019) argumentiert nun, dass die Reform zwar die Dauer von Arbeitslosigkeit reduziert habe, nicht jedoch den Umfang, und zudem die Löhne insbesondere von Geringqualifizierten reduziert habe. Insbesondere die Kürzung der Leistung habe einen negativen Druck auf Löhne am unteren Ende der Lohnstruktur ausgeübt. In der Literatur finden sich daher einige gewichtige Argumente und Evidenz, die den Effekt der Hartz-Reformen in den Kontext der konjunkturellen Erholung stellen und die Aktivierungseffekte an sich eher verhalten beurteilen. Da die Lohnzurückhaltung weit vor der Hartz-Reform einsetzte, ist selbst dieser Effekt nur die Verstärkung eines bestehenden Trends. Allerdings reduzierte der Aktivierungs- und Sucheffekt der Reform die Löhne und damit die Lohnzurückhaltung noch weiter.

Daher gibt es Grund zu der Annahme, dass der – an sich schon eher kleine – Effekt der Hartz-IV-Reform auf die strukturelle Arbeitslosigkeit zu einem nicht unerheblichen Teil daraus resultiert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun stärker bemüht waren (und sind), Arbeitslosigkeit zu vermeiden, und dies aufgrund der konjunkturellen Lage auch möglich war. Es gibt weitere Hinweise, die diese Vermutung untermauern. Zum Beispiel ist trotz deutlich

* Prof. Dr. Anke Hassel ist Wissenschaftliche Direktorin des WSI – Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut – der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

ansteigender Zahl neuer Beschäftigungsverhältnisse der Fluktuationskoeffizient (der Anteil der begonnenen und beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse einer Periode bezogen auf den Bestand) in den letzten 15 Jahren stabil geblieben (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018, S. 139). Das zeigt, dass Unternehmen bei steigenden Einstellungen bemüht sind, Entlassungen zu vermeiden. Dies sieht man auch an den Beschäftigungsgarantien, die große Unternehmen in den letzten 20 Jahren regelmäßig abgegeben haben.

Ein zweiter Hinweis besteht darin, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich langsamer erfolgte als die Arbeitslosigkeit insgesamt. In den ersten beiden Jahren stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen auf 46% aller Arbeitslosen an und beträgt auch heute noch immer ein Drittel aller Arbeitslosen. Auch die Tatsache, dass der größte Anteil der Hartz-IV-Bezieher nicht arbeitslos ist, verweist darauf, dass die Rolle der Aktivierung sehr begrenzt ist. Von den 4,3 Mio. erwerbsfähigen Beziehern von Hartz IV sind nur 38,1% tatsächlich arbeitslos. Die restlichen haben ganz unterschiedliche Beziehungen zum Arbeitsmarkt und müssen oder können größtenteils nicht aktiviert werden (vgl. Abb. 1).

Die starke Lohnzurückhaltung und sinkende Löhne in den unteren Lohngruppen führten hingegen dazu, dass die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland über lange Jahre nicht nur unterhalb aller anderen Mitgliedsländer der Eurozone lag (vgl. Albu et al. 2018), sondern im Zeitraum zwischen 1999 und 2008 sogar negativ war (vgl. Höpner und Lutter 2018). Damit erklärt sich auch, dass Deutschland in Westeuropa das Land mit dem größten Niedriglohnsektor wurde. Im Jahr 2014 betrug der Anteil der Niedriglohnempfänger in Deutschland 23% aller Beschäftigten. Dieser Wert wird in der EU nur noch von den baltischen Staaten und Rumänien übertroffen.

Die Auswirkungen der deutschen Lohnpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung der übrigen Länder der Eurozone sind beträchtlich. Eine stärkere Lohnentwicklung in Deutschland, wie sie in den letzten Jahren bereits eingesetzt hat, ist ein Beitrag zur Auflösung der Spannungen in der Eurozone (vgl. Sinn 2014). Eine stärkere Binnennachfrage hilft zudem, den mittlerweile sehr hohen Leistungsbilanzüberschuss abzuschmelzen und die deutschen Beschäftigten an den Erfolgen der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten besser zu beteiligen. Sie könnte auch stärkere Investitionsanreize für deutsche Unternehmen in Deutschland geben, die derzeit einen großen Teil des Überschusses im Ausland investieren.

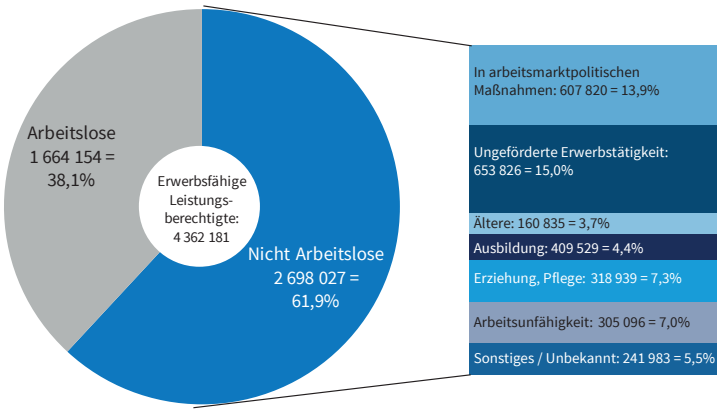
Insofern gibt es neben der Aktivierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt eine zweite wesentliche Bedeutung der Hartz-IV-Reformen für die Wirtschaftsentwicklung Deutschlands, nämlich ihr indirekter Effekt, die Lohnzurückhaltung weiter zu befeuern und damit die Spezialisierung deutscher Unternehmen auf den Export weiter zu flankieren. Diese Strategie ist jedoch seit der Finanzkrise und spätestens mit der Festlegung des Grenzwerts von 6% Leistungsbilanzüberschuss als Zeichen eines makroökonomischen Ungleichgewichts in der EU an ihre Grenze gestoßen. Es ist daher durchaus Zeit für eine Umkehr und für eine stärkere Balancierung der Wirtschaft (vgl. Hassel 2018). Hier setzt auch das Reformmodell der SPD an (SPD 2019).

Das Reformmodell der SPD hat drei wesentliche Komponenten: erstens eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und eine mögliche Qualifizierungsphase; zweitens eine Bekämpfung des Niedriglohnsektors durch höhere Mindestlöhne, eine bessere Tarifbindung und eine Unterstützung der sogenannten Aufstocker und drittens eine Besserstellung von denjenigen, die im Arbeitslosengeld-II-Bezug sind durch eine Abmilderung der Sanktionen, einen besseren Schutz des Vermögens und bessere Qualifizierungsmöglichkeiten.

Die ersten beiden Komponenten des SPD-Vorschlags zielen eindeutig darauf, die Verunsicherung langjähriger Beschäftigter wieder einzugrenzen. Sowohl die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und Anknüpfung an die Beschäftigungsdauer wie auch die Einführung eines Arbeitslosengeldes Q bis maximal 24 Monate sollen den Beschäftigten signalisieren, dass sie im Fall der Arbeitslosigkeit nicht vorschnell in den Hartz-IV-Bezug abrutschen. Gleichzeitig zielen die Stärkung des Mindestlohns und eine bessere Tarifbindung darauf ab, den Niedriglohnsektor in Deutschland einzudämmen.

Abb. 1

Arbeitslose und nicht Arbeitslose unter den erwerbsfähigen Empfängern der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), 2017



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2018), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt: Grundsicherung für Arbeitssuchende.

© ifo Institut

Für die untere Mittelschicht ist die Kombination eines ausgeprägten Niedriglohnsektors und einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose, die sich am Existenzminimum und nicht am früheren Lohn orientiert, eine toxische Mischung. Im Fall des Verlusts des Arbeitsplatzes besteht zumindest für einen Teil der Betroffenen ein Risiko, zwischen einem niedrigen Transfereinkommen oder einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor wählen zu müssen. Dies führt durchaus dazu, dass die Bereitschaft der Beschäftigten groß ist, für Arbeitsplatzsicherheit auf Einkommenssteigerungen zu verzichten und eine volkswirtschaftlich nicht sinnvolle Lohnzurückhaltung langfristig zu zementieren.

Daher ist es durchaus folgerichtig, dass die SPD an beiden Aspekten ansetzt: langjährige Beschäftigte sollen nicht mehr schnell in den Hartz-IV-Bezug kommen, und die Niedriglohnbeschäftigung soll über die Tarifbindung und höhere Mindestlöhne reduziert werden. Die Lohnentwicklung würde stabilisiert und die positiven Tarifabschlüsse der letzten Jahre verstetigt.

Was ist mit den Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System selbst? Die Administration von Langzeitarbeitslosigkeit über Bedürftigkeitsprüfungen und Sanktionen führt schnell zu bürokratischen Ungetümen und einem harschen Umgangston zwischen Kunden und Job Centern. Es werden vielfach auch Menschen unter Druck gesetzt, die weder in der Lage noch willens sind, sich aktivieren zu lassen, weil sie krank sind oder die Sprache nicht verstehen.

Es ist daher sinnvoll, die Wirkungsweise von Sanktionen auf den Prüfstand zu stellen, ohne die Sanktionen komplett abzuschaffen. Anreize für eine Arbeitsaufnahme sollten über höhere Mindestlöhne und eventuell bessere Zuverdienstregeln geschaffen werden. Da neue Beschäftigung für Langzeitarbeitslose in der Regel im Niedriglohnsektor angesiedelt ist, ist der Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, oftmals gering. Beispielrechnungen zeigen, dass in gewissen Haushaltskonstellationen die Arbeitsaufnahme wenig finanziellen Sinn macht.

Blömer et al. (2019) haben hierzu wichtige Vorschläge vorgelegt, deren Umsetzung jedoch den Kreis der anspruchsberechtigten Transferbezieher stark ausweiten würde.

15 Jahre nach der größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegszeit ist es durchaus wieder an der Zeit, die Arbeitsmarktpolitik neu zu justieren. Die Pläne, die derzeit auf dem Tisch liegen, können dabei helfen, die Beschäftigten stärker an der positiven Wirtschaftsentwicklung zu beteiligen, die Ungleichgewichte der Eurozone etwas auszubalancieren und den Umgang in der Sozialbürokratie mit Langzeitarbeitslosen etwas zu entschärfen. Das wäre eine positive Entwicklung für alle und würde den heutigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen.

LITERATUR

Albu, N., A. Herzog-Stein, U. Stein und R. Zwiener (2018), »Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2017 im europäischen Vergleich«, *IMK Report* 142, 1–23.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

Bradley, J. und A. Kügler (2019), »Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany«, *European Economic Review* 113, 108–135.

Bundesagentur für Arbeit (2018), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017*, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 65, Sondernummer 2, Nürnberg.

Dustmann, Chr., B. Fitzenberger , U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent«, *Economy Journal of Economic Perspectives* 28(1), 167–188.

Hassel, A. (2018), »Germany must abandon its record surplus and rebalance«, *Financial Times*, 25. August.

Hartung, B., Ph. Jung und M. Kuhn (2018), »What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics«, November, Working Paper, Universität Bonn.

Höpner, M. und M. Lutter (2018), »The Diversity of Wage Regimes: Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro«, *European Political Science Review* 18(1), 71–96.

Krebs, T. (2019), »Welche Auswirkungen die Hartz-IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte«, *Makronom*, 5. März.

Krebs, T. und M. Scheffel (2013), »Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany«, IMF Working Paper, 13. Februar.

SPD (2019), *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit – Teil I: Arbeit*, Berlin.

*Robert Habeck**

Die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken

Ein Plädoyer für ein neues Garantiesystem, das ermutigt, den Wandel in der Arbeitswelt zu bestehen

Robert Habeck

Als vor eineinhalb Jahrzehnten die Hartz-IV-Regelungen in Kraft traten, sah es in Deutschland anders aus als heute. Motorola brachte das erste internetfähige Klapphandy auf den Markt, über 5 Mio. Menschen suchten Arbeit, und Hartz IV wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres gekürt. Seitdem hat sich viel verändert. Die Digitalisierung bringt nicht nur Smartphones und den 5G-Netzausbau mit sich – sie lässt auch erahnen, in welchem Ausmaß die Weiterentwicklung von Robotik und Künstlicher Intelligenz unsere Gesellschaft und den Arbeitsmarkt umwälzen wird. Wir haben also eine völlig andere Situation als bei der Einführung von Hartz IV: Unser Problem ist nicht mehr die Massenarbeitslosigkeit, sondern der Fachkräftemangel – einige Prognosen gehen von 6 Mio. fehlender Fachkräfte bis 2030 aus –, unsere Herausforderung ist nicht mehr der Stillstand, sondern sehr viel Wandel, und die wichtigste politische Aufgabe unserer Zeit ist nicht mehr die Haushaltskonsolidierung, sondern der gesellschaftliche Zusammenhalt.

Wir sehen bereits jetzt, dass der wirtschaftliche Wohlstand im Land ungerecht verteilt ist, und zwar in einem wachsenden Ausmaß. Die Einkommen klaffen auseinander, was insbesondere die jüngere Generation trifft: je jünger, desto größer die Spreizung. Das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft, dass Kinder es besser haben werden als ihre Eltern, ist brüchig geworden. Das gefährdet gesellschaftlichen Konsens und damit letztlich auch die Prosperität der Wirtschaft selbst. Die Angst vor dem Abstieg grassiert und gebiert wiederum Angst vor Veränderung. Das setzt in einer Zeit, in der sich die Arbeitswelt so rasant und radikal verändert, Arbeitsplätze wegfallen und neue entstehen, einen Teufelskreis aus Angst in Gang. Diese Angst ist kein individuelles Problem, sondern ein politisches.

Es ist inzwischen wissenschaftlich sehr gut nachgewiesen, dass die Abstiegsängste seit der Einführung von Hartz IV zugenommen haben und sich die soziale Spaltung in Desintegration niederschlägt. Wenn wir dem begegnen wollen, heißt es, grundlegend etwas zu ändern. Wir müssen die soziale Marktwirtschaft neu begründen und die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken.

Kern einer funktionierenden Sozialgemeinschaft ist, dass der lebensnotwendige Bedarf, also das Existenzminimum, abgesichert ist und niemand in Gefahr gerät, an den Rand der Gesellschaft zu rutschen und mit dem Verlust der Arbeit auch seine Würde zu verlieren. Um das zu erfüllen, braucht es ein neues staatliches Garantiesystem, das in Zeiten des radikalen Wandels ermutigt, zur Arbeit anreizt, das Weiterentwicklung fördert und den Niedriglohnsektor eindämmt. Es soll jenen Unterstützung geben, die sie brauchen, aber frei sein von bürokratischen Bedingungen. Und es soll dafür sorgen, dass Leistung sich lohnt.

Das Hartz-IV-System, begründet vom damaligen Kanzler Gerhard Schröder mit dem Satz »Es gibt kein Recht auf Faulheit«, verkehrt den Leistungsgedanken jedoch ins Gegenteil. Der Staat legt ausgerechnet jenen Steine in den Weg, die ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und versuchen, durch eigene Anstrengung einen Aufstieg zu schaffen. Während hohe Einkommen in Deutschland mit höchstens 42% Spitzensteuersatz der Einkommensteuer herangezogen werden, müssen diejenigen, die am wenigsten verdienen, 80, 90 oder 100% abgeben – nämlich Bezieher des Arbeitslosengeldes, die aber zusätzlich arbeiten. Welch ein Frust, welche Entmutigung. Um das zu ändern, sollten wir dafür sorgen, dass jede und jeder mindestens 30% des verdienten Geldes behalten kann.

Wenn Menschen mehr von ihrem Zuverdienst behalten dürfen, steigt logischerweise die Zahl der Berechtigten, so dass mehr Menschen einen Anspruch auf staatliche Unterstützung hätten als bislang. Das mag auf den ersten Blick irritieren, aber Tatsache ist, dass damit die Geringverdiener entlastet werden – also die hart arbeitenden Leistungsträger, die für sehr wenig Geld nachts die Flure der Großbanken wischen und von deren Arbeit wir alle profitieren. Es ist eben gerade nicht – wie häufig behauptet wird – so, dass eine solche Veränderung des Arbeitslosengeldes durch die Steuern der hart arbeitenden Krankenschwester bezahlt würde. Im Gegenteil: Genau diese Krankenschwester wird selbst einen Anspruch erhalten und so indirekt von Steuern und Abgaben entlastet. Das kostet natürlich. Die dadurch entstehenden Kosten würden aber durch eine ohnehin erforderliche Erhöhung des Mindestlohns und ein starkes Arbeitsrecht geringer ausfallen, weil sich die Löhne dadurch erhöhen werden.

Dem Hartz-IV-System liegt der Gedanke zugrunde, dass der Mensch ohne Druck nicht arbeiten würde. Das wird aber schon allein durch die Tatsache widerlegt, dass etwa 1,1 Mio. Menschen arbeiten, obwohl sie im Hartz-System durch die Anrechnungsregelungen nur 20% oder weniger dieses Arbeitseinkommens behalten dürfen. Diese sogenannten »Aufstocker« arbeiten oft für weniger als 2 Euro netto die Stunde – und sie arbeiten trotzdem.

Menschen sind viel produktiver, kreativer und leistungswilliger, wenn man sie ermutigt, anstatt mit

* Dr. Robert Habeck ist Bundesvorsitzender von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zwang zu drohen. Deshalb schlagen wir vor, einen Anreizmechanismus an die Stelle der Sanktionen zu setzen: Arbeitslose, die sich besonders bemühen, sollten eine Leistungsprämie erhalten. Die Sanktionen dagegen – und der Sanktionsparagraph, ist einer der längsten und ausführlichsten der Hartz-IV-Regelungen und löst Unmengen an Bürokratie aus – sollten abgeschafft werden.

Das ist auch eine Frage des Vertrauens in die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen. Denn jeder und jedem, der oder die den Bedarf nachweist, muss das Existenzminimum garantiert sein – wohlgemerkt: Es geht um das Existenzminimum, also das Mindeste, was ein Mensch in diesem Land zum Leben braucht. Darauf sollten Menschen in jeder Lebenslage vertrauen können. Aber dieses Vertrauen wird durch das Sanktionsregime in vielen Fällen strapaziert: Versäumen Hartz-IV-Empfänger einen Termin oder brechen eine Maßnahme ab, wird ihr Leistungsanspruch für drei Monate um 30% reduziert, bei unter 25-Jährigen kann er ganz gestrichen werden. Dann bleibt nicht genug Geld für Lebensmittel, der Strom wird abgestellt, Leute verschulden sich, im schlimmsten Fall werden sie obdachlos.

Letzteres heißt dann auch, dass die Betroffenen nicht mehr gemeldet und damit für die staatlichen Institutionen nicht mehr ansprechbar sind. Sie verschwinden schlichtweg aus unserem System. Das können und sollten wir uns als Gesellschaft nicht leisten. Gerade junge Menschen müssen Vertrauen in die staatlichen Institutionen und auch unser Sozialsystem entwickeln können, wenn wir sie langfristig nicht nur als Rentenzahler, sondern auch als aktive und gestaltende Mitglieder unserer Gesellschaft gewinnen wollen.

Damit aus den Umbrüchen in der digitalisierten Welt Chancen werden, müssen die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für alle Menschen zu individuellen, maßgeschneiderten Angeboten mit intensiver Betreuung werden. Und warum sollten sich Menschen nicht auch weiterbilden dürfen, bevor sie überhaupt ihren Job verlieren? Das gelingt aus meiner Sicht am besten, wenn wir die dafür zuständigen Stellen von der Behörde, die die Garantiesicherung ausgibt, trennen. So erhalten die Betroffenen eine auf ihre Situation spezialisierte, unabhängige Beratung und Förderung.

Damit die Leistungen zum Leben reichen und die Teilhabe am sozialen Leben garantiert wird, müssen wir ein klares, verständliches und einfaches Verfahren für die Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums einführen und den Regelsatz heben, wie es Sozialverbände schon lange fordern. Insbesondere brauchen Kinder eine eigene Grundsicherung – es hat einfach keinen Sinn, das Einkommen der Eltern auf den Bedarf der Kinder anzurechnen. Im Arbeitslosengeld ist der Lohnabstand für Familien heute besonders gering. Wenn wir Einkommen nicht länger auf den Kindesbedarf anrechnen, beseitigen wir dieses Problem und schaffen Erwerbsanreize für Menschen mit Kindern.

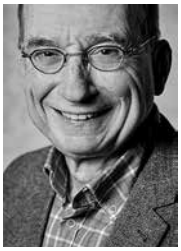
Durch ein Garantiesystem, eine Kindergrundsicherung und eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze würden wir ärmere Haushalte entlasten, Menschen die Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen und ihnen die Möglichkeit geben, zu einer prekären Arbeitsbeschäftigung auch mal nein zu sagen. Das würde auch dazu beitragen, den Niedriglohnsektor auszutrocknen. Denn das Motto von Hartz IV ist: Mach jede Arbeit, egal zu welchem Lohn. Wenn Menschen dagegen nicht gezwungen werden, auf Teufel komm raus jede noch so schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, wird das Druck auf die Unternehmen ausüben, sie besser zu bezahlen. Dass wir dennoch eine Erhöhung des Mindestlohns brauchen, steht außer Frage. Nur sollten wir nicht darauf warten, bis wir die ersten Schritte machen, wie die Erhöhung der Zuverdienstgrenzen.

Ja, die vorgeschlagenen Maßnahmen kosten Geld, für die ersten Schritte wäre sehr grob mit 30 Mrd. Euro zu rechnen. Aber auch die Soli-Abschaffung, die nun vor allem die FDP und in Teilen die Union zu ihrer Kernforderung gemacht hat, kostet eine Menge Geld. Letztes Jahr flossen durch den Soli fast 19 Mrd. Euro in die Kasse des Bundes. Deshalb ist das Argument, eine Reform sei zu teuer, ein schwaches, wenn es von den Verfechtern großer Steuersenkungen vorgetragen wird. Vielmehr stellt sich die Frage, wie das Geld am sinnvollsten verwendet wird, nämlich sozial und ökonomisch zugleich. Schließlich legen Menschen mit hohen Einkommen ihr Geld eher an oder sparen es, statt zu investieren. Umgekehrt ist es, wenn Menschen mit niedrigeren Einkommen mehr Geld im Portemonnaie haben. Sie geben es aus. Sie kaufen ihren Kindern Geburtstagsgeschenke, gönnen sich eine neue Winterjacke oder gehen einmal ins Kino. Insofern hat es eben nicht nur soziale, sondern auch ökonomische Konsequenzen, wenn wir durch solche Maßnahmen niedrigere Einkommen entlasten. Das ist angesichts des sich ankündigenden Konjunkturabschwungs mehr als sinnvoll, weil es die Binnennachfrage erhöht.

Die politische Dimension eines Problems zu begreifen, heißt zu hinterfragen, warum viele Menschen keine Arbeit finden, weshalb jemand nicht beitragen kann, ob die Ziele der Sicherungssysteme womöglich die falschen sind. Politik machen, bedeutet nicht weniger, als die bestehenden Zustände auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls zu korrigieren. Ändern wir nicht nur das Wort Hartz IV, sondern erneuern wir das Versprechen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

*Matthias Knuth**

Vorwärts und Hartz IV zurücklassen?



Matthias Knuth

ZUKUNFTSFÄHIG – WENIGSTENS ZU BEGINN?

Durch das »Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz IV«), das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurden das Sozialgesetzbuch II »Grundsicherung für Arbeitsuchende« eingeführt und die Arbeitslosenhilfe aus dem SGB III gestrichen. Zuvor war schon durch das »Dritte Gesetz…« das Unterhaltsgeld (eine erhöhte Lohnersatzleistung bei Weiterbildung) durch einen lediglich verlängerten Bezug des Arbeitslosengeldes ersetzt worden. Bereits durch das »Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt« war die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere mit langen Beitragszeiten mit Wirkung für Neueintritte ab Februar 2006 auf zunächst 18 Monate gekürzt worden, die jedoch auf Initiative des CDU-Ministerpräsidenten Rüttgers 2008 mit Rückwirkung ab 2006 wieder auf 24 Monate erhöht wurde. Angesichts von mehr als 40 Fassungen des SGB II seit 2005, also offenbar enormem Nachbesserungsbedarf, kann man sich fragen, was daran jemals zukunftsfähig war. Ein Fortschritt war sicherlich die Einbeziehung von erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfe Beziehenden in die aktive Arbeitsförderung, wenn auch mit all den Beschränkungen und Mängeln, denen sie im SGB II als »Leistungen zur Eingliederung« unterliegt. Und ein solcher Fortschritt ergab sich auch nur in denjenigen Kommunen, die die viel flexibleren Möglichkeiten der »Hilfe zur Arbeit« nach dem Bundessozialhilfegesetz nicht ausgeschöpft oder ausschließlich über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als »Rück-Verschiebebahnhof« in den Bezug von Arbeitslosengeld genutzt hatten.

VERHÄLTNIS DER ZIELE UND VERHALTENSREGELN VON SGB II UND III

Die Frage allein nach »Hartz IV« greift zu kurz – die beiden Leistungs- und Regelsysteme für Teilnehmende des Arbeitsmarktes müssen in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Dabei hat das SGB III den Anspruch, nicht nur das »Recht der Arbeitslosenversicherung« zu sein, sondern darüber hinaus Dienstleistungen für alle Arbeitsmarktteilnehmer bereitzustellen, und in seinem Eingangsparagraphen wird ein Qualitätsleitbild für Arbeit und Beschäftigung umrissen. Auf dieses nimmt das SGB II jedoch keinen Bezug. Im Gegenteil, seine ausschließlich auf das leistungsberechtigte Individuum bezogenen Ziele und Verhaltensanforderungen stehen teilweise im Widerspruch dazu. Zum Beispiel soll die Arbeitsförderung nach SGB III »unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken«, während man im Regime des SGB II im Verhältnis zu einer früheren Tätigkeit unterwertige Beschäftigung von Anfang an annehmen muss. Erst die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat hier eine Untergrenze jedenfalls in finanzieller Hinsicht geschaffen, deren Aussetzung für Langzeitarbeitslose erfreulicherweise in der Praxis kaum in Anspruch genommen wird und die deshalb folgenlos abgeschafft werden kann. Manches, was aktuell im Kontext der Sanktionen, als »Respekt vor Lebensleistung« oder als »Abstiegsängsten entgegenwirken« (SPD 2019) diskutiert wird, würde sich innerhalb des SGB II bereits dann ergeben, wenn Zumutbarkeitsregeln, Vermittlungsgrundsätze und Sanktionen im SGB II mit den Zielen des SGB III in Einklang gebracht würden.

VERHÄLTNIS DER LEISTUNGEN VON SGB II UND SGB III

Das deutsche System sozialer Sicherung ist in starkem Maße auf eine relative Wahrung des erreichten sozialen Status ausgerichtet, und es genießt gerade deshalb bis weit in die abhängig beschäftigten Mittelschichten hinein Unterstützung. Vor diesem Hintergrund stellt das quantitative Verhältnis von knapp 800 000 Arbeitslosengeldbeziehenden (bei Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung) zu etwa 4 Mio. ALG-II-Beziehenden, die lediglich bedarfsgeprüfte Mindestleistungen erhalten, eine sozialpolitische Unwucht dar. Natürlich hat das auch mit dem erfreulichen Umstand zu tun, dass die Betriebe jahrelang nur relativ wenige »frische« Arbeitslose mit Versicherungsansprüchen produziert haben; aber es reflektiert eben auch den geringen Erfolg des »Förderns« im SGB II (s.u.) und die Einschränkung der Risikoabdeckung im SGB III. Im Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit standen dabei erstens die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als einer hybriden Leistungsform, die eine Bedürftigkeitsprüfung mit einer am früheren Verdienst ausgerichteten Lohnersatzleistung verband, sowie die Einschränkung der maximalen Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes und die Erhöhung der dafür erforderlichen Altersstaffeln. Weniger wahrgenommen wurde das Drehen an den mehr technischen Stellschrauben von Rahmenfrist und Anwartschaftszeit (letztere schon 1982 verlängert), wodurch es häufiger vorkommt, dass Arbeitslose trotz Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung keinen Leistungsanspruch haben. Durch das »Qualifizierungschancengesetz« wurde zwar die Rahmenfrist ab Anfang 2019 auf 30 Monate verlängert, aber damit ist der Status »vor Hartz« (36 Monate) noch nicht wieder erreicht.

Da die einfache Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe als »Rückwärtsreform« einen reformerischen Gesichtsverlust bedeuten könnte, versucht die SPD in ihrem aktuellen Sozialstaatspapier, den Abstiegsängsten industrieller Kernbelegschaften durch »Brückenbau im freien Vortrieb« von beiden Leistungssystemen her zu begegnen. Einerseits sollen bei entspre-

* Prof. Dr. Matthias Knuth Ist Research Fellow am Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

chend langer Beitragshistorie in Kombination mit der bestehenden Altersstaffel verlängerte Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes bis zu 33 Monaten erreichbar werden (damit wird der Status »vor Hartz« um einen Monat überboten), andererseits soll beim direkten Übergang vom Arbeitslosengeld zur künftig »Bürgergeld« genannten Grundsicherung in einer zweijährigen »Eingangsphase« auf die Anrechnung von Vermögen und die Überprüfung der Angemessenheit der Wohnung verzichtet werden.

Die Konstruktionsidee einer Staffelung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit einer Kombination von Beitragszeiten innerhalb der erweiterten Rahmenfrist (derzeitige Regelung) mit Beitragszeiten im Gesamterwerbsverlauf hätte durchaus einen gewissen Charme, wenn sie konsequent zum völligen Verzicht auf die überholte Kategorie »Lebensalter« als Anspruchsgrundlage führen würde: Alter ist weder eine zu honorierende Leistung noch ein zu kompensierendes Defizit. Auch eine Eingangsphase in der Grundsicherung, in der nur laufendes Einkommen angerechnet wird, ist durchaus diskussionswürdig. In der derzeit vorgeschlagenen Kombination und Ausgestaltung zeichnet sich jedoch eine neue »Vorruhestandspassage« von (bei zwölf Monaten Weiterbildung) bis zu 60 Monaten ab, zu der man bei entsprechenden betrieblichen Voraussetzungen ja auch noch zwölf Monate Transferkurzarbeitergeld hinzurechnen kann. Das Versprechen, eine solche Entwicklung durch Anrechnung von Abfindungen verhindern zu wollen, wirkt reichlich blauäugig, da sich solche Regelungen schon immer als unwirksam erwiesen haben. Eine Anrechnung von Abfindungen passt im Übrigen nicht zum Verzicht auf Vermögensanrechnung.

Es handelt sich hier also um durchaus diskussionswürdige Denkanstöße, aber nicht um eine Blaupause für eine praktikable »Reform der Reform«. Man sollte die Arbeitslosenversicherung eher dadurch stärken, dass man sie »vorne« inklusiver gestaltet für neue Risiken aufgrund atypischer Beschäftigungsformen und Erwerbsverläufe, und nicht »hinten« durch noch weiter verlängerte Bezugsdauern für diejenigen, die ohnehin schon Insider des Systems sind. Die Schonung von Vermögen und der Erhalt des Wohnstandards in einer Eingangsphase der Grundsicherung für alle, deren (ggf. auch kurzzeitiger) ALG-Anspruch ausgelaufen ist, wäre hier der inklusivere Ansatz, der aber auf ein Jahr begrenzt werden sollte.

Darüber hinaus gäbe es noch einige weitere Möglichkeiten, auch im SGB II »Lebensleistung« anzuerkennen. Wer genug verdient, den eigenen Lebensunterhalt zu decken, sollte nicht – wie es das derzeitige Konstrukt der »Bedarfsgemeinschaft impliziert« – als »hilfe- und korrekturbedürftig« definiert und den Verhaltensregeln des SGB II unterworfen werden. Dem SGB II vorgelagerte Sozialleistungssysteme sollten nicht – wie es jetzt wieder geschieht – jeweils einzeln gestärkt werden, sondern sie müssten hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsgrundsätze und Anpassungszeiträume und mit Blick auf das Steuer- und Abgabensystem so harmonisiert werden, dass niemandes Leistung durch »weniger Netto bei mehr Brutto« bestraft wird. Und die Lebensleistung, die im Aufbau einer Rentenanwartschaft zum Ausdruck kommt, sollte grundsätzlich nicht durch eine Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme bei Inkaufnahme von Abschlägen missachtet werden.

»FÖRDERN«

Fehlende berufliche Qualifikation ist zwar nicht die einzige individuelle Ursache für die Abkoppelung vom Arbeitsmarkt, und statistisch noch nicht einmal die wirkmächtigste, aber da man am Lebensalter von Personen, an chronischen Erkrankungen, an Konstellationen des Haushalts oder der individuellen Zuwanderungsgeschichte nichts ändern kann, bleiben schulische, berufliche und sprachliche Qualifizierungen die wichtigsten Interventionskanäle der aktiven Arbeitsförderung. Unter dem Primat des *work first* wurden derartige soziale Investitionen jedoch zeitweilig geringgeschätzt. Die Phase der Hartz-Reformen ging einher mit einem tiefen Einbruch der geförderten Weiterbildung, und trotz einer gewissen Erholung ist die zur Jahrtausendwende gegebene Weiterbildungsintensität relativ zur Arbeitslosenzahl noch immer nicht wieder erreicht. Das gilt insbesondere für die auf einen Berufsabschluss gerichtete Weiterbildung vor allem im SGB II.

Die Bundesagentur gibt keine Rechenschaft über die durch ihre Weiterbildungsförderung nachgeholten beruflichen Abschlüsse; die Anzahl der Personen, die abschlussorientierte Maßnahmen bis zum Ende besucht, wenn auch nicht notwendiger Weise mit Abschluss beendet haben, betrug im Jahre 2016 in beiden Rechtskreisen zusammen etwa 33 000. Der Beitrag der arbeitsmarktpolitisch geförderten Weiterbildung zur Milderung von Fachkräfteengpässen ist also bisher recht überschaubar. Das liegt nicht nur an Budgetrestriktionen, der schwierigen Bewirtschaftung von Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Maßnahmen und der Unvollkommenheit von »Gutscheinmärkten« für Erfahrungsgüter, zu denen die Bildung nun einmal zählt. Ein weiterer wichtiger Begrenzungsfaktor ist das »Verkürzungsgebot«: »Umschulung« bedeutet heute vielfach nicht mehr, einen zweiten Beruf zu erlernen, weil man den ersten nicht mehr ausüben kann, sondern erstmalig einen Abschluss zu erwerben, weil man es in der Jugend versäumt hat. Und dann kann man nicht in zwei Jahren schaffen, wofür Jugendliche 3 bis 3½ Jahre Zeit haben. Deshalb soll nach dem SPD-Konzept künftig auch das dritte Jahr gefördert werden – wobei aufgrund des Argumentationskontextes »Arbeitsversicherung« nicht zweifelsfrei klar ist, ob das auch in der Grundsicherung gelten soll, wo der Bedarf für das Nachholen von Abschlüssen viel häufiger ist.

Die hauptsächliche Beschränkung eines wirklich investiven »Förderns« dürfte jedoch darin bestehen, dass es nicht einfach ist, Arbeitslose für eine langdauernde Weiterbildung mit Ziel des Berufsabschlusses zu gewinnen. Denn damit wird die Perspektive der Einkommenserhöhung weit in eine ungewisse Zukunft verschoben, und insbesondere wer mit den Regelsätzen der Grundsicherung auskommen muss, kann es sich gar nicht leisten, Jobangebote – selbst kurzfristiger Art – auszuschlagen, wenn sie mehr Einkommen versprechen. Eine auskömmliche und attraktive Ausgestaltung der Weiterbildung dürfte folglich wirksamer sein als ein im SPD-Sozialstaatspapier vorgeschlagenes »Recht auf Weiterbildung«, das bei unverändert unattraktiven Bedingungen nicht wahrgenommen wird. Immerhin soll das künftige »Bürgergeld« um einen »monatlichen Bonus für Weiterbildung« in nicht genannter Höhe aufgestockt werden. Im SGB III bleibt das SPD-Papier jedoch bei der 2017 im Wahlkampf geprägten Angebotslogik: »Bilde Dich weiter, damit Du länger arbeitslos bleiben kannst!« Zweifellos sollte die Bezugsdauer des »Arbeitslosengeldes bei Weiterbildung« an die erforderliche Dauer einer Weiterbildung plus – bei erfolgreichem Abschluss – anschließender Suchzeit angepasst werden, aber nicht so, dass damit Ansprüche konserviert und für Vorruhestandspassagen aufgespart werden können.

JOBCENTER ZUM »FÖRDERN« FÄHIG?

Die Schaffung des SGB II bot Anlass für eine inzwischen fast unüberschaubare Anzahl von Evaluationen zu einzelnen Förderinstrumenten, zu Bundesprogrammen und zu einzelnen Aspekten der Grundsicherung. Aber niemals wurde die grundsätzliche Frage gestellt, ob die Jobcenter in ihrem derzeitigen organisatorischen Rahmen, ihren Governance-Strukturen in zweierlei Gestalt, ihren Personalkonzepten, ihren Organisationskulturen und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten überhaupt in der Lage sind, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wenn die Jobcenter im Jahr 2017 etwa 12% des jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestands im SGB II in Erwerbstätigkeit vermitteln konnten, dabei aber nur 3,7% ohne dass eine finanzielle Förderung für den Arbeitgeber im Spiel war, dann mögen diese Zahlen so niedrig sein, weil »Vermittlung« als Kategorie der Geschäftsstatistik kein aussagefähiger Leistungsindikator ist. Aber welcher Indikator wäre dann geeigneter? Und woran liegt es, dass die Vermittlungszahlen bei steigender Nachfrage nach Arbeitskräften gesunken sind? Haben wir es mit einer Erschöpfung des aus der Sicht von Arbeitgebern beschäftigungsfähigen Potenzials von Arbeitslosen im SGB II zu tun, oder mit einer organisationalen Erschöpfung der Jobcenter, denen es immer weniger gelingt, zwischen der Anforderungsrealität der Betriebe und der Lebensrealität ihrer »Kunden« zu vermitteln? Was müsste geändert werden, um die Vermittlungsfähigkeit der Jobcenter zu erhöhen? Das sind Frage, die in der aktuellen Debatte nicht gestellt werden.

RESÜMEE

Das aktuelle, mehr für die Selbstverständigung der SPD als für die politische Umsetzung geschriebene Sozialstaatspapier behandelt das Verhältnis von SGB III und SGB II aus der Perspektive industrieller Kernbelegschaften, die angesichts von Abschwächung der Weltkonjunktur, Digitalisierung, Mobilitätswende und Kohleausstieg Abstiegsängste entwickeln könnten. Sie bekommen Aussicht auf längeren Bezug von Arbeitslosengeld und entschärften Einstieg in die Grundsicherung. Wer sich langjährig bereits in der Grundsicherung befindet, bekommt außer einer Begrenzung der Sanktionen (keine Sanktionierung in die Wohnkosten mehr) nur neue Bezeichnungen (»Bürgergeld« und »Teilhabevereinbarung«). Die Aussichten auf bessere Zuverdienstmöglichkeiten irgendwann nach Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, auf Stärkung vorgelagerter Systeme wie Wohngeld und Kindergrundsicherung, auf eine »perspektivische« Ausweitung des sozialen Arbeitsmarktes und auf vereinfachte Formulare sind nicht konkretisiert. Die Berechnungsweise und Höhe der Regelsätze wird nicht thematisiert, obwohl klar ist, dass sie nur Grundbedürfnisse sichern und für die kulturelle und soziale Teilhabe nicht ausreichen. Soweit der Volksmund mit »Hartz IV« das Leistungssystem und Verhaltensregime des SGB II bezeichnet, kann man nicht einmal auf dem Papier des SPD-Konzepts ein »Hinter-sich-lassen« erkennen. Und die Erwartung, dass die Menschen künftig von »Bürgergeld« statt von »Hartz IV« reden werden, ist nicht realistisch.

*Alexander Spermann**

Hartz-IV-Reform: Es braucht jetzt mutige und langfristige Experimente, nicht nur Mikrosimulationen

Alexander Spermann

Bismarck und Hartz sind die Namenspaten für die Sozialversicherung und die Grundsicherung in Deutschland. Es gibt keinen Experten, der alle Systeme mit all ihren Detailregelungen sowie das Zusammenspiel der Systeme durchblickt. Doch beide Institutionen funktionieren täglich durch die Arbeit von hunderttausenden von Mitarbeitern – und bilden das Kernstück der staatlichen sozialen Sicherung in Deutschland.

Üblicherweise braucht es einen Skandal, damit die politische Kraft für größere Reformen bestehender Institutionen ausreicht: Ohne den Skandal um falsch ausgewiesene Vermittlungszahlen bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wäre es wohl nicht zu den Hartz-Reformen gekommen. Heute fehlt der Skandal, doch die Sorge der Menschen vor dem Absturz in Hartz IV nimmt dank Digitalisierung, Globalisierung und beginnender Sanierungen großer Unternehmen in einer Phase konjunktureller Abkühlung zu.

Auch verstärken selbsternannte Zukunftsforscher die Ängste der Menschen, indem sie – Rifkin (1995) lässt grüßen – wieder einmal das Ende der Arbeit prognostizieren. Wer eloquent und mit vielen Einzelbeispielen den Niedergang beschreibt, darf sich auf Platzierungen in Bestsellerlisten freuen. Wer dann aber auch noch ein einfaches Lösungsrezept wie das bedingungslose Grundeinkommen als Wundermittel präsentieren kann – dem ist die mediale Aufmerksamkeit sicher.

Im Jahr 2019 hat die Debatte zur Reform des Sozialstaats an Fahrt gewonnen: Bündnis90/Die Grünen wollen ein Garantieeinkommen (vgl. Blömer und Peichl 2018), die SPD will ein Bürgergeld, die FDP will ein »liberales Bürgergeld«, die Parteivorsitzende der Linken, Katja Kipping, fordert ein bedingungsloses Grundeinkommen. Lediglich die CDU und der sozialdemokratische Vorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Detlef Scheele, setzen sich für minimale Verbesserungen im Rahmen des Hartz-IV-Systems des Förderns und Fordern ein.

Diese Debatte ist sinnvoll, weil das Grundsicherungssystem nicht zukunftsfähig ist – aus drei Gründen. Erstens wird die Aufnahme gering entlohnter Vollzeittätigkeit durch hohe »Spitzensteuersätze« (genauer: Transferentzugsraten) bestraft. Nach einem Freibetrag von 100 Euro springt der »Spitzensteuersatz« auf 80%, um dann bei höheren Verdiensten auf 90% bzw. 100% zu steigen. Zweitens ist das Zusammenspiel des Steuer- und Transfersystems komplex. Insbesondere die fehlende Abstimmung mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag führt sogar zu »Spitzensteuersätzen« über 100% (vgl. Peichl, Buhlmann und Löffler 2017). Es ist innerhalb von knapp 15 Jahren nach der Hartz-IV-Reform nicht gelungen, die gravierenden Fehlanreize zur Aufnahme von Mini-Minijobs in Höhe von 100–200 Euro zu beseitigen. Drittens bleiben Menschen, die aus Unwissenheit oder Scham keinen Antrag auf Grundsicherung stellen, verdeckt arm. Informationsasymmetrien und Stigmatisierung führen zu staatlichen Einsparungen. Dagegen gelingt es bestens vernetzten und schamlosen Intimkennern des Hartz-IV-Systems mit der Unterstützung spezialisierter Anwälte legal Grundsicherungsleistungen zu beziehen. So liegt umfangreiche anekdotische Evidenz zu Hartz-IV-Empfängern vor, die mit (geliehenen) Luxusautos unterwegs sind und in Luxusimmobilien (von Freunden) wohnen oder unter der Tarnkappe eines Mini-Minijobs einer Beschäftigung in der Schattenwirtschaft nachgehen.

VERBESSERUNG DER ARBEITSANREIZE NUR BEDINGT BEI HARTZ IV MÖGLICH

Der Fokus der meisten derzeit diskutierten Reformvorschläge liegt bei der Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize. Arbeitsanreize lassen sich zum einen durch die Absenkung des Hilfeniveaus, zum anderen über geringere Transferentzugsraten erhöhen. So ist die Absenkung des Existenzminimums in Kombination mit verbesserten Transferentzugsraten das Kernelement des Vorschlags zur »Aktivierenden Sozialhilfe« des ifo Instituts aus dem Jahr 2002 (vgl. Sinn et al. 2002) – ein Weg, den bereits Milton Friedman in den 1960er Jahren vorgeschlagen hatte. Auch der Sachverständigenrat hat in seinem Kombilohn-Gutachten einen ähnlichen Vorschlag vorgelegt (vgl. Sachverständigenrat 2006). Doch damals wie heute findet sich keine politische Mehrheit in Deutschland, die diesen Weg gehen will. Deshalb sind nur Vorschläge diskussionsfähig, die keine generelle Absenkung des Existenzminimums vorsehen.

Ohne Absenkung des Existenzminimums besteht jedoch nur »begrenzter Spielraum« zur Verbesserung der finanziellen Anreize für Hartz-IV-Empfänger, wie der Sachverständigenrat nach der Analyse zahlreicher Mikrosimulationsstudien in seinem Jahresgutachten im Jahr 2010 feststellte (vgl. Sachverständigenrat 2010). Peichl et al. (2011) schätzten zum damaligen Zeitpunkt die Verbesserungen der Hinzuverdienstregelungen sogar als »verfehlten Ansatz« ein. Das politische Ergebnis der damaligen Diskussion: Zum 1. Juli 2011 wurden die Hinzuverdienstgrenzen minimal verbessert (vgl. Bruckmeier et al. 2010). Genau diese (verbesserten) Hinzuverdienstgrenzen sind jetzt in die Kritik geraten. Aktuelle Mikrosimulationsstudien stellen – wenig überraschend – erneut fest, dass ohne Absenkung des Exis-

* Prof. Dr. Alexander Spermann lehrt Volkswirtschaftslehre an der FOM Hochschule für Erwerbstätige in Köln und an der Universität Freiburg.

tenzminimums und unter der Maßgabe von Aufkommensneutralität lediglich minimale Verbesserungen möglich sind (vgl. Blömer und Peichl 2019).

BESTRAFUNG DER AUFNAHME VON MINI-MINIJOBS ALS AUSWEG?

Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems von 2019 adressiert zentrale Probleme des Grundsicherungssystems (vgl. Blömer, Fuest und Peichl 2019). Zum einen sollen die Fehlanreize zur Aufnahme von Mini-Minijobs durch einen Freibetrag von 100 Euro beseitigt werden. Stattdessen sollen die ersten 630 Euro zu 100% auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet werden (Transferentzugsrate von 100%). Höhere Verdienste sollen dagegen weniger als bisher angerechnet werden, um Teilzeit- und Vollzeittätigkeiten finanziell attraktiver zu machen. Die Vollanrechnung geringer Zuverdienste war bereits im Jahr 2006 ein wesentliches Element des Kombilohnmodells des Sachverständigenrats (vgl. Sachverständigenrat 2006). Zum anderen wird auch die integrierte Betrachtung verschiedener Sozialleistungen thematisiert. So sollen die Transferleistungen Arbeitslosengeld II inkl. Kosten der Unterkunft, Wohngeld sowie Kinderzuschlag zusammengefasst werden. Beide Reformbausteine gehen in die richtige Richtung und bringen frischen Wind in die Debatte. Auch der dritte Reformbaustein des ifo-Vorschlags, der die Erhöhung des Schonvermögens in Abhängigkeit von der individuellen Erwerbshistorie vorsieht, ist unterstützenswert. Wenn der ifo-Vorschlag umgesetzt werden würde, ergäben sich – gemäß der Mikrosimulationsergebnisse – höhere Beschäftigungseffekte und bessere Verteilungswirkungen bei Aufkommensneutralität. In der öffentlichen Debatte wird jedoch die »Bestrafung« der Minijobber eine wesentliche Rolle spielen, so dass zu befürchten ist, dass – wie in den Jahren 2010/2011 – nur minimale Veränderungen politisch durchsetzbar sind.

GRENZEN VON MIKROSIMULATIONSSTUDIEN

Mikrosimulationen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Auch wenn es von den Forschern nicht beabsichtigt ist: Die vorgelegten Zahlen erwecken den Eindruck von Exaktheit und umfassendem Wissen zu Verhaltensreaktionen sowie empirisch unantastbarer Einschätzungen, so dass Reformvorschläge ausschließlich auf der Basis von Mikrosimulationen beurteilt werden könnten. Das ist jedoch ein Irrweg. So lassen sich in der Realität Verhaltensreaktionen beobachten, die nicht im Simulationsmodell abgebildet werden (können). Einige Beispiele sollen der Illustration dienen. Erstens: Weshalb arbeiten derzeit etwa 150 000 Hartz-IV-Empfänger Vollzeit, obwohl die hohen »Spitzensteuersätze« im Transfersystem ein solches Verhalten als ökonomisch irrational erscheinen lassen. Offensichtlich spielen für diese Haushalte auch noch andere Überlegungen wie Zufriedenheit am Arbeitsplatz, Pflege sozialer Netzwerke und Vorbildfunktion für die eigenen Kinder eine Rolle. Jedenfalls sind die Transferentzugsraten nur bedingt für die Arbeitsangebotsentscheidung relevant. Zweitens: Nach der Einführung von Hartz IV spielten Verhaltensreaktionen eine Rolle, die weder Praktiker noch Wissenschaftler voraussehen konnten. So kam es zum Beispiel zu einer Aufsplittung von Haushalten, um Grundsicherungsleistungen zu maximieren (vgl. Arntz et al. 2007). Drittens bietet auch der Vergleich der Realität mit den Ergebnissen von Mikrosimulationsstudien zur Reform der Minijobs und zu den Wirkungen der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne reichlich Anschauungsunterricht zur begrenzten Aussagefähigkeit dieses Analyseinstruments (vgl. Arntz et al. 2003; Arni et al. 2014). Dennoch sind Mikrosimulationen sinnvoll und bringen einen Mehrwert, doch sie dürfen nicht die alleinige empirische Basis für Politikempfehlungen sein.

VARIANTEN VON GRUNDEINKOMMEN NICHT NUR MIKROSIMULIEREN

Derzeit besteht die Gefahr, dass fundamental neue Reformvorschläge mit dem Verweis auf Mikrosimulationsstudien komplett verworfen werden. Zur Erinnerung: Der Vorschlag des CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus für ein »solidarisches Bürgergeld« wurde vor über zehn Jahren auf der Basis von Mikrosimulationsstudien vom Sachverständigenrat süffisant abschließend beurteilt: »Die von Althaus vorgeschlagene Originalversion ist mit einer Finanzierungslücke von über 227 Mrd. Euro schlicht und einfach nicht finanzierbar«.[..] »Es mag unfair und beckmesserisch erscheinen, sozialpolitische Utopien an den Widrigkeiten der Realität oder europarechtlichen Zwängen zu messen. Aber die Steuer- und Sozialpolitik ist nun einmal kein Wunschkonzert« (Sachverständigenrat 2007, S. 243 f.).

Das erinnert an den ehemaligen CEO von Microsoft, Steve Ballmer, der die Markteinführung des iphone im Jahr 2007 folgendermaßen kommentierte: »Das ist das teuerste Telefon der Welt. Und es wird Geschäftskunden nicht gefallen, weil die Tastatur fehlt« (eigene Übersetzung nach Isaacson 2011, S. 474). Für die deutsche Sozialstaatsdiskussion heißt das: Wer nur das bestehende System kennt, dem fällt es schwer, sich etwas komplett Neues vorzustellen. Dennoch kann das Neue besser als das Alte sein. Doch nur der Praxistest erlaubt die Beurteilung eines komplett neuen Produkts/Systems.

LANGFRISTIGE EXPERIMENTE SIND NOTWENDIG UND MÖGLICH

Vor diesem Hintergrund ist die Suche nach einem Steuer- und Transfersystem jenseits von Bismarck und Hartz zu verstehen. Radikale Vorschläge müssen

gedanklich zugelassen werden (vgl. Bregman 2017; Van Parijs und Vanderborght 2017) – und nicht sofort auf der Basis von Mikrosimulationsstudien verworfen werden. Aber es geht auch um den Mut zu langfristigen Experimenten als Ergänzung zu Mikrosimulationen. Doch wie soll zum Beispiel ein bedingungsloses Grundeinkommen getestet werden, wie es in den letzten Jahren immer wieder für Deutschland vorgeschlagen wurde (vgl. Werner 2007; Straubhaar 2017)? Ist das nicht wie ein Test des Linksverkehrs in Deutschland? Wenn nur eine Testgruppe links fährt und alle anderen Verkehrsteilnehmer wie bisher rechts fahren, sind Unfälle vorprogrammiert. Dieses Totschlagargument der Befürworter einer sofortigen Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist jedoch nur auf den ersten Blick überzeugend.

Tatsächlich können Elemente eines bedingungslosen Grundeinkommens langfristig zu geringen fiskalischen Kosten getestet werden. So könnte beispielsweise ein Basisgeld in Kombination mit einer Steuergutschrift für bedürftige Vollzeitbeschäftigte ergebnisoffen mit Kontrollgruppen empirisch überprüft werden (vgl. Spermann 2017; 2019). Das ist nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags (2017) juristisch möglich. Ethisch ist die Bildung von Kontrollgruppen vertretbar, weil bereits jetzt Menschen, die in einer Kommune oder einem Bundesland leben, von den Leistungen (z.B. gebührenfreier Kindergartenplatz) einer Nachbarkommune oder eines Nachbarbundeslandes ausgeschlossen sind. Politisch haben die langjährigen Modellversuche mit Kontrollgruppen zum sozialen Arbeitsmarkt im Vorfeld der Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes gezeigt, dass die Politik auch heute noch langfristige Experimente durchhält. Überflüssig ist jedoch ein kurzfristiger, mit Erwartungen überfrachteter und medial intensiv begleiteter Modellversuch, wie er in den letzten beiden Jahren in Finnland lief (vgl. Kangas et al. 2019). Wenn es gelingt, den Mut zu Experimenten aufzubringen, dann ist umfangreicher Erkenntnisgewinn sicher. Auf der Basis dieser zusätzlichen Erkenntnisse könnte eine verantwortungsvolle Modernisierung unseres Steuer- und Transfersystems gelingen.

LITERATUR

Arni, P., W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann und K.F. Zimmermann (2014), »Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung«, *Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Science Studies* 134(2), 149–182.

Arntz, M., M. Clauss, M. Kraus, R. Schnabel, A. Spermann und J. Wiemers (2007), *Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform,* IAB Forschungsbericht, Nr. 10, IAB, Nürnberg.

Arntz, M., M. Feil und A. Spermann (2003), »Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs – eine ex-ante Evaluation«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36, 271–290.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

Blömer, M. und A. Peichl (2018), *Ein »Garantieeinkommen« für Alle,* ifo Forschungsbericht 97, ifo Institut, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem,* ifo Forschungsbericht 98, ifo Institut, München.

Bregman, R. (2017), *Utopia for Realists,* Bloomsbury, London.

Bruckmeier, K., M. Feil, U. Walwei und J. Wiemers (2010), »Was am Ende übrig bleibt«, *IAB-Kurzbericht* 24, Nürnberg.

Isaacson, W. (2011), *Steve Jobs,* Simon & Schuster, New York.

Kangas, O., S. Jauhiainen, M. Simanainen und M. Ylikännö (Hrgs.) (2019), *The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results,* Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki.

Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2011), »Reform der Hartz IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehlter Ansatz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12(2), 12–26.

Rifkin, J. (1995), *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Campus, Frankfurt.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell,* Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08,* Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11*, Wiesbaden.

Spermann, A. (2017), »Basic Income in Germany: Proposals for Randomised Controlled Trials«, *Basic Income Studies* 12(2), 1–9.

Spermann, A. (2019), »Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV«, *Wirtschaftsdienst* 99(3), 181–188.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.

Straubhaar, T. (2017), Radikal gerecht, Edition Körber, Hamburg.

Van Parijs, P. und Y. Vanderborght (2017), *Basic Income, A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge.

Werner, G.W. (2007), Einkommen für alle, Kiepenheuer & Witsch, Köln.

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (2016), »Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen«, WD-6-3000-115/116, Berlin.

*Hans Peter Grüner**

Die politische Zukunft von Hartz IV**

Hans Peter Grüner

Seit über 15 Jahren sind die Hartz-IV-Arbeitsmarktreformen ein Streitpunkt in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Obwohl diesen Reformen weithin, wenn auch nicht einstimmig, ein wichtiger Beitrag zur Senkung der ehemals hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland zugeschrieben wird, wurde ihre Zukunft von Beginn an und bis heute in Frage gestellt. Dieser Aufsatz diskutiert entlang einiger Thesen die wirtschaftliche Interessenlage hinter dem fortdauernden Streit um die Hartz-Gesetzgebung, und er zeigt Wege zu einem möglichen steuer- und sozialpolitischen Konsens auf.

Die Hartz-IV-Reform (eigentlich »Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vom 24. Dezember 2003) bestand aus den folgenden wesentlichen Bausteinen:

- Der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II (ALG II) und der Verwaltung des ALG II durch die Agentur für Arbeit,
- dem Absenken der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld von maximal 32 Monate (seit 1997) auf maximal 18 Monate,
- dem Absenken des Regelbedarfs für Kinder von 65% auf 60% und Jugendliche von 90% auf 80%,
- der erweiterten Anrechnung von Vermögenswerten und Einkünften von Partnern auf ALG II Leistungen und
- zusätzlichen und schärferen Sanktionen für Pflichtverletzungen bei der Arbeitsplatzsuche.

Im Zuge der Reform wurde 2005 außerdem die Transferentzugsrate in bestimmten Einkommensbereichen gesenkt (vgl. Sinn et al. 2006).

Von Beginn an waren die Hartz-IV-Reformen von Protesten begleitet, die schließlich in der Korrektur einzelner Bestandteile mündeten. Insbesondere wurde die maximale Bezugsdauer des ALG I bald wieder auf 24 Monate angehoben. Aktuell schlägt nun die SPD, unter deren Führung die Hartz-Gesetze zustande kamen, vor, die Höchstbezugsdauer wieder auf 32 Monate zu erhöhen und Teile des Sanktionskatalogs zu streichen.[1] Die Reduktion der Bezüge von Langzeitarbeitslosen mit vormals hohem Einkommen bliebe jedoch unangetastet.

* Prof. Dr. Hans-Peter Grüner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim.
** Der Autor dankt Carl Christian Groh für ausführliche und sehr gute Kommentare zu einer früheren Version und Sebastian Camerero Garcia für viele hilfreiche Hinweise.
[1] Vergl. van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) zu den negativen Nebenwirkungen starker Sanktionen auf unter 25-Jährige.

THESE 1: DIE HARTZ-IV-REFORMEN HABEN DIE ARBEITSLOSIGKEIT DEUTLICH REDUZIERT

Die Hartz-IV-Reform ist ein Paket verschiedener Maßnahmen, die Sozialleistungen teilweise einschränken, zeitlich begrenzen oder konditionieren und Arbeitsanreize stärken. Auch wurde es unattraktiver, den Bezug von Sozialleistungen mit Schwarzarbeit zu kombinieren.

Prominente Theorien unfreiwilliger Arbeitslosigkeit wie die Insider-Outsider- oder die Effizienzlohntheorie legen nahe, dass das Absenken von Sozialleistungen und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme die ausgehandelten Löhne senken und die Arbeitsnachfrage steigern. Anders ist diese Wirkungsbeziehung teilweise in Modellen der Sucharbeitslosigkeit, in denen es zu einem positiven Zusammenhang von Leistungsniveau und Beschäftigtenzahl oder Matching-Qualität kommen kann (vgl. Grüner 2018, Kapitel 10).

Neben theoretischen Erwägungen (in Verbindung mit der empirisch begründeten Einschätzung der Relevanz der Modelle) kann sich die Bewertung der Arbeitsmarkteffekte der Hartz-IV-Reformen vor allem auf empirische Untersuchungen stützen. Dazu gehören zum einen Untersuchungen einzelner Reformkomponenten, die ausnutzen, dass diese Arbeitslose nach Alter, Beschäftigungszeit und Lohnhöhe unterschiedlich behandeln. Zum anderen kann man auf Studien zur Wirkung ähnlicher Einzelmaßnahmen in anderen Ländern (vgl. z.B. Winter-Ebmer 2003; Hagedorn, Manovskii und Mitman 2015; Jäger, Schäfer und Zweimüller 2019) oder zu anderen Zeitpunkten zurückgreifen. Schließlich können auch Vorhersagen kalibrierter Modelle zu Rate gezogen werden.

In diesem kurzen Aufsatz kann ich keinen umfassenden Überblick über die vorliegende Evidenz liefern, und ich will mich auf die Nennung zweier Beiträge konzentrieren, die nahelegen, dass die Hartz-IV-Reformen die unfreiwillige und die freiwillige Arbeitslosigkeit in Deutschland deutlich reduziert haben.[2] In einer frühen Arbeit haben Dlugosz, Stephan und Wilke (2013) die Effekte der Hartz-Reformen auf die Auflösung bestehender Arbeitsverhältnisse in unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen untersucht. Neben deutlichen Antizipationseffekten (d.h., mehr Arbeitsverhältnisse wurden beendet, solange die alten Regeln galten) deutet die Arbeit auch auf positive Beschäftigungseffekte nach der Reform hin. In einer neueren Arbeit, die auf einen deutlich längeren Zeitraum nach der Reform blicken kann, konstruieren Hartung, Jung und Kuhn (2018) aus Mikrodaten Raten des Zu- und Abflusses in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit und stellen fest, dass sich die »Separation Rates« für Arbeitsverhältnisse nach den Hartz-Reformen um 28% verringert haben, während sich die »Job

[2] Für eine zusammenfassende Darstellung weiterer Arbeiten verweise ich auf Schäfer (2017).

Finding Rates« um 13% erhöht haben. Die Betrachtung unterschiedlicher Lohn- und Altersgruppen und die Unterscheidung nach Beschäftigungsdauer (insb. auch in Anhang C3) legt nahe, dass die Veränderung der Bezugsdauer des ALG I hierbei eine besondere Rolle gespielt hat.[3]

Die Einschätzung einer herausgehobenen Rolle der Hartz-Reformen hinsichtlich des Beschäftigungszuwachses wird u.a. mit Blick auf längerfristige und mit den Hartz-Reformen unverbundene Lohnzurückhaltung bezweifelt (vgl. Dustmann et al. 2014). Auf Basis von Evidenz zur Korrelation von Entlohnung und Beschäftigung argumentieren dagegen Burda und Seele (2017), dass der Beschäftigungszuwachs in Deutschland insbesondere vom Arbeitsangebot getrieben wurde.

THESE 2: NIEDRIGERE BRUTTOLÖHNE UND NIEDRIGERE SOZIALABGABEN

Von der ersten, grundlegenden These vom Beschäftigungszuwachs durch Hartz IV ist es ein relativ kleiner Schritt zur These von der Abnahme der Bruttolöhne.[4] Zu dieser These passt spezifische empirischer Evidenz von Arent und Nagl (2013), wonach die Hartz-Reformen mit Bruttoeinkommenseinbußen von 2,4% (Männer, Westdeutschland), 2,6% (Frauen, Westdeutschland), 2,0% (Männer, Ostdeutschland) und 2,7% (Frauen, Ostdeutschland) einhergingen.

Geschätzte Arbeitsnachfragelastizitäten sind zwar allgemein negativ, aber die Punktschätzungen variieren stark (vgl. Lichter, Siegloch und Peichl 2015). Daher, und auch weil die genauen Beschäftigungseffekte durchaus umstritten sind, wäre es eher verwegen, die Lohneinbußen durch Hartz IV auf diesem Wege abschätzen zu wollen. Hartung, Jung und Kuhn (2018) errechnen anhand ihres kalibrierten Modells einen Beschäftigungszuwachs durch Hartz IV von (zurzeit) etwa 3% der Erwerbsbevölkerung. Diese Zahl ist mit den Schätzungen der Einkommenseinbußen von Arent und Nagl (2013) mit Blick auf Schätzungen der Arbeitsnachfrageelastizität um – 1 aber durchaus kompatibel.[5] Bei der Analyse der Verteilungswirkung muss man den Bruttolohneffekten die Effekte der reduzierten Arbeitslosigkeit auf die Höhe der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenüberstellen, die seit 2006 um 3,5 Prozentpunkte gesunken sind. Der Nettoeffekt ist wegen der Zurechnung zu Hartz IV schwer abzuschätzen.

Zu den unklaren Nettolohneffekten der Reformen kommt hinzu, dass die Reduktion der Separation Rates mit Einschränkungen für solche Arbeitnehmer einherging, die ohne die Hartz-Reform freiwillig in die Arbeitslosigkeit gegangen wären. Für neu Beschäftigte können sich außerdem negative Auswirkungen auf die Passgenauigkeit und Entlohnung ihrer Tätigkeit ergeben (vgl. Nikoei und Weber 2017).

THESE 3: NIEDRIGERE TRANSFERS AN VIELE ARBEITSLOSE

Unstrittig ist, dass das Absenken und Konditionieren von Leistungen die Lage vieler langzeitarbeitsloser Leistungsbeziehern verschlechtert hat, die trotz der zusätzlichen Anreize keine Arbeit finden (vgl. hierzu Hartung, Jung und Kuhn 2018). Dasselbe gilt für Leistungsbezieher, die keine Beschäftigung annehmen wollen.

THESE 4: HARTZ IV HAT DEN EIGENTÜMERN VON KAPITAL GENUTZT

Eine Vergrößerung des Arbeitseinsatzes in einer Volkswirtschaft erhöht die Kapitalerträge. Postuliert man für Deutschland etwa vereinfachend eine Cobb-Douglas-Technologie und legt dabei eine Arbeitseinkommensquote von etwa 70% zugrunde, so ergibt sich bei einem zusätzlichen Arbeitsangebot von 1% des Gesamtarbeitseinsatzes ein Zuwachs des Outputs und damit auch der Kapitaleinkommen in Höhe von etwa 0,7%. Da die Kapitaleinkommen etwa 30% des Outputs umfassen, umfasst der Anstieg der Kapitaleinkommen demnach etwa 0,2% des BIP. Eine Steigerung der Beschäftigung um 3%, wie sie von Hartung, Jung und Kuhn (2018) ermittelt wird, erhöhen sich die Bruttokapitaleinkommen also in einer Größenordnung von etwa 2%.

THESE 5: DIE BEWERTUNG DURCH DIE POLITISCHEN AKTEURE PASST ZUR INZIDENZ

Die Hartz-Reformen haben Bruttoarbeitseinkommen und Transferbezüge in der Breite gesenkt. Die politischen Widerstände aus Regionen, in denen der Anteil der Transferbezieher hoch ist, und aus Gewerkschaften passen zu dieser Diagnose. Auf der anderen Seite haben die Reformen unfreiwillig Arbeitslosen zu Jobs verholfen und Kapitaleinkünfte vergrößert. Letzteres passt gut zur politischen Unterstützung durch Arbeitgeberverbände, wenn auch die Kausalität damit natürlich nicht nachgewiesen wäre.

Die Reformvorschläge, die augenblicklich in der SPD vorgebracht werden, bestehen hauptsächlich aus einer Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 32 Monate für ältere Arbeitnehmer und dem Wegfall bestimmter Sanktionen für Leistungsbezieher. Auch wenn diese Vorschläge nicht das gesamte Hartz-Paket umfassen, so würden sie je nach Ausgestaltung doch wesentliche Bestandteile zurücknehmen. Theoretische Argumente und empi-

[3] Im selben Papier wird ein kalibriertes Matching-Modell des Arbeitsmarktes vorgestellt, in dem die es in Folge der Wirtschafts-und Finanzkrise ohne die Hartz-Reformen heute zu einer etwa 50% höheren Arbeitslosenrate gekommen wäre.

[4] Dennoch ist der Schritt trotz der breiten Evidenz für eine im Lohn fallende Arbeitsnachfrage (Siegloch und Peichl) nicht völlig trivial, da oft angeführt wird, dass Lohnsteigerungen bei keynesianischer Arbeitslosigkeit Beschäftigungszuwächse erbringen kann.

[5] Anpassung der Investitionstätigkeit an gestiegene Kapitalrenditen könnten dem Lohneffekt langfristig entgegenlaufen.

rische Analysen legen nahe, dass diese Schritte mit einem verringerten Beschäftigungsstand und höheren Löhnen einhergingen.

THESE 6: DIE REFORMGEWINNE SIND UNGLEICH VERTEILT

Eine Reform, die von dauerhaftem politischem Erfolg gekrönt sein soll, muss in einem demokratischen Staat wenigstens einer ausreichenden Mehrheit der Bevölkerung gefallen. Während es naheliegt, dass die Hartz-Reformen die Beschäftigung, den Output und die Kapitalerträge gesteigert haben, sind die Effekte auf individuelle Arbeitnehmer weniger eindeutig. Negativen Bruttolohneffekten steht eine Senkung der Sozialbeiträge gegenüber. Es liegt nahe, dass die politische Unterstützung für die Hartz-Reformen bis heute fragil ist, weil sie in der großen Gruppe der Beschäftigten und der Leistungsbezieher für Verunsicherung sorgen.[6]

Dabei wäre es durchaus möglich gewesen, Erwerbstätige und Arbeitslose zu kompensieren – etwa durch das Anheben der Regelsätze oder eine mit der Reform verbundene steuerliche Begünstigung niedrigerer Einkommen. Letzteres hätte zum Beispiel durch die Kombination höherer Freibeträge mit einer Anhebung des Spitzensteuersatzes (der insbesondere von denen bezahlt wird, die von der Reform profitieren) erreicht werden können.[7] Auch wenn es nachträglich durchaus einzelne Elemente solcher Maßnahmen gab, waren sie nicht direkt mit der Reform verknüpft.

THESE 7: DAS ABSENKEN DES TRANSFERENTZUGS HAT MIT KOMPENSATION BESSERE CHANCEN

Das weitere Absenken des Transferentzugs zur Steigerung des Arbeitsangebots liegt in der Tradition der Hartz-Reformen. Wer diesen Weg beschreiten will, sollte sich auf ähnliche Verteilungseffekten wie bei den Hartz-IV-Reformen einstellen.

Blömer und Peichl (2019) haben zehn Szenarien einer Reform des Transferentzugs durchgerechnet, die, anders als frühere Vorschläge (vgl. z.B. Sinn et al. 2003) ohne ein Absenken des Regelsatzes auskommen und nach den Simulationen der Autoren über den Anstieg des Arbeitsangebots sogar die Staatseinnahmen steigern. Eine dieser Reformen (Reform 10) erhöht für praktisch alle Bruttoeinkommen der Transferempfänger das Nettoeinkommen. Für Reformszenario 10 aus Blömer und Peichl (2019) ermitteln die Autoren einen Beschäftigungszuwachs i.H.v. etwa 400 000 Vollzeitäquivalenten. Der jüngste ifo-Vorschlag soll – in Vollzeitstellen umgerechnet – 260 000 neue Beschäftigungsverhältnisse schaffen. Die Erfahrung mit Hartz IV legt nahe, dass es zu weiteren Lohneinbußen für die Beschäftigten käme.

In Verbindung mit den Erfahrungen der Hartz-Reform ist eine solche Weiterentwicklung der Reform politisch wohl eher tragfähig, wenn die Reformgewinne breiter verteilt werden. Eine solche Politik des Ausgleichs erscheint augenblicklich jedoch wenig wahrscheinlich. Unter den Befürwortern niedrigerer Transferentzugsraten finden sich Befürworter von Steuersenkungen für Besserverdienende, während auf der anderen Seite eine Abkehr von den Hartz-Reformen mit der Forderung nach Steuererhöhungen verbunden wird. Angesichts dieser politischen Polarisierung wird die Zukunft beschäftigungsfördernder Gesetze unsicher bleiben.

[6] So ist nach einer Civey Umfrage von 2018 (T-Online, 2018) eine Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass es zu grundsätzlichen Änderungen kommen solle. Nach Statistika (2018) finden 55%, dass die Regelsätze zu niedrig seien. Leistungskürzungen finden nach INSM (2018) allerdings mehrheitlich Zuspruch.

[7] An entsprechenden Hinweisen aus der Wissenschaft hat es im Vorfeld der Reformen nicht gefehlt (vgl. Grüner, 2002a; 2002b). Ähnliche vorhersehbare Probleme durch die verteilungspolitische Einseitigkeit von Reformpaketen ergeben sich in den hoch verschuldeten Ländern Europas, in denen seit 2010 wesentliche Reformen um- bzw. durchgesetzt wurden (vgl. Grüner 2013).

LITERATUR

Arent, S und W. Nagl (2013), »Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233(4), 450–466.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem,* Studie des ifo Instituts im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, ifo Institut, München.

Burda, M. und S. Seele (2017), »Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), 179–204.

Dlugosz, S., G. Stephan und R. A. Wilke (2013), »Fixing the leak: Unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany«, *German Economic Review* 15, 329–352.

Dustmann, C., B. Fitzenberger, .U. Schönberg, und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy«, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167–188.

Grüner, H. P. (2002a), »Der Preis der Arbeitsmarktreform«, *Wirtschaftsdienst* (3), 141–144.

Grüner, H. P. (2002b), »Unemployment and Labor-market Reform: A Contract Theoretic Approach«, Scandinavian Journal of Economics, 104(4), 641–656.

Grüner, H. P. (2013), *The Political Economy of Structural Reform and Fiscal Consolidation Revisited,* European Economy, Economic Papers 487, Europäische Kommission, Brüssel.

Grüner, H. P. (2018), *Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Springer Gabler, Berlin.

Hagedorn, M., I. Manovskii und K. Mitman, (2015), »The Impact of Unemployment Benefit Extensions on Employment: The 2014 Employment Miracle?«, NBER Working Paper No. 20884.

INSM (2018) »Umfrage: Mehrheit befürwortet Sanktionen bei Regelverstößen«, https://www.insm.de/insm/presse/pressemeldungen/umfrage-hartz-iv-sanktionen.html.

Jäger, S., B. Schäfer und J. Zweimüller (2019), »Marginal Jobs and Job Surplus: A Test of the Efficiency of Separations«, NBER Working Paper No. 25492.

Lichter, A., A. Peichl und S. Sebastian (2015), »The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis«, *European Economic Review* 80, 94–119.

Nikoei, A. und A. Weber (2017), »Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?«, American Economic Review 107(2), 527–561.

Schäfer, H. (2017), »Reform der Arbeitslosenversicherung – Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge«, IW policy paper 19/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Sinn, H. W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2003), *Welfare to Work in Germany – A Proposal on How to Promote Employment and Growth,* CESifo Research Reports 1, ifo Institut, München.

Sinn, H. W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–28.

Statistika (2018), »Hartz IV ausreichend für das, was man zum Leben braucht?«, verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/180444/umfrage/meinung-zur-erhoehung-der-hartz-iv-regelsaetze/.

Van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2017), *Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher. Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzbericht, Nr. 5, Nürnberg.

Winter-Ebmer, R. (2003), »Benefit Duration and Unemployment Entry: A Quasi-Experiment in Austria«, *European Economic Review,* 47, 259–273.

Maximilian Blömer, Clemens Fuest** und Andreas Peichl****

Die Hartz-IV-Reformdebatte

Maximilian Blömer

Clemens Fuest

Andreas Peichl

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. Die Kritik an Hartz IV setzt an verschiedenen Aspekten der geltenden Regelungen an, und es wird eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert – von minimalinvasiven Eingriffen im bestehenden System bis hin zu Radikalreformen wie der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

Aus unserer Sicht liegt das Hauptproblem darin, dass die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen Kleinstjobs bis 100 Euro bevorzugen[1], während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (vgl. Peichl et al. 2017; Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018). Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind einer Arbeitslosigkeit vorzuziehen, aber sie bieten in der Regel nur beschränkte Entwicklungsperspektiven. Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor ungelöst.

Deshalb hat das ifo Institut im Februar 2019 einen eigenen Reformvorschlag unterbreitet, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer, Fuest und Peichl 2019). Ziel des Vorschlages ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

In diesem Beitrag vergleichen wir den ifo-Vorschlag mit anderen aktuell diskutierten Vorschlägen.

* Maximilian Blömer ist Doktorand an der Humboldt Universität zu Berlin und Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.
** Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
*** Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

[1] Bruckmeier und Becker (2018) zeigen in ihren Auswertungen mit den PASS-Daten eine deutliche Häufung von Kleinstjobs mit Monatseinkommen knapp unter 100 Euro sowie von geringfügigen Beschäftigungen. Von Praktikern in Job-Centern wird zudem oft vermutet, dass es sich bei der Vielzahl dieser Tätigkeiten um sogenannte »Tarnkappenjobs« handelt, die Schwarzarbeit verschleiern sollen (vgl. Rürup und Heilmann 2012).

KRITIK AM AKTUELLEN SYSTEM

Durch die Hartz-Gesetze wurden u.a. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich »Hartz IV«) zusammengelegt. Zusätzlich zum ALG-II-Regelbedarf werden die Beiträge zur Krankenkasse gezahlt sowie Leistungen für Kosten der Unterkunft (KdU), einige unregelmäßige Leistungen (auf Antrag), sowie einige Vergünstigungen (z.B. Befreiung von GEZ-Gebühren oder ÖPNV-Tickets). Der durchschnittliche Leistungsumfang (Regelsatz + KdU) beträgt ca. 745 Euro im Monat für einen Single. Falls ein Hilfsbedürftiger ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert, kann die Regelleistung um 30%, im Extremfall sogar vollständig gekürzt werden. Die Transferentzugsrate für Hinzuverdienste bzw. zur Anrechnung der Einkünfte der Bedarfsgemeinschaft liegt zwischen 80 und 100%.

In der aktuellen Reformdebatte werden verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert. Dazu zählen:

1. die Leistungshöhe,
2. die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiographie der Empfänger,
3. mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten,
4. geringes »Schonvermögen«,
5. die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen,
6. Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie
7. die Komplexität des Sozialsystems insgesamt.

Über jeden dieser Punkte kann man unterschiedlicher Auffassung sein. Erstens kann man selbstverständlich über die »angemessene« Höhe der Leistungen streiten. Das Verfahren zur Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieser wissenschaftliche Ansatz hat den Vorteil, dass die Sätze nicht im laufenden politischen (Überbietungs-)Prozess festgelegt werden, sondern empirisch fundiert und transparent berechnet werden. Wir begrüßen dieses Vorgehen und raten dringend davon ab, daran etwas zu ändern. Das bedeutet allerdings nicht, dass das jeweilige Berechnungsverfahren über jede Kritik erhaben ist. Mögliche methodische Fehler müssten korrigiert werden.[2]

Zweitens wurde mit der Einführung von ALG II bewusst die Leistungshöhe unabhängig von vorherigen Einkünften gestaltet. Hier ging es darum zu verhindern, dass dauerhafte Transferleistungen an Empfänger mit ehemals höheren Einkommen die Arbeitsanreize stark einschränken. Dies sollte so beibehalten werden.

Der dritte Punkt, die hohen Transferentzugsraten und die damit verbundenen Fehlanreize, stehen im Mittelpunkt des ifo-Reformvorschlags. Da eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status quo nur mit erheblichen Mehrkosten möglich ist (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018), der ifo-Vorschlag jedoch aufkommensneutral ausgelegt ist, wird es Gewinner und Verlierer einer solchen Reform geben. In unserem Vorschlag werden Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell bessergestellt als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Konkret fällt für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder der durch die derzeitigen Hinzuverdienstregelungen festgelegte Freibetrag in Höhe von 100 Euro pro Monat weg. Haushalte mit Kindern erhalten weiterhin die Möglichkeit, die ersten 100 Euro anrechnungsfrei hinzu zu verdienen, da diese Haushalte über höhere Fixkosten der Arbeitsaufnahme verfügen. In Anlehnung an verschiedene Vorschläge (untersucht z.B. in Peichl et al. 2011 und Blömer und Peichl 2019), keinen anrechnungsfreien Hinzuverdienst bei Kleinst- und Minijobs zuzulassen, sieht der ifo-Vorschlag für Haushalte ohne Kinder eine Grenzbelastung von 100% bis zu einer Grenze von 630 Euro/Monat vor.[3] Für Beschäftigungen über diese Grenze gilt in beiden Varianten ein anrechnungsfreier Hinzuverdienst von 40%, d.h. eine Grenzbelastung von 60%. Für Haushalte mit Kindern modelliert der ifo-Vorschlag ab 100 Euro eine Grenzbelastung von 80%, statt 100%, bis zu einer Grenze von individuell 630 Euro/Monat. Darüber hinausgehende Hinzuverdienste unterliegen ebenfalls einer Grenzbelastung von 60%.

Viertens gehen von der Höhe des Schonvermögens ebenfalls Anreizwirkungen aus. Aus der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips ist es richtig, dass jedermann zunächst eigene Mittel einsetzt, bevor Hilfen des Staates beansprucht werden. Eine volle Vermögensanrechnung untergräbt aber Anreize zur Vorsorge. In dieser Abwägung schlagen wir vor, die Höhe des Schonvermögens zusätzlich an die Erwerbsbiographie zu binden. Das kommt nicht nur denen entgegen, die es als unfair ansehen, wenn Transferempfängern, die nie gearbeitet haben, das gleiche Schonvermögen gewährt wird wie Empfängern, die viele Jahre gearbeitet haben. Es kommt hinzu, dass diese Bindung die Arbeitsanreize stärkt.

Der fünfte Punkt betrifft die Frage, ob Leistungskürzungen bei tatsächlich oder vermeintlich fehlender Bemühung des Transferempfängers, eigenes Einkommen zu erzielen, gerechtfertigt sind. Aus der Sicht

[2] Zur Kritik an der konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung der Regelsätze siehe z.B. Bauernschuster et al. (2010), Becker und Tobsch (2016) oder Sell (2016).

[3] Das entspricht dem Einkommen, das sich bei einer Beschäftigung von zwei Tagen (16 Stunden) pro Woche und 4,28 Wochen pro Monat zum Mindestlohn in Höhe von 9,19 Euro pro Stunde ergibt.

der Steuerzahler, die die Transferleistungen finanzieren, ist die Sanktionierung mangelnder Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei den Empfängern ein wichtiger Aspekt der Fairness des Gesamtsystems (»Solidarität ist keine Einbahnstraße«). Ob Sanktionen in den richtigen Fällen verhängt werden und ob sie Verhaltensänderungen bei den Sanktionierten verursachen, ist eine empirische Frage.[4] Wir bewerten das Sanktionssystem im Rahmen unseres Reformvorschlags nicht.

Sechstens wird Hartz IV wegen der damit verbundenen Stigmatisierung der Empfänger kritisiert. In der Tat sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2017). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018). Öffentlich zu erklären, der Empfang dieser Transferleistungen sei ein Makel, steigert die gesellschaftliche Stigmatisierung allerdings.

Siebtens ist das deutsche Sozialsystem insgesamt zu kompliziert und teilweise inkonsistent. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Ein Grund für die Grenzsteuersatzverläufe von teilweise über 100% (vgl. Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018) ist auch, dass ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – aufgrund der jeweiligen Zuständigkeit von drei Ministerien – nicht aufeinander abgestimmt sind. Hier sind weitere Reformen dringend notwendig. In unserem Vorschlag adressieren wir dieses Problem nur insofern, indem wir Wohngeld und Kinderzuschläge mit den Hartz-IV-Leistungen zusammenfassen.

DER IFO-VORSCHLAG IM VERGLEICH ZU ANDEREN VORSCHLÄGEN

Tabelle 1 vergleicht den ifo-Vorschlag mit anderen aktuellen Vorschlägen. Bei der Leistungshöhe bei Arbeitslosigkeit sehen die Vorschläge des IAB, des ifo Instituts und der SPD keine prinzipielle Änderung des Status quo vor. Hingegen ist bei den Reformoptionen der Grünen eine Erhöhung vorgesehen. Die FDP fordert eine Angleichung der Regelsätze für Erwachsene, d.h. eine Anhebung für Partner in Bedarfsgemeinschaften, sowie eine Pauschalierung der Kosten der Unterkunft.

An der prinzipiellen Unabhängigkeit der Leistungshöhe von der Erwerbsbiographie, also einem Kernelement von Hartz IV, soll sich in den derzeit diskutierten Reformvorschlägen nichts ändern. Die SPD-Forderung nach einer längeren Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosengeld I (bis zu drei statt derzeit maximal zwei Jahre) setzt hier jedoch indirekt an.

Die Reformvorschläge unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Gestaltung der Transferentzugsraten. Die Hinzuverdienstregeln zeichnen sich im Status quo durch einen Freibetrag von 100 Euro pro Monat sowie darüber hinaus hohe Grenzbelastungen von 80, 90 bis 100% aus. Eine Besonderheit des ifo-Vorschlages ist es, dass bezüglich der Grenzbelastung zwischen Haushalten mit und ohne Kindern differenziert wird. Im ifo-Vorschlag fällt der Freibetrag in Höhe von 100 Euro für kinderlose Haushalte weg, und Einkommen bis 630 Euro/Monat werden vollständig angerechnet. Haushalte mit Kindern wird hingegen der Freibetrag weiterhin gewährt und ein Zuverdienst von 20% bis 630 Euro/Monat ermöglicht. Ab 630 Euro/Monat wird im ifo-Vorschlag die Grenzbelastung generell auf 60% verringert. Ähnliche Schritte sieht der Vorschlag des IAB vor, bei dem der Freibetrag generell auf 50 Euro/Monat begrenzt wird sowie Grenzbelastungen von anfangs 90% bis 450 Euro/Monat und darüber hinaus auf 60% festgelegt werden. Die Reformvorschläge von Bündnis 90/Die Grünen gehen ebenfalls in die Richtung, die Grenzbelastung zu verringern. So soll diese auf maximal 70% begrenzt werden. Die FDP fordert bei der Grenzbelastung einen Stufentarif mit abnehmender Grenzbelastung von 80, über 70 auf 60% unter Beibehaltung des 100-Euro-Freibetrages. Bei der SPD ist eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten erst nach einer Anhebung des Mindestlohnes auf 12 Euro vorgesehen.

Der ifo-Vorschlag umfasst eine Erhöhung des Schonvermögens um 150 Euro je Erwerbsjahr. Einen anderen Ansatz verfolgen die Vorschläge von FDP und Grünen, bei denen die Schonvermögen unabhängig von Alter oder Erwerbsbiographie auf die pauschalen Beträge 30 000 Euro (FDP) bzw. 60 000 Euro (Grüne) erhöht werden sollen. Die SPD hält prinzipiell an den derzeitigen Regeln zum Schonvermögen fest, schlägt aber eine zweijährige Schutzzeit vor, bevor die Vermögen herangezogen werden müssen.

Die Vorschläge von ifo und IAB modellieren keine Änderungen an den Sanktionen. Die Vorschläge der Parteien fordern dabei eine Abmilderung der Sanktionen (SPD und FDP) oder eine Abschaffung (Grüne).

Um die Stigmatisierung durch den Gang zum Amt und damit die Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen zu bekämpfen, verfolgen die Vorschläge unterschiedliche Ansätze. Die Grünen sehen eine automatische Auszahlung vor, die durch das Finanzamt umgesetzt werden soll. Die FDP schlägt hingegen eher eine Pauschalierung von Leistungen, z.B. der Kosten der Unterkunft, vor, die die Berechnung der Ansprüche und damit die Inanspruchnahme vereinfachen soll. Die Vorschläge von ifo und IAB modellieren weiterhin die Möglichkeit der Nichtinanspruchnahme

[4] Beispielsweise dokumentieren van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) einen positiven Effekt der Sanktionen auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit, der aber auch mit niedrigeren Löhnen einhergehen kann. Die Härte der Sanktionen in Deutschland liegt im OECD-Mittelfeld (vgl. Immervoll und Knotz 2018).

Tab. 1
Reformvorschläge für »Hartz IV« im Vergleich

	Status quo	ifo	IAB	Grüne	FDP	SPD
Quelle		Blömer et al. (2019)	Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers (2018)	Blömer und Peichl (2018), BAG/Grüne (2018), Habeck (2019),	Blömer und Peichl (2019), FDP (2019)	SPD (2019)
1. Leistungshöhe	424 Euro + KdU	x	x	Erhöhung	Angleichung/ Erhöhung des Regelsatzes für Partner; Regionale Pauschalierung der KdU	x
2. Abhängigkeit von Erwerbsbiographie	Nein	x	x	x	x	Indirekt durch längeren ALG-I-Bezug
3. Transferentzugsraten	80–90–100% Freibetrag 100 Euro	100–80–60% abhängig vom Haushaltskontext; Wegfall Freibetrag für Kinderlose	90–60%, Freibetrag 50 Euro	Max. 70%	80–70–60%	x *(Änderung erst nach Anhebung Mindestlohn auf 12 Euro)*
4. Schonvermögen	Altersabhängig 3 850 bis maximal 10 050	Erhöhung abhängig von Erwerbsbiographie	x	Pauschale Erhöhung auf 60 000 Euro	Pauschale Erhöhung auf 30 000 Euro	Berücksichtigung erst nach zwei Jahren ALG-II-Bezug
5. Sanktionen	Bei Nichtkooperation	x	x	Abschaffung	Abmildern	Abmildern
6. Nicht-inanspruchnahme	Wegen Stigma	x	x	Automatische Auszahlung	Regionale Pauschalierung der KdU	x
7. Komplexität	Hoch wegen Interaktionen beim KiZ und WG	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	x

Legende: x = keine Änderung .

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

von Transferleistungen. Möglich ist, dass sich durch die Zusammenlegung verschiedener Transfers die Situation der Inanspruchnahme berechtigter Haushalte verbessern könnte.

Insgesamt haben alle Vorschläge, mit Ausnahme des Konzeptes der SPD, eine Integration der Transferleistungen Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag gemeinsam, mit dem Ziel, die Komplexität des Gesamtsystems zu verringern. So werden in den Konzepten von ifo, IAB, Grünen und FDP die Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld rechnerisch abgeschafft und durch eine einheitliche Transferleistung, mit je nach Vorschlag unterschiedlichen Anrechnungsregeln für Einkommen und Vermögen, ersetzt.

FAZIT

Die bestehenden Regelungen im Bereich der sozialen Grundsicherung haben den erheblichen Nachteil, dass sie in Folge nicht aufeinander abgestimmter Transfers und Transferentzugsregeln teilweise zu impliziten Grenzsteuersätzen von bis zu 100% und mehr führen.

Der ifo-Vorschlag zur Reform der sozialen Grundsicherung führt dazu, dass sich (mehr) Arbeit auch bei niedrigen Stundenlöhnen wieder lohnt. Durch die verbesserten Anreizstrukturen können Betroffene der Abhängigkeit von Transfers aus eigener Kraft leichter entkommen als im Status quo. Die Beschäftigung nimmt zu, ohne dass zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt entstehen. Die Vorgabe der Aufkommensneutralität bedeutet, dass vor Verhaltensanpassungen einige Haushalte gewinnen, während andere verlieren. Diese Verluste werden jedoch bei den meisten, wenn auch nicht bei allen Haushalten, durch ausgedehnte Beschäftigung überkompensiert.[5] Wenn man Einkommensverluste ganz ausschließen will, müsste man etwas schlechtere fiskalische Wirkungen in Kauf nehmen.

[5] Durch die Ausweitung des Arbeitsangebots im Niedrigeinkommensbereich besteht die Gefahr von Lohneinbußen der bisher Beschäftigten in diesem Bereich (vgl. dazu auch Grüner 2019).

Reformbedarf besteht aber nicht nur bei den Hinzuverdienstregelungen. Langfristig ist ein besser integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem der Steuern, Abgaben und Transfers wünschenswert.[6] Die Umsetzung einer solchen umfassenden Reform ist jedoch kurzfristig nur schwer vorstellbar.

LITERATUR

Bauernschuster, St., W. Geis, Chr. Holzner und H. Rainer (2010), »Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 63(5), 21–29.

Becker, I. und V. Tobsch (2016), *Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland,* Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt und Berlin.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34-43.

Blömer, M., F. Buhlmann, M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2017), »Kinderfreibeträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Verteilungs- und Verhaltenswirkungen«, *Wirtschaftsdienst* 97, 266–271.

Blömer, M. und A. Peichl (2018), *»Garantieeinkommen für Alle«.* Studie in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen, ifo Forschungsberichte 97, ifo Institut, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem,* Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, ifo Forschungsberichte 98, ifo Institut, München.

Breuer, Chr. (2019), »Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 99, 82–83.

Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), *Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern,* Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmark- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(2), 25–28.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag,* Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmark- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft & Finanzen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BAG/Grüne) (2018), *Beschluss der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft & Finanzen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Hartz IV hinter uns lassen,* 2. Dezember, verfügbar unter: http://gruene-bag-wifi.de/wp-content/uploads/2018/12/Hartz-IV-hinter-uns-lassen.pdf.

FDP-Bundestagsfraktion (2019), *Beschluss der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag: Grundsicherung modernisieren – Chancen ermöglichen – Liberales Bürgergeld einführen,* 19. Februar, Berlin, verfügbar unter: https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-02/190221_Beschluss_liberales%20B%C3%BCrgergeld.pdf.

Grüner. H.-P. (2019), »Die politische Zukunft von Hartz IV«, *ifo Schnelldienst* 72(69), 18–21.

Habeck, R. (2019), »Die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken«, *ifo Schnelldienst* 72(6), 10–11.

Immervoll, H. und C. Knotz (2018), »How demanding are activation requirements for jobseekers«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Paris.

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2012), »Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(1), 196–213.

Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren,* Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler, M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2011), »Reform der Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehlter Ansatz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12(2), 12–26.

Rürup, B. und D. Heilmann (2012). »Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt«, *Wirtschaftsdienst* 92, 339–344.

Sell, St. (2016), »Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe«, *MAKRONOM*, 22. September, verfügbar unter: https://makronom.de/der-streit-um-die-nicht-erhoehung-der-hartz-iv-regelbedarfe-17070.

SPD-Parteivorstand (2019), *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit,* 10. Februar, Berlin, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf.

van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2017), »Under Heavy Pressure: Intense Monitoring and Accumulation of Sanctions for Young Welfare Recipients in Germany«, IZA Discussion Paper, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

[6] Siehe z.B. Löffler et al. (2012), Blömer et al. (2017) oder Breuer (2019) für Möglichkeiten eines integrierten Systems bzw. für Entlastungen für Geringverdiener außerhalb des Systems der Grundsicherung.

Nicole Storp und Tobias Kordsmeyer***

Zeitreihenanalyse zu den Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank und mögliche Zusammenhänge mit der expansiven Geldpolitik der EZB

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit der dynamischen Entwicklung von Target-Salden der Deutschen Bundesbank im Zeitraum von 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2018. Anhand einer univariaten Zeitreihenanalyse werden drei explosive Anstiege in den Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank identifiziert. Ursächlich für den ersten explosiven Anstieg waren vermutlich die Turbulenzen auf dem europäischen Interbankenmarkt, während die zwei weiterfolgenden Anstiege durch die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) mitbegründet wurden.

Target-Salden sind Forderungen bzw. Verbindlichkeiten einer nationalen Notenbank gegenüber der EZB, die im Zuge einer Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen über das Zahlungsverkehrssystem Target entstehen. Seit Mitte 2007 sind die Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank sowohl stark angestiegen als auch zeitweise deutlich zurückgegangen. Dabei werden zwei Target-Wellen deutlich (vgl. Sinn 2018): Nach einer fast fünfjährigen anhaltenden Phase der Akkumulation von Target-Forderungen folgte Mitte 2012 ein Rückgang, der etwa drei Jahre anhielt. Seit Ende 2015 sind die Target-Ungleichgewichte in der Eurozone wieder deutlich gestiegen.

Im Zuge der Finanz- und Eurokrise betreibt die EZB eine extrem expansive Geldpolitik. Nachdem sie ihre Zinspolitik mit einem Zinssatz von bis zu − 0,4% für Einlagen der Geschäftsbanken sowie für gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte ausgereizt hat, versucht sie, durch den Kauf von Wertpapieren auch die längerfristigen Zinsen zu drücken, um die Konjunktur im Euroraum zu fördern. Infolgedessen kam es zu Nebenwirkungen in Form internationaler Verschiebungen bei der Liquidität und den Geldschöpfungskrediten, die durch steigende Target-Ungleichgewichte gemessen werden.

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Zur Überprüfung der dynamischen Entwicklung von Target-Salden wird eine univariate Zeitreihenanalyse in Anlehnung an Potrafke und Reischmann (2014a) durchgeführt. Der Generalisierte Supremum Augmented Dickey-Fuller (GSADF-Test) stellt einen rechtsseitigen Einheitswurzeltest dar und erlaubt das Aufdecken von mehreren explosiven Phasen innerhalb eines Zeitraums sowie die graphische Bestimmung der Zeiträume, in denen explosive Anstiege stattgefunden haben. Der Test basiert auf dem sogenannten Dickey-Fuller-Test (DF-Test) (vgl. Dickey und Fuller 1979) als erste Kategorie eines Einheitswurzeltests (*unit root test*) zur Überprüfung der Nullhypothese hinsichtlich einer Nicht-Stationarität.

Der GSADF-Test für die realen Target-Salden[1] Deutschlands im Zeitraum von Januar 1999 bis Dezember 2018 (entspricht einer Stichprobengröße von 240 Monaten) wird mit der Software EViews durchgeführt.[2] Die kritischen Werte zur Bestimmung der Signifikanz eines oder mehrerer explosiver Anstiege werden anhand Monte-Carlo-Simulationen mit 2 000 Replikationen berechnet. Basierend auf Empfehlungen von Potrafke und Reischmann (2014b), wird eine Konstante und kein Trend spezifiziert sowie eine fixe Lag-Länge mit einer maximalen Anzahl von vier Lags gewählt (vgl. Potrafke und Reischmann 2014b; Phillips, Shi und Yu 2015). Für die kritischen Werte wird ein Signifikanzniveau von 95% herangezogen. Die t-Statistik der Zeitreihe liegt mit 5,73 über dem kritischen Wert (von 2,19, $p < 0{,}001$). Die Nullhypothese, dass für Deutschland kein explosiver Anstieg der Target-Forderungen im Zeitraum von Januar 1999 bis Dezember 2018 vorliegt, kann somit verworfen werden.

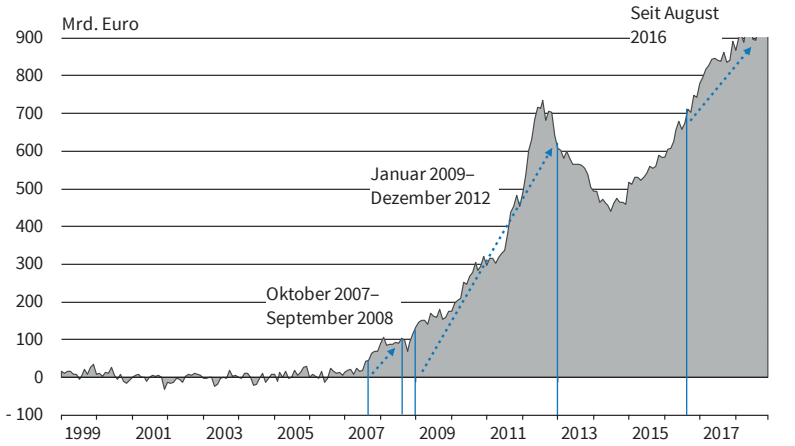
Abbildung 1 zeigt, dass für die Zeiträume von Oktober 2007 bis September 2008, Januar 2009 bis Dezember 2012 sowie seit August 2016 explosive Anstiege in den Target-Forderungen vorzufinden sind.

* Nicole Storp ist Doktorandin an der Georg-August-Universität Göttingen, Professur für Internationale und Monetäre Ökonomik.
** Dr. Tobias Kordsmeyer, Universität Göttingen.

[1] Die realen Monatswerte werden mit Hilfe des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts (DESTATIS) berechnet.
[2] Vgl. Phillips, Shi und Yu (2015); zum EViews Right-tail augmented Dickey-Fuller (Rtadf)-Add-In vgl. Caspi (2016).

Abb. 1

Targetsalden Deutschlands und explosive Phasen



Quelle: Berechnung der Autoren.

© ifo Institut

Dies bestätigt und erweitert die Befunde von Potrafke und Reischmann (2014a), die bei der Betrachtung des Zeitraums zwischen Januar 1999 und März 2014 zwei explosive Phasen der deutschen Target-Forderungen (Oktober 2007 bis September 2008 sowie Januar 2009 bis Dezember 2012) auffinden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Folgenden werden die aufgezeigten explosiven Anstiege eingeordnet. Der erste explosive Prozess von Oktober 2007 bis September 2008 in den Target-Salden Deutschlands folgte mit dem Zusammenbruch des Interbankenmarktes. Im Oktober 2008 und damit drei Monate vor der zweiten explosiven Phase zwischen Januar 2009 und Dezember 2012 beschloss die EZB, das Verfahren für geldpolitische Refinanzierungsgeschäfte auf Mengentender mit Vollzuteilung umzustellen sowie den Bonitätsschwellenwert für Sicherheiten von A– auf BBB– herabzusenken. Für den deutlichen Rückgang der Target-Salden beginnend im Herbst 2012 machen Potrafke und Reischmann (2014a) die fiskalischen Rettungskredite sowie die OMT-Ankündigung der EZB verantwortlich. Zudem wurde mit der Aussage von Mario Draghi im Juli 2012 »Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough« eine implizite Garantie der Mitgliedschaft in der Eurozone gegeben (vgl. Rübel 2018). Diese beruhigenden Effekte in Richtung sinkender Target-Ungleichgewichte wurden vermutlich mit der Umsetzung des *Asset Purchase Programme* (APP) der EZB seit März 2015 sukzessiv aufgewogen, so dass seit August 2016 erneut ein explosiver Anstieg in den Target-Forderungen Deutschlands bestätigt werden kann.

Auch die Deutsche Bundesbank spricht in ihrem Monatsbericht von März 2016 von direkten und indirekten Auswirkungen der expansiven Geldpolitik auf Target-Salden. Im Rahmen des APP erkennt sie einen direkten Effekt, weil dadurch unmittelbar grenzüberschreitende Liquiditätsströme angebotsbedingt ausgelöst wurden. Über das APP kauft eine Notenbank Wertpapiere von Geschäftsbanken, die über eine andere Notenbank am Zahlungsverkehrssystem Target teilnehmen. Dadurch kommt es zu einer direkten Veränderung von Target-Salden (vgl. Deutsche Bundesbank 2016). Obwohl das APP eigentlich Target-neutral angelegt ist, entstehen Target-Salden, weil sich in den Krisenländern der Eurozone kaum Überschussliquidität hält. Vor der Einführung des APP wurden von den Geschäftsbanken größtenteils die (modifizierten) längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte in Anspruch genommen, wodurch grenzüberschreitende Überweisungen möglich wurden, ohne die Liquidität zu verringern. Im Unterschied zu den APP-Effekten waren diese Refinanzierungsgeschäfte nicht Target-neutral angelegt. Wohl aus diesem Grund sieht die EZB (2017) einen indirekten Effekt aus der Refinanzierungsnachfrage der Geschäftsbanken auf die Höhe der Target-Salden. So wurde der Anstieg der Target-Verbindlichkeiten und damit spiegelbildlich der Target-Forderungen gegenüber der EZB in den beiden Jahren 2011 und 2012 durch starke Spannungen auf den internationalen Finanzmärkten und der dadurch einhergehenden Umverteilung der Liquidität ausgelöst (vgl. Europäische Zentralbank 2017).

Im Ergebnis stellt sich heraus, dass die EZB mit ihrer expansiven Geldpolitik die Target-Ungleichgewichte in der Eurozone mitbegründete. Die EZB möchte um jeden Preis die ursprüngliche Existenz der Eurozone bewahren, d.h., es wird nicht nur ein Auseinanderbrechen des Euro (geldpolitisch) ausgeschlossen, sondern auch für eine zukünftige Zusammensetzung der EWU mit ihren derzeitigen Mitgliedsländern plädiert. Vor diesem Hintergrund sind im Euroraum sowohl die Risiken als auch das Volumen eines finanziellen Verlustes deutlich angestiegen, während das Preisniveau im Euroraum zunimmt. Da Tilgungsbeiträge im Rahmen des APP weiterhin reinvestiert werden und Unsicherheiten auf den internationalen Finanzmärkten kaum nachhaltig gesunken sind, ist ein Rückgang der Target-Ungleichgewichte in naher Zukunft nicht in Sicht. Letztlich können mit der expansiven Geldpolitik der EZB keine strukturellen Probleme in der Eurozone gelöst werden.

LITERATUR

Caspi, I. (2016), »Rtadf: Testing for Bubbles with EViews«, Research Institute for Econometrics Discussion Paper No. 4-16, Bar-Ilan University.

Deutsche Bundesbank (2016), »Die deutsche Zahlungsbilanz für das Jahr 2015«, *Monatsbericht* März, Frankfurt/Main, 39–60.

Dickey, D.A. und W.A. Fuller (1979), »Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root«, *Journal of the American Statistical Association* 74(366), 427–431.

Europäische Zentralbank (2017), »Das EZB-Programm zum Ankauf von Vermögenswerten und TARGET Salden: Umsetzung der Geldpolitik und andere Aspekte«, *Wirtschaftsbericht* März, Frankfurt/Main, 26–32.

Phillips, P.C.B., S.-P. Shi und J. Yu (2012), »Specification Sensitivity in Right-Tailed Unit Root Testing for Explosive Behaviour«, *Oxford Bulletin Economics and Statistics* 76, 315–333.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2014a), »Die Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank: Eine Zeitreihenanalyse«, *ifo Schnelldienst* 67(14), 31–34.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2014b), »Explosive Target Balances of the German Bundesbank«, Economic Modelling 42, 439–444.

Rübel, G. (2018), »EWU – quo vadis? Zu den aktuellen Reformvorschlägen der Währungsunion«, *cege-Report* Juli, 2.

Sinn, H.-W. (2018), »Fast 1 000 Milliarden Target-Forderungen der Bundesbank: Was steckt dahinter?«, *ifo Schnelldienst* 71(14), 26–37.

Andreas Gontermann und Jochen Schäfer***

Deutsche Elektroindustrie: Zwischen gedämpfter Konjunktur und neuen digitalen Geschäftsmodellen

Die deutsche Elektroindustrie ist auch 2018 weiter gewachsen. Zwar waren die Steigerungsraten nicht mehr so hoch wie im Jahr zuvor. Dennoch konnten sowohl beim Umsatz als auch beim Export neue Rekordwerte erreicht werden. Zudem setzte sich der Beschäftigungsaufbau auf hohem Niveau fort. Im laufenden Jahr dürften die Zuwächse vor dem Hintergrund zunehmender Konjunkturrisiken nochmals moderater ausfallen als zuletzt. Längerfristig sollte die Branche, deren Technologien wie Halbleiter, Sensoren oder Embedded Software besonders forschungsintensiv sind, allerdings in erheblichem Maße von der voran schreitenden Digitalisierung der Wirtschaft profitieren. Die industrielle Nutzung von 5G und der Einsatz künstlicher Intelligenz werden zu weiteren Innovationen und neuen Geschäftsmodellen führen. Sie stehen beispielhaft für viele verschiedene Ausprägungen der digitalen Transformation, die zukünftig neue Wertschöpfungspotenziale versprechen.

Konjunkturell war 2018 für die deutsche Elektroindustrie unterm Strich ein erfolgreiches Jahr. Die preisbereinigte Produktion des zweitgrößten industriellen Arbeitgebers hierzulande stieg nach Berechnungen des ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie um 2,1%. Die nominalen Erlöse, die auch in Rechnung gestellte Dienstleistungen und Software einschließen, summierten sich auf 195,4 Mrd. Euro und lagen damit um 2,0% höher als im Jahr zuvor. In den einzelnen Fachbereichen der Branche entwickelte sich der Umsatz allerdings wesentlich ungleichmäßiger als noch 2017. In den beiden mit Abstand größten Bereichen Automation und elektronische Bauelemente konnten Zuwächse von 1,6 bzw. 7,9% verbucht werden. In der Energietechnik stiegen die Erlöse um 1,7%. Erlösrückgänge verzeichneten dagegen unter anderem die Fachbereiche Gebrauchsgüter (– 5,7%), Fahrzeugelektrik (– 3,1%) und Elektromedizin (– 1,9%).

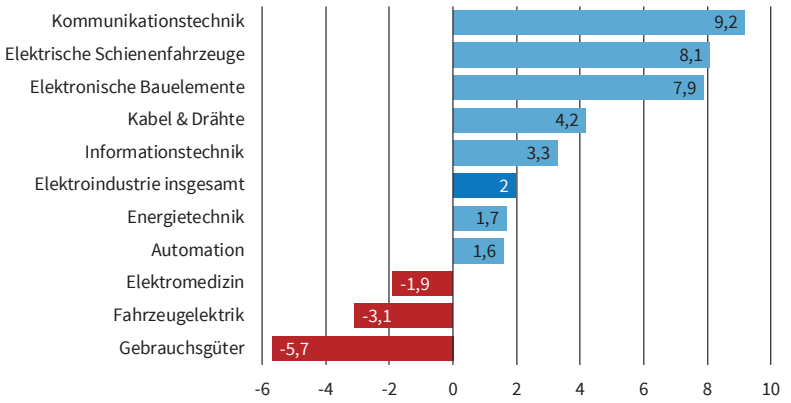
* Dr. Andreas Gontermann ist Chefvolkswirt, Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik, Konjunktur und Märkte, beim ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
** Jochen Schäfer ist Referent, Abteilung Wirtschaftspolitik, Konjunktur und Märkte, beim ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.

BESCHÄFTIGUNG SO HOCH WIE ZULETZT IM FRÜHJAHR 1996

Die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Elektroindustrie ist im letzten Jahr weiter gestiegen, und zwar um 22 000 auf 890 000. Dies ist der höchste Stand seit mehr als 22 Jahren. 60% der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind (akademische wie nicht akademische) MINT-Kräfte. Die Ausbildungsquote in der Branche liegt bei 5%. Allein 96 000 Beschäftigte arbeiten im Bereich Forschung & Entwicklung. Zusammen mit den 736 000 Auslandsbeschäftigten sind weltweit inzwischen mehr als 1,6 Mio. Menschen für die deutsche Elektrobranche tätig.

Abb. 1

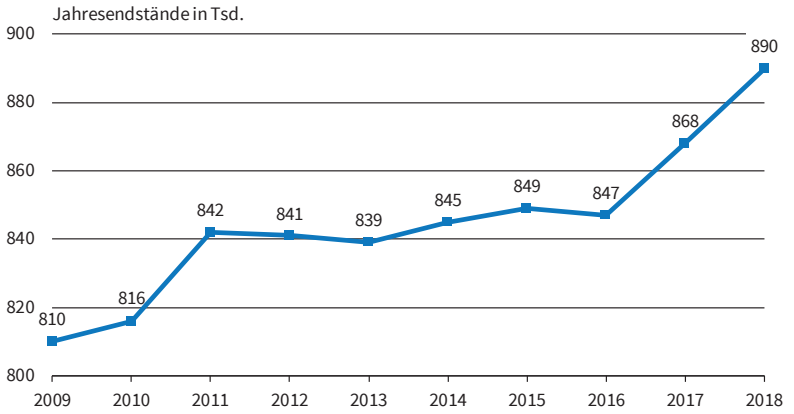
Umsatzentwicklung ausgewählter Fachbereiche der deutschen Elektroindustrie
2018, Änderung gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

© ifo Institut

Abb. 2
Beschäftigte in der deutschen Elektroindustrie
2009–2018



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI. © ifo Institut

Die deutschen Elektroexporte (einschließlich der Re-Exporte) wuchsen auch im vergangenen Jahr wieder stärker als Produktion und Umsatz. Sie zogen 2018 um 5,0% auf 211,9 Mrd. Euro an und erreichten damit das nunmehr fünfte Allzeithoch in Serie. Allerdings war das Wachstum der Ausfuhren nur noch knapp halb so hoch wie 2017, und es war über die Absatzmärkte hinweg auch nicht mehr so ausgeglichen wie im Jahr davor.

Die deutschen Elektroexporte in die Industrieländer erhöhten sich im letzten Jahr um 4,4% auf 138,2 Mrd. Euro und die in die Schwellenländer um 6,0% auf 73,7 Mrd. Euro. Die Ausfuhren nach Europa stiegen um 4,7% auf 136,3 Mrd. Euro. Dabei wuchsen die Exporte in den Euroraum mit plus 6,0% auf 67,8 Mrd. Euro vergleichsweise stärker als die Elektroausfuhren in den Rest Europas. Erwähnenswert ist, dass im Geschäft mit Italien ein Zuwachs von 9,9% auf 10,0 Mrd. Euro erreicht werden konnte. Das Land ist immerhin der achtgrößte Abnehmer der Branche weltweit und der sechstgrößte in Europa.

China hat seine Stellung als größter Exportabnehmer der deutschen Elektroindustrie im vergangenen Jahr weiter ausgebaut. So gingen 2018 Ausfuhren im Wert von 21,0 Mrd. Euro in das Reich der Mitte – und damit 10,3% mehr als im Jahr zuvor. Die USA bleiben an zweiter Position, aber der Abstand zu China wird größer. Hier wurden Exporte von 17,8 Mrd. Euro abgesetzt – ein Plus von 4,3%. Die Branchenausfuhren ins weiterhin drittplatzierte Frankreich stiegen um 2,6% auf 13,7 Mrd. Euro.

Das Exportgeschäft mit Großbritannien gab 2018 um 1,6% auf 11,1 Mrd. Euro nach, weshalb das Land im Abnehmerranking auch einen Platz eingebüßt hat (von 4 auf 5). Die Ausfuhren in die Türkei brachen um 14,3% auf 2,8 Mrd. Euro ein. In beiden Fällen dürfte dabei die Abwertung der jeweiligen Landeswährung eine entscheidende Rolle gespielt haben.

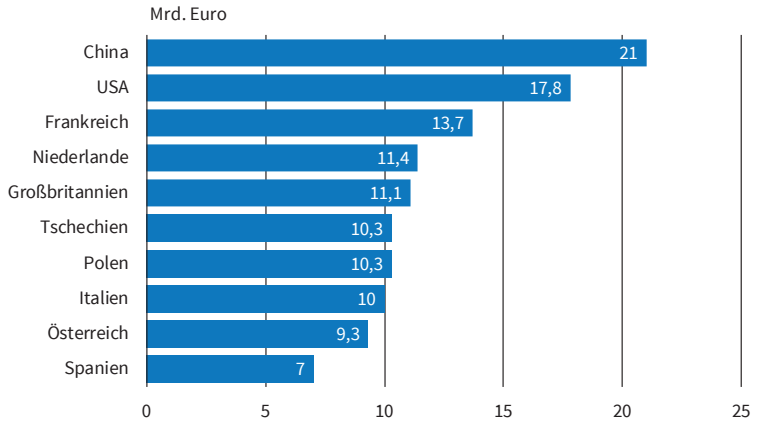
F&E-AUFWENDUNGEN UM 10 MRD. EURO HÖHER ALS ANLAGEINVESTITIONEN

Die Bruttoanlageinvestitionen der Elektroindustrie stiegen im letzten Jahr um 7,3% auf 7,3 Mrd. Euro. Viel mehr als in Ausrüstungen stecken die Unternehmen aber in Forschung & Entwicklung. Hier beliefen sich die aggregierten Aufwendungen zuletzt auf 17,2 Mrd. Euro.

Die Kapazitätsauslastung in der Branche liegt derzeit bei knapp 88% und die Auftragsbestände reichen durchschnittlich für 3,8 Monate. Beide Kennzahlen sind höher als im jeweiligen langjährigen Mittel. Die Auftragseingänge blieben im vergangenen Jahr mehr oder weniger auf Vorjahresniveau (– 0,2%). Allerdings waren im Vergleichszeitraum des Vorjahres auch überproportional viele Großaufträge eingesammelt worden; die Basis für 2018 war hier also verzerrt. Während aus dem Inland im letzten Jahr 2,3% weniger neue Bestellungen eingingen, orderten ausländische Kunden insgesamt 1,5% mehr. Die Aufträge aus der Eurozone nahmen um 1,6% und die aus Drittländern um 1,5% zu.

Obwohl die Elektrounternehmen Hemmnisse für ihre

Abb. 3
Die zehn größten Abnehmerländer im Exportgeschäft der deutschen Elektroindustrie im Jahr 2018



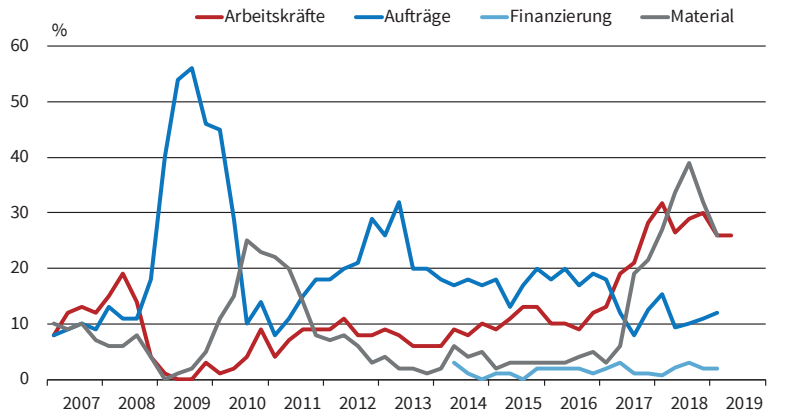
Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI. © ifo Institut

Produktionstätigkeit weiterhin eher auf der Angebotsseite – insbesondere bei der Materialbeschaffung sowie bei der Rekrutierung von Fachkräften – ausmachen und nicht auf der Nachfrageseite oder bei der Finanzierung, haben sich wichtige Stimmungsindikatoren in den letzten Monaten nach und nach eingetrübt. Beim ifo Geschäftsklima für die deutsche Elektroindustrie wird die aktuelle Lage zwar immer noch als gut bewertet. Allerdings sind die allgemeinen Geschäftserwartungen im Oktober des vergangenen Jahres erstmals seit Herbst 2014 per saldo wieder unter die Nulllinie gefallen und erst im Februar 2019 in positives Terrain zurückgekehrt.

Abb. 4

Produktionshemmnisse aus Sicht der deutschen Elektrounternehmen

Quartalswerte



Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

RISIKO EINER GLOBALEN KONJUNKTURABKÜHLUNG

Es war immer klar, dass sich das äußerst starke globale Wachstum des Jahres 2017 nicht ewig fortsetzen würde. Insoweit haben die moderateren Steigerungsraten im Jahr 2018 nicht überrascht. Aktuell nehmen aber Befürchtungen zu, dass eine weltweite Konjunkturabkühlung bzw. ein Abschwung bevorstehen könnte, der dann ähnlich synchron ausfällt wie zuvor der 2017er Aufschwung.

Stichworte, an denen sich diese zunehmende Sorge festmachen lässt, sind schnell genannt. Man denke hier beispielsweise

- an die Handelskonflikte (zwischen den USA und China sowie Europa) bzw. weltweit zunehmenden Protektionismus insgesamt,
- an das nachlassende gesamtwirtschaftliche Wachstum in China, aber auch in den USA,
- an volatile Ölpreise,
- an den bevorstehenden Brexit,
- an Italien (dessen Wachstums- und Schuldenproblem die strukturellen Unzulänglichkeiten des Euroraums insgesamt erneut offenlegt),
- an Frankreich (das sein Defizitziel ebenfalls zu verfehlen droht) oder
- an die Türkei bzw. all diejenigen Schwellenländer, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

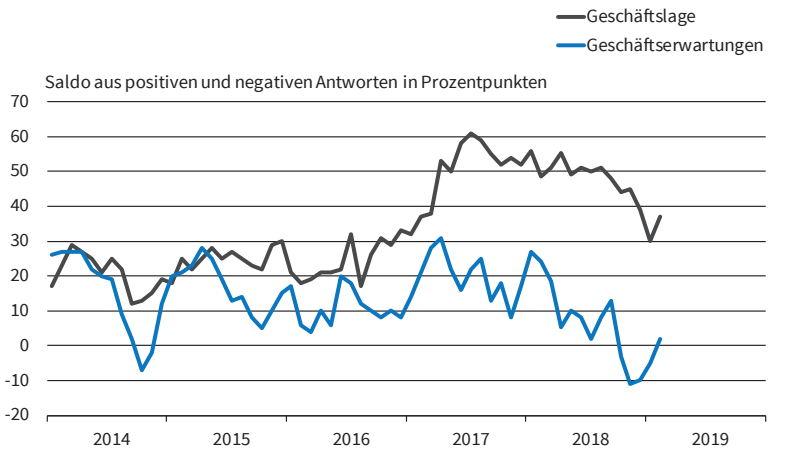
Die sehr international orientierte deutsche Elektroindustrie, die für gut ein Siebtel aller gesamtwirtschaftlichen deutschen Ausfuhren sowie für fast ein Viertel des Bestandes aller Direktinvestitionen des deutschen Verarbeitenden Gewerbes im Ausland steht, können all diese Entwicklungen nicht kaltlassen.

In der letzten Konjunkturumfrage des ZVEI hatten 94% der Branchenunternehmen gemeldet, dass sie als Folge der Handelsstreitigkeiten inzwischen Beeinträchtigungen ihres globalen Geschäfts wahrnehmen. Zwei Drittel wollen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt an ihrem Türkei-Engagement festhalten. Ebenfalls zwei Drittel fürchten ein Überschwappen der Krise in der Türkei auch auf andere Schwellenländer.

Schließlich darf man wohl erneute Zweifel haben, ob die Konjunkturpolitik überhaupt noch in der Lage wäre, den nächsten Abschwung abzufedern. Die globalen Staatsschulden sind heute höher als vor der Finanzkrise, was die Möglichkeiten expansiver Fiskalpolitik begrenzt. Und die Geldpolitik ist bis heute nicht zur Normalität zurückgekehrt,

Abb. 5

Geschäftsklima in der deutschen Elektroindustrie



Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

so dass kaum mehr Spielräume für Zinssenkungen oder unkonventionelle Maßnahmen vorhanden sind. Und anders als in der 2009er Krise dürfte es um die Bereitschaft, wirtschaftspolitische Maßnahmen international zu koordinieren, diesmal schlecht bestellt sein.

Angesichts dieser hohen Unsicherheit geht der ZVEI für 2019 nur mehr von einem moderaten Wachstum der preisbereinigten Produktion um 1% und einem Anstieg der nominalen Erlöse in ähnlicher Größenordnung aus.

5G UND KÜNSTLICHE INTELLIGENZ ALS TREIBER DES DIGITALEN WANDELS

Jenseits der kurzfristigen konjunkturellen Entwicklung bieten neue Technologien die Chance, den Weg in das smarte industrielle Zeitalter erfolgreich zu gestalten. Grundvoraussetzung hierfür sind schnelle und zuverlässige Netze. 5G, die neueste Generation mobiler Datenübertragung, ist in den vergangenen Monaten geradewegs zum Inbegriff dessen geworden.

Die Elektroindustrie ist bei schnellen Netzen Zuliefer- und Anwenderindustrie zugleich: Die notwendigen Technologien – vom Glasfaserkabel bis hin zur Antenne – kommen aus der Elektroindustrie und werden von Netzanbietern genutzt. Die Elektroindustrie, auf der anderen Seite, braucht – wie andere Wirtschaftszweige auch – ein von vorneherein leistungsstarkes und industriefähiges Netz. Mit 5G kann diese Anforderung erfüllt werden. Es geht dabei um nicht weniger als das Sichern der industriellen Führungsrolle in der Welt. Ein Zögern beim Ausbau des 5G-Netzes wäre ungut. Denn Industrie 4.0, smarte Fabriken, Anwendungen im Internet der Dinge und Dienste und vieles mehr, das die Vernetzung von Geräten und Maschinen miteinander und mit dem Internet voraussetzt, sind temporeiche Themen. Die deutsche Industrie kann hier nicht warten, sondern muss und will vielmehr die Chancen nutzen, die sich durch den Ausbau eigener, lokaler 5G-Netze ergeben.

In Deutschland gibt es kein Silicon Valley. Wir haben den Mittelstand überall im Land. Ein Sechstel aller Hidden Champions in Deutschland kommt aus der Elektroindustrie. Sehr viele der Unternehmen produzieren vor Ort in den Regionen – häufig in bis dato schlecht versorgten Gebieten. Nicht zuletzt damit sich das ändert, planen zahlreiche Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen wie der Automobilindustrie, der chemischen Industrie, der Elektroindustrie und dem Maschinenbau den Aufbau eigener 5G-Netze auf ihren Werksgeländen. Diese privaten Netze sollen den Ausbau der Mobilfunkbetreiber ergänzen und die notwendige Versorgungsdichte mit 5G sicherstellen. Sie sollen zu mehr Innovationen und neuen Geschäftsmodellen führen und so die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland insgesamt stärken.

Zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle wird vor allem auch eine weitere Technologie beitragen, die – ähnlich wie 5G – seit Monaten die Medien beherrscht: Künstliche Intelligenz (KI). Durch den digitalen Wandel werden in der Wirtschaft Plattformen und datenzentrierte Geschäftsmodelle immer wichtiger. Ein wesentlicher Treiber hiervon ist KI.

Mit der KI-Strategie der Bundesregierung hat auch die Politik gezeigt, dass sie sich der Trag- und Reichweite dieser Technologie bewusst ist. Jetzt kommt es auf die konkrete Umsetzung an. Dabei ist es elementar, die technologischen Entwicklungen und sich verändernden regulatorischen Rahmenbedingungen nicht separat zu betrachten, sondern das Ökosystem der Daten- und Plattformökonomie im Gesamtbild zu sehen. Dazu gehören Cybersicherheit, Wettbewerbsrecht und 5G als das zentrale Nervensystem der flexiblen Fabrik der Zukunft. Die wichtigste Voraussetzung für KI-Anwendungen sind Daten. Ihre Verfügbarkeit und Qualität, ihr Schutz und ihre Sicherheit müssen immer zusammen gedacht werden. Im Wettbewerb mit den USA einerseits und China andererseits kann »KI made in Europe« ein Qualitäts- und Werteversprechen sein, dass Innovation und Wertschöpfung mit der Einhaltung von Grundwerten und Grundrechten im gesamten Prozess – von der Entwicklung bis zur Anwendung von KI – verbindet. Dabei kann die europäische Datenschutzgrundverordnung wegweisend im internationalen Wettbewerb sein. Zugleich ist sie ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes.

LEITMÄRKTE DER ELEKTROINDUSTRIE STRUKTURELL INTAKT

Alles in allem lässt sich festhalten: Die deutsche Elektroindustrie ist aufgrund zunehmender Konjunkturrisiken zwar nur mit sehr moderaten Erwartungen in das Jahr 2019 gestartet. Die Leitmärkte der Branche (die da wären: Industrie (4.0), Energie(-effizienz), (Elektro-)Mobilität, Gesundheit und Gebäude) sind aber nach wie vor – strukturell – intakt. Weltweit gibt es keine andere Branche, deren Technologien so stark mit anderen Technologiefeldern vernetzt sind, wie die Elektroindustrie. In Zukunft sollten gerade auch die innovativen deutschen Elektrounternehmen weiterhin von einem weltweit hohen Bedarf an Energieeffizienz und modernen Mobilitätslösungen, von der Entwicklung hin zu einer smarten Industrie 4.0 sowie intelligenten Gebäuden oder der Digitalisierung der Gesundheitswirtschaft profitieren.

DATENQUELLEN

Aufwendungen für Forschung & Entwicklung: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, F&E-Erhebung für 2017, ZVEI-eigene Berechnungen.

Bruttoanlageinvestitionen: ifo Investitionstest Frühjahr 2018, ZVEI-eigene Berechnungen.

Direktinvestitionen: Deutsche Bundesbank, Bestandserhebung über Direktinvestitionen 2018, ZVEI-eigene Berechnungen.

Konjunktur und Außenhandel: Statistisches Bundesamt, ZVEI-eigene Berechnungen.

Stimmungsindikatoren: ifo Konjunkturumfrage Februar 2019.

Johannes Blum, Philip Kapitzke und Niklas Potrafke*

Der Kohleausstieg bis 2038 – wie bewerten Ökonomen die Empfehlungen der Kohlekommission?

Ende Januar veröffentlichte die von der deutschen Bundesregierung zur Erstellung eines umfassenden Aktionsplans zum Thema Kohleenergie beauftragte »Kohlekommission« ihren Abschlussbericht. Darin empfiehlt sie den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2038. Im 22. Ökonomenpanel des ifo Instituts und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung wurde diese Empfehlung als Anlass genommen, Professoren der Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu befragen, wie sie die Konsequenzen des im Bericht nahegelegten Ausstiegs einschätzen. Die befragten Wirtschaftswissenschaftler sehen den Kohleausstieg zum großen Teil skeptisch, wenn er auch von einigen Ökonomen als unumgänglich angesehen wird.

Der Schutz des Klimas gewann in den vergangenen Jahren in der öffentlichen Wahrnehmung immer mehr an Bedeutung und hielt auch Einzug in die Politik – erstmals in Form des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997. Spätestens seit dem Pariser Klimaabkommen von 2015 ist der Klimaschutz fester Bestandteil des politischen Diskurses. Im Pariser Klimaabkommen einigte sich die Weltgemeinschaft auf das langfristige Ziel, die Erderwärmung auf unter 2°C im Vergleich zu vorindustriellen Zeiten zu begrenzen. Die Europäische Union möchte hierzu beitragen, indem sie unter anderem ihre Treibhausgasemission bis 2030 um 40% (gegenüber dem Vergleichsjahr 1990) reduziert. Die nationalen Klimaziele Deutschlands sind noch ambitionierter: Bis 2020 sollen die CO_2-Ausstöße um 40%, bis 2030 um 55% und bis 2050 um mindestens 80% verringert werden (erneut im Vergleich zum Jahr 1990). Auch wenn weitestgehend Einigkeit besteht, dass das Ziel für 2020 nicht mehr erreicht werden kann, präsentierte die Kommission »Wachstum, Beschäftigung und Strukturwandel« – besser bekannt als Kohlekommission – nun eine Möglichkeit, wie Deutschland seine langfristigen Ziele noch erreichen kann: Sie empfiehlt den vollständigen Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2038.

In der Februar-Umfrage des Ökonomenpanels wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten befragt, wie sie die Vorschläge der Kohlekommission zum Ausstieg Deutschlands aus der Kohleförderung bewerten, vor allem im Hinblick auf die ökonomischen Konsequenzen. Insgesamt nahmen 143 Professoren an der Umfrage teil.

* Philip Kapitzke war von Januar bis März 2019 Praktikant am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

DER DEUTSCHE BEITRAG ZU INTERNATIONALEN KLIMAZIELEN

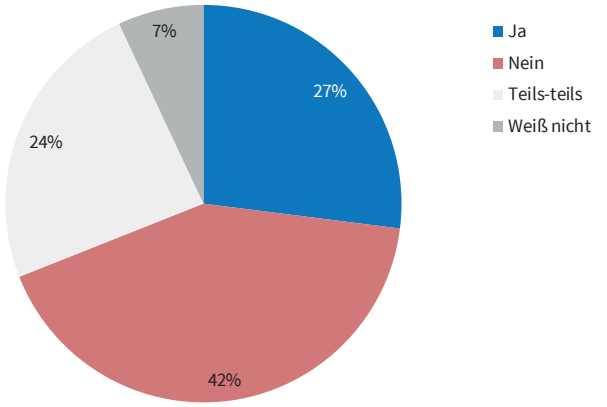
Im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 hat sich die Bundesregierung das Ziel der nahezu vollständigen Treibhausgasneutralität gesetzt. Bereits in diesem Plan deutete die Bundesregierung die schrittweise Abkehr von fossilen Verbrennungsträgern an (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2016). Kritiker mahnen jedoch, ein deutscher Alleingang zur Erreichung der nationalen Klimaziele entfalte auf internationaler Ebene keine signifikante Wirkung. Andreas Ziegler von der Universität Kassel äußert Zweifel, dass der Kohleausstieg auf nationaler Ebene die geplante Wirkung erzielt und nimmt andere Sektoren in die Pflicht. »Der Kohleausstieg wäre sicherlich ein wichtiger Schritt zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Allerdings reicht dieser sehr langfristige Ausstieg bei weitem nicht aus, um die selbst gesteckten Klimaziele zu erreichen. Hierfür müssten endlich auch klimapolitische Maßnahmen in anderen Bereichen, wie z.B. im Verkehrssektor, getroffen werden.«

Die Ökonomen wurden gebeten, die Frage zu beantworten, ob ihrer Ansicht nach der rein nationale Ausstieg aus der Kohleenergie die Emission von Kohlenstoffdioxid in der Europäischen Union verringern wird. 42% der antwortenden Ökonomen glauben nicht, dass sich die Menge der schädlichen Emissionen EU-weit reduzieren wird. Begründet wird diese Ansicht in den meisten Fällen mit dem Handel von Zertifikaten, der das obere Limit der EU-weiten CO_2-Ausstöße festsetzt. Viele Professoren sind skeptisch, ob durch den Kohleausstieg die Anzahl der Zer-

Abb. 1

Reduktion der Kohlendioxidemission in der EU

Sind Sie der Meinung, dass durch den nationalen Kohleausstieg Deutschlands die Emission von Kohlendioxid (CO_2) in der EU reduziert wird?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

tifikate reduziert wird und glauben vielmehr, dass andere Länder mehr CO_2 in Reaktion auf den deutschen Kohleausstieg ausstoßen werden. 27% glauben an einen CO_2-reduzierenden Effekt auf EU-Ebene, während 24% unentschlossen sind (vgl. Abb. 1).

Befürworter des Ausstiegs betonen, Deutschland könne durch den Ausstieg eine internationale Vorreiterrolle einnehmen, der andere Nationen folgen würden. Denn als eine hochindustrialisierte Nation, deren Anteil an Kohlestrom vergleichsweise groß ist, stellt der Ausstieg aus dieser Energiequelle und der damit verbundene Strukturwandel für Deutschland eine besonders große Herausforderung dar. Sollte es Deutschland gelingen, auf alternative Energieformen umzusteigen, dabei Arbeitsplätze zu erhalten oder sogar neue zu schaffen und insgesamt die Wirtschaftskraft zu stärken, könnte ein wegweisendes Exempel statuiert werden.

Die Ökonomen wurden gefragt, ob Deutschland bereits durch die Festlegung eines konkreten Datums zum Kohleaussteig zu einem internationalen Vorreiter werden könnte, dem andere Industrienationen folgen werden. Die Hälfte der Teilnehmer glaubt nicht, dass dies der Fall sein wird. Nur 31% sehen eine positive Strahlkraft des angekündigten Ausstiegs. Die übrigen 18% sind dieser Frage gegenüber indifferent (vgl. Abb. 2).

AUSWIRKUNGEN AUF KOHLEREVIERE UND GESAMTDEUTSCHLAND

Der Kohleausstieg geht mit erheblichen strukturellen Veränderungen in den betroffenen Regionen einher. Beispielsweise stellen die Braunkohlereviere gegenwärtig rund 21 000 direkte Arbeitsplätze, wovon über 1 200 Stellen Ausbildungsplätze sind (vgl. Statistik der Kohlewirtschaft e.V. 2018). Damit spielen die örtlichen Betriebe eine große Rolle für die Förderung und Integration der Auszubildenden in den Arbeitsmarkt. Inklusive der verbundenen Branchen kann von rund 60 000 betroffenen Stellen ausgegangen werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019). Zwar schreibt die Kohlekommission, dass die Unternehmen in die Lage versetzt werden müssen, betriebsbedingte Kündigungen auszuschließen, dennoch sollen die betroffenen Betriebe und Regionen bereits heute Vorkehrungen treffen, um die negativen Auswirkungen des Kohleausstiegs (Arbeitslosigkeit, Wertschöpfungsverlust) abzufedern. Die Bundesregierung will bis 2038 rund 40 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um die entsprechenden Gebiete bei der Bewältigung des Umbruchs zu unterstützen.

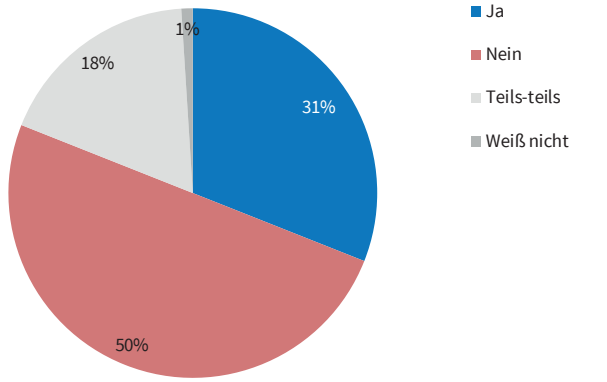
Befragt, wie sie zu der Höhe der Mittel stehen, antwortet knapp die Hälfte, dass sie diese als zu hoch einschätzt (47%). Auf der anderen Seite glauben nur 3%, dass die Mittel zu niedrig sind und 13%, dass die Mittel die richtige Höhe haben. 37% geben an, dass sie nicht wissen, wie die Höhe der Mittel einzuschätzen ist (vgl. Abb. 3).

Der Ausstieg aus der Kohleenergie birgt jedoch nicht nur für die betroffenen Regionen, sondern auch für die übrigen Teile Deutschlands Risiken. Eines der Risiken sind potenzielle Versorgungslücken. Besonders in einem Industrieland ist eine zuver-

Abb. 2

Vorreiterrolle Deutschlands

Sind Sie der Meinung, dass Deutschland mit einem festen Datum zum Kohleausstieg eine Vorreiterrolle in der globalen Klimaschutzpolitik einnehmen könnte, der andere Industrienationen folgen?



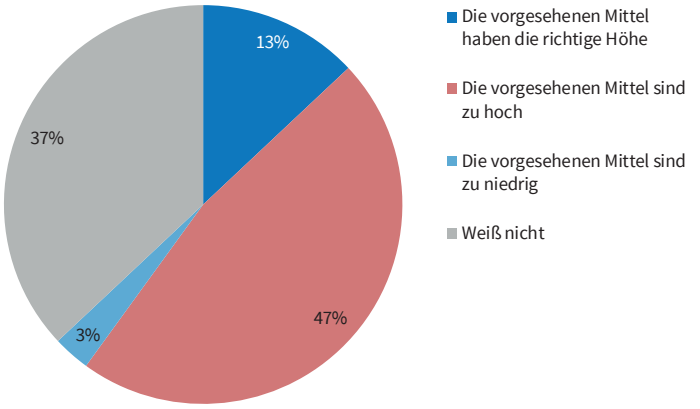
Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

Abb. 3

Höhe der vorgesehenen Mittel

Was halten Sie von der Höhe der vorgesehenen Mittel von über 40 Mrd. Euro zur Sicherung der wirtschaftlichen Zukunft der Braunkohlereviere?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

lässige, gesicherte Stromversorgung unabdingbar. In ihrem Bericht empfiehlt die Kohlekommission als möglichen Lösungsansatz hierfür, die Genehmigungsverfahren zur Errichtung neuer Gaskraftwerke zu beschleunigen (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019). Doch dies wird nur ein Teil der Lösung sein können. Nicht erwähnt von der Kohlekommission wird die Rolle von Stromimporten. So äußerte jüngst Karen Pittel, Leiterin des ifo Zentrums für Energie, Klima und Ressourcen: »Nach Berechnungen des ifo Instituts wird der Kohleausstieg zumindest teilweise ausgeglichen durch Importe von Atom- und Kohlestrom aus Polen und Tschechien.« (ifo Institut 2019). Der Import ausländischen Stroms wird vielfach kritisiert, da die Stromquellen bei Importen eben diejenigen sind, von denen sich Deutschland langfristig verabschieden möchte.

Die Professoren wurden gefragt, wie ihrer Ansicht nach der Ausfall der Kohleenergie kompensiert werden kann. Nur 22% sind der Meinung, dass der Anteil an erneuerbaren Energien signifikant steigen wird. Mit einer Kompensation ausschließlich durch Gaskraftwerke rechnen 6%, und mit einer Kompensation durch ausschließlich Stromimporte rechnen 10%. Der größte Teil der Teilnehmer (44%) ist der Meinung, dass potenzielle Versorgungslücken sowohl mit Hilfe von Gaskraftwerken als auch durch Stromimporte ausgeglichen werden. 11% setzen auf eine Lösung, die aus einer Kombination aus erneuerbaren Energien und den beiden hier diskutierten Alternativen, Gaskraftwerken und Stromimporten, besteht (vgl. Abb. 4).

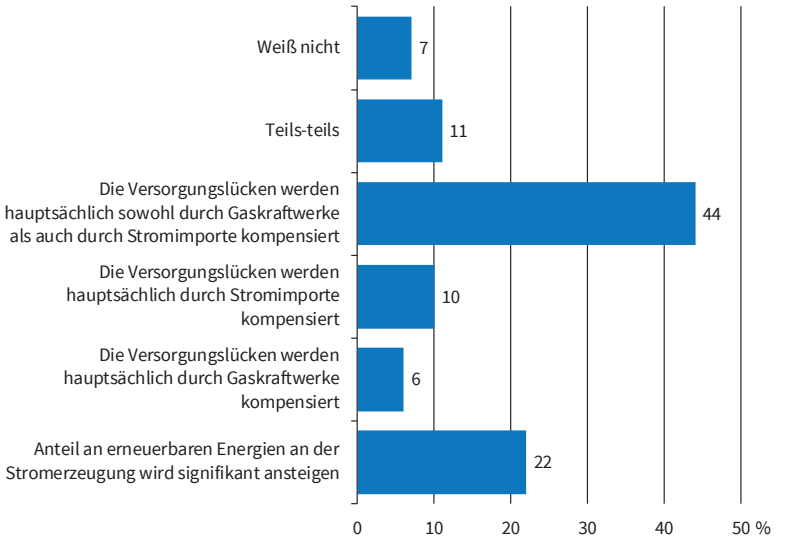
Die Stilllegung von Kohlekraftwerken wird das Angebot des vorhandenen Stroms reduzieren und somit den Preis in die Höhe treiben. Allerdings könnten neue, zeitgleich erschlossene Stromquellen, wie Gaskraftwerke, Windparks und Solarpanels, den Angebotswegfall kompensieren und so preismindernd wirken. Definitiv wird sich somit entweder die vorhandene Menge oder aber die Zusammensetzung des Stroms aus diversen Energiequellen ändern. Dies wird mit Auswirkungen auf den Strompreis einhergehen. Die Kohlekommission empfiehlt ausdrücklich, ab 2023 (zu diesem Zeitpunkt soll der Ausstieg aus der Kernenergie vollzogen sein) entweder einen Zuschuss oder wirkungsgleiche Maßnahmen für private und gewerbliche Stromverbraucher zu gewähren. Hierfür veranschlagt sie mindestens 2 Mrd. Euro jährlich.

Vor diesem Hintergrund wurden die Teilnehmer des Ökonomenpanels nach einer Einschätzung der Strompreisentwicklung gefragt. 65% der Teilnehmer sind der Ansicht, dass der Strompreis langfristig steigen wird. Fast die Hälfte (43%) meint, dass der Anstieg zwischen 10% und 50% liegt. 19% glauben an eine Preissteigerung um bis zu 10%, während 3% eine Preissteigerung um über 50% erwarten. Nur die Minderheit der Teilnehmer ist der Ansicht, dass der

Abb. 4

Kompensation etwaiger Versorgungslücken

Sind Sie der Meinung, dass durch den Kohleausstieg der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung signifikant ansteigen wird, oder werden etwaige Versorgungslücken hauptsächlich durch Gaskraftwerke im Inland und Stromimporte aus dem europäischen Ausland kompensiert?



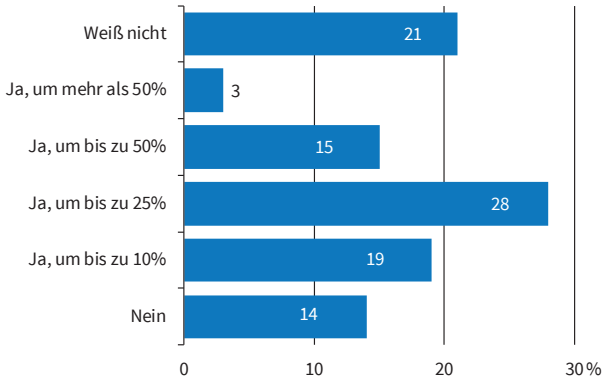
Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

Abb. 5

Strompreisentwicklung durch den Kohleausstieg

Meinen Sie, dass die Strompreise durch den Kohleausstieg langfristig steigen werden und, wenn ja, für wie hoch schätzen Sie den etwaigen Anstieg des Strompreises durch den Kohleausstieg?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

Strompreis gleichbleibt oder sinkt (14%). Rund jeder Fünfte wollte zu dieser Frage keine konkrete Antwort geben (vgl. Abb. 5).

Trotz dieser Risiken sehen einige Teilnehmer des Panels den Ausstieg aus der Kohleverstromung als notwendig an. Franz Peter Lang von der Technischen Universität Braunschweig meint: »Der Kohleausstieg ist aus klimatischen Gründen unumgänglich, solange es keine Technologie gibt, Kohle unter Vermeidung ihrer klimaschädlichen Effekte zu nutzen. Langfristig wäre er wegen der begrenzten abbaufähigen Ressourcen ohnehin notwendig gewesen.« Philip Sauré von der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz schreibt prägnant: »Sehr unangenehm für einige, jedoch unvermeidbar.« Jüngste Umfragen in der Bevölkerung legen ebenso einen zügigen Kohleausstieg nahe. Je nach Studie geben 59% der Befragten an, dass Deutschland möglichst schnell aus der Kohleenergie aussteigen sollte (vgl. *infratest dimap* 2019) und 73% der Deutschen, dass ein schneller Kohleausstieg wichtig oder sehr wichtig sei (vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V. 2019).

AUSWIRKUNGEN AUF ENERGIEERZEUGER UND VERBUNDENE INDUSTRIEN

Die von der Kohlekommission vorgeschlagenen Klimaschutzmaßnahmen bergen nicht nur auf gesamtgesellschaftlicher, sondern auch auf betriebswirtschaftlicher Ebene substanzielle Herausforderungen. Die Energieerzeuger (insbesondere E.ON, RWE, EnBW) und eng mit der Kohleverstromung verbundenen Industrien sind hiervon besonders betroffen. Die Professoren wurden im Ökonomenpanel gebeten, eine kurze Stellungnahme abzugeben, wie sie die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Kohleausstiegs für diese Unternehmen einschätzen.

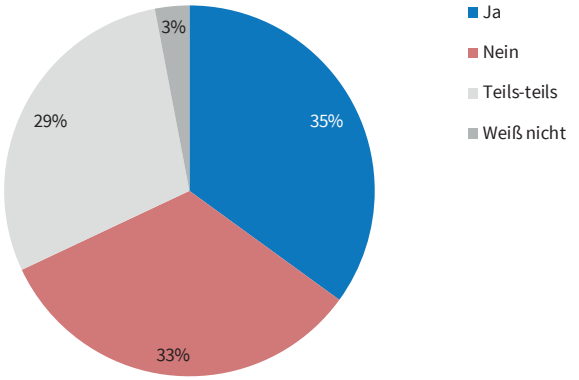
Nur einzelne Teilnehmer schätzen die Auswirkungen explizit positiv ein. Der überwiegende Anteil hingegen ist zurückhaltend bzw. negativ eingestellt. Einige Teilnehmer bringen ihre Sorgen zum Ausdruck, indem sie kurze und eindringliche Begriffe wie »verheerend« und »desaströs« verwenden, um die Auswirkungen zu beschreiben. Franz Peter Lang von der Technischen Universität Braunschweig führt aus: »Die Energiekonzerne werden sich anstrengen müssen, um auf andere Energiequellen umzurüsten, was wegen ihrer bürokratischen Strukturen und den Gewohnheiten jahrzehntelanger Quasimonopolisten schwerfallen wird.« Die Antworten, die einen moderat negativen Ausblick zeichnen, begründen dies vor allem dadurch, dass negative Auswirkungen durch Kompensationszahlungen ausgeglichen werden. Einige der antwortenden Ökonomen begreifen den Kohleausstieg auch als Chance für die betroffenen Unternehmen, wie beispielsweise Gerd Grözinger von der Europa-Universität Flensburg: »Kurzfristig kostspielig, langfristig aber positiv, weil sie frühzeitig in Alternativen investieren können.«

Gefragt wurde darüber hinaus, ob die Unternehmen für finanzielle Nachteile, die sich aus dem politisch beschlossenen Kohleausstieg ergeben, entschädigt werden sollten. Bei dieser Frage zeugen die gegebenen Antworten von einer gespaltenen Meinung der teilnehmenden Ökonomen. 35% finden, dass die Kon-

Abb. 6

Entschädigung für Energieerzeuger und mit der Kohle verbundene Industrien

Befürworten Sie, dass Energieerzeuger und weitere mit der Braun- und Steinkohle verbundene Industrien für finanzielle Nachteile, die durch den Kohleausstieg bis 2038 entstehen, entschädigt werden?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

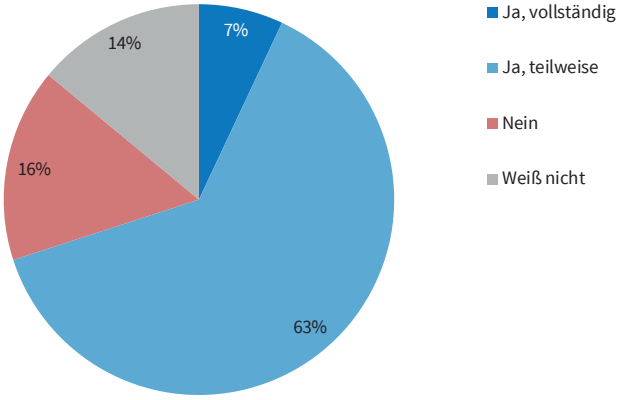
© ifo Institut

zerne entschädigt werden sollten. Hierfür werden vorrangig zwei Argumente ins Feld geführt: Zum einen handele es sich beim Kohleausstieg um eine spezielle Form der Enteignung und zum anderen seien die Rahmenbedingungen nicht durch den Markt selbst, sondern durch die Politik entscheidend verändert worden. 33% sind gegen Kompensationszahlungen (vgl. Abb. 6). Die Energiewende sei seit langem absehbar gewesen und stelle damit ein gewöhnliches unternehmerisches Risiko dar.

Abb. 7

Umsetzung der Vorschläge der Kohlekommission durch die Bundesregierung

Sind Sie der Meinung, dass die Empfehlungen der Kohlekommission tatsächlich durch den Gesetzgeber umgesetzt werden?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2019.

© ifo Institut

POLITISCHE UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN DER KOHLEKOMMISSION

Die Empfehlungen der Kohlekommission haben keinen verbindlichen Charakter. Die Bundesregierung ist somit nicht verpflichtet, diese in gesetzliche Regelungen zu überführen. Bundeskanzlerin Angela Merkel kündigte jüngst an, zeitnah Gesetze verabschieden zu wollen (vgl. *Handelsblatt* 2019). In einem Interview mit der Rheinischen Post forderte Bundesfinanzminister Olaf Scholz dazu auf, noch in diesem Jahr alle Planungen für den Kohleausstieg zu veranlassen (vgl. Marschall & Quadbeck 2019). Im Ökonomenpanel wurde deshalb gefragt, ob die Empfehlungen der Kohlekommission nach Ansicht der Ökonomen vom Gesetzgeber auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden. Die Mehrheit der Befragten (63%) ist der Meinung, dass lediglich ein Teil der Vorschläge umgesetzt wird. Etwa jeder Sechste (16%) Teilnehmer glaubt nicht daran, dass die Empfehlungen Niederschlag in gesetzlichen Regelungen finden. Mit einer vollständigen Umsetzung der Empfehlungen rechnen lediglich 7% (vgl. Abb. 7).

Generell hadern einige der Ökonomen mit der politisch getriebenen Durchsetzung des Kohleausstiegs. »Der Kohleausstieg ist eine weitere, rein politisch motivierte Fehlentscheidung der Regierungen unter Merkel, der für das globale Klima so gut wie nichts bringt, aber Deutschland aberwitzige Kosten aufbürden wird«, schreibt Ulrich van Suntum von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. »Eine CO_2-Bepreisung würde den Klimaschutz weitaus kostengünstiger herbeiführen«, meint Wolfgang Scherf von der Justus-Liebig-Universität Gießen. Auch Dirk Rübbelke von der Technischen Universität Bergakademie Freiberg ist dieser Ansicht: »Eine umfassende CO_2-Bepreisung für Strom und Wärme sowie im Verkehrssektor wäre ein sinnvollerer Weg. Eine Reform des europäischen Emissionshandels oder auch eine aufkommensneutrale CO_2-Besteuerung wären hier geeignete Ansatzpunkte.« Gerhard Wegner von der Universität Erfurt meint, der Kohleausstieg sei eine mehrfach fehlkonzipierte Politik – energiepolitisch, industriepolitisch und umweltökonomisch. Nach Ansicht von Ulrich Blum von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg könne sich der Kohleausstieg nur dann lohnen, wenn dieser mit einer Innovationsoffensive einhergeht und nach dem Ausstieg aus der energetischen Verwertung neue Kohletechnologien, insbesondere die stoffliche Nutzung von Kohle, gefördert werden: »Wir sollten die Braunkohle weiter stofflich nutzen, weil Deutschland für seine Industrie Kohlenstoff benötigt, der bisher als Erdöl oder Erdgas aus umweltökonomisch – und teils auch politisch – bedenklichsten Quellen importiert wird.«

Auf Basis der gesammelten Antworten und der Kommentare des 22. Ökonomenpanels kann festgehalten werden, dass die Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen dem Kohleausstieg als Mittel zum Zweck des Klimaschutzes skeptisch gegenübersteht. Ob es sich beim Ausstieg aus der Kohleverstromung jedoch wirklich um die »World`s Dumbest Energy Policy« handelt, zu der Deutschlands Energiepolitik in einem Artikel des *Wall Street Journal* gekürt wurde, auf den David Stadelmann von der Universität Bayreuth verweist, oder ob Deutschland möglicherweise eine globale Vorreiterrolle im Klimaschutz einnehmen kann, wird abschließend wohl erst 2038 beantwortet werden können.

LITERATUR

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2016), *Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung,* Druck- und Verlagshaus Zarbock, Frankfurt am Main.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Kommission »Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung« – Abschlussbericht,* Druck- und Verlagshaus Zarbock, Frankfurt am Main:

Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2019), »Politbarometer Januar II 2019«, verfügbar unter https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2019/Januar_II_2019/, aufgerufen am 28. Februar 2019.

Handelsblatt (2019), »Merkel will offenbar Vorschlägen der Kohlekommission folgen«, 31. Januar, verfügbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiepolitik-merkel-will-offenbar-vorschlaegen-der-kohlekommission-folgen/23936206.html, aufgerufen am 28. Februar 2019.

ifo Institut (2019), »Das ifo Institut kritisiert die Kohlekommission«, Pressemitteilung, 27. Januar 2019, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2019/Q1/pm_20190127_Kohlekommission.html, aufgerufen am 28. Februar 2019.

infratest dimap (2019), »Mehrheit wünscht sich möglichst schnellen Braunkohle-Ausstieg«, verfügbar unter https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/mehrheit-wuenscht-sich-moeglichst-schnellen-braunkohle-ausstieg/, aufgerufen am 28. Februar 2019.

Marschall, B. und E. Quadbeck (2019), »Die bequemen Zeiten sind vorbei«, *Rheinische Post,* 23. Februar, verfügbar unter: https://rp-online.de/politik/deutschland/olaf-scholz-eine-grundrente-fuer-nur-100000-menschen-ist-keine-grundrente_aid-36953969, aufgerufen am 28. Februar 2019.

Statistik der Kohlewirtschaft e.V. (2018), »Zur Lage des Kohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland«, verfügbar unter https://kohlenstatistik.de/files/lb_statistik_2018_jan_sept.pdf, aufgerufen am 28. Februar 2019.

Wall Street Journal Editorial Board (2019), »World`s Dumbest Energy Policy«, *Wall Street Journal,* 29. Januar, verfügbar unter: https://www.wsj.com/articles/worlds-dumbest-energy-policy-11548807424, aufgerufen am 28. Februar 2019.

Annette Weichselberger

Deutsche Industrie: Anhaltende Investitionsbereitschaft

Nach den aktuellen Ergebnissen der ifo Investitionsumfrage wollen die Unternehmen des deutschen Verarbeitenden Gewerbes 2019 ihre Investitionen um nominal knapp 11% erhöhen. Für das Jahr 2018 ergaben die Meldungen der Befragungsteilnehmer einen Anstieg von 7%. An der im vierten Quartal 2018 durchgeführten Investitionsbefragung beteiligten sich gut 2 000 Unternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren die erfassten Unternehmen das Verarbeitende Gewerbe Deutschlands zu gut 40%. Erhoben wurden neben den Anlagezugängen im Jahr 2018 die Investitionspläne für 2019 sowie die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

INVESTITIONSENTWICKLUNG BLEIBT 2018 HINTER DEN ERWARTUNGEN ZURÜCK

Nach einem dynamischen Start in das Jahr 2018 verlor die konjunkturelle Entwicklung Mitte des Jahres merklich an Schwung. Der ab August 2018 kontinuierlich rückläufige ifo Geschäftsklimaindex belegte die zunehmende allgemeine Unsicherheit, die sich auch in Planungsrevisionen niederschlug. So haben die Industrieunternehmen ihre Investitionsabsichten nach den aktuell vorliegenden Zahlen im Laufe des vergangenen Jahres deutlich nach unten korrigiert. Die Ergebnisse vom Frühjahr 2018 ließen noch eine kräftige Investitionserhöhung von nominal 12% erwarten. Nach der aktuellen Hochrechnung übertrafen die Industrieinvestitionen mit knapp 65 Mrd. Euro das Vorjahresniveau um 7% (vgl. Tab. 1 und Abb. 1). Der reale Anstieg bewegt sich aufgrund der in 2018 nur leicht gestiegenen Preise für Investitionsgüter bei rund 6%.

2018: INVESTITIONSANSTIEG UM 7%

Die Investitionen wurden 2018 in fast allen Industriehauptgruppen erhöht, nur in der vorwiegend mittelständisch strukturierten Hauptgruppe – Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe – verfehlten die Ausgaben für neue Sachanlagen das Vorjahresniveau (– 2%). Die stärkste Investitionssteigerung (+ 11%) war 2018 im Investitionsgüterbereich zu verzeichnen (vgl. Tab. 1). Differenziert man die Ergebnisse nach Größenklassen, so haben insgesamt betrachtet insbesondere die kleinen Firmen ihre ursprünglichen Investitionsabsichten im Laufe des vergangenen Jahres nach unten korrigiert, während die großen Unternehmen (mit 1 000 und mehr Beschäftigten) ihre Investitionsvorhaben für 2018 mehr oder weniger realisiert haben dürften.

Von den – gemessen an ihren Investitionsvolumina – großen Branchen erhöhten vor allem der Maschinenbau, das Nahrungs- und Futtermittelgewerbe sowie die Hersteller von elektrischen Ausrüstungsgütern ihre Investitionen (+ 15%). Aber auch die nicht ganz so großen Industriezweige wie das Papiergewerbe, die Branche Glasgewerbe, Keramik und Verarbeitung von Steinen und Erden sowie die Tabakverarbeitung investierten 2018 kräftig.

Im Straßenfahrzeugbau fiel die Investitionserhöhung mit rund 10% etwas geringer aus als nach den Ergebnissen der Frühjahrserhebung zu erwarten war.

Tab. 1

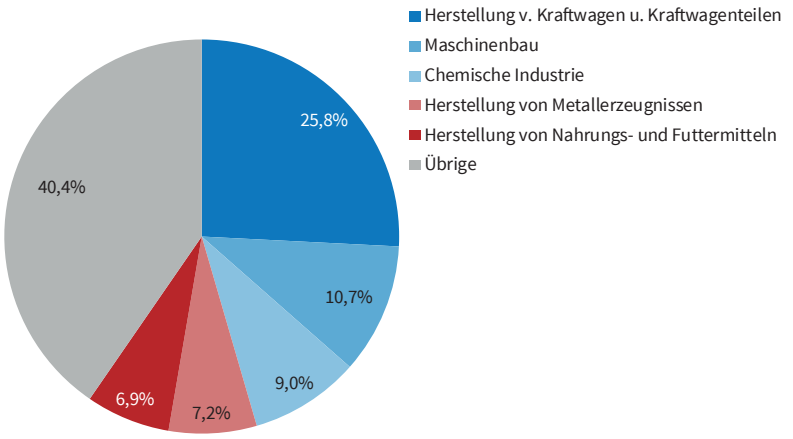
Bruttoanlageinvestitionen

	Mio. Euro		Veränderungsraten in %		
Bereich	2016	2017	2017/2016	2018/2017	2019/2020
Verarbeitendes Gewerbe	59 425	60 575	+ 2	+ 7	+ 11
darunter:					
Vorleistungsgütergewerbe	21 960	22 845	+ 4	+ 7	+ 11
Investitionsgütergewerbe	26 290	26 780	+ 2	+ 11	+ 13
Gebrauchsgütergewerbe	1 315	1 521	+ 16	+ 2	± 0
Verbrauchsgütergewerbe	9 500	9 110	– 4	– 2	+ 4

Quelle: ifo Investitionsumfrage Herbst 2018.

Abb. 1

Investitionen der Wirtschaftszweige 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

Auf Branchenebene kommt dem Investitionsgeschehen in der Automobilbranche eine entscheidende Rolle zu: Mehr als ein Viertel der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes wird von dieser Branche getätigt (vgl. Abb. 1). Um konkurrenzfähig zu bleiben, sind die Automobilhersteller stets bestrebt, mit neuen Modellen mit verbesserten technischen Neuerungen auf den Markt zu kommen. Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten spielen somit in der Automobilbranche eine sehr große Rolle.

Entwicklungskosten, die einem konkreten Projekt zuordenbar sind, dürfen im Gegensatz zum HGB nach den international geltenden Bilanzierungsvorschriften IFRS (International Financial Reporting Standards) als Investitionen verbucht werden. Zahlreiche – insbesondere große und international agierende Unternehmen – haben in den vergangenen Jahren ihre Buchhaltung auf IFRS umgestellt. In den gesamtwirtschaftlichen Daten (VGR) des Statistischen Bundesamtes sind diese Investitionen unter sonstige Anlagen zusammengefasst. In den vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Fachstatistiken bei den Unternehmen erhobenen Investitionsdaten sind diese Ausgaben jedoch nicht enthalten.

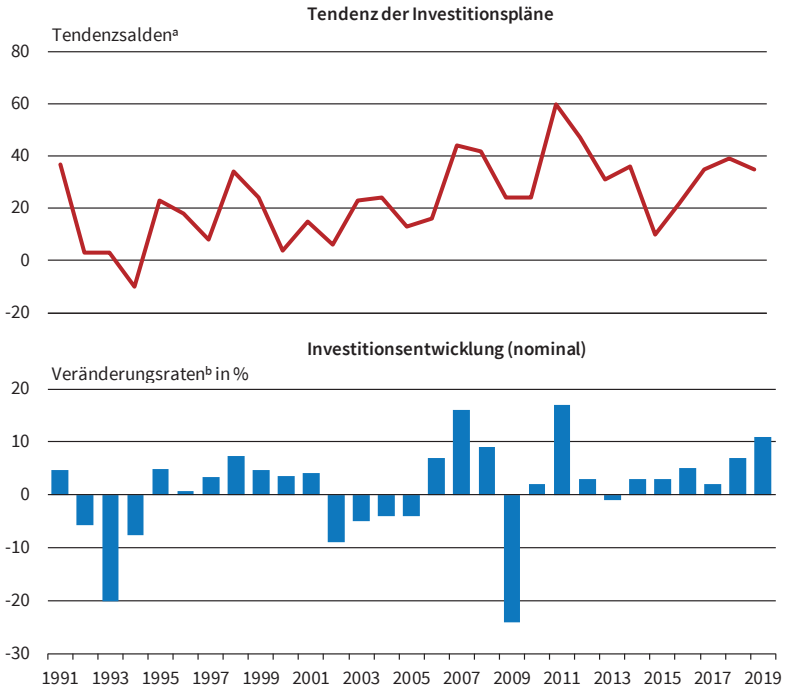
Investitionskürzungen von rund einem Zehntel ergaben die Meldungen der pharmazeutischen Industrie, des Textilgewerbes und des Holzgewerbes (ohne Herstellung von Möbeln). In folgenden Branchen dürften die Investitionen auf dem Vorjahresniveau verharrt haben: chemische Industrie, Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, Möbelindustrie u.a. (vgl. Tab. 3).

2019: INVESTITIONSERHÖHUNG UM 11% GEPLANT

Nach den vorliegenden Ergebnissen der Investitionserhebung werden die Investitionen der deutschen Industrie in diesem Jahr im Vergleich zu 2018 zunehmen. Rund 64% der Unternehmen planen, ihre Investitionsausgaben 2019 zu erhöhen, während 29% weniger als im vergangenen Jahr investieren wollen (vgl. Tab. 2). Ein gegenüber 2018 konstantes Investitionsvolumen meldeten 7% der Befragungsteilnehmer. Der aus den »Mehr« und »Weniger«-Meldungen für 2019 resultierende Saldo beträgt somit + 35 (vgl. Abb. 2). Berücksichtigt man neben den Tendenzangaben die von den Unternehmen gemachten quantitativen Angaben, dann ist damit zu rechnen, dass die deutsche Industrie 2019 um knapp 11% mehr investieren wird als im abgelaufenen Jahr (vgl. Tab. 1). Real gesehen, d.h. unter Ausschaltung der zu erwar-

Abb. 2

Entwicklung der Investitionen in der deutschen Industrie



[a]Differenz zwischen den "Mehr"- und den "Weniger"-Meldungen, Stand jeweils Herbst des Vorjahres.
[b]Bruttoanlageinvestitionen der Industrie, 2018 vorläufig, 2019 ermittelt aufgrund der Planangaben.

Quelle: ifo Investitionsumfrage. © ifo Institut

Tab. 2

Tendenzen der Investitionsplanung

	Im Jahr 2019 wollen gegenüber 2018 … % der Unternehmen[a] investieren				Zum Vergleich: Planungstendenzen (Saldowerte)				
Bereich	mehr	gleich viel	wenige	Saldo[b]	2018	2017	2016	2015	2014
Verarbeitendes Gewerbe	64	7	29	+ 35	+ 39	+ 35	+ 22	+ 10	+ 36
darunter:									
Vorleistungsgütergewerbe	66	11	23	+ 43	+ 12	+ 30	+ 22	+ 19	+ 35
Investitionsgütergewerbe	65	2	33	+ 32	+ 59	+ 59	+ 29	+ 4	+ 46
Gebrauchsgütergewerbe	34	8	58	– 24	+ 24	– 40	+ 74	– 43	– 3
Verbrauchsgütergewerbe	66	13	21	+ 45	+ 37	+ 70	+ 9	+ 48	+ 24

[a] Gewichtet mit dem Firmenumsatz.

Quelle: ifo Investitionsumfrage Herbst 2018.

tenden Veränderungen der Preise für neue Bauten und Ausrüstungen, ergibt sich für das Verarbeitende Gewerbe ein Anstieg der Bruttoanlageinvestitionen um 10%.

Im Laufe der letzten Investitionsbefragungen hat sich gezeigt, dass die Unternehmen anscheinend teilweise immer kurzfristiger planen. So war es selbst zu Beginn dieses Jahres einigen Unternehmen noch nicht möglich, Aussagen zu den für 2019 geplanten Investitionen zu machen. Ein Grund hierfür sind z.B. die internationalen Unternehmensverflechtungen. So muss z.B. die ausländische Unternehmensführung die Investitionsplanung des deutschen Tochterunternehmens erst bewilligen. Zudem machen nicht alle international produzierenden Firmen separate Investitionspläne für die jeweiligen Länder, in denen sie tätig sind.

INVESTITIONSANSTIEG BREIT ANGELEGT

Im Jahr 2019 ist in drei von vier Hauptgruppen eine Anhebung der Investitionsausgaben geplant. Die

Tab. 3

Investitionsentwicklung nach Branchen

	Bruttoanlageinvestitionen in Mio. Euro			
Bereich	2016	2017	2018[a]	2019 Veränderung in der Größenordnung von ...%[b]
Verarbeitendes Gewerbe	**59 425**	**60 575**	**64 860**	**+ 11**
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	4 460	4 160	4 790	+ 5
Getränkeherstellung	1 135	1 250	1 310	+ 5
Tabakverarbeitung	105	125	190	– 5
Textilgewerbe	435	375	335	+ 25
Bekleidungsgewerbe	90	100	110	+ 10
Ledergewerbe	160	225	190	– 10
Holzgewerbe (ohne Herstellung v. Möbeln)	610	610	550	+ 5
Papiergewerbe	1 430	1 265	1 520	+ 25
H. v. Druckerz.; Vervielf. und v. Ton-, Bild-, Datenträgern	670	575	575	+ 5
Kokerei und Mineralölverarbeitung	760	800	880	+ 25
Chemische Industrie	5 230	5 435	5 435	+ 15
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	2 050	1 880	1 690	+ 10
Herstellung von Gummi-u. Kunststoffwaren	3 045	3 065	3 065	+ 15
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	1 700	1 905	2 190	+ 5
Metallerzeugung und -bearbeitung	2 640	2 625	2 760	+ 15
Herstellung von Metallerzeugnissen	4 405	4 350	4 350	+ 15
H. von DV-Gerät., elektronischen und optischen Erzeugnissen	2 415	2 960	3 400	+ 5
Herstellung von elektrischen Ausrüstungsgütern	2 700	3 085	3 085	+ 10
Maschinenbau	6 480	6 505	7 480	+ 15
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	15 390	15 660	17 220	+ 10
Sonstiger Fahrzeugbau	1 350	1 330	1 330	+ 15
Herstellung von Möbeln	465	535	535	+ 5
Herstellung von sonstigen Waren	1 070	1 140	1 255	+ 10
Reparatur und Inst. von Maschinen u. Ausrüstungen	630	615	615	± 0

[a] Vorläufig.
[b] Geplant, die Veränderungsrate der Bruttoanlageinvestitionen liegt:
± 0 = zwischen + 2,5 und – 2,5%
+ 5 = zwischen + 2,5 und + 7,5%
+ 10 = zwischen + 7,5 und + 12,5%
+ 15 = zwischen + 12,5 und + 17,5%
+ 20 = zwischen + 17,5 und + 22,5%
– = entsprechend.

Quelle: ifo Investitionsumfrage Herbst 2018.

Tab. 4

Struktur der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe

Investitionskategorien	Anteil an den Gesamtinvestitionen in %[a]	
	2018	2019
Kapazitätserweiterung	31,3	31,8
Umstrukturierung	6,6	7,2
Rationalisierung	10,7	11,2
Ersatzbeschaffung	31,7	31,8
Andere Investitionsvorhaben[b]	19,7	18,0
Investitionen insgesamt	100,0	100,0

[a] Hochgerechnete, strukturbereinigte Anteilswerte. [b] Investitionen für Umweltschutzzwecke, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, für Forschung und Entwicklung sowie für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung u.a.m.

Quelle: ifo Investitionsumfrage Herbst 2018.

stärkste Aufstockung des Investitionsbudgets – um 13% – hat das Investitionsgüterproduzierende Gewerbe vorgesehen. Eine nicht ganz so starke Investitionserhöhung plant mit + 11% das Vorleistungsgütergewerbe. Die Produzenten von Verbrauchsgütern wollen demgegenüber ihre Ausgaben für neue Sachgüter nur leicht um 4% erhöhen. Bei den Herstellern von Gebrauchsgütern dürften sich die Investitionen in der Größenordnung vom Vorjahr bewegen.

Differenziert man die Ergebnisse nach Wirtschaftszweigen, so planen fast alle Branchen, ihre Investitionsbudgets 2019 aufzustocken (vgl. Tab. 3). Die Automobilbranche meldete eine Investitionserhöhung von 8%. Die ebenfalls gewichtigen Industriezweige Maschinenbau, Chemie und Metallerzeugung beabsichtigen, ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter um rund 15% anzuheben. Dies gilt auch für die Metallerzeugung und -verarbeitung, die Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren sowie die Branche »Sonstiger Fahrzeugbau«, zu der auch der Luft- und Raumfahrzeugbau sowie der Schiffbau zählen.

Die stärksten Zuwachsraten von einem Viertel ergaben die Meldungen des Papiergewerbes, der Textilindustrie und der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb). Investitionskürzungen waren für 2019 lediglich in den – gemessen an ihren Investitionsausgaben – eher kleineren Branchen Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln) und Tabakverarbeitung vorgesehen.

KAPAZITÄTSERWEITERUNGEN UND ERSATZBESCHAFFUNGEN DOMINIEREN

Im Rahmen der ifo Herbsterhebung werden die Unternehmen auch zu ihren Investitionsmotiven befragt. Aufgrund unterschiedlicher Fragestellungen sind die hier dargestellten Ergebnisse hinsichtlich der Investitionsziele jedoch nicht mit denen der ifo Frühjahrserhebung vergleichbar. Während im Frühjahr die Unternehmen die Hauptzielsetzung ihrer Investitionstätigkeit angeben, werden sie in der Herbsterhebung um eine prozentuale Aufteilung ihrer Investitionen nach den unterschiedlichen Investitionsmotiven gebeten. Die Herbstbefragung erlaubt es somit, die Investitionen im Hinblick auf die jeweilige Zielsetzung unmittelbar zu quantifizieren. Des Weiteren ist der Zielekatalog breiter aufgefächert als in der Investitionserhebung im Frühjahr.

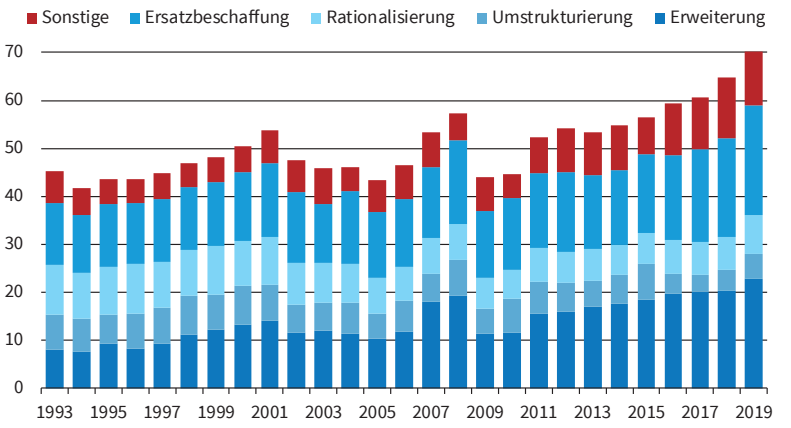
Wie bei dynamischer Investitionstätigkeit und dem seit geraumer Zeit anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Aufschwung zu erwarten, hat die Kapazitätserweiterung recht hohe Bedeutung. Nach den aktuellen Ergebnissen wird das Erweiterungsziel 2019 gegenüber 2018 etwas an Gewicht gewinnen (von 31,3 auf 31,8%, vgl. Tab.4). Damit dürften in diesem Jahr 22,8 Mrd. Euro für Kapazitätserweiterungen ausgegeben werden (vgl. Abb.3). Ein relativ starkes Gewicht hat die Kapazitätserweiterung in diesem wie schon im vorangegangenen Jahr im Ernährungs- und Futtermittelgewerbe. 2019 wollen auch der »Sonstige Fahrzeugbau«, die Möbelindustrie und das Textilgewerbe überdurchschnittlich stark in Erweiterungsprojekte investieren.

Die Ersatzbeschaffung, die im vergangenen Jahr mit 31,7% der Investitionen an zweiter Stelle stand, liegt 2019 mit ebenfalls 31,8% gleichauf mit der Zielsetzung Erweiterung. Verglichen mit dem Industriedurchschnitt, hat dieses Investitionsmotiv in den beiden hier beobachteten Jahren einen vergleichsweise hohen Anteil in den – gemessen an ihrem Investitionsvolumen – recht kleinen Branchen: »Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen« und in der Bekleidungsindustrie.

Abb. 3

Investitionen in Erweiterungsmaßnahmen und Ersatzbeschaffungen dominieren

...Milliarden Euro wurden in folgende Maßnahmen investiert



Quelle: ifo Investitionsumfrage.

© ifo Institut

In Rationalisierungsvorhaben fließt im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes rund ein Neuntel der Ausgaben für neue Sachanlegen. Dieses Investitionsmotiv, das Mitte der 1990er Jahre noch ein recht starkes Gewicht hatte, verlor insgesamt gesehen seitdem an Bedeutung. Nach den Meldungen besteht 2019 in folgenden Branchen ein relativ hoher Rationalisierungsbedarf: im Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln), im Druckgewerbe sowie in der Metallerzeugung und -verarbeitung.

Knapp ein Zehntel der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes sind in diesem Jahr für Umstrukturierungsmaßnahmen vorgesehen. Darunter sind Veränderungen des Produktionsprogramms ohne wesentliche Erweiterungseffekte zu verstehen, wie z.B. Erweiterung der Kapazität zur Herstellung bestimmter Produkte/Produktprogramme bei gleichzeitiger Einschränkung anderer Fertigungskapazitäten. Dieses Motiv hat im laufenden Jahr im Maschinenbau, in der Getränkeindustrie, im Bekleidungsgewerbe und in der Branche Glasgewerbe, Keramik und Verarbeitung von Steinen und Erden ein vergleichsweise hohes Gewicht. Im vergangenen Jahr hat auch der »Sonstige Fahrzeugbau« relativ stark in Umstrukturierungsmaßnahmen investiert.

Die restlichen Bruttoanlageinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe (knapp ein Fünftel) sind den sog. »anderen Investitionsvorhaben« zuzuordnen. Darunter fallen z.B. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Umweltschutzinvestitionen. Einen besonders hohen Anteil von mehr als einem Drittel haben diese Investitionen im Straßenfahrzeugbau, was die oben angesprochene große Bedeutung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in dieser Branche belegt. Aber auch die chemische Industrie, die Branche Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen, die Getränkeindustrie sowie die Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) wollen verstärkt in diese sog. »anderen Investitionsvorhaben« investieren.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Investitionsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe blieb 2018 hinter den ursprünglichen Unternehmensplanungen zurück. Nach den aktuellen Ergebnissen der Meldungen haben die Unternehmen ihre Investitionen im vergangenen Jahr nominal um 7% erhöht (real: 6%). Die Befragungsergebnisse vom Frühjahr 2018 hatten noch einen Anstieg von rund 9% (nominal) erwarten lassen.

Nach den Plänen der Unternehmen ist für dieses Jahr mit einem weiteren Anstieg der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe zu rechnen. Rund 64% der Unternehmen planten, ihre Investitionsausgaben 2019 zu erhöhen, während 29% weniger als im vergangenen Jahr investieren wollen. Ein im Vergleich zu 2018 konstantes Investitionsvolumen meldeten die restlichen 7% der Befragungsteilnehmer. Der aus den »Mehr« und »Weniger«-Meldungen für 2019 resultierende Saldo beträgt somit + 35. Berücksichtigt man neben den Tendenzangaben die von den Unternehmen gemachten quantitativen Angaben, dann ergibt sich für 2018 eine Aufstockung der Investitionen der Industrie um knapp 11%. Real gesehen, d.h. unter Ausschaltung der zu erwartenden Preissteigerungen für neue Bauten und Ausrüstungen, wird das Verarbeitende Gewerbe seine Bruttoanlageinvestitionen im laufenden Jahr voraussichtlich um knapp 10% erhöhen.

Wie schon in den vergangenen Jahren dominieren Erweiterungsinvestitionen und Investitionen in Ersatzbeschaffungen auch in den beiden hier betrachteten Jahren, 2018 und 2019. In diesem Jahr sind je knapp ein Drittel der Sachanlageinvestitionen den beiden Investitionsmotiven zuzuordnen. Rationalisierungsmaßnahmen spielen mit einem Anteil von rund einem Neuntel im Vergleich zu den 1990er Jahren nur noch eine untergeordnete Rolle.

*Timo Wollmershäuser**

ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2019: Deutsche Wirtschaft im Abschwung

Der langjährige Aufschwung der deutschen Wirtschaft ging im letzten Jahr zu Ende. Im Sommer 2018 schien es noch, als handele es sich nur um eine vorübergehende Konjunkturdelle, die mit Produktionsschwierigkeiten in wichtigen deutschen Industrien zusammenhing. Deren Ursache waren unter anderem Probleme der Automobilindustrie bei der Zertifizierung von Neuwagen nach dem neuen Abgastestverfahren WLTP und ein langanhaltendes Niedrigwasser auf deutschen Wasserverkehrsstraßen.

Allerdings kam es im Verlauf des vergangenen Jahres auch zu einer Abkühlung der Weltkonjunktur. Die Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Wiedereinführung von Zöllen, den Ausgang der Brexit-Verhandlungen und die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der neuen italienischen Regierung haben tiefe Spuren auf den wichtigsten deutschen Absatzmärkten hinterlassen. Dies versetzte der exportorientieren deutschen Industrie einen zusätzlichen Dämpfer. Ihre hohen Auftragsbestände wurden allmählich abgebaut, Neuaufträge waren in der Tendenz rückläufig. In der zweiten Jahreshälfte 2018 kam es sogar zu einem Rückgang der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe, und die Warenausfuhren waren Ende 2018 niedriger als ein Jahr zuvor.

Lediglich die binnenorientierten Wirtschaftsbereiche konnten das Abgleiten in eine gesamtwirtschaftliche Rezession verhindern. Vor allem die Baukonjunktur setzte ihren Höhenflug fort, gestützt durch niedrige Zinsen, sichere Beschäftigungsperspektiven und eine weiterhin wachsende Bevölkerung.

In diesem Jahr dürfte die deutsche Konjunktur im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2018 wieder etwas kräftiger zulegen, da die Produktionsschwierigkeiten der deutschen Industrie allmählich überwunden werden dürften. Die binnenwirtschaftlichen Antriebskräfte sind weiterhin intakt. Die Beschäftigung wird wohl ihren Rekordwert vom Vorjahr übertreffen, auch wenn sich das Tempo des Beschäftigungsaufbaus abschwächen dürfte. Gleichzeitig dürften kräftige Lohnsteigerungen, eine niedrige Inflationsrate, Steuer- und Abgabenentlastungen sowie eine Ausweitung der Transferleistungen für ein dickes Realeinkommensplus bei den Haushalten sorgen. Dies befördert den privaten Konsum und die Baukonjunktur, die aufgrund der weiterhin niedrigen Zinsen ohnehin lebhaft bleiben dürfte.

Allerdings wird die deutsche Industrie als Konjunkturmotor weitgehend ausfallen. Die weltweite Nachfrage nach deutschen Produkten ist schwach, da die internationale Konjunktur weiter an Dynamik verliert (vgl. Tab. 1 und Tab. 2). Darauf deutet eine Vielzahl von Frühindikatoren hin, die aus Unternehmensbefragungen abgeleitet werden. Solange die globalen wirtschaftspolitischen Belastungen bestehen bleiben, wird sich an dieser Situation wenig ändern. Insgesamt dürfte sich damit das Wirtschaftswachstum in Deutschland in diesem Jahr mit 0,6% im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbieren (vgl. Tab. 3 und Tab. 4).

Im kommenden Jahr dürfte sich der Anstieg der Wirtschaftsleistung wieder auf 1,8% erhöhen; kalenderbereinigt ergibt sich wegen der höheren Zahl von Arbeitstagen jedoch nur ein Zuwachs von 1,4%. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wird damit im Prognosezeitraum weiter abnehmen und ihren langfristigen Durchschnitt erreichen. Damit befindet sich die deutsche Wirtschaft im Abschwung.

Bei alledem ist unterstellt, dass es zu keiner weiteren Verschärfung des Handelskonflikts zwischen den USA auf der einen Seite und China und der Europäischen Union auf der anderen Seite kommt. Auch wird weiterhin angenommen, dass das Vereinigte Königreich die Europäische Union geordnet verlässt und zunächst keine Barrieren im grenzüberschreitenden Warenverkehr aufgebaut werden. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die Risikoaufschläge auf italienische Staatsanleihen nicht weiter zunehmen und dadurch die Stabilität von Finanzinstituten in Italien und in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht gefährdet wird.

Abgeschlossen am 13. März 2019

* Für das Projektteam.

Tab. 1

Reales Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise in der Welt

	Gewicht in %[a]	Bruttoinlandsprodukt				Verbraucherpreise			
		Veränderungen gegenüber Vorjahr in %							
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Fortgeschrittene Volkswirtschaften	**69,4**	**2,3**	**2,2**	**1,9**	**1,7**	**1,8**	**2,1**	**1,9**	**2,0**
USA	30,0	2,2	2,9	2,3	2,0	2,1	2,4	2,0	2,2
Euroraum	19,2	2,5	1,8	1,0	1,5	1,5	1,8	1,4	1,6
Japan	7,9	1,9	0,8	0,5	0,8	0,5	1,0	1,2	1,5
Vereinigtes Königreich	4,3	1,8	1,4	1,0	1,2	2,7	2,5	2,1	2,0
Kanada	2,5	3,0	1,8	1,5	1,8	1,6	2,2	2,2	2,1
Südkorea	2,3	3,1	2,7	2,8	2,6	1,9	1,5	1,8	1,9
Schweiz	1,1	1,7	2,5	1,2	1,7	0,5	0,9	1,2	1,0
Schweden	0,8	2,4	2,4	1,9	2,1	1,8	2,0	1,9	1,9
Norwegen	0,6	2,4	1,7	2,0	1,8	1,9	2,8	2,1	2,0
Dänemark	0,5	2,3	1,2	1,8	1,5	1,1	0,8	1,2	1,5
Tschechien	0,3	4,5	3,0	3,0	2,5	2,4	2,0	2,2	2,0
Schwellenländer	**30,6**	**5,5**	**5,5**	**5,2**	**5,2**	**2,8**	**3,2**	**3,8**	**3,4**
China	18,0	6,8	6,6	6,2	6,0	1,6	2,1	2,3	2,4
Indien	3,6	7,0	7,4	7,1	7,3	3,3	3,9	5,0	4,6
Brasilien	2,9	1,1	1,1	1,8	2,4	3,4	3,7	4,5	4,2
Russland	2,1	1,2	2,1	1,2	1,6	3,7	2,9	5,5	4,0
Mexiko	1,7	2,3	2,0	2,1	2,5	6,0	4,9	4,1	3,3
Türkei	1,4	7,4	2,7	– 1,2	3,9	11,1	16,3	18,1	12,5
Polen	0,8	4,8	5,1	3,5	3,5	1,6	1,2	2,0	2,5
Ungarn	0,2	4,4	5,0	3,5	2,6	2,4	2,9	3,1	3,1
Welt	**100,0**	**3,3**	**3,2**	**2,9**	**2,8**	**2,1**	**2,4**	**2,5**	**2,5**
nachrichtlich:									
Welthandel, real[b]		4,7	3,3	1,3	3.3.				
Annahmen									
Ölpreis $/Barrel (Brent)		54,2	71,0	61,7	62,9				
Wechselkurs $/€		1,13	1,18	1,14	1,14				

[a] Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2017 in US-Dollar. [b] Welthandel von Waren in Abgrenzung von CPB.

Quelle: Eurostat; OECD; IWF; CPB; Berechnungen des ifo Instituts; 2019 bis 2020: Prognose des ifo Instituts. © ifo Institut März 2019

Tab. 2

Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote im Euroraum

	Gewicht in %	Bruttoinlandsprodukt[a]				Verbraucherpreise[b]				Arbeitslosenquote[c]			
		Veränderung gegenüber Vorjahr in %								in %			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Deutschland[a]	29,3	2,5	1,5	0,6	1,4	1,7	1,9	1,5	1,8	3,8	3,4	3,3	3,1
Frankreich	20,3	2,3	1,5	1,1	1,2	1,2	2,2	1,3	1,6	9,4	9,1	8,6	8,2
Italien	15,2	1,7	1,0	– 0,1	0,7	1,3	1,4	0,9	1,0	11,3	10,6	10,4	10,2
Spanien	10,4	3,0	2,5	2,1	1,9	2,0	2,0	1,2	1,6	17,2	15,3	13,9	12,8
Niederlande	6,7	3,0	2,8	1,4	1,8	1,3	1,6	2,2	1,8	4,9	3,8	3,6	3,6
Euroraum	**100,0**	**2,5**	**1,8**	**1,0**	**1,5**	**1,5**	**1,8**	**1,4**	**1,6**	**9,1**	**8,2**	**7,8**	**7,5**

[a] Die Zuwachsraten sind um Kalendereffekte bereinigt. [b] Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI). [c] Standardisiert.

Quelle: Eurostat; OECD; IWF; 2019 bis 2020: Prognose des ifo Instituts. © ifo Institut März 2019

Tab. 3

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %[a]			Differenz zur ifo Konjunkturprognose Winter 2018		
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,6	1,8	– 0,1	– 0,5	+ 0,2
Private Konsumausgaben	1,0	0,9	1,4	– 0,1	– 0,3	– 0,1
Konsumausgaben des Staates	1,0	2,6	1,6	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,1
Bruttoanlageinvestitionen	2,6	2,8	3,0	– 0,4	+ 0,2	– 0,1
Ausrüstungen	4,2	2,3	3,5	+ 0,1	+ 0,1	– 0,2
Bauten	2,4	3,4	3,1	– 0,8	+ 0,3	0,0
Sonstige Anlagen	0,4	1,9	2,2	0,0	– 0,2	– 0,2
Inländische Verwendung	1,9	1,3	1,8	– 0,1	– 0,2	+ 0,2
Exporte	2,0	3,6	4,3	0,0	+ 0,6	+ 0,1
Importe	3,3	5,8	4,6	+ 0,1	+ 1,7	0,0
Erwerbstätige[b] (1 000 Personen)	44 838	45 247	45 496	– 8	+ 18	– 10
Arbeitslose (1 000 Personen)	2 340	2 205	2 121	– 1	+ 4	+ 20
Arbeitslosenquote BA[c] (in %)	5,2	4,9	4,7	+ 0,0	– 0,0	– 0,0
Verbraucherpreise[d] (Veränderung ggü. Vorjahr in %)	1,8	1,4	1,7	– 0,1	– 0,8	– 0,1
Lohnstückkosten[e] (Veränderung ggü. Vorjahr in %)	2,6	3,3	1,2	– 0,1	+ 0,4	– 0,4
Finanzierungssaldo des Staates[f]						
- in Mrd. EUR	58,0	28,2	16,7	+ 4,2	– 4,3	– 10,1
- in % des Bruttoinlandsprodukts	1,7	0,8	0,5	+ 0,1	– 0,1	– 0,2
Leistungsbilanzsaldo						
- in Mrd. EUR	249,1	250,0	262,0	– 2,3	+ 10,5	+ 14,3
- in % des Bruttoinlandsprodukts	7,4	7,2	7,2	– 0,0	+ 0,4	+ 0,4

[a] Preisbereinigte Angaben. [b] Inlandskonzept. [c] Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). [d] Verbraucherpreisindex (2015=100). [e] Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. [f] In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2019 bis 2020: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut März 2019

Tab. 4

Quartalsdaten zur Entwicklung der Verwendungskomponenten des realen Bruttoinlandsprodukts[a]

Veränderung gegenüber Vorquartal in %

	2018				2019				2020			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Bruttoinlandsprodukt	0,4	0,5	– 0,2	0,0	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Private Konsumausgaben	0,4	0,2	– 0,3	0,2	0,5	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Konsumausgaben des Staates	– 0,4	0,8	– 0,3	1,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ausrüstungen	2,2	0,3	0,0	0,7	1,0	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Bauten	0,8	0,9	0,7	1,3	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Sonstige Anlagen	– 0,5	0,3	0,2	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Vorratsinvestitionen[b]	0,0	0,3	0,8	– 0,6	– 0,3	– 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inländische Verwendung	0,4	0,7	0,8	0,0	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Außenbeitrag[b]	0,0	– 0,2	– 0,9	0,0	– 0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Exporte	– 0,2	0,8	– 0,9	0,7	1,7	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Importe	– 0,3	1,5	1,3	0,7	2,4	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9

[a] Saison- und kalenderbereinigte Werte. [b] Beitrag zur Veränderung des Bruttoinlandprodukts in Prozentpunkten (Lundberg-Komponenten).

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab I/2019: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut März 2019

Hauptaggregate der Sektoren
Mrd. EUR

		Gegenstand der Nachweisung	2018				
			Gesamte Volks-wirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapital-gesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.E.	Übrige Welt
			S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1	=	Bruttowertschöpfung	3 053,2	2 074,5	328,2	650,5	–
2	–	Abschreibungen	600,0	343,4	75,4	181,2	–
3	=	Nettowertschöpfung 1)	2 453,2	1 731,0	252,8	469,3	– 229,2
4	–	Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 745,1	1 251,3	256,3	237,5	15,0
5	–	Geleistete sonstige Produktionsabgaben	23,1	13,4	0,2	9,5	–
6	+	Empfangene sonstige Subventionen	27,4	25,7	0,2	1,5	–
7	=	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	712,4	492,0	– 3,5	223,9	– 244,2
8	+	Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 746,0	–	–	1 746,0	14,0
9	–	Geleistete Subventionen	28,9	–	28,9	–	5,5
10	+	Empfangene Produktions- und Importabgaben	355,9	–	355,9	–	7,1
11	–	Geleistete Vermögenseinkommen	704,0	650,7	31,0	22,4	180,4
12	+	Empfangene Vermögenseinkommen	776,9	349,4	18,4	409,1	107,5
13	=	Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	2 858,3	190,7	311,0	2 356,6	– 301,6
14	–	Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	435,1	96,3	–	338,8	10,5
15	+	Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	445,1	–	445,1	–	0,5
16	–	Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	699,8	–	–	699,8	4,7
17	+	Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	701,5	128,9	571,7	0,8	3,0
18	–	Geleistete monetäre Sozialleistungen	587,1	66,0	520,3	0,8	0,5
19	+	Empfangene monetäre Sozialleistungen	579,9	–	–	579,9	7,7
20	–	Geleistete sonstige laufende Transfers	335,0	172,1	83,0	79,9	53,0
21	+	Empfangene sonstige laufende Transfers	287,1	149,0	25,2	112,8	100,9
22	=	Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 814,8	134,3	749,7	1 930,8	– 258,1
23	–	Konsumausgaben	2 438,9	–	662,2	1 776,7	–
24	+	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 52,8	–	52,8	–
25	=	Sparen	375,9	81,5	87,5	206,9	– 258,1
26	–	Geleistete Vermögenstransfers	69,9	18,2	41,2	10,5	3,9
27	+	Empfangene Vermögenstransfers	61,2	28,6	13,0	19,6	12,6
28	–	Bruttoinvestitionen	717,9	418,7	78,1	221,1	–
29	+	Abschreibungen	600,0	343,4	75,4	181,2	–
30	–	Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 1,7	– 1,2	– 1,4	0,9	1,7
31	=	Finanzierungssaldo	251,1	17,8	58,0	175,2	– 251,1
		Nachrichtlich:	–	–	–	–	–
34		Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 814,8	134,3	749,7	1 930,8	– 258,1
35	–	Geleistete soziale Sachtransfers	430,0	–	430,0	–	–
36	+	Empfangene soziale Sachtransfers	430,0	–	–	430,0	–
37	=	Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 814,8	134,3	319,7	2 360,8	– 258,1
38	–	Konsum 3)	2 438,9	–	232,2	2 206,7	–
39	+	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 52,8	–	52,8	–
40	=	Sparen	375,9	81,5	87,5	206,9	– 258,1

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. – 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme.- 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2019 und 2020: Prognose des ifo Instituts.

Hauptaggregate der Sektoren
Mrd. EUR

	Gegenstand der Nachweisung	2019				
		Gesamte Volks-wirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapital-gesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.E.	Übrige Welt
		S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1 =	Bruttowertschöpfung	3 152,3	2 138,8	342,3	671,1	–
2 –	Abschreibungen	629,5	360,7	78,7	190,1	–
3 =	Nettowertschöpfung 1)	2 522,8	1 778,1	263,6	481,1	– 226,5
4 –	Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 816,5	1 301,3	267,1	248,2	15,6
5 –	Geleistete sonstige Produktionsabgaben	22,9	13,1	0,2	9,7	–
6 +	Empfangene sonstige Subventionen	27,8	26,1	0,2	1,6	–
7 =	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	711,2	489,9	– 3,5	224,8	– 242,1
8 +	Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 818,3	–	–	1 818,3	13,9
9 –	Geleistete Subventionen	29,6	–	29,6	–	5,5
10 +	Empfangene Produktions- und Importabgaben	359,7	–	359,7	–	7,1
11 –	Geleistete Vermögenseinkommen	697,8	647,4	30,2	20,1	182,2
12 +	Empfangene Vermögenseinkommen	772,3	352,9	18,5	400,9	107,8
13 =	Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	2 934,0	195,4	314,9	2 423,8	– 301,2
14 –	Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	441,8	93,7	–	348,1	10,7
15 +	Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	452,1	–	452,1	–	0,5
16 –	Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	725,2	–	–	725,2	4,8
17 +	Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	727,0	131,2	594,9	0,9	3,0
18 –	Geleistete monetäre Sozialleistungen	613,0	66,7	545,4	0,9	0,5
19 +	Empfangene monetäre Sozialleistungen	605,6	–	–	605,6	7,8
20 –	Geleistete sonstige laufende Transfers	351,1	175,6	91,9	83,6	54,0
21 +	Empfangene sonstige laufende Transfers	304,4	165,8	23,6	115,0	100,8
22 =	Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 892,0	156,3	748,2	1 987,5	– 259,2
23 –	Konsumausgaben	2 509,1	–	691,8	1 817,3	–
24 +	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 53,6	–	53,6	–
25 =	Sparen	383,0	102,7	56,4	223,9	– 259,2
26 –	Geleistete Vermögenstransfers	66,1	19,0	36,1	11,0	4,3
27 +	Empfangene Vermögenstransfers	58,1	27,0	10,8	20,3	12,3
28 –	Bruttoinvestitionen	753,3	429,5	83,1	240,7	–
29 +	Abschreibungen	629,5	360,7	78,7	190,1	–
30 –	Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 2,0	– 1,5	– 1,5	1,0	2,0
31 =	Finanzierungssaldo	253,2	43,4	28,2	181,5	– 253,2
	Nachrichtlich:	–	–	–	–	–
34	Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 892,0	156,3	748,2	1 987,5	– 259,2
35 –	Geleistete soziale Sachtransfers	450,2	–	450,2	–	–
36 +	Empfangene soziale Sachtransfers	450,2	–	–	450,2	–
37 =	Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 892,0	156,3	298,0	2 437,7	– 259,2
38 –	Konsum 3)	2 509,1	–	241,6	2 267,5	–
39 +	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 53,6	–	53,6	–
40 =	Sparen	383,0	102,7	56,4	223,9	– 259,2

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. – 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme.- 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2019 und 2020: Prognose des ifo Instituts.

Hauptaggregate der Sektoren
Mrd. EUR

	Gegenstand der Nachweisung	2020				
		Gesamte Volks-wirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapital-gesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.E.	Übrige Welt
		S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1 =	Bruttowertschöpfung	3 280,5	2 230,0	355,8	694,7	–
2 –	Abschreibungen	660,4	379,2	81,7	199,4	–
3 =	Nettowertschöpfung 1)	2 620,2	1 850,7	274,1	495,3	– 235,0
4 –	Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 876,4	1 341,8	277,7	256,8	16,3
5 –	Geleistete sonstige Produktionsabgaben	23,1	13,1	0,2	9,9	–
6 +	Empfangene sonstige Subventionen	28,7	26,9	0,2	1,6	–
7 =	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	749,3	522,7	– 3,6	230,2	– 251,3
8 +	Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 878,2	–	–	1 878,2	14,5
9 –	Geleistete Subventionen	30,6	–	30,6	–	5,5
10 +	Empfangene Produktions- und Importabgaben	364,0	–	364,0	–	7,2
11 –	Geleistete Vermögenseinkommen	713,0	664,9	29,5	18,6	185,0
12 +	Empfangene Vermögenseinkommen	790,4	361,8	17,7	410,9	107,6
13 =	Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	3 038,3	219,6	318,0	2 500,7	– 312,5
14 –	Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	453,8	96,2	–	357,6	11,1
15 +	Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	464,4	–	464,4	–	0,5
16 –	Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	750,1	–	–	750,1	5,0
17 +	Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	752,1	133,9	617,3	0,9	3,0
18 –	Geleistete monetäre Sozialleistungen	632,0	67,5	563,6	0,9	0,5
19 +	Empfangene monetäre Sozialleistungen	624,5	–	–	624,5	7,9
20 –	Geleistete sonstige laufende Transfers	363,2	184,4	95,0	83,9	55,4
21 +	Empfangene sonstige laufende Transfers	315,1	173,9	23,9	117,3	103,5
22 =	Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 995,3	179,3	765,1	2 050,9	– 269,5
23 –	Konsumausgaben	2 591,9	–	717,6	1 874,2	–
24 +	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 54,5	–	54,5	–
25 =	Sparen	403,5	124,8	47,5	231,2	– 269,5
26 –	Geleistete Vermögenstransfers	66,4	18,0	36,9	11,5	4,8
27 +	Empfangene Vermögenstransfers	59,1	27,4	10,9	20,8	12,1
28 –	Bruttoinvestitionen	794,3	446,1	88,1	260,1	–
29 +	Abschreibungen	660,4	379,2	81,7	199,4	–
30 –	Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 2,3	– 1,8	– 1,5	1,0	2,3
31 =	Finanzierungssaldo	264,5	69,1	16,7	178,8	– 264,5
	Nachrichtlich:	–	–	–	–	–
34	Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 995,3	179,3	765,1	2 050,9	– 269,5
35 –	Geleistete soziale Sachtransfers	465,0	–	465,0	–	–
36 +	Empfangene soziale Sachtransfers	465,0	–	–	465,0	–
37 =	Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 995,3	179,3	300,1	2 515,9	– 269,5
38 –	Konsum 3)	2 591,9	–	252,6	2 339,3	–
39 +	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 54,5	–	54,5	–
40 =	Sparen	403,5	124,8	47,5	231,2	– 269,5

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. – 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme.- 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2019 und 2020: Prognose des ifo Instituts.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung
Vorausschätzung für die Jahre 2019 und 2020

	2018 (1)	2019 (2)	2020 (2)	2018		2019 (2)		2020 (2)	
				1.Hj (1)	2.Hj (1)	1.Hj	2.Hj	1.Hj	2.Hj
Entstehung des Inlandsprodukts									
Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Zahl der Erwerbstätigen	1,3	0,9	0,5	1,4	1,2	1,0	0,8	0,6	0,5
Arbeitsstunden je Erwerbstätigen 3)	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,6
Arbeitsvolumen	1,4	0,8	0,8	1,4	1,5	0,8	0,8	0,5	1,2
Produktivität (4)	0,0	-0,2	0,9	0,5	-0,5	-0,7	0,3	1,1	0,8
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	1,4	0,6	1,8	1,9	1,0	0,1	1,1	1,6	2,0
2. Verwendung des Inlandsprodukts in jeweiligen Preisen									
a) Mrd. EUR									
Konsumausgaben	2438,9	2509,1	2591,9	1193,9	1245,0	1225,6	1283,5	1266,0	1325,8
Private Konsumausgaben 5)	1776,7	1817,3	1874,2	873,2	903,4	890,0	927,3	917,7	956,5
Konsumausgaben des Staates	662,2	691,8	717,6	320,6	341,5	335,6	356,2	348,3	369,3
Bruttoanlageinvestitionen	703,3	746,2	788,9	337,9	365,3	357,5	388,7	377,3	411,6
Ausrüstungen	225,7	233,9	243,3	107,9	117,7	111,0	122,8	115,0	128,2
Bauten	350,5	380,4	408,8	168,0	182,4	182,2	198,2	195,6	213,2
Sonstige Anlagen	127,1	131,9	136,8	62,0	65,2	64,2	67,6	66,7	70,2
Vorratsveränderungen 6)	14,6	7,1	5,4	8,7	5,9	12,1	-5,0	10,2	-4,8
Inländische Verwendung	3156,8	3262,4	3386,1	1540,6	1616,2	1595,2	1667,2	1653,5	1732,6
Außenbeitrag	229,2	226,5	235,0	131,3	97,9	119,1	107,3	122,8	112,2
Nachrichtlich: in Relation zum BIP %	6,8	6,5	6,5	7,9	5,7	6,9	6,0	6,9	6,1
Exporte	1590,2	1658,4	1737,2	791,8	798,4	816,7	841,7	853,0	884,2
Importe	1360,9	1431,9	1502,2	660,5	700,5	697,6	734,4	730,2	772,0
Bruttoinlandsprodukt	3386,0	3488,9	3621,1	1671,8	1714,2	1714,3	1774,6	1776,3	1844,9
b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Konsumausgaben	2,9	2,9	3,3	3,0	2,7	2,7	3,1	3,3	3,3
Private Konsumausgaben 5)	2,6	2,3	3,1	2,9	2,3	1,9	2,6	3,1	3,1
Konsumausgaben des Staates	3,6	4,5	3,7	3,5	3,8	4,7	4,3	3,8	3,7
Bruttoanlageinvestitionen	5,6	6,1	5,7	5,3	6,0	5,8	6,4	5,5	5,9
Ausrüstungen	4,9	3,6	4,0	5,6	4,2	2,9	4,3	3,6	4,4
Bauten	7,3	8,5	7,5	6,1	8,5	8,4	8,6	7,3	7,6
Sonstige Anlagen	2,6	3,7	3,8	2,6	2,7	3,6	3,8	3,8	3,7
Inländische Verwendung	4,2	3,3	3,8	3,7	4,7	3,5	3,2	3,7	3,9
Exporte	3,1	4,3	4,8	3,8	2,5	3,1	5,4	4,4	5,1
Importe	5,2	5,2	4,9	3,8	6,5	5,6	4,8	4,7	5,1
Bruttoinlandsprodukt	3,3	3,0	3,8	3,7	2,9	2,5	3,5	3,6	4,0
3. Verwendung des Inlandsprodukts, verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2010)									
a) Mrd. EUR									
Konsumausgaben	2179,3	2208,5	2240,4	1075,2	1104,1	1086,2	1122,3	1101,8	1138,6
Private Konsumausgaben 5)	1610,1	1623,9	1646,3	794,4	815,7	797,7	826,1	808,6	837,7
Konsumausgaben des Staates	568,7	583,8	593,1	280,5	288,2	288,0	295,7	292,7	300,4
Bruttoanlageinvestitionen	608,3	625,2	644,2	294,2	314,0	301,2	324,0	309,6	334,6
Ausrüstungen	216,4	221,3	228,9	103,4	112,9	104,9	116,4	107,9	121,0
Bauten	280,7	290,3	299,2	136,3	144,4	140,7	149,6	144,7	154,5
Sonstige Anlagen	112,1	114,3	116,8	54,9	57,2	55,8	58,5	57,0	59,8
Inländische Verwendung	2785,2	2820,9	2870,6	1374,6	1410,6	1393,4	1427,5	1415,6	1455,0
Exporte	1486,9	1540,8	1606,7	744,4	742,5	759,5	781,3	789,9	816,9
Importe	1299,8	1375,0	1438,7	635,1	664,8	669,9	705,1	699,4	739,3
Bruttoinlandsprodukt	2974,3	2991,4	3044,7	1483,8	1490,4	1484,7	1506,8	1508,1	1536,6
b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Konsumausgaben	1,0	1,3	1,4	1,2	0,8	1,0	1,6	1,4	1,5
Private Konsumausgaben 5)	1,0	0,9	1,4	1,3	0,6	0,4	1,3	1,4	1,4
Konsumausgaben des Staates	1,0	2,6	1,6	0,9	1,2	2,7	2,6	1,6	1,6
Bruttoanlageinvestitionen	2,6	2,8	3,0	2,5	2,7	2,4	3,2	2,8	3,3
Ausrüstungen	4,2	2,3	3,5	5,1	3,4	1,4	3,1	2,9	3,9
Bauten	2,4	3,4	3,1	1,6	3,1	3,2	3,6	2,9	3,3
Sonstige Anlagen	0,4	1,9	2,2	0,4	0,4	1,6	2,2	2,2	2,2
Inländische Verwendung	1,9	1,3	1,8	1,7	2,2	1,4	1,2	1,6	1,9
Exporte	2,0	3,6	4,3	3,2	0,8	2,0	5,2	4,0	4,6
Importe	3,3	5,8	4,6	3,1	3,5	5,5	6,1	4,4	4,9
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,6	1,8	1,9	1,0	0,1	1,1	1,6	2,0

noch Bundesrepublik Deutschland: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

	2018 (1)	2019 (2)	2020 (2)	2018		2019 (2)		2020 (2)	
				1.Hj (1)	2.Hj (1)	1.Hj	2.Hj	1.Hj	2.Hj
4. Preisniveau der Verwendungsseite des Inlandsprodukts (2010=100)									
Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Konsumausgaben	1,9	1,5	1,8	1,8	1,9	1,6	1,4	1,8	1,8
Private Konsumausgaben 5)	1,6	1,4	1,7	1,5	1,7	1,5	1,3	1,7	1,7
Konsumausgaben des Staates	2,6	1,8	2,1	2,6	2,6	1,9	1,6	2,1	2,1
Bruttoanlageinvestitionen	3,0	3,2	2,6	2,7	3,2	3,3	3,1	2,7	2,5
Ausrüstungen	0,6	1,3	0,5	0,4	0,8	1,4	1,2	0,7	0,4
Bauten	4,8	5,0	4,3	4,4	5,2	5,0	4,9	4,4	4,2
Sonstige Anlagen	2,2	1,8	1,5	2,2	2,2	2,0	1,5	1,6	1,5
Inländische Verwendung	2,2	2,0	2,0	2,0	2,4	2,2	1,9	2,0	2,0
Exporte	1,1	0,6	0,5	0,5	1,7	1,1	0,2	0,4	0,5
Importe	1,8	-0,5	0,3	0,7	2,9	0,1	-1,2	0,3	0,3
Bruttoinlandsprodukt	1,9	2,4	2,0	1,8	1,9	2,5	2,4	2,0	1,9
5. Einkommensentstehung und -verteilung									
a) Mrd. EUR									
Primäreinkommen der privaten Haushalte	2356,6	2423,8	2500,7	1166,1	1190,5	1203,1	1220,7	1239,3	1261,3
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	313,5	328,9	340,2	151,6	161,9	159,6	169,3	165,1	175,1
Bruttolöhne und -gehälter	1432,5	1489,4	1538,0	682,9	749,6	714,5	774,9	737,2	800,8
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	610,5	605,5	622,5	331,6	279,0	328,9	276,6	337,0	285,5
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	501,8	510,3	537,6	234,3	267,5	225,9	284,4	237,3	300,3
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	2858,3	2934,0	3038,3	1400,4	1458,0	1429,0	1505,1	1476,6	1561,7
Abschreibungen	600,0	629,5	660,4	296,8	303,2	311,3	318,2	326,6	333,8
Bruttonationaleinkommen	3458,4	3563,5	3698,7	1697,2	1761,2	1740,3	1823,2	1803,2	1895,5
nachrichtlich:									
Volkseinkommen	2531,3	2603,9	2704,9	1237,1	1294,2	1264,7	1339,2	1310,8	1394,1
Arbeitnehmerentgelte	1746,0	1818,3	1878,2	834,5	911,5	874,1	944,1	902,3	975,9
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	785,3	785,6	826,7	402,6	382,7	390,6	395,0	408,5	418,2
b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Primäreinkommen der privaten Haushalte	3,8	2,9	3,2	4,2	3,4	3,2	2,5	3,0	3,3
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	3,8	4,9	3,4	3,6	3,9	5,3	4,5	3,4	3,4
Bruttolöhne und -gehälter	4,8	4,0	3,3	4,8	4,8	4,6	3,4	3,2	3,3
Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten	3,2	2,8	2,5	3,1	3,3	3,3	2,3	2,4	2,7
Nettolöhne und -gehälter je Beschäftigten	3,0	3,2	2,3	3,0	3,1	3,7	2,8	2,2	2,4
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	1,6	-0,8	2,8	3,4	-0,5	-0,8	-0,9	2,5	3,2
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	-0,3	1,7	5,4	0,0	-0,6	-3,6	6,3	5,0	5,6
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	3,1	2,6	3,6	3,5	2,6	2,0	3,2	3,3	3,8
Abschreibungen	4,7	4,9	4,9	4,5	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Bruttonationaleinkommen	3,3	3,0	3,8	3,7	3,0	2,5	3,5	3,6	4,0
nachrichtlich:									
Volkseinkommen	3,1	2,9	3,9	3,6	2,5	2,2	3,5	3,6	4,1
Arbeitnehmerentgelte	4,6	4,1	3,3	4,6	4,7	4,7	3,6	3,2	3,4
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	-0,3	0,0	5,2	1,6	-2,2	-3,0	3,2	4,6	5,9
6. Einkommen und Einkommensverwendung der privaten Haushalte und priv. Org. o.E.									
a) Mrd. EUR									
Masseneinkommen	1400,9	1462,5	1507,6	673,7	727,2	705,2	757,3	727,3	780,3
Nettolöhne und -gehälter	945,2	986,6	1016,5	446,0	499,2	468,1	518,5	482,0	534,5
Monetäre Sozialleistungen	579,9	605,6	624,5	289,4	290,5	301,3	304,3	311,4	313,2
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	124,2	129,7	133,5	61,7	62,5	64,2	65,5	66,1	67,4
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	610,5	605,5	622,5	331,6	279,0	328,9	276,6	337,0	285,5
Sonstige Transfers (Saldo)	-80,7	-80,5	-79,2	-42,3	-38,4	-41,5	-38,9	-40,6	-38,6
Verfügbares Einkommen	1930,8	1987,5	2050,9	963,0	967,8	992,6	994,9	1023,7	1027,1
Zunahme betriebl. Versorgungsansprüche	52,8	53,6	54,5	26,1	26,7	26,5	27,1	26,9	27,6
Private Konsumausgaben 5)	1776,7	1817,3	1874,2	873,2	903,4	890,0	927,3	917,7	956,5
Sparen	206,9	223,9	231,2	115,8	91,1	129,1	94,7	132,9	98,2
Sparquote 7)	10,4	11,0	11,0	11,7	9,2	12,7	9,3	12,7	9,3
b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Masseneinkommen	3,9	4,4	3,1	3,8	4,0	4,7	4,1	3,1	3,0
Nettolöhne und -gehälter	4,7	4,4	3,0	4,7	4,7	5,0	3,9	3,0	3,1
Monetäre Sozialleistungen	2,6	4,4	3,1	2,4	2,8	4,1	4,8	3,3	2,9
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	3,1	4,5	2,9	3,0	3,2	4,1	4,9	2,9	2,9
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	1,6	-0,8	2,8	3,4	-0,5	-0,8	-0,9	2,5	3,2
Verfügbares Einkommen	3,3	2,9	3,2	3,4	3,1	3,1	2,8	3,1	3,2
Private Konsumausgaben 5)	2,6	2,3	3,1	2,9	2,3	1,9	2,6	3,1	3,1
Sparen	9,0	8,2	3,3	7,3	11,2	11,5	4,0	3,0	3,7

noch Bundesrepublik Deutschland: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

	2018 (1)	2019 (2)	2020 (2)	2018		2019 (2)		2020 (2)	
				1.Hj (1)	2.Hj (1)	1.Hj	2.Hj	1.Hj	2.Hj
7. Einnahmen und Ausgaben des Staates									
a) Mrd. EUR									
Einnahmen									
Steuern	801,0	811,8	828,4	404,4	396,6	409,9	401,9	417,3	411,1
Nettosozialbeiträge	571,7	594,9	617,3	276,7	295,0	289,2	305,7	299,8	317,5
Vermögenseinkünfte	18,4	18,5	17,7	11,4	7,0	11,7	6,8	11,3	6,4
Sonstige Übertragungen	25,2	23,6	23,9	11,6	13,6	10,6	13,0	10,7	13,1
Vermögensübertragungen	13,0	10,8	10,9	5,5	7,5	5,2	5,6	5,2	5,7
Verkäufe	114,0	117,3	120,2	54,1	60,0	55,5	61,8	56,9	63,3
Sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Einnahmen insgesamt	1543,6	1577,2	1618,7	763,8	779,7	782,3	794,9	801,4	817,3
Ausgaben									
Vorleistungen	161,8	167,3	172,6	73,8	88,0	77,0	90,3	79,4	93,2
Arbeitnehmerentgelte	256,3	267,1	277,7	123,1	133,2	128,4	138,7	133,2	144,5
Sonstige Produktionsabgaben	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögenseinkünfte (Zinsen)	31,0	30,2	29,5	15,8	15,1	15,5	14,7	15,1	14,4
Subventionen	28,9	29,6	30,6	13,8	15,1	14,2	15,4	14,8	15,9
Monetäre Sozialleistungen	520,3	545,4	563,6	259,8	260,6	271,3	274,1	281,0	282,6
Soziale Sachleistungen	286,1	299,5	309,4	142,0	144,1	147,9	151,6	153,3	156,1
Sonstige Transfers	83,0	91,9	95,0	40,6	42,4	45,0	46,9	46,5	48,5
Vermögenstransfers	41,2	36,1	36,9	13,2	28,0	13,5	22,6	13,8	23,1
Bruttoanlageinvestitionen	78,1	83,1	88,1	34,0	44,2	36,0	47,1	38,1	50,0
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-1,4	-1,5	-1,5	-0,6	-0,9	-0,6	-0,9	-0,6	-0,9
Ausgaben insgesamt	1485,5	1548,9	1602,0	715,6	770,0	748,3	800,6	774,7	827,3
Finanzierungssaldo	58,0	28,2	16,7	48,2	9,8	33,9	-5,7	26,7	-10,0
b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr									
Einnahmen									
Steuern	4,5	1,4	2,0	5,4	3,6	1,4	1,3	1,8	2,3
Nettosozialbeiträge	4,2	4,1	3,8	4,1	4,3	4,5	3,6	3,7	3,9
Vermögenseinkünfte	16,1	0,1	-4,1	32,1	-3,1	2,4	-3,6	-3,1	-5,7
Sonstige Übertragungen	15,7	-6,5	1,3	18,2	13,7	-8,7	-4,7	1,4	1,3
Vermögensübertragungen	27,6	-16,6	0,9	14,6	39,2	-5,7	-24,6	1,0	0,8
Verkäufe	2,9	2,9	2,4	3,0	2,8	2,7	3,1	2,5	2,4
Sonstige Subventionen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einnahmen insgesamt	4,7	2,2	2,6	5,3	4,2	2,4	1,9	2,5	2,8
Ausgaben									
Vorleistungen	3,6	3,4	3,1	3,0	4,1	4,4	2,6	3,1	3,2
Arbeitnehmerentgelt	3,9	4,2	4,0	4,1	3,7	4,3	4,2	3,8	4,1
Sonstige Produktionsabgaben	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vermögenseinkünfte (Zinsen)	-8,5	-2,3	-2,5	-10,5	-6,2	-2,1	-2,5	-2,5	-2,5
Subventionen	1,9	2,3	3,6	-0,6	4,4	3,0	1,6	4,0	3,3
Monetäre Sozialleistungen	2,8	4,8	3,3	2,6	3,1	4,4	5,2	3,6	3,1
Soziale Sachleistungen	2,8	4,7	3,3	2,8	2,7	4,1	5,2	3,6	3,0
Sonstige Transfers	10,3	10,8	3,3	2,0	19,8	10,9	10,6	3,3	3,3
Vermögenstransfers	-6,1	-12,5	2,1	-40,4	28,8	2,1	-19,4	2,1	2,2
Bruttoanlageinvestitionen	7,9	6,3	6,1	9,1	6,9	5,9	6,6	6,1	6,1
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben insgesamt	3,2	4,3	3,4	1,4	4,8	4,6	4,0	3,5	3,3
nachrichtlich:									
Finanzierungssaldo in % des BIP	1,7	0,8	0,5	2,9	0,6	2,0	-0,3	1,5	-0,5

1) Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
2) Vorausschätzung des ifo Instituts; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
3) Geleistete Arbeitsstunden.
4) Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen je Erwerbstätigenstunde.
5) Konsumausgaben der privaten Haushalte und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.
6) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.
7) Ersparnis in % des verfügbaren Einkommens (einschließlich der Zunahme an betrieblichen Versorgungsansprüchen).

ZULETZT ERSCHIENEN

THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 7/2019 erscheint am 11. April 2019

Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2019

JETZT EBENFALLS ONLINE VERFÜGBAR:

ifo Forschungsbericht 99

Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems: Ergänzende Berechnungen

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf des deutschen Grundsicherungssystems, insbesondere Hartz IV, intensiviert. Das ifo Institut hat einen Reformvorschlag unterbreitet, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Es werden Fehlanreize abgebaut, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Der ifo Forschungsbericht 99 liefert ergänzende Darstellungen und Berechnungen.

ifo DICE Report 4/2018

Minimum Wage

Deutschland führte 2015 einen flächendeckenden Mindestlohn ein. Bisher scheinen große negative Beschäftigungseffekte auszubleiben, obwohl die Forschung nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigung prognostiziert hatte. Welche Faktoren zu diesem Ergebnis führten und welche Erfahrungen einige andere EU-Staaten mit der Umsetzung und den Auswirkungen von Mindestlöhnen haben, veranschaulichen die acht Artikel im Forum des ifo DICE Report 4/2018.