ifo SCHNELLDIENST

12
2020

16. Dezember 2020
73. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Linke Landesregierungen und Beamtenbesoldung
Björn Kauder, Manuela Krause und *Niklas Potrafke*

DATEN UND PROGNOSEN

Die ifo Geschäftsunsicherheit
Stefan Lautenbacher, Stefan Sauer und *Klaus Wohlrabe*

Coronakrise belastet Steuereinnahmen weniger als erwartet
Marcell Göttert

Hoffnungsträger Biden
Hoda Aboushanab, Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Fabian Ruthardt und *Jannik Sielmann*

Corona und die Ausbildungssituation
Przemyslaw Brandt

Geflüchtete Kinder und Covid-19
Britta Rude

Kurzarbeit im November steigt wieder
Sebastian Link und *Stefan Sauer*

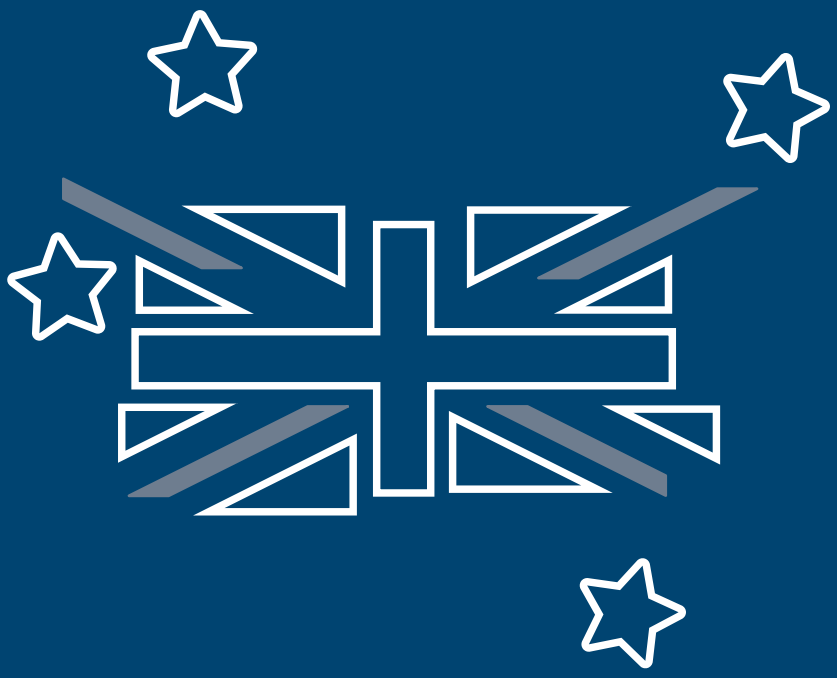
BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Autoindustrie
Przemyslaw Brandt und *Klaus Wohlrabe*

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

Rolf J. Langhammer, Lisandra Flach, Feodora Teti, Lena Wiest, Margherita Atzei und *Lisa Scheckenhofer, Joachim Wuermeling, Carsten Hefeker, Friedemann Kainer, Philipp Harms, Michael Kaeding*



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, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,–
Preis des Einzelheftes: EUR 12,–
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: SAS Druck, Gauting.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
http://www.ifo.de

12/2020 ifo SCHNELLDIENST

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

Seit der Austrittsentscheidung verhandeln die Europäische Union und das Vereinigte Königreich darüber, wie ihre Wirtschafts- und Handelsbeziehungen künftig aussehen könnten. Zum Ende hat sich das Ringen um ein Abkommen auf drei Hauptstreitpunkte zugespitzt: die Fischereirechte in britischen Gewässern, die Regeln zum fairen Wettbewerb (»Level Playing Field«) und die Regeln zur Streitschlichtung bei Verstößen gegen die Vereinbarungen.

Unsere Autoren berechnen im aktuellen Schnelldienst die Kosten des Brexit für das Vereinigte Königreich und für die Europäische Union und zeigen, welche Folgen sich für die internationalen Handelsbeziehungen ergeben, wenn kein Freihandelsabkommen abgeschlossen wird. Der Finanzsektor hat sich bereits auf ein »No-Deal«-Szenario vorbereitet. Sie erklären, warum bei der Meinungsbildung der »Brexiteers« Argumente wenig Wirkung haben, die an materielle Interessen appellieren.

Zudem diskutiert der Schnelldienst die Konsequenzen des geplanten britischen Binnenmarktgesetzes, das Teile des bereits gültigen EU-Austrittsvertrags aushebeln und somit gegen internationales Recht verstoßen würde. Am Ende geht es auch um die Frage, wie das Vereinigte Königreich außenwirtschaftlich und außenpolitisch nach dem Brexit dasteht. Wird das Land isoliert, oder gewinnt es tatsächlich an Stärke, wie die britische Regierung propagiert?

Die Beiträge wurden am 10. Dezember 2020 abgeschlossen.

Auf unserer Website finden Sie weitere Berichte und Analysen zum Brexit:
https://www.ifo.de/themen/brexit

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

Brexit: Jedes Abkommen ist besser als keines 3
Rolf J. Langhammer

Wie abhängig sind Deutschland und die EU vom Vereinigten Königreich? Produktabhängigkeiten und die Auswirkungen des Brexit 6
Lisandra Flach, Feodora Teti, Lena Wiest, Margherita Atzei und *Lisa Scheckenhofer*

Brexit-Finale und jetzt? – Finanzplatz Europa stärken! 13
Joachim Wuermeling

Global Britain oder Little England? – Brexit und die außenwirtschaftlichen Folgen 15
Carsten Hefeker

Deal or no Deal? Das Ringen um Wettbewerbsgleichheit und Fischerei 18
Friedemann Kainer

Zwischen Rationalität und Rhetorik: Zur politischen Ökonomie des Brexit 21
Philipp Harms

Das britische Missverständnis und die politischen Lehren für Europa und seine Partner 24
Michael Kaeding

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Reduzieren linke Landesregierungen die Ungleichheit bei der Beamtenbesoldung? 28
Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

DATEN UND PROGNOSEN

Wie schwer fällt es Manager*innen, den Verlauf zukünftiger Geschäfte vorherzusagen? Das neue Maß der ifo Geschäftsunsicherheit 32
Stefan Lautenbacher, Stefan Sauer und *Klaus Wohlrabe*

Coronakrise belastet Steuereinnahmen weniger als erwartet Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2020 36
Marcell Göttert

Ökonomenpanel: Hoffnungsträger Biden 40
Hoda Aboushanab, Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Fabian Ruthardt und *Jannik Sielmann*

Corona und die Ausbildungssituation 44
Przemyslaw Brandt

Geflüchtete Kinder und Covid-19: Corona als Brennglas vorhandener Problematiken 46
Britta Rude

»Lockdown light« lässt Kurzarbeit im November wieder etwas ansteigen 58
Sebastian Link und *Stefan Sauer*

BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Autoindustrie 64
Przemyslaw Brandt und *Klaus Wohlrabe*

Wir wünschen unseren Leser*innen frohe Weihnachten
und ein gutes neues Jahr 2021

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

Es bleiben noch gut zwei Wochen, dann droht der harte Brexit. Seit März verhandeln die Europäische Union und das Vereinigte Königreich über ihre künftigen Beziehungen. Noch immer sind die drei Hauptstreitpunkte nicht geklärt, und es herrscht ein großes Maß an Unverständnis für die jeweils andere Seite. Zu welchen Bedingungen ist ein Abkommen noch möglich? Welche außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Konsequenzen hätte ein No Deal für Großbritannien und die Europäische Union?*

Rolf J. Langhammer

Brexit: Jedes Abkommen ist besser als keines

Wenige Wochen vor dem Ende der nicht mehr verlängerbaren Übergangsphase am 31. Dezember 2020 sind die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich (VK) und der EU ungeklärt. Die Gefahr eines vertragslosen Zustandes nach dem 31. Dezember besteht weiterhin, und damit sind auch alle Szenarien der Kosten eines No-Deal für beide Seiten noch auf dem Tisch: die schlechtmöglichste Basis für die künftigen Beziehungen, die höchsten gesamtwirtschaftlichen Verluste von allen möglichen vertragsgestützten Optionen, höhere Verlusten für das VK als für die EU und das Risiko einer Auflösung des kontrollfreien Warenverkehrs zwischen Nordirland und Irland. Diese Szenarien sind unstrittig, weil von allen unabhängigen Forschungseinrichtungen diesseits und jenseits des Kanals gestützt. Unklarheit besteht aber darin, wieweit diese Verluste für das VK im Falle eines No-Deal durch den Abschluss eigener Handelsabkommen mit Drittländern gemildert werden können, welches eigene Außenhandelsregime das VK auf WTO-Basis wählen wird und wie die Wirkungen einer autonomen Handelspolitik des VK aussähen, würde die EU ihrerseits weitere bilaterale Handelsabkommen schließen und sich somit auf einen Abkommenswettbewerb mit dem VK einlassen.

Ebenso bekannt wie die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines harten wie weichen Brexit sind die Stolpersteine, die beide Seiten vor sich sehen, um einen harten Brexit zu vermeiden. Es sind im Wesentlichen drei: die Frage der Fischfangrechte in (nach dem 31. Dezember 2020) britischen Gewässern und der Festlegung von Fangquoten nach bisherigen oder neuen geografischen Kriterien, das Beharren der EU auf den Verzicht des VK, in einen Überbietungswettbewerb mit der EU bei Staatshilfen und einen Unterbietungswettbewerb bei Umwelt- und Konsumentenschutzstandards zu treten, und schließlich das Problem, wie die Quadratur des Kreises gelingen kann, dem VK die volle handelspolitische Souveränität über sein gesamtes Territorium (einschließlich Nordirland) zu geben und gleichzeitig Nordirland in den EU-Binnenmarktregelungen für den Güterhandel (einschließlich EU-Zollcode) zu belassen, um weiterhin den kontrollfreien Güterhandel zwischen Irland und Nordirland zu gewährleisten.

DREI »STOLPERSTEINE«

Frage 1 rührt bei aller Geringfügigkeit der Fischerei für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung auf beiden Seiten an emotional aufgeheizten territorialen Fragen und einer klassischen »Lose-lose«-Situation: Das VK droht mit dem Entzug von Fangrechten für EU-Fischer in britischen Gewässern, und die EU droht im Konfliktfall mit Zöllen gegen britische Fischprodukte auf ihrem wichtigsten Absatzmarkt, der EU.

Frage 2 wirkt angesichts der höheren Subventionsmentalität in der EU als im VK eher randständig, wäre da nicht der Verdacht, dass das VK veterinärrechtliche Standards und den Konsumentenschutz der EU unterbieten wolle, um attraktiver für ausländische Direktinvestitionen zu werden.

Frage 3 sollte in Zeiten klar ex-ante-dokumentierter Warenbegleitdokumente über Warenursprung und Warenbestimmungsland von Gütern und den vorgesehenen stichpunktartigen Kontrollen in der Irischen See durch die EU kein unlösbares Problem sein, wäre da nicht aus Sicht der EU die Gefahr der Verletzung von Warenursprungsregeln, der

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

war bis 2012 Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

* Die Beiträge wurden am 10. Dezember 2020 abgeschlossen.

Zollumgehung sowie das Risiko, dass Tierkrankheiten über die freie Grenze in der epidemiologischen Einheit »Gesamte irische Insel« in die EU übertragen werden. Aus Sicht des VK bleiben das Recht und die Verpflichtung der EU, Warenströme zwischen Nordirland und der britischen Insel zu kontrollieren, um in Nordirland verbleibende Waren von denen zu trennen, die nach Irland verbracht werden und damit EU-Standards erfüllen müssen, ein Pfahl im Fleisch der Brexit-Befürworter.

Ein vierter Streitpunkt, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die das VK nur in Ausnahmefällen als letzte Instanz über britische Gerichtsinstanzen akzeptieren will, hat mittlerweile an Brisanz eingebüßt, weil er sich in einem Güterfreihandelsabkommen auf den Güterbereich und einige damit verbundene Dienstleistungsbereiche (z.B. Fähren, Betrieb des Eurotunnels) beschränken würde.

FISCHEREI: LOHNT ICH DIE AUSEINANDERSETZUNG?

Wenn das VK einsieht, dass ein Bruch des Karfreitagsabkommen von 1998, das den kontrollfreien Handel auf der irischen Insel garantiert, ihm den Ruf eines Vertragsbrüchigen bei einem völkerrechtlich bindenden Vertrag mit erheblichen negativen Konsequenzen für künftige Verträge bescheren würde, bleibt bei Lichte gesehen, der Streit rund um die Fischerei der Kern der Auseinandersetzung. Die EU will grundsätzlich den Status quo der bisher verteilten Fangrechte in britischen Gewässern behalten (einschließlich der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), auf die das VK besonderen Wert legt). Sie möchte auch erlaubte Fangmengen nicht in kürzeren Abständen neu verhandeln. Zudem fordert das VK die klare Trennung von EU-Gewässern und VK-Gewässern und die Aufteilung der zwischen beiden Partnern verteilten Fangquoten auch getrennt nach den beiden Gewässern (sogenanntes »zonal attachment«). Angesichts der Größe der VK-AWZ würde dies, so die Erwartung der Briten, den britischen Fischern höhere Fangmengen als in einem gemeinsamen EU-Gewässer ermöglichen. Das Prinzip des »zonal attachment« wird bereits bei der Aufteilung der Fangmengen zwischen der EU und dem Nichtmitglied Norwegen praktiziert. Zusätzlich angeheizt auf britischer Seite werden die Verhandlungen durch die Tatsache, dass ein großer Prozentsatz der VK-Quote EU-Unternehmen gehören, deren Boote unter britischer Flagge laufen (beispielsweise bei Hering in bestimmten Regionen der Nordsee über 90%). Bei einem No-Deal würden diese Boote weiter Zugang zu britischen Gewässern haben, während Boote unter der Flagge von EU-Ländern ausgeschlossen würden. Auf EU-Seite steht die Front der Fischereinationen angeführt von Frankreich für einen Status quo und auch die Nicht-Fischereinationen in der EU stehen zu dieser Position.

Darf ein kleiner Sektor wie die Fischerei ungeachtet seiner medial und politisch herausgehobenen Stellung und auch angesichts der ökologisch so wichtigen Frage der Gefahr der Überfischung von Beständen die gesamten Verhandlungen in Geiselhaft nehmen?

Die Antwort lautet nein, und sie richtet sich an die EU, die gegenüber dem VK von verschiedenen Positionen abrücken muss, so die, es seien Präzedenzfälle zu vermeiden. Zudem müsse der Binnenmarkt in seiner möglichst unteilbaren Kombination der vier Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) auch gegenüber dem VK verteidigt werden, und betroffene Akteure in der EU, z.B. französische Fischer, dürften nicht für den folgenschweren Fehler der Briten beim Referendum und später für die ohne Zweifel kritikwürdigen Verhandlungsstrategien der Regierungen May and Johnson in den Verhandlungen nach 2006 zahlen müssen. Kein Mitglied der EU würde dem VK in einen Austritt folgen, weil kein EU-Land jemals eine derart austrittswillige Wählerschaft hatte und hat, wie das im VK immer der Fall gewesen ist.

KANN DIE EINHEIT DER VIER FREIHEITEN BEWAHRT WERDEN?

Beim Ziel, den Binnenmarkt und seine vier Freiheiten zu verteidigen, muss das nicht unrealistische Szenario für die Zukunft gesehen werden, dass sich die EU in verschiedene Zonen aufteilt, in eine Kernzone und in Peripheriezonen. An den Rändern könnte beispielsweise als erste die vierte Freiheit ins Wanken geraten, wenn einzelne Mitglieder den in einem Mitgliedsland anerkannten Zuwanderern aus Konfliktregionen den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt aus Furcht vor Überfremdung verweigern würden. Auch das VK beansprucht diese Freiheit eindeutig für sich. Sich auf das Szenario der bröckelnden Einheit der vier Freiheiten vorzubereiten, erfordert auch, dem Ansinnen des VK konstruktiv entgegenzutreten. Mit den Briten ihre vorrangige Priorität, nämlich die erste Freiheit des Güterhandels auszuhandeln, hieße sie sicher in einer äußeren Peripherie der EU zu wissen. Dagegen muss die Alternative des No-Deal immer wieder vergegenwärtigt werden. Der Binnenmarkt für 27 Mitglieder bestünde weiter, aber dieser Bestand wäre teuer, zu teuer mit schweren Beschädigungen der politischen Zusammenarbeit zwischen der EU und VK bezahlt, bliebe das VK außerhalb der äußersten Peripherie, auf einer Ebene mit WTO-Mitgliedern. Eine engstmögliche politische Zusammenarbeit wurde von Anfang angestrebt und in verschiedenen Dokumenten niedergelegt.

VERKNÜPFUNG POLITISCHER UND WIRTSCHAFTLICHER ZUSAMMENARBEIT

Die im Raum stehende Verknüpfung der politischen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist das stärkste Pfund des VK in den Verhandlungen. Dafür

gibt es drei Gründe. Erstens, die EU sieht in der Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Souveränität (implizit gegenüber den USA und China) ein wichtiges Ziel. Angesichts der noch starken gegenseitigen Lieferbeziehungen zwischen der EU und VK braucht die EU für dieses Ziel die Unterstützung des VK, um eine kritische Verhandlungsmasse aufzubauen, um gemeinsame Standards für den Schutz geistigen Eigentums und persönlicher und geschäftlicher Daten gegenüber den USA und China zu setzen und eine einheitliche Position bei der Zulassung von IT-Anbietern (z.B. Huawei beim Bau des 5G-Netzes) aus beiden Ländern zu gewährleisten. Das VK kann dies torpedieren, wenn sie sich von der EU als minderrangig und abgewiesen sieht.

Zweitens, die nationale Sicherheit ist zum stärksten Argument für diejenigen Staaten geworden, die entweder Handelsbeschränkungen (nach Art XXI GATT) verteidigen (wie die USA) oder wie Deutschland und Frankreich einen »Screening«-Prozess auf EU-Ebene für ausländische Direktinvestitionen vorantreiben, um beispielsweise kritische Infrastruktursoftware vor Dritten zu schützen. Wenn das VK mit einer eigenen Handelspolitik in erster Linie versuchen sollte, attraktiv als Standort für ausländische Investoren zu werden, kann es nicht im Interesse der EU sein, dass das VK EU-Standards für nationale Sicherheit nicht mitträgt oder sogar unterläuft.

Drittens darf die allgemeine Sicherheitspolitik in Europa und die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsdienste vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus nicht durch eine Spaltung zwischen dem VK und der EU gefährdet werden. Dass es zwischen den NATO-Partnern und Atommächten Frankreich und dem VK bei einem No-Deal, bei dem jeder der anderen Seite die Verantwortung dafür zuschiebt, zu derartigen Spannungen käme, dass sogar die gemeinsame Position der beiden ständigen europäischen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat auf dem Spiel stünde, ist zwar unwahrscheinlich. Dennoch sollten nationalistischen Aufwallungen, die es auf beiden Seiten des Kanals bereits gibt, nicht noch Vorschub geleistet werden. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die seit Jahren angestrebt wird, aber erst formal-institutionell statt inhaltlich ausgestaltet ist, ist ohne aktive Mitwirkung des VK eine leere Hülle. Dass eine neue amerikanische Administration nach Präsident Trump den Rückenwind für einen No-Deal auf britischer Seite in einen Gegenwind verwandelt hat, sollte der EU ihrerseits Aufwind geben, nicht etwa triumphierend gegenüber der britischen Regierung aufzutreten, sondern im Gegenteil Angebote für ein Güterfreihandelsabkommen nach britischen Vorstellungen abzugeben. Dabei sollte ein derartiges Abkommen immer von EU-Seite als der Beginn eines Prozesses verstanden werden, der bei Erfolg von beiden Partnern weitergeführt werden könnte, ohne dass die britischen Wähler dies als unangemessenen Verlust ihres Wunsches nach Kontrolle über ihr Territorium artikulieren würden.

JEDES ABKOMMEN BESSER ALS NO-DEAL

Ein auf Güter und ihre mit ihnen untrennbar verbundenen Dienstleistungen (Transport, Montage, Wartung etc.) beschränktes Abkommen wäre das Ziel. Damit wäre die vom VK unerwünschte vierte Freiheit und natürlich Migration von einem vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen im Partnerland zur Erbringung der Dienstleistung (vierte Erbringungsform von Dienstleistungen nach WTO-Definition) getrennt. Die Einigung auf gegenseitig anerkannte technische und veterinärrechtliche Mindeststandards wäre die Voraussetzung für kontrollfreien Handel auf der irischen Insel, zusammen mit einer klaren Ex-ante-Regelung von Warenursprung und -verbleib, die durch die Verschiffungsdokumente fälschungssicher (beispielsweise durch Einsatz der Blockchain-Technologie) nachgewiesen würde. Die gegenseitige treuhänderische Vereinnahmung von Zolleinnahmen, die dem Vertragspartner zustehen, sollte technisch möglich sein. Ursprungsregeln sollten bei geringen Unterschieden in den Außenhandelsregimen der EU und dem VK kein unüberwindbares Problem darstellen. Wären die Unterschiede groß und bestünde damit die Gefahr der sogenannten Handelsablenkung über das VK als Gebiet mit niedrigerem Außenzollschutz, sollte die EU den Briten entgegenkommen, um damit auch EU-Wertschöpfungskettenglieder zu schützen.

Bleibt die zentrale Frage, unter welchen Bedingungen das VK zu einem derartigen Abkommen bereit wäre. Es sei angenommen, dass am Ende die Fischerei der größte Stolperstein ist. Hier ist eine Überschlagsrechnung der Wertschöpfung in diesem Sektor im Vergleich zu den Kosten eines No-Deal illustrativ. Würde man dem VK in der Fischerei weitgehend entgegenkommen und den Fang aus EU-27-Ländern in britischen Gewässern zugunsten britischer Fischer einschränken, wäre nach Angaben von Studien für die Jahre 2013–2015 Frankreich mit einem Anteil von 30% der EU-27-Flotte in britischen Gewässern am stärksten betroffen, gefolgt von den Niederlanden und Irland. Der monetäre Wert für Frankreich lag in dieser Periode bei etwa 150 Mio. Euro (Gesamtwert der EU-27-Fangmengen in britischen Gewässern etwa 520 Mio. Euro) (Europäisches Parlament 2017, S. 67). Auch deutsche Fischer wären betroffen, da sie über die Hälfte ihrer Fänge in britischen Gewässern tätigten.

Ohne in die Details zu gehen, wäre über einen Kompensationsbedarf zugunsten betroffener EU-Fischer wegen der Aufgabe von Fangrechten in britischen Gewässern von insgesamt weit weniger als einer halben Milliarde Euro zu verhandeln. Gemessen an den Kosten eines No-Deal, der Schätzungen zufolge im hohen zweistelligen Milliardenbereich liegt,

wäre es eine lohnende Investition, diese Kompensation zu tätigen. Deutschland wäre zwar auch als Fischfangnation betroffen, hätte zwar im Aggregat bei einem No-Deal auch einen Rückgang des realen BIP im zweistelligen Milliardenbereich zu gewärtigen. Relativ aber wäre dieser Rückgang geringer als bei anderen EU-Mitgliedern. Es stünde Deutschland angesichts seiner engen Handelsbeziehungen zum VK, seinem großen Eigeninteresse an einer fortwährenden sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit dem VK und auch seiner wirtschaftlichen Potenz gut zu Gesicht, diese Kompensation maßgeblich zu finanzieren. Vor allem scheint in Deutschland mit am stärksten die begrüßenswerte Einsicht zu herrschen, dass jedes Abkommen besser als ein No-Deal wäre.

LITERATUR

Europäisches Parlament (2017), *Generaldirektion interne Politikbereiche, Fachabteilung B, Struktur- und Kohäsionspolitik, Fischerei*, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601981/IPOL_STU(2017)601981_DE.pdf.

Lisandra Flach, Feodora Teti, Lena Wiest, Margherita Atzei und *Lisa Scheckenhofer*

Wie abhängig sind Deutschland und die EU vom Vereinigten Königreich? Produktabhängigkeiten und die Auswirkungen des Brexit

Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Feodora Teti

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

Lena Wiest

ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

Im Frühjahr 2020 hat die Covid-19-Krise gezeigt, wie wichtig die Diversifizierung von Lieferketten zur Minimierung negativer Auswirkungen unerwarteter Angebotsschocks ist. Die Entscheidung des Vereinigten Königreichs (VK), die Europäische Union (EU) zu verlassen, stellt die deutsch-britischen Handelsbeziehungen vor zusätzliche Herausforderungen: Unabhängig vom Ausgang der Brexit-Verhandlungen werden die Handelskosten zwischen dem VK und den restlichen Mitgliedsländern der EU (EU 27) wegen des Brexit steigen und die Kosten für importierte Waren erhöhen. Nicht alle Handelsbeziehungen sind gleichermaßen betroffen: Bei Gütern, die die EU 27 bzw. Deutschland hauptsächlich – oder im schlimmsten Fall sogar ausschließlich – aus dem VK beziehen, sind die Auswirkungen besonders gravierend. Eine Substitution mit gleichwertigen günstigeren Gütern von anderen Zulieferern ist schwierig. Bei diesen Gütern ist die Abhängigkeit vom VK also stark ausgeprägt, und es können im schlimmsten Fall sogar Wertschöpfungsketten durch den Brexit und die resultierenden höheren Handelskosten unterbrochen werden.

Ziel dieses Artikels ist es, die Abhängigkeit Deutschlands sowie der restlichen Mitgliedsländer der EU vom VK zu analysieren und diese vor dem Hintergrund des bevorstehenden Brexit zu bewerten. Hierfür befassen wir uns mit Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern bereitgestellt werden; bei diesen Gütern besteht eine hohe Abhängigkeit von den jeweiligen Zulieferern.

Wir zeigen, dass (i) Deutschland sowie die restlichen EU-Mitgliedstaaten nur wenige Produkte ausschließlich aus dem VK importieren und diese Produkte einen vernachlässigbar geringen Anteil an den Gesamtimporten ausmachen, (ii) mit der Ausnahme von Irland, Malta und Zypern alle anderen EU-27-Länder weniger als 10% der Güter mit fünf oder weniger Zulieferern aus dem VK importieren, (iii) diese Güter ansonsten überwiegend aus anderen Ländern innerhalb der EU 27 bezogen werden, was darauf hindeutet, dass es einfacher sein könnte, diese Güter länderübergreifend zu substituieren, (iv) für den deutsch-britischen Handel die meisten dieser Güter allerdings als Zwischenprodukte klassifiziert werden, was impliziert, dass der Brexit eine zusätzliche Belastung für die Lieferketten darstellen kann, (v) für das VK 64% der Güter, die von fünf oder weniger Zulieferern abhängig sind, aus Ländern innerhalb der EU stammen, (vi) nahezu 54% dieser Güter als Zwischenprodukte eingestuft werden, was bedeutet, dass der Brexit einen erheblichen Anstieg der Handelskosten für das VK verursachen könnte. Angesichts des Umfangs der Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 zeigt unser Ergebnis die weitreichenden Folgen des Brexit für die britische Wirtschaft auf und macht die Bedeutung eines Handelsabkommens, das die Handelsunsicherheit beseitigt und die Kosten des Brexit minimiert, deutlich.

Unsere Analyse basiert auf Comext-Daten für das Jahr 2019. Comext ist die Referenzdatenbank von Eurostat für Statistiken im internationalen Güterhandel.

Die Daten liefern Informationen über bilaterale Handelsströme der CN8-Klassifikation. Mit den Comext-Daten untersuchen wir, von wie vielen Zulieferern ein Produkt bezogen wird, wobei wir einen Zulieferer als ein Ursprungsland definieren.

AGGREGIERTE HANDELSMUSTER ZWISCHEN DEM VK UND DER EU 27

In der Literatur finden sich zahlreiche Schätzungen zu den Kosten des Brexit für das VK, die EU 27 und die Weltwirtschaft (Dhingra et al. 2017; Felbermayr et al. 2017a; Felbermayr et al. 2017b; Felbermayr et al. 2018; Graziano et al. 2018; Sampson 2017; Steinberg 2019; Vandenbusche 2019). Die Mehrheit der quantitativen Untersuchungen zeigt, dass sowohl das VK als auch die EU 27 durch den Brexit verlieren. Das Ausmaß der Verluste ist jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich und hängt vor allem von der Intensität des Handels mit dem VK ab.

In diesem Abschnitt legen wir den Schwerpunkt auf die Handelsstrukturen zwischen dem VK und der EU 27 im Zeitablauf und prüfen, ob bereits seit dem Referendum im Jahr 2016 Verschiebungen stattgefunden haben. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 im zeitlichen Verlauf. Die linke Grafik zeigt den Anteil des Handels des VK mit der EU2 7 in Prozent der gesamten Handelsströme des VK; die rechte Abbildung zeigt dasselbe aus der Perspektive der EU 27.

Die Abbildung verdeutlicht die Bedeutung des EU-Markts für den Handel des VK: Im Jahr 2019 wurden 50% der Importe und 47% der Exporte mit der EU 27 abgewickelt, was den EU-Markt zum größten Handelspartner des VK macht. Im Jahr 2006 waren sowohl der Anteil der VK-Exporte als auch der Anteil der Importe in die EU 27 auf dem Höchststand; seither sind beide Anteile rückläufig, wobei die Exporte stärker zurückgehen als die Importe.

Aus der Sicht des VK hat sich die Abhängigkeit vom EU-Markt seit dem Referendum im Jahr 2016 nicht wesentlich verändert. Folglich sind die EU 27, insbesondere als Zulieferer, für das VK von Bedeutung. Für die EU 27 hingegen ist das VK als Handelspartner wesentlich weniger wichtig: Im Jahr 2019 gehen nur 4% der Gesamtexporte in das VK, und 6% der Gesamtimporte kommen aus dem VK. Während die Handelsanteile zwischen 2001 und 2007 abnahmen, sind sie danach relativ stabil. Seit dem Referendum im Jahr 2016 ist seitens der EU 27 ein leichter Rückgang der Handelsanteile mit dem VK zu beobachten. Diese aggregierten Zahlen verdeutlichen, dass das VK als Handelspartner, insbesondere auf der Importseite, viel stärker von der EU 27 abhängig ist als umgekehrt. Insgesamt sind die Handelsverflechtungen zwischen dem VK und der EU 27 seit dem Referendum auf aggregierter Ebene nur geringfügig zurückgegangen.

Margherita Atzei

studiert an der Universität St. Gallen MA in Economics.

Lisa Scheckenhofer

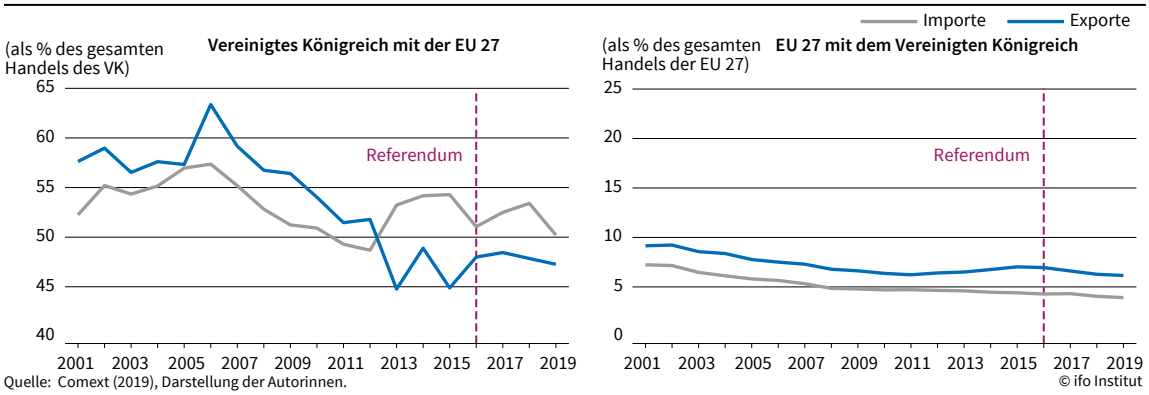
studiert an der Ludwig-Maximilians-Universität München MA in Economics.

Warum ist es bisher nur zu einer geringfügigen Veränderung der Handelsflüsse zwischen der EU 27 und dem VK gekommen? Neben der Tatsache, dass die aggregierten Daten die sektoren- und länderübergreifende Heterogenität verdecken, könnte es viele andere Gründe für mangelndes Reaktionsverhalten geben: Erstens könnte das hohe Maß an politischer Unsicherheit in Verbindung mit dem Brexit und der Frage, ob das VK tatsächlich aus der EU austreten wird, Unternehmen daran hindern, ihre Erwartungen anzupassen und existierende Geschäftsbeziehungen auf den Prüfstand zu stellen. In diesem Fall würden wir erst dann eine Änderung der Handelsmuster feststellen, wenn mehr Gewissheit über das Ergebnis des Verhandlungsprozesses besteht.

Zweitens könnten die beständigen Handelsmuster auf sogenannte »sticky buyer-seller relationships« hindeuten. Hierunter versteht man langjährige erfolgreiche Geschäftsbeziehungen, deren Auflösung hohe Kosten verursachen würden. In diesem Fall werden

Abb. 1

Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27
(als % des gesamten Handels)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

Unternehmen auch nach dem Brexit keine Substitution mit Partnern aus anderen Märkten vornehmen, sondern stattdessen die Erhöhung der Handelskosten internalisieren; entweder indem sie diese absorbieren oder die Kosten an die Endkonsumenten (Firmen oder Privatpersonen) weitergeben, d.h. die Preise erhöhen.

Bei Produkten, die relativ einfach durch Zulieferer aus anderen Herkunftsländern substituiert werden können, sind derzeit noch keine Änderung zu erwarten, da die Handelskosten noch nicht erhöht worden sind. Das VK ist noch immer Teil des EU-Binnenmarkts, und die Zölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse sind deshalb noch immer gleich null. Sobald das VK die EU verlassen hat und die höheren Handelskosten realisiert wurden, dürften sich eine rasche Anpassung einstellen; die Unternehmen werden sich gegebenenfalls entscheiden, zu alternativen Handelspartnern zu wechseln. Somit wird, wenn die Unternehmen problemlos auf andere Handelspartner ausweichen können, die durch den Brexit verursachte Störung in den Handelsbeziehungen weitaus weniger ausgeprägt sein, als wenn sie stark voneinander abhängig sind.[1]

Im weiteren Verlauf dieser Studie widmen wir uns der Analyse von Importen und befassen uns eingehend mit Gütern, die von wenigen Zulieferern abhängig sind, d.h. mit jenen Gütern, für die zu erwarten ist, dass der Brexit die Kosten am stärksten erhöhen und im ungünstigsten Fall die Lieferketten unterbrechen wird.

DATEN

Um die Abhängigkeiten von Käufer-Verkäufer-Beziehungen zu analysieren, würden im Idealfall Daten auf Firmenebene verwendet. Da diese Daten leider nicht verfügbar sind, stützen wir unsere Analyse stattdessen auf detaillierte Handelsstatistiken der EU für das Jahr 2019. Comext ist die Referenzdatenbank von Eurostat für die Statistiken im internationalen Güterhandel. Die Daten liefern Informationen über bilaterale Handelsströme der CN8-Klassifikation.[2] Mit den Comext-Daten untersuchen wir, von wie vielen Zulieferern ein Produkt importiert wurde, wobei ein Zulieferer als Ursprungsland definiert wird. Andere Studien haben Produktabhängigkeiten auf der 6-Steller-Ebene evaluiert (z.B. Aichele et al. 2020). Wir führen die Analyse auf Basis der stärker disaggregierten 8-stelligen Klassifikation durch, die eine präzisere Beschreibung der bilateralen Handelsströme auf der Produktebene liefert.[3] In Ermangelung von Daten auf Unternehmensebene für die EU-27-Länder und das VK, die es uns ermöglichen würden, die genauen Lieferabhängigkeiten zwischen Unternehmen in den einzelnen Ländern zu ermitteln, können die Ergebnisse auf aggregierter Ebene aus dieser Studie als eine untere Grenze der Importabhängigkeiten von internationalen Zulieferern interpretiert werden.

Eine zweite Einschränkung der Analyse ist das Fehlen aktueller Daten bezüglich der Input-Output-Verflechtungen zwischen den Ländern. Um diese Restriktion zu beseitigen, verwenden wir Daten aus der UN-Handelsstatistik, um den Anteil von Produkten, die als Zwischenprodukte eingestuft werden, zu untersuchen. Die Handelsstatistik unterteilt Güter in vier Kategorien: Endprodukte, Zwischengüter, Kapitalgüter und Güter, die nicht klassifiziert werden können. Wir verwenden diese Klassifikation als Proxy für den Handel mit Zwischenprodukten. Angesichts jüngster Diskussionen über die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten legen wir den Schwerpunkt unserer Analyse auf den Güterhandel. Weitere Untersuchungen könnten die Analyse auf den Handel mit Dienstleistungen erweitern.[4]

IMPORTABHÄNGIGKEITEN DES VK UN DER EU 27

Handelsschocks, die ein bilaterales Länderpaar treffen, können für Güter, die in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig sind, schwerwiegender sein. Die Substitution dieser Güter ist schwieriger, und der Anstieg der Handelskosten kann deshalb nicht abgeschwächt werden. Um zu beurteilen, wie gefährdet die EU 27 und das VK sind, in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig zu sein, bestimmen wir die Anzahl der Zulieferer für jedes Produkt, das ein Land importiert, d.h. die Anzahl der verschiedenen Herkunftsländer. Dann berechnen und vergleichen wir sowohl den Anteil der Produkte, die von vielen Ländern geliefert werden, als auch den Anteil der Produkte,

[1] Aufgrund des Mangels an Daten für die heimische Produktion auf der 8-stelligen Produktebene können wir die heimische Substitution nicht berücksichtigen.

[2] Einzelheiten unter: https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/focus-on-comext.

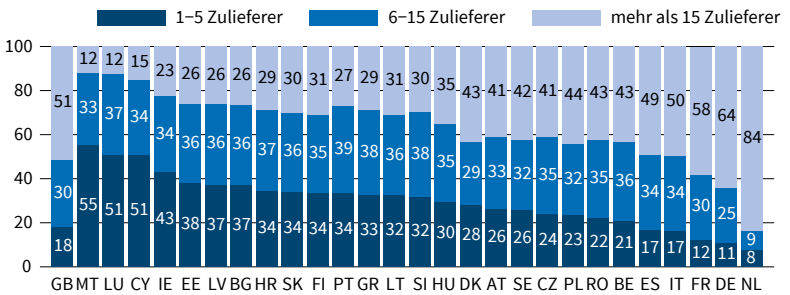
[3] Die Produktabhängigkeiten von Lieferanten sind bei der 8-stelligen Klassifikation höher als bei der 6-stelligen Klassifikation, da die Produkte auf einer detaillierteren Ebene charakterisiert werden. Beispielsweise bezieht sich ein 6-stelliges Produkt auf Ananas (080430), während ein 8-stelliges Produkt auf getrocknete Ananas (08043010) verweist.

[4] Braml et al. (2020) zeigen, dass sich der globale Handel mit Dienstleistungen seit 2000 vervierfacht hat, während sich der Handel mit Gütern im gleichen Zeitraum verdreifacht hat. Dies deutet auf die zunehmende Bedeutung des Handels mit Dienstleistungen für die Weltwirtschaft hin.

Abb. 2

Anteile der Produkte nach Anzahl der Zulieferer

EU 27 und VK (2019, in %)



Hinweis: Die Beschaffungsländer sind in absteigender Reihenfolge gemäß ihrer Wichtigkeit als Zulieferer von Produkten mit starken Abhängigkeiten, d.h. ein bis fünf Zulieferer, angeordnet. Die verwendeten Länderabkürzungen sind in Tabelle 1 erklärt.

Quelle: Comext, Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

die von wenigen Herkunftsländern bezogen werden. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse dieser Analyse.

Hinsichtlich der Anzahl der Lieferanten sind die meisten EU-27-Länder stark diversifiziert. Im Durchschnitt beziehen die Länder in unserer Stichprobe Güter von 15,9 Lieferanten (Median: elf Lieferanten). Allerdings stellen wir bei der Betrachtung der unterschiedlichen Importeure eine starke Heterogenität fest. Kleine und vergleichsweise abgelegene Länder sind in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig. Für Malta, Luxemburg und Zypern wird mehr als die Hälfte aller Produkte von höchstens fünf Ländern bezogen. Im Gegensatz dazu weisen große Länder in der Mitte Europas ein stark diversifiziertes Portfolio von Lieferanten auf. Für Frankreich und Deutschland beträgt der Anteil der Produkte, die von bis zu fünf Zulieferern importiert werden, nur 12% bzw. 11%; für Belgien, Spanien und Italien sind die Anteile etwas höher, aber immer noch relativ niedrig (21% bzw. 17%). Das VK ist mit weniger als einem Fünftel aller Produkte, die von bis zu fünf Lieferanten importiert werden, ebenfalls zu dieser Gruppe zu zählen. In den restlichen Ländern, bei denen es sich zumeist um mittelgroße Länder handelt, liegt der Anteil der Produkte mit bis zu fünf Zulieferern zwischen 22% und 43%. Auch für diese Gruppe spielt die Geografie eine Rolle: Länder, die vergleichsweise abgelegener sind - Irland, Estland und Bulgarien – diversifizieren weniger stark als Länder, die näher an Zentraleuropa liegen, wie Österreich, Polen und die Tschechische Republik.

Für die Niederlande erscheint der extrem hohe Anteil von Produkten mit mehr als 15 Lieferanten etwas verwunderlich, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Größe des Landes. Ein Großteil des europäischen Seehandels läuft über Rotterdam, den wichtigsten Hafen Zentraleuropas, was gemeinhin als »Rotterdam-Effekt« bezeichnet wird. Die holländische Handelsstatistik enthält daher eine erhebliche Menge an Transithandel, was die Zahl der Zulieferer potenziell in die Höhe treibt: Ein Großteil der Importe

Tab. 1

Die Herkunftsländer für Produkte mit höchstens fünf Lieferanten für die EU 27 und das Vereinigte Königreich (2019, in %).

Herkunftsland	VK	EU	EFTA	USA	China	Rest der Welt
Irland (IE)	30	38	1	11	7	13
Malta (MT)	15	60	2	5	6	13
Zypern (CY)	10	68	1	3	7	12
Spanien (ES)	7	72	1	4	4	11
Griechenland (GR)	6	76	1	2	4	11
Frankreich (FR)	6	74	2	4	3	10
Portugal (PT)	6	80	1	2	3	8
Dänemark (DK)	6	61	9	5	5	14
Italien (IT)	6	76	2	4	4	9
Tschechien (CZ)	5	80	1	2	2	9
Schweden (SE)	5	60	10	6	5	13
Deutschland (DE)	5	67	5	5	4	13
Finnland (FI)	5	74	3	5	4	9
Belgien (BE)	5	73	2	4	5	11
Polen (PL)	4	73	2	3	5	13
Litauen (LT)	4	82	2	2	2	8
Lettland (LV)	4	81	1	1	2	10
Niederlande (NL)	4	47	3	9	11	26
Österreich AT)	3	79	5	3	3	8
Rumänien (RO)	3	89	1	1	2	5
Kroatien (HR)	3	83	1	1	3	9
Slowenien (SI)	3	84	1	2	3	7
Estland (EE)	3	81	1	2	3	9
Ungarn (HU)	3	78	1	3	5	10
Bulgarien (BG)	3	73	1	2	5	17
Luxemburg (LU)	2	92	1	2	1	2
Slowakei (SK)	2	88	1	1	2	5
Vereinigtes Königreich (GB)	n.a.	64	3	8	6	19

Hinweis: Diese Tabelle zeigt die Herkunftsländer für Produkte mit fünf oder weniger Zulieferern für die EU 27 und das Vereinigte Königreich (2019, in %). Wir analysieren Produkte aus dem VK, der EU 27, der EFTA (Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz), den USA, China und dem Rest der Welt. Die Länder sind in absteigender Reihenfolge gemäß dem Anteil der Produkte aus dem VK geordnet.

Quelle: Comext; Darstellung der Autorinnen.

in die Niederlande ist in der Tat nicht auf die holländische Nachfrage zurückzuführen, stattdessen liegt der endgültige Bestimmungsort in einem anderen Land in Europa. Daher wird die Zahl der Lieferanten für die Niederlande überschätzt, während die gemeldeten Zahlen für die übrigen Länder geringer ausfallen und als untere Grenze angesehen werden können.

Woher beziehen die EU 27 und das VK Produkte von höchstens fünf Zulieferern?

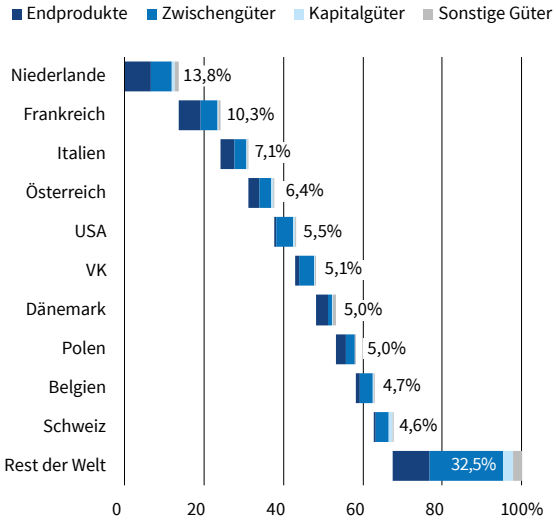
Bisher haben wir gezeigt, dass das VK und die EU 27, abgesehen von Malta, Luxemburg und Zypern, ein stark diversifiziertes Portfolio von Lieferanten aufweisen. Im weiteren Verlauf der Analyse werden wir uns auf diejenigen Güter konzentrieren, die von fünf oder weniger Lieferanten importiert werden, da eine Substitution dieser Güter im Falle von angebotsseitigen Schocks schwieriger zu realisieren sein könnte. Wir bezeichnen diese Güter im weiteren Verlauf der Studie als »stark abhängig«.

Tabelle 1 gibt Aufschluss darüber, aus welchen Ländergruppen die EU 27 und das VK diese stark abhängigen Güter importieren. Es wird zwischen dem VK, den restlichen EU-Ländern, den EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz), den USA und China unterschieden; alle verbleibenden Herkunftsländer werden in der letzten Spalte zusammengefasst (restliche Welt). Die Tabelle gibt den Anteil der stark abhängigen Güter an, die aus dem jeweiligen Land oder der jeweiligen Ländergruppe importiert werden.

Insgesamt sind in allen europäischen Ländern nur wenige Güter in hohem Maße von Importen aus dem VK abhängig. Bei den Gütern mit fünf oder weniger Lieferanten liegt der Anteil der aus dem VK importierten Güter in allen Ländern mit Ausnahme von Irland (30%), Malta (15%) und Zypern (10%) deutlich unter 10%. Sowohl für die Länder der EU 27 als auch für das VK stammt der größte Teil der Güter mit fünf oder weniger Zulieferern aus anderen EU-Ländern. Daher wird der Anstieg der Handelskosten durch den Brexit für die Unternehmen in den EU-27-Ländern eine wesentlich geringere Auswirkung haben, als für die Unternehmen im VK zu erwarten ist: Britische Importeure werden möglicherweise Schwierigkeiten haben, zu einem kostengünstigeren Zulieferer zu wechseln, da 64% der stark abhängigen Güter aus der EU 27 bezogen werden.

Abb. 3

Deutsche Importe mit fünf oder weniger Zulieferern
Anteile der Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen. © ifo Institut

GOING EVEN DEEPER: WIE GESTALTEN SICH DIE BILATERALEN HANDELSBEZIEHUNGEN FÜR STARK ABHÄNGIGE PRODUKTE?

Als nächstes werden wir die Importe Deutschlands, des VK und Irlands genauer untersuchen. Dabei sind wir vor allem an stark abhängigen Gütern interessiert, d.h. an Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden.

Abbildung 3 zeigt die Herkunftsländer von Gütern mit fünf oder weniger Lieferanten für Deutschland auf.[5] Bedingt durch den »Rotterdam-Effekt« haben die Niederlande den höchsten Anteil. Innerhalb der Gruppe von Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, machen die Importe aus dem VK lediglich 5,1% aus. Deutschland importiert stark abhängige Güter hauptsächlich aus Ländern der EU 27. Von den Gütern, die von höchstens fünf Zulieferern importiert werden, stammen 67% aus anderen EU-Ländern (vgl. Tab. 1), und zwar hauptsächlich aus Frankreich, den Niederlanden, Italien und Österreich; überdies sind sieben von zehn Zulieferer stark abhängiger Güter EU-Länder. Dieses Ergebnis deutet auf eine geringe Güterabhängigkeit Deutschlands von britischen Importen im Vergleich zu anderen EU-Ländern hin. Darüber hinaus legt es den Schluss nahe, dass deutsche Importe stark abhängiger Güter aus dem VK leicht durch andere europäische Zulieferer ersetzt werden können, wenn Transaktions- und Handelskosten ansteigen.

Es ist jedoch zu beachten, dass von den Gütern mit fünf oder weniger Zulieferern, die aus dem VK bezogen werden, 72% als Vorleistungsgüter eingestuft werden. In Anbetracht der Bedeutung des Handels mit Zwischenprodukten für das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland könnte der durch den Brexit verursachte Kostenanstieg zusätzliche Schwierigkeiten für bestehende Lieferketten mit sich bringen. Um diese Problematik im Detail analysieren zu können, benötigt man Informationen über die Wertschöpfungsverflechtungen, die aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorliegen.

[5] Bemerkung zu den Abbildungen 3–6: Die Beschaffungsländer sind in absteigender Reihenfolge gemäß ihrer Wichtigkeit als Zulieferer von Produkten mit starken Abhängigkeiten, d.h. ein bis fünf Zulieferer, angeordnet.

Darüber hinaus untersuchen wir auch vollständige Abhängigkeiten vom VK. Nur neun Güter werden ausschließlich aus dem VK bezogen, und ihr Anteil am Wert der deutschen Gesamtimporte (in Euro) beträgt weniger als 0,001%. Bei den neun Gütern mit vollständiger Abhängigkeit vom VK handelt es sich um Güter aus den Bereichen organische chemische Erzeugnisse, tierische und pflanzliche Fette und Öle sowie um jeweils ein Gut aus dem Bereich der Erzeugnisse zu fotografischen oder kinematografischen Zwecken und dem der Kernreaktoren, Kessel Maschinen, Apparate und mechanischen Geräte. Alle neun Güter werden als Zwischenprodukte eingestuft.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, sind die Importe des VK insgesamt stark vom Handel mit der EU 27 abhängig. Bei Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, entfallen fast 64% der Produkt-Länder-Kombinationen auf Länder der EU 27 (vgl. Tab. 1). In Abbildung 4 werden die Abhängigkeiten des VK noch weiter aufgeschlüsselt und dessen Importe nach Herkunftsland unterschieden. Es ist zu erkennen, dass das VK stark abhängige Produkte hauptsächlich aus Ländern der EU 27 bezieht. Dabei machen die Importe aus Deutschland den größten Anteil aus (12,1%). Zudem wird ein großer Teil dieser Güter als Zwischenprodukt klassifiziert. Demzufolge könnten die Unsicherheit und der Anstieg der Handelskosten aufgrund des Brexit zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Handelsbeziehungen führen.

Die vollständige Abhängigkeit von einem Herkunftsland trägt dazu bei, das Risiko negativer Schocks für das VK weiter zu erhöhen. So importiert das VK beispielsweise 53 Güter ausschließlich aus Deutschland, von denen rund 77% als Zwischenprodukte eingestuft sind. Diese 53 Güter entfallen auf verschiedene Sektoren, wobei der überwiegende Teil der Güter dem Bereich der organischen chemischen Erzeugnisse angehört.

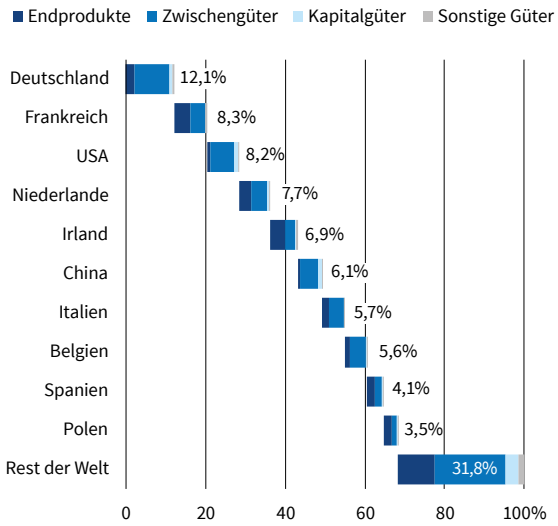
Für die Mehrheit der Länder der EU 27 ist die Abbildung sehr ähnlich zu der für Deutschland. Frankreich zeigt vergleichbare Abhängigkeitsmuster mit einem hohen Anteil an stark abhängigen Produkten aus der EU 27 (vgl. Abb. 5); bei Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, entfallen die zehn wichtigsten Zulieferer hauptsächlich auf Länder innerhalb der EU 27 sowie auf die USA, China und die Schweiz.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, ist es Irland, das hinsichtlich der Lieferantenabhängigkeit vom VK heraussticht. 30% der Güter mit maximal fünf Zulieferern werden aus dem VK importiert. Hierfür gibt es mindestens zwei Gründe: Erstens ist das VK aufgrund seiner geografischen Lage und der historischen Verbindung ein natürlicher Handelspartner für Irland. Zweitens sind Irland und das VK im Vergleich zum Rest der EU eher abgelegen, was deren hohe Verflechtung und Abhängigkeit zur Folge hat. Bedingt durch die Größe der Volkswirtschaften ist

Abb. 4

Britische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



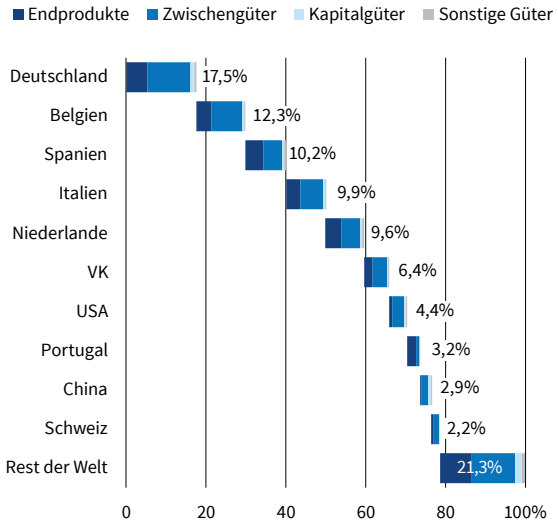
Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen. © ifo Institut

das VK für Irland als Zulieferer wesentlich wichtiger als umgekehrt; das VK importiert 6,9% aller Güter mit höchstens fünf Zulieferern aus Irland (vgl. Abb. 4). Vergleicht man diesen Wert jedoch mit dem Anteil der Importe des VK aus Österreich, das bezüglich des BIP mit Irland vergleichbar ist, so zeigt sich, dass die Abhängigkeit des VK von Irland relativ hoch ist. Abbildung 6 enthält eine detailliertere Darstellung der Lieferanten für Irland. Hier wird erneut ersichtlich, dass Irland im Gegensatz zu anderen Ländern der EU 27 einen hohen Anteil an stark abhängigen Produkten aus dem VK importiert. Während aus diesen und China zusammen ca. 18% der stark abhängigen Güter Irlands kommen, stellen Deutschland, die Niederlande und Frankreich die wichtigsten europäischen Partner dar.

Abb. 5

Französische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)

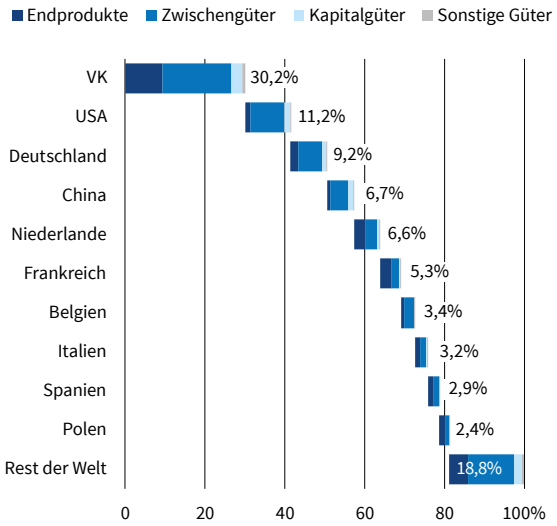


Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen. © ifo Institut

Abb. 6

Irische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

FAZIT

Der EU-Markt ist der größte Handelspartner des VK. Im Jahr 2019 wurden 50% der Importe und 47% der Exporte des VK mit der EU 27 abgewickelt. Bei Gütern, die von wenigen Zulieferern abhängig sind, ist die Handelsbeziehung mit den EU-27-Ländern noch intensiver: Für das VK stammen 64% der Güter, die von fünf oder weniger Zulieferern abhängig sind, aus Ländern der EU.

Die Entscheidung des VK, die EU zu verlassen, stellt eine zentrale Herausforderung für die Handelsbeziehungen dar und wird, abhängig vom Ergebnis der laufenden Brexit-Verhandlungen, zu einem starken Anstieg der bilateralen Handelskosten führen. Die Erfahrungen aus früheren Krisen haben gezeigt, dass die durch negative Schocks verursachten Handelsstörungen bei stark abhängigen Gütern, die von wenigen Zulieferern bezogen werden, schwerwiegender sind. Diese Studie gibt einen Überblick über die Produktabhängigkeiten zwischen der EU 27 und dem VK und legt mehrere stilisierte Fakten offen. Wir zeigen, dass, während für die meisten EU-27-Länder weniger als 10% der stark abhängigen Güter aus dem VK bezogen werden, die Mehrheit der Importe des VK von stark abhängigen Gütern aus Ländern der EU 27 stammt. Dennoch stellt der Brexit eine Herausforderung für die Lieferketten sowohl des VK als auch der EU 27 dar, da in beiden Fällen die meisten dieser Güter als Zwischenprodukte, die als Input für die Endproduktion im Zielland verwendet werden, klassifiziert sind. Für diese Güter können Unsicherheit und steigende Kosten aufgrund des Brexit eine zusätzliche Belastung für die Lieferketten darstellen.

Trotz der Heterogenität der EU-Länder lässt sich zeigen, dass – mit Ausnahme Irlands – das Abhängigkeitsmuster in den einzelnen Ländern der EU 27 ähnlich ist. Unsere Ergebnisse verdeutlichen die Notwendigkeit eines Handelsabkommens zwischen der EU 27 und dem VK, das die Kosten des Brexit minimiert und die Unsicherheit bezüglich der internationalen Beziehungen verringert.

LITERATUR

Braml, M., L. Flach, M. Steininger und F. Teti (2020), *Globalisierung im Wandel: Chancen und Herausforderungen für die bayerische Wirtschaft*, ifo Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München 2020.

Dhingra, S., H. H. Huang, G. Ottaviano, J. P. Pessoa, T. Sampson und J. van Reenen (2017), »The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects«, *Economic Policy* 92(32), 651–705.

Felbermayr, G., C. Fuest, J. Gröschl und D. Stoehlker (2017), »Economic Effects of Brexit on the European Economy«, *EconPol Policy Report* 4, München.

Felbermayr, G., J. Gröschl und M. Steininger (2018), »Quantifying Brexit: From Ex Post to Ex Ante Using Structural Gravity«, CESifo Working Paper Nr. 7357.

Flach, L., M. Braml und R. Aichele (2020), »Status quo und Zukunft globaler Lieferketten«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 16–22.

Graziano, A., K. Handley und N. Limao (2018), »Brexit Uncertainty and Trade Desintegration«, NBER Working Paper Nr. 25334.

Sampson, T. (2017), »Brexit: The Economics of International Desintegration«, *Journal of Economic Perspective* 31(4), 163–184.

Steinberg, J. (2019), »Brexit and the Macroeconomic Impact of Trade Policy Uncertainty«, *Journal of International Economics* 117, 175–195.

Vandenbussche, H., W. Connell und W. Simons (2019), »Global Value Chains, Trade Shocks, and Jobs: An Application to Brexit«, CESifo Working Paper Nr. 7473.

Joachim Wuermeling

Brexit-Finale und jetzt? – Finanzplatz Europa stärken!

Eine Zeit lang in diesem Jahr schien fast vergessen, dass Großbritannien bald endgültig aus dem europäischen Binnenmarkt ausscheiden wird. Die Aufmerksamkeit lag auf den Herausforderungen durch die Covid-19-Pandemie. Je länger sich jedoch die Verhandlungen zwischen der EU und Großbritannien zogen, desto mehr geriet das Ende der Übergangsfrist am 31. Dezember 2020 wieder in den Fokus der Öffentlichkeit.

Außerdem schlug die britische Initiative eines Binnenmarktgesetzes jüngst hohe Wellen. Sollte das Gesetz im Vereinigten Königreich tatsächlich in Kraft treten, könnte die britische Regierung einen Teil der im EU-Austrittsvertrag vereinbarten Regelungen für den Fall eines ungeordneten Auslaufens der Übergangsperiode einseitig ändern.

Für den Finanzsektor war ein »No-deal«-Szenario bereits erwartet worden. Denn mit Blick auf einen möglichen Vertrag über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigtem Königreich galt ein detailliertes »financial chapter« von Anfang an als sehr unwahrscheinlich. Sowohl die Bankenaufsicht als auch die betroffenen Kreditinstitute haben sich darauf frühzeitig eingestellt. Und mittlerweile können wir aus Sicht der Aufsicht sagen: Insgesamt sind die Finanzmarktakteure gut auf das Ende der Übergangsperiode vorbereitet.

LIZENZEN

Im Vereinigten Königreich beheimatete Banken benötigen nach dem Wegfall des europäischen Finanzpasses eine Einheit, die im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) lizensiert ist. Nur dann können sie weiterhin Kunden im EWR bedienen. Umgekehrt brauchen Banken mit Sitz im EWR eine Lizenz im Vereinigten Königreich, um ihre Geschäftsbeziehungen über den Kanal aufrechterhalten zu können.

Die deutschen Aufsichtsbehörden haben bislang über 40 Erlaubnisanträge von Kreditinstituten, Wertpapierfirmen und Finanzdienstleistern bewilligt. Alle Institute, die rechtzeitig einen Antrag für eine Lizenz in Deutschland gestellt haben, haben diese zwischenzeitlich auch erhalten. Manche Institute konnten auch auf hierzulande bereits bestehenden Einheiten »aufbauen« und benötigten lediglich eine Anpassung ihrer Erlaubnis.

Auch alle deutschen »outgoing banks«, die sich um eine befristete Erlaubnis der britischen Aufsichtsbehörde PRA bemüht haben, haben diese inzwischen erhalten. Sie können somit auch nach dem 31. Dezember 2020 im Vereinigten Königreich aktiv sein.

FINANZSTANDORT DEUTSCHLAND

Für viele »incoming banks«, also Institute aus dem Vereinigten Königreich, die in den EWR kommen, stellte sich die Frage nach dem optimalen Standort. Die Nähe zur Aufsicht mit dem Sitz der Zentrale des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) machte Deutschland hier durchaus attraktiv. Hinzu kommen die wirtschaftliche Stärke, die politische Stabilität und die gute Infrastruktur.

Prof. Dr. Joachim Wuermeling

ist Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank.

Foto: © Bert Bostelmann

Die fünf bedeutendsten »incoming banks« mit deutscher Zentrale haben ihre aggregierte Bilanzsumme bislang um 158 Mrd. Euro auf 213 Mrd. Euro erhöht. Insgesamt wird sich nach Schätzungen der Bundesbank die Bilanzsumme der in Deutschland lizensierten »incoming banks« im gesamten SSM auf rund 675 Mrd. Euro belaufen. Die neu in Deutschland ansässigen Banken werden zunächst bis zu 2 500 neue Vollzeitstellen schaffen, allerdings nicht nur hierzulande, sondern auch in anderen Ländern des SSM. Diese Zahl bezieht sich auf Kreditinstitute und angeschlossene Wertpapierfirmen; sonstige Finanzdienstleister sind hier noch nicht inbegriffen. Außerdem bauen auch Institute, die anderswo im EWR eine Lizenz erhalten, Arbeitsplätze in Frankfurt auf.

Für den Finanzplatz Europa kommt es nach dem Brexit darauf an, den Finanzmarkt auf dem Kontinent fortzuentwickeln und leistungsfähiger zu machen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist völlig offen, welche Rolle London mittel- und langfristig für den Finanzplatz Europa spielen wird.

ANFORDERUNGEN AN DIE BANKEN

Die europäische Aufsicht hat die Banken bei den Lizenz- und Verlagerungsvorgängen eng begleitet und ihre Erwartungen an die Institute klar kommuniziert. Dazu gehört, dass neue Niederlassungen im EWR vollwertige Banken sein müssen und nicht bloß »Briefkästen« von Instituten, die eigentlich aus London heraus operieren. Die »incoming banks« mussten für eine Erlaubnis daher unter anderem ein tragfähiges Geschäftsmodell, eine angemessene Personalausstattung und ein professionelles Risikomanagement vorweisen. Sie mussten außerdem Verträge mit Kunden, die sie künftig nicht mehr von London aus betreuen dürfen, in den SSM umbuchen.

Die europäische Aufsicht möchte sicherstellen, dass die im SSM zugelassenen Kreditinstitute solide sind und stürmische Zeiten aus eigener Kraft meistern

können. Daraus ergeben sich mehrere Anforderungen an das Management der Banken.

Zuallererst müssen Geschäftsführer der hiesigen Institute für ihre Häuser auch tatsächlich verantwortlich zeichnen und Entscheidungen über Art und Umfang des betriebenen Geschäfts selbst treffen können. Zudem ist die Möglichkeit des »double hatting« stark eingeschränkt: Manager sollten nicht zwei Leitungspositionen parallel in einem Drittstaateninstitut und bei einem hiesigen Institut innehaben.

Solides Management bedeutet für die Aufsicht auch, dass sich die Verantwortungsträger physisch vor Ort befinden und über schlagkräftige Compliance-, Controlling- und Revisionseinheiten verfügen. Auch darf die Londoner Niederlassung eines im SSM lizensierten Kreditinstituts nicht faktisch die Geschäfte mit der EU-Kundschaft weiterführen.

Die Erfahrung aus der Finanzkrise lehrt, dass Konzerneinheiten nicht zu sehr von ihren ausländischen Konzerngesellschaften abhängig sein dürfen, wie es 2008 etwa bei der Bank Lehman Brothers der Fall war. In London betreiben viele international agierende Banken »booking hubs«, die das Risikomanagement der gesamten Gruppe an einem Punkt bündeln. Dabei übertragen die ausländischen Einheiten bestimmte Risikokategorien, wie etwa Marktrisiken, auf den »booking hub«. Gerät der zentrale »hub« allerdings in eine Schieflage, so ist die hiesige Einheit unter Umständen nicht mehr in der Lage, die auf sie zurückfallenden Risiken selbst zu verwalten. Denn sie verfügt dann nicht über die nötigen Händler und Risikomanager, und auch die technische Infrastruktur fehlt. Im Zuge des Brexit fordert die Aufsicht daher von den Instituten, dass jede SSM-Einheit die aus ihrem Geschäft entstehenden Risiken jederzeit selbst verwalten kann. Die Kreditinstitute dürfen Risiken aus eurozentrierten Transaktionen somit nur noch eingeschränkt an eine Drittstaateneinheit übertragen. Es mag sein, dass dadurch Doppelstrukturen entstehen, die Kosten für die Institute verursachen. Für die Aufsicht ist jedoch klar: Bei der Stabilität der im SSM agierenden Banken und bei der Effektivität der Aufsicht darf es keine Abstriche geben.

DERIVATE: HANDEL UND CLEARING

Beim Clearing sind derzeit die zentralen Risiken entschärft: Die EU-Kommission erkennt den britischen Regulierungsrahmen für zentrale Gegenparteien (CCPs) für die nächsten 18 Monate als äquivalent an. Drei britische CCPs haben sich daraufhin bei der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) registriert. Ohne die Anerkennung des Regulierungsrahmens hätte den »outgoing banks« die Kündigung ihrer Mitgliedschaft bei diesen CCPs gedroht. Zudem hätten Zwangsabwicklungen der dort vorhandenen Bestandspositionen erhebliche Verwerfungen verursachen können.

Britische CCPs sind für viele im SSM lizensierte Banken nach wie vor sehr bedeutend, etwa beim Clearing von Derivatetransaktionen. Das Clearing-Geschäft in der EU verzeichnete in den vergangenen Jahren aber bereits deutliche Zuwächse. So erreicht die Eurex Clearing, eine Tochter der Deutschen Börse, beim Clearing von OTC-Zinsderivaten mittlerweile einen Marktanteil von 18%. In den letzten drei Jahren stieg die Zahl der Clearing-Mitglieder von 60 auf 89. Die Zahl der Endkunden, die über die Eurex Clearing betreut werden, verdreifachte sich seit 2018 sogar auf derzeit 390.

Die Gültigkeit der Äquivalenzentscheidung der EU beginnt mit dem Ablauf der Übergangsperiode, ist aber zeitlich begrenzt. Die Risiken sind hier also lediglich aufgeschoben und nicht aufgehoben – beim Clearing bleibt also etwas zu tun.

In Bezug auf den Handel von Aktien und Derivaten am Finanzplatz London erfolgte bislang noch keine Äquivalenzentscheidung seitens der europäischen Behörden. Gleichwohl hat die europäische Marktaufsichtsbehörde ESMA klargestellt, dass EU-Wertpapierfirmen im UK registrierte oder auf britische Pfund lautende Aktien weiterhin im UK handeln dürfen. Im Bereich des Derivatehandels hat die ESMA indes angekündigt, keine Anpassungen an den bestehenden Regeln vorzunehmen. Dies kann insbesondere britische Zweigstellen europäischer Institute vor Herausforderungen stellen, daher müssen die Folgen dieser Entscheidung genau beobachtet werden.

UNWÄGBARKEITEN BLEIBEN

Regulierung, Aufsicht und Banken haben ihr Möglichstes getan, damit es am 1. Januar 2021 nicht zu gravierenden Störungen oder gar Turbulenzen im Finanzsektor kommt.

Unliebsame Überraschungen sind dennoch nicht ausgeschlossen. Dazu gehören kurzfristige Finanzmarktreaktionen zum Jahreswechsel, die sich unter Umständen negativ auf die Banken auswirken können. Der Brexit ist ohne jede Präzedenz, so dass historische Erfahrungswerte fehlen. Das macht die Abschätzung seiner Folgen für den Finanzmarkt besonders schwierig.

Das Ende der Übergangsfrist fällt außerdem mit anderen Unsicherheitsfaktoren zusammen. Letztlich bleibt unklar, wie die Kombination von Brexit, Covid-19-Pandemie und geopolitischen Risiken den Finanzmarkt und den Bankensektor beeinflussen wird.

BANKEN MÜSSEN VERBLEIBENDE VORBEREITUNGSLÜCKEN SCHLIESSEN

Viele der nach Deutschland kommenden Banken sind mit der Verlagerung ihrer Geschäfte in den EWR weit vorangeschritten. Das ist aus Perspektive der Bankenaufsicht erfreulich.

Jetzt kommt es aber darauf an, nicht schon vor der Ziellinie einen Gang zurückzuschalten, sondern auch die verbleibenden Hürden zügig zu nehmen. Beispielsweise haben noch nicht alle Institute die notwendige Verlagerung von Beschäftigten und Bilanzpositionen komplett vollzogen. Auch die Buchungsmodelle entsprechen noch nicht in allen Bereichen den Vorstellungen der Aufsicht.

Einige Institute wollen mit der Verlagerung ihrer Beschäftigten und Bilanzpositionen offenbar bis zur letzten Minute der Übergangsfrist warten – und auch einzelne Kunden zeigen sich noch zurückhaltend gegenüber der Aussicht, künftig nicht mehr von London aus betreut zu werden. Eine Strategie des Abwartens kann aber mit technischen und logistischen Herausforderungen verbunden sein, zumal die Covid-19-Pandemie Personalverlagerungen derzeit erschwert. Die Pandemie darf aber kein Vorwand sein, notwendige Anpassungen hinauszuzögern. Die Institute sollten jetzt handeln.

Auch die »outgoing banks«, die hierzulande lizensiert sind und in Zukunft weiterhin im Vereinigten Königreich aktiv sein wollen, sind solide auf das Ende der Übergangsfrist vorbereitet. Es bestehen lediglich noch vereinzelte Vorbereitungslücken, die auch diese Institute zügig schließen sollten.

KEIN DEREGULIERUNGSWETTLAUF MIT LONDON

Durch den Brexit erhöhen zahlreiche Kreditinstitute, die vormals von London aus operierten, ihre Präsenz auf dem Kontinent. Als Finanzstandort attraktiv zu sein, ist wichtig für die EU, darf aber nicht mit laxer Regulierung gleichgesetzt werden. Daher ist es gut, dass die EU-Regeln für den Banken- und Finanzsektor harmonisiert sind. Diese Regeln dürfen im Standortwettbewerb mit dem Vereinigten Königreich nicht aufgeweicht werden. Das Gleiche erwarten europäische Aufsicht und Regulierung von der britischen Seite.

Es ist aber zurzeit nicht absehbar, ob sich die britischen Akteure weiterhin zu hohen Regulierungsstandards bekennen oder ob sie eine »Financial-centre«-Strategie verfolgen wollen. Aktuelle Bestrebungen der City of London in Richtung Asien könnten für die Zukunft auf einen noch stärkeren globalen Fokus hindeuten.

Für die europäischen Regulatoren muss in jedem Fall klar sein, dass wir uns nicht auf einen möglichen Deregulierungswettlauf mit dem Vereinigten Königreich einlassen dürfen. Ein harter Brexit darf hierfür nicht der Startschuss sein.

Carsten Hefeker

Global Britain oder Little England? – Brexit und die außenwirtschaftlichen Folgen

Als Beobachter der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich staunt man über das hohe Maß an Unverständnis für die jeweils andere Seite.[1] Vor allem Großbritannien scheint nicht zu verstehen, dass vieles aus Sicht der EU nicht verhandelbar ist, wenn sie nicht ihre Grundprinzipien aufgeben und ihre Position gegenüber Drittstaaten wie Norwegen oder der Schweiz schwächen will. Dieses grundsätzliche Missverständnis über das, was die EU nach ihrem Selbstverständnis leisten kann, charakterisiert den Brexit-Prozess seit seinem Anfang, beginnend mit der Fehleinschätzung Camerons, dass die EU ihm die Aufgabe der Personenfreizügigkeit gewähren würde, über die Illusionen Mays, unkontrollierten Freihandel ohne Zollunion und Mitgliedschaft im Gemeinsamen Markt haben zu können, bis zur Ankündigung Johnsons, das Nordirland-Protokoll des Austrittsabkommens nicht befolgen und das britische »Internal Market Law« über völkerrechtliche Verpflichtungen stellen zu wollen.

[1] Im Folgenden verwende ich VK und Großbritannien aus sprachlichen Gründen synonym, obwohl das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland umfasst.

UNTERSCHIEDLICHE ZIELVORSTELLUNGEN

Dabei ist das Verhältnis Großbritanniens zur EU immer ambivalent gewesen, da es schwankte zwischen seinem globalen Anspruch als ehemalige Kolonialmacht und Mitglied des Commonwealth einerseits und der wirtschaftlichen Integration mit den europäischen Nachbarn andererseits. So geschah der eher widerwillige Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erst 1973 und führte nur zwei Jahre später zum ersten Referendum über einen Austritt. Auch heute noch wird die weltpolitische Rolle des Landes betont, wenn die Brexiteers die Chancen eines »Globalen Britanniens« hervorheben. Die Vorstellung, eigentlich nicht wirklich auf Europa angewiesen zu sein, und die Ablehnung jeglicher Integration über den reinen Freihandel hinaus, kollidieren grundsätzlich mit den Zielvorstellungen der EU (O'Rourke 2019).

Da sich diese grundsätzliche Unvereinbarkeit der Ziele wohl

Prof. Dr. Carsten Hefeker

ist Inhaber des Lehrstuhls European Economic Policy an der Universität Siegen.

nicht ändern wird, ist nicht davon auszugehen, dass an den sich abzeichnenden harten Brexit anschließende Verhandlungen erfolgreicher laufen werden, zumal die EU ihrerseits alles andere als einig darüber ist, wie sehr sie Großbritannien entgegenkommen möchte. Während Länder wie Deutschland auf Flexibilität drängen, befürchten andere wie Frankreich eher, dass sich das Land zur Werkbank Europas und einem unfairen Wettbewerber entwickelt. Entsprechend drohen die Verhandlungen unter anderem an der Frage der regulatorischen Standards für Industrie, Umwelt, Arbeit und Staatshilfen (»level playing field«) zu scheitern und werden auch weitere Verhandlungen prägen.

BILATERALE BEZIEHUNGEN

Nahezu alle Studien über die möglichen Auswirkungen des Brexits prognostizieren erhebliche Wohlfahrtsverluste für Großbritannien, aber auch für die EU, mit erheblichen Unterschieden in den Konsequenzen je nach Form des Brexits und für einzelne Länder. (Für einen Überblick über existierende Studien, vgl. Mathieu 2020.) Dabei werden durchweg höhere Verluste für das VK erwartet, denn während Großbritannien nur rund 5% des Außenhandels der EU ausmacht, sind es andersherum rund die Hälfte aller Exporte, die in die EU gehen, wobei aus Sicht des VK der Dienstleistungsexport und der Finanzsektor bedeutsam sind, aber bislang in den Verhandlungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Für einen harten Brexit erwartet die britische Regierung einen kumulierten Verlust von 8% des BIP über 15 Jahre; mit einem Abkommen wären es immerhin noch 5% (*Financial Times*, 21. November 2020). Innerhalb der EU am stärksten betroffen sind Irland, Malta, die Niederlande, Belgien und Tschechien, da diese am meisten mit Großbritannien Handel treiben.[2] Das betrifft den Güterhandel, aber vor allem auch Zwischenprodukte und Vorleistungen, so dass nicht »nur« Endverbraucher, sondern auch die Lieferketten geschädigt werden. Vor allem für kleinere Länder zeigt sich, dass sie wesentlich anfälliger für Störungen sind, da sie weniger diversifiziert in ihren Bezugsquellen. Sind. Das VK ist dabei kaum weniger abhängig von EU Zulieferern, als dies die anderen EU-Staaten untereinander sind. Umgekehrt sind, von einigen Ausnahmen abgesehen, die EU Mitglieder deutlich weniger von Großbritannien abhängig (Flach et al 2020).

Wie der Streit über das Nordirland-Protokoll deutlich macht, werden es daher vor allem regulatorische Probleme sein, die die Transaktionskosten massiv erhöhen und vor allem in der Anfangsphase vermutlich Lieferengpässe im VK erzeugen werden, denn ganz offensichtlich ist die Planung für die Zeit ab dem 1. Januar noch rudimentär. Über die bereits erfolgten Umschichtungen des Finanzsektors in die EU sind daher weitere Abflüsse von Investitionen aus dem VK zu erwarten (Dhingra et al. 2017). Damit einhergehen wird vermutlich ein weiterer Verfall des Britischen Pfunds, das seit der Brexit-Abstimmung gegenüber dem Euro, Dollar und anderen Währungen abgewertet hat, was den britischen Konsumenten bereits Realeinkommensverluste beschert hat (Breinlich et al. 2019).

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass ein weitreichendes Abkommen zwischen Großbritannien und der EU, das auch Dienstleistungen umfasst, ein sogenanntes gemischtes Abkommen wäre, das die Zustimmung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten bräuchte. Ob alle Mitgliedstaaten angesichts der ohnehin zunehmenden Spannungen in der EU und den Unterschieden in der Haltung gegenüber dem VK solch ein Abkommen ratifizieren werden, kann bezweifelt werden.[3]

GROSSBRITANNIEN IN DER WELT

Ein wichtiges Argument der Brexit-Befürworter war, dass ein Austritt es ermöglichen würde, mit dem Rest der Welt in liberalere Abkommen einzutreten, als dies mit der gemeinsamen Handelspolitik der EU möglich ist. Großbritanniens lange Tradition als Freihändler würde wiederbelebt und es ihm erlauben, mit dem Commonwealth und anderen Staaten, vor allem aber mit den USA, stärker als zuvor zu handeln. »Global Britain« wäre offener und stärker vernetzt mit dem Rest der Welt und würde davon uneingeschränkt profitieren, so das Argument (siehe dazu O'Rourke 2019).

In der Tat ist es Großbritannien bislang gelungen, eine ganze Reihe von Abkommen zu schließen, die freilich vor allem Freihandelsabkommen der EU mit den entsprechenden Ländern auf das Nicht-mehr-Mitglied ausdehnen.[4] So hat das VK bislang mehr als 50 Abkommen übernehmen können, von denen die wirtschaftlich bedeutsamsten die mit der Schweiz, Japan, Südkorea, Südafrika oder Norwegen sind, aber auch kleinere Länder wie Kosovo und die Färöer-Inseln umfassen. Mit mehr als einem Dutzend weiterer Länder, wie Mexiko, Vietnam oder Ägypten, laufen die Verhandlungen noch. Gerade ist eine Einigung mit Kanada gelungen, auch das CETA-Abkommen zu übernehmen.

[2] Allerdings entstehen auch positive Effekte für einige EU-Staaten aus der Verlagerung von Firmen auf den Kontinent, was vor allem Finanzdienstleister betrifft. Momentan ist vorgesehen, dass nach dem sogenannten Äquivalenzprinzip für die nächsten drei Jahre weiterhin freier Zugang der britischen Finanzdienstleister zur EU gegeben ist, aber dies ist eine einseitige Zusage Brüssels, die jederzeit gekündigt werden kann (Christie und Wieser 2020). Sollte das geschehen, sind weitere Verlagerungen zu erwarten.

[3] Bereits das EU-Kanada Abkommen CETA hatte erhebliche Schwierigkeiten bei der Ratifikation und auch die jetzt zur Debatte stehenden Regeln zum Luftverkehr zwischen EU und VK erfordern eigentlich ein gemischtes Abkommen. Im Hinblick auf eine Einigung scheint man das momentan noch ignorieren zu wollen (https://www.rte.ie/news/analysis-and-comment/2020/1121/1179523-brexit-negotiations-analysis; aufgerufen am 27. November 2020).

[4] Momentan steht die EU in Verhandlungen über Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland, während das mit Mercosur auf Ratifizierung wartet. Das VK wird nach dem Austritt entsprechende Abkommen selbst aushandeln müssen.

In der Natur der Ausdehnung der EU-Freihandelsverträge dieser Länder auf das VK liegt es, dass die dort festgelegten Regeln übernommen werden. Unklar ist bislang, inwieweit das mit dem Bestreben des Landes, künftig deutlich andere Wege als die EU bei der Festlegung von Standards und Regulierungen zu gehen, vereinbar sein wird. Ob Drittstaaten bereit sind zu akzeptieren, wenn die Produktstandards im VK von denen der EU abweichen, wird sich zeigen müssen.[5] Im Zweifelsfall bedeutet dies, dass der Spielraum Großbritanniens, eigene Regeln und Standards zu entwickeln, durch potenzielle Partner eingeschränkt wird. Der sogenannte Brussels-Effekt zeigt vielmehr, dass immer mehr Länder die Standards der EU übernehmen, da sie als Absatzmarkt attraktiv ist und es günstiger ist, diese Standards beizubehalten, statt sie für andere Märkte anzupassen (Bradford 2020). Die zu erwartenden regulatorischen Konflikte mit der EU könnten sich somit auch auf die Beziehungen Großbritanniens mit Drittstaaten ausweiten.

Politisch und rhetorisch aber setzt die Johnson-Regierung vor allem auf ein Abkommen mit den USA, obwohl der Handel nur rund ein Drittel dessen mit der EU ausmacht. Dabei hat bereits der Brexit-Freund Trump klargemacht, dass dies kein Selbstläufer ist. Der zukünftige Präsident Biden hingegen hat klar betont, dass er den Brexit für eine schlechte Idee hält, so dass das VK kaum besonderes Entgegenkommen zu erwarten hat. Insbesondere gibt es einen Konsens in den USA, dass das Karfreitagsabkommen zwischen Irland und Nordirland nicht gefährdet werden darf, was bedingt, dass das Nordirland-Protokoll zwischen der EU und dem VK respektiert wird. Eine wie auch immer geartete Grenze zwischen Irland und Nordirland ist für die USA ebenso wie für die EU inakzeptabel, was ein Abkommen verhindern würde. Aber selbst, wenn dieses Problem gelöst wird, gibt es kein fertiges Abkommen, dass die USA und Großbritannien übernehmen könnten. Die Vorstellungen der Regierung Johnson über Güterstandards sind mit denen der USA bislang offenbar nicht kompatibel, was sich exemplarisch in den schon bei den TTIP-Verhandlungen zwischen den USA und der EU umstrittenen »Chlorhühnchen« zeigt.

Dies schafft ein weiteres Zeitproblem für das VK. Anfang Juli 2021 wird die Handelsvollmacht (Trade Promotion Authority) des amerikanischen Präsidenten auslaufen, die es ihm erlaubt, relativ autonom Handelsabkommen zu schließen. Ein Abkommen muss dem Kongress vorgelegt werden, kann aber dort nur angenommen oder abgelehnt werden. Ohne TPA hingegen können die Häuser des Kongresses vor einer Zustimmung Änderungen am Vertragswerk verlangen, was nicht nur von einem republikanisch dominierten Senat zu erwarten ist, da sich die Meinung gegenüber Freihandel auch in der demokratischen Partei deutlich geändert hat. Somit ist selbst bei einer noch möglichen Mehrheit der Demokraten im Senat nicht davon auszugehen, dass Biden diese ohne Auflagen bekommen wird, da die Möglichkeit, Einfluss auf das Abkommen zu nehmen, von Interessengruppen sicher genutzt werden wird.

STRATEGISCHE HANDELSPOLITIK UND BLOCKBILDUNG

Ein weiterer künftiger Konflikt zeichnet sich in den industriepolitischen Bestrebungen von Großbritannien und EU ab, denn die Johnson-Regierung hat angekündigt, dass sie verstärkt in die strategische Förderung bestimmter Industrien investieren will. Zum einen beunruhigt das die EU, weshalb sie auf dem »level playing field« in den Verhandlungen sowie einem Streitschlichtungsmechanismus und einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde in Großbritannien besteht. Zum anderen aber folgt die EU erklärtermaßen zunehmend auch selbst einer strategischen Ausrichtung in der Handelspolitik, wie die von der Leyen-Kommission mit Amtsantritt klargemacht hat (dazu Hefeker 2020). Während das Grundziel bereits vor der Coronakrise formuliert wurde, ist offenkundig, dass entsprechende Bestrebungen, die insbesondere auf regionale Lieferketten abstellen werden, aus denen das VK vermutlich ausgeschlossen wird, weiter zunehmen werden. Generell ist vor dem Hintergrund der zunehmenden handelspolitischen Konflikte mit China eine verstärkte Hinwendung zur strategischen Handelspolitik nicht nur in Europa zu erwarten, was auch zu vermehrter Handelsblockbildung führen dürfte.

Die Formierung der ASEAN-Staaten mit China, Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea im jüngst beschlossenen regionalen Handelsabkommen (RCEP) unterstreicht diese Tendenz zur Blockbildung. Es ist schwer zu sehen, wie das VK in dieser Situation mit einer globalen Strategie erfolgreich sein kann. Den Handelsblock EU zu verlassen, ohne eine konkrete Perspektive zu haben, erscheint gewagt, zumal fraglich ist, ob ein Anschluss an die USA gelingen wird. Dies birgt das Risiko, zwischen den Blöcken und entstehenden Konflikten aufgerieben zu werden. Premier Johnson benutzt zwar gerne den Begriff »Australisches Modell«, wenn er über einen ungeregelten Austritt spricht, in Anspielung darauf, dass die Beziehungen Australiens zur EU den WTO-Regeln unterliegen. Aber Australien hat auch die Erfahrung machen müssen, dass die WTO-Regeln es nicht gegen die handelspolitischen Maßnahmen Chinas schützen.

Dazu kommt schließlich noch die Perspektive einer Auflösung des Vereinigten Königreichs. Nicht nur hat Schottland bereits angekündigt, ein weiteres Referendum für die Unabhängigkeit anstreben zu wollen. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass trotz zu erwartenden Widerstands der irische Friedenspro-

[5] So soll die Schweiz gewarnt haben, dass sein Abkommen mit dem VK auch an einer Einigung zwischen der EU und dem VK hängt (*Financial Times*, 8. November 2020).

zess wichtiger genommen wird als die Bindung an das VK und Nordirland ernsthaft die Vereinigung mit Irland suchen wird (*The Economist*, 22. Februar 2020). Wie das Beispiel der deutschen Einheit zeigt, würde Nordirland damit automatisch auch Mitglied der EU werden.

Die außenwirtschaftliche Konsequenz des Brexit könnte am Ende also sein, dass das Vereinigte Königreich handelspolitisch isoliert und vielleicht nicht einmal mehr vereinigt ist. Das kann nicht im Interesse der EU sein, und von daher ist zu hoffen, dass sie versuchen wird, dem VK im Rahmen der Möglichkeiten entgegenzukommen.

LITERATUR

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York.

Breinlich, H., E. Leromain, D. Novy und T. Sampson (2019), »Exchange Rates and Consumer Prices: Evidence from Brexit«, CESifo Working Paper 8001.

Christie, R. und T. Wieser (2020), »The European Union's Post-Brexit Reckoning with Financial Markets«, *Bruegel Policy Contribution* 08, Brüssel.

Dhingra, S., G. Ottaviano, T. Sampson und J. Van Reenen (2016), »The Impact of Brexit on Foreign Investment in the UK«, *CEP Brexit Analysis* 3.

Flach, L., F. Teti, L. Wiest ud M. Atzei (2020,) »EU 27 and the UK: Product Dependencies and the Implications of Brexit«, *EconPol Policy Brief* 32, München.

Hefeker, C. (2020), »Europas Industrie- und Handelspolitik: Eine Bewertung der deutschen und europäischen Strategien aus ökonomischer Sicht«, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* (2), 227–237.

Mathieu, C. (2020), »Brexit: What Economic Impacts Does the Literature Anticipate?«, *Revue de l'OFCE* 167, 43–81.

O'Rourke, K. (2019), *A Short History of Brexit: From Brentry to Backstop*, Penguin, London.

Friedemann Kainer

Deal or no Deal? Das Ringen um Wettbewerbsgleichheit und Fische

Ende November 2020 steigt die Nervosität bei den Beteiligten merklich an. Bis zum Ablauf der Übergangsperiode am 31. Dezember 2020 um 24 Uhr gilt aufgrund des zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geschlossenen Austrittsabkommens auch jenseits des Kanals zu weiten Teilen noch das europäische Recht, obwohl das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten ist. Seitdem ist es ein Drittstaat, wenngleich die Insel mit dem Kontinent (noch) über das Binnenmarktrecht wirtschaftlich weitgehend in den größten Binnenmarkt der Welt integriert ist. Am 1. Januar wird diese Integration – mit Ausnahme einer Sonderregelung für Nordirland – schlagartig enden und das rechtliche Verhältnis zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich davon abhängen, ob es noch rechtzeitig gelingt, Einigkeit über eine neue vertragliche Beziehung zu erzielen. Obwohl mit dem Austrittsvertrag eine politische Deklaration verabschiedet wurde, mit der die wesentlichen Prinzipien des späteren Vertrages festgelegt schienen, standen im Prinzip über das gesamte Jahr 2020 neben Unklarheit über die institutionelle Gestaltung zwei zentrale inhaltliche Fragen einer Einigung entgegen: Die Schaffung eines gewissen Maßes an Wettbewerbsgleichheit sowie die Zugänge europäischer Fischer zu den Fischgründen in den Gewässern des Vereinigten Königreichs. Grundlage der Handelsbeziehungen soll ein möglichst freier Handel mit Waren und Dienstleistungen sein. Auf außen- und sicherheitspolitische Aspekte kann hier nicht eingegangen werden.

Prof. Dr. Friedemann Kainer

ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Arbeitsrecht an der Universität Mannheim.

DIE AUFRECHTERHALTUNG DES FREIEN WAREN- UND DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS

Ausgangspunkt des ganzen Austrittsverfahrens war das beiden Seiten prinzipiell gemeinsame Ziel, den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr soweit wie möglich binnenmarktähnlich zu gestalten, insbesondere also gegenseitig einen diskriminierungsfreien und offenen Marktzugang zu gewährleisten. Dies war auch von der Brexit-Kampagne postuliert worden (Soltész 2020), wenngleich dieser Aspekt unter der Regierung von Boris Johnson offensichtlich an Gewicht verloren hat. Die (auch) von ihm ausgehandelte politische Deklaration stellt fest, dass die über 45 Jahre Mitgliedschaft in einem Gemeinsamen Markt gewachsene ökonomische Integration des Vereinigten Königreichs mit Blick auf die komplexen und integrierten Lieferketten zwischen beiden Partnern nach einer ambitionierten, weitreichenden und ausgewogenen ökonomischen Partnerschaft ruft. Eine Freihandelszone sollte dabei sowohl den freien Verkehr von Waren (Council of the

European Union 2018, 20 ff.) wie auch von Dienstleistungen (Council of the European Union 2018, 29 ff.) aufrechterhalten, wenn auch unter ausdrücklicher Zurückweisung des Herkunftslandprinzips als ein zentrales Prinzip des unionalen Binnenmarktrechts (Mestmäcker und Schweitzer 2014, § 2 Rn; Schulze, Janssen und Kadelbach 2020, § 10 Rn 4). Die dabei entstehenden technischen Handelsbarrieren aufgrund unterschiedlicher regulatorischer Regime wurden in der Politischen Deklaration auf das ungewisse Gleis zukünftiger regulatorischer Kooperation geschoben, wie sie etwa im Rahmen des CETA vorgesehen ist (Repasi 2017, 73 ff.; Kainer 2019, 149 f., 162 ff.), wenn auch dort mit eher geringer Bedeutung.

LEVEL PLAYING FIELD UND WETTBEWERBSGLEICHHEIT

Die mit der Wiedergewinnung der vollen Souveränität Großbritanniens zu erwartende regulatorische Differenzierung hat indes neben der perspektivisch eher zunehmenden effizienzmindernden Wirkung auf den Waren- und Dienstleistungshandel auch Einfluss auf die Wettbewerbsbedingungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die britische Seite Deregulierungen und staatliche Eingriffe in den Wettbewerb (z.B. Subventionen) in Aussicht gestellt hat, mit denen die Wirtschaft des Vereinigten Königreich befördert werden soll (Ranta 2019, 654, 656; Lachmann 2020, 52).

Die Gewährleistung der Wettbewerbsgleichheit als normatives Ziel

Der Rat der Europäischen Union hat deswegen am 25. Februar 2020 Verhandlungsleitlinien für ein Abkommen angenommen, die aus der Politischen Deklaration entwickelt wurden und als zentrale Forderungen seitens der europäischen Seite Vorkehrungen für ein Level playing field im Sinne einer (gewissen) Wettbewerbsgleichheit enthalten (Council of the European Union 2020). Zur Begründung weist die europäische Seite auf die enge geografische Nähe und wirtschaftliche Verflechtung beider Seiten hin und fordert daher auf der Grundlage eines offenen und fairen Wettbewerbs robuste Verpflichtungen zur Verhinderung von »Verfälschungen des Handels« und unfairer Wettbewerbsvorteile (Council of the European Union 2020, Nr. 94). Hierfür ist nach Auffassung des Rates der EU die dauerhafte Verpflichtung des Vereinigten Königreichs auf die Aufrechterhaltung materieller Standards erforderlich, insbesondere in Bereichen wie Beihilfenaufsicht, Wettbewerbspolitik, staatliche Unternehmen, vor allem aber auch die Beibehaltung vergleichbarer sozial-, arbeitsrechtlicher und Umweltstandards, darüber hinaus kompatible Regelungen in bestimmten steuerrechtlichen Fragen u.a.m.

Diese Forderungen erwiesen sich in den Verhandlungen über das gesamte Jahr als eine schwere Hypothek. Sie waren für das Vereinigte Königreich, das in der Politischen Deklaration allerdings noch eine regulatorische Konvergenz akzeptiert hatte (Soltész 2020), kaum annehmbar: Die Verpflichtung hierzu musste mit der Leitidee des Brexit konfligieren, die regulatorische Kontrolle über das eigene Recht zurückzugewinnen. Nimmt man hinzu, dass die Sogwirkung des Binnenmarkts als mit Abstand der wichtigste Markt für das Vereinigte Königreich jedenfalls faktisch auch die Produktstandards für Waren und Dienstleistungen jenseits des Kanals prägen dürfte (Bradford 2020), läuft die von der EU verfolgte Verhandlungsleitlinie faktisch auf einen »*BRINO*« (Brexit in name only) hinaus; dies würde umso mehr gelten, wenn die britische Seite auch noch auf eine Übernahme späterer Änderungen der unionalen Standards verpflichtet wäre (Pelkmans 2020, 62 f.). Mehr noch: Die Forderung nach einer dem europäischen Beispiel vergleichbaren Beihilfenaufsicht würde der in der britischen Regierung oder ihrem Beraterumfeld kursierenden Idee einer staatsfinanzierten Ankurbelung innovativer Bereiche zuwiderzulaufen (Soltész 2017, eher skeptisch Zuleeg und Brunner 2020, 11 f.).

Dessen ungeachtet war der Spielraum der europäischen Seite bei den Verhandlungen (auch) rechtlich begrenzt. Hintergrund ist der europäische Ansatz, bei der Gestaltung des Binnenmarktrechts wettbewerbsverzerrende Regelungsunterschiede nach Möglichkeit im Wege der Regulierung auszugleichen. Dies war von Anfang an ein Ziel der europäischen Integration und hat der oben bereits angesprochenen Europäisierung von nicht unmittelbar mit dem Handel, wohl aber mit der Wettbewerbsgleichheit zusammenhängenden Politikbereichen wie etwa Umweltschutz den Weg gebahnt (Kainer 2020b, 346 ff.). Normativ kommt dies als Ausprägung des Wettbewerbsprinzips in den binnenmarktrechtlichen Regelungen zum Ausdruck, etwa in den Grundfreiheiten, dem unionalen Wettbewerbsrecht und ganz prinzipiell im Protokoll Nr. 27 zum Lissabonner Vertrag. Dieses Wettbewerbsprinzip erlaubt eine weitgehende Marktöffnung des Binnenmarkts gegenüber Drittstaaten nur unter der Voraussetzung, dass die Öffnung nicht zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten europäischer Unternehmen führt (Kainer und Persch 2018, 933 ff.). Insbesondere müssen konstensensitive Regulierungsdifferenzen vermieden werden, wie sie etwa durch unterschiedliche Sozial- oder Umweltstandards entstehen würden (Zuleeg und Brunner 2020, 13 ff.). Dies erklärt auch die vielfältigen Sicherungen der Wettbewerbsgleichheit im bereits geltenden Nordirland-Protokoll (Kainer 2020a, Rn 14 ff.).

Bei der Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich steht den europäischen Organen zweifellos ein Einschätzungsspielraum zur Seite, jedoch ist dieser angesichts der bereits angesprochenen engen Verflechtung der europäischen und der britischen Wirtschaft und der geografischen Nähe äußerst beschränkt. Das Beharren auf der Wettbewerbsgleichheit und eine vergleichbare

Beihilfenaufsicht, wie sie bereits mit der Regierung von Theresa May vereinbart wurde und wie sie auch dem Nordirland Protokoll zugrunde liegt, war somit aus der europäischen Sicht *rechtlich* geboten.

Flexibilisierung der regulatorischen Konvergenz

Als Kompromiss bot sich von Anfang an eine flexible Lösung an (Kainer 2019, 171 ff.). Anstelle einer strikten Bindung des Vereinigten Königreichs an die Standards der Europäischen Union würde nach diesem Ansatz eine regulatorische Zusammenarbeit treten, die zumindest prinzipiell auf Augenhöhe in einer gemeinsamen Institution wettbewerbsrelevante Standards aushandelt, ohne indes eine Seite daran zu hindern, von gemeinsamen regulatorischen Lösungen abzuweichen. Allerdings müssten in diesem Falle Konsequenzen für den Marktzugang eintreten, etwa die Aussetzung der Waren- oder Dienstleistungsfreiheit für ein bestimmtes Produkt, einen bestimmten Sektor oder – bei gewichtigen regulatorischen Differenzen – sogar allgemein. Der Vorteil einer solchen Lösung läge darin, die Souveränität beider Seiten formell unangetastet zu lassen. Andererseits ist das Konzept der flexibilisierten regulatorischen Konvergenz aus verschiedenen Gründen komplex. Die Frage, ob die europäische und die britische Regulierung in einem bestimmten Bereich hinreichend konvergent sind, müsste im Streitfall durch ein Schiedsverfahren beantwortet werden. Die hierfür notwendige Auslegung des europäischen Rechts – als Vorfrage für den Vergleich – kann nur vom Europäischen Gerichtshof vorgenommen werden, da die autoritative Auslegung des Unionsrechts durch ein internationales Schiedsgericht die Einheitlichkeit und Autonomie des Unionsrechts verletzen würde.[1] Zum anderen bedarf die Administration der regulatorischen Konvergenz einer institutionellen Einkleidung, also der Schaffung einer gemeinsamen Behörde. Die hierdurch entstehende Notwendigkeit robuster institutioneller Strukturen würde ein Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sehr erheblich von »normalen« Freihandelsabkommen unterscheiden. Ein solcher Ansatz ist andererseits nicht ohne Vorbild. Sowohl der Europäische Wirtschaftsraum (Art. 102 Abs. 4, 5 EWR) wie auch der Assoziierungsvertrag mit der Ukraine (Art. 56 EUUAA) enthalten entsprechende Regelungen, die den Marktzugang an den Grad regulatorischer Konvergenz knüpfen.

Wie man hört, verfolgt die Europäische Kommission in ihren Verhandlungen eine ähnliche Zielsetzung, scheint sich damit jedoch bislang nicht durchsetzen zu können.[2] Im Gegenteil: Eben hier werden seit Monaten die größten Probleme bei den Verhandlungen berichtet (Priebe 2020).

[1] Vgl. EuGH, Rs. C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158 Rn. 56; Gutachten 1/17, CETA, ECLI:EU:C:2019:341 (2019) Rn. 144 f., 149; dazu Sauer, JZ 2019, 925, 933; Gundel, EWS 2019, 181, 185 ff.

[2] *The Guardian*, »Brexit talks: the sticking points«, 25. November 2020, verfügbar unter: https://www.theguardian.com/politics/2020/nov/25/brexit-talks-the-sticking-points.

FISCHEREI

Ein zweiter Streitpunkt ist die künftige Regelung der Fischerei. Mit dem Ende der Übergangsfrist endet die Bindung des Vereinigten Königreichs an die Gemeinsame Fischereipolitik. Hieraus ableitbare Zugangsrechte der EU-Fischereiflotte erlöschen und sind auch aus internationalen Verträgen nicht ableitbar; allenfalls historische Rechte mögen noch begrenzte Fischereirechte gewähren. Ökonomisch hat dieser Sektor auf beiden Seiten eine äußerst untergeordnete Bedeutung, politisch ist er für Boris Johnson jedoch zentral, verwirklicht sich doch gerade hier ein sichtbarer und damit kaum verzichtbarer »Brexit-Gewinn«. Es läge daher nahe, die europäische Forderung nach einer weitgehenden Aufrechterhaltung der bisherigen Fangrechte als Eintrittspreis für eine Level-playing-field-Vereinbarung letztlich aufzugeben oder erheblich abzuschwächen, zumal das Vereinigte Königreich hier die einschlägigen Regelungen des Seerechtsübereinkommens auf seiner Seite hat und dabei immerhin jährlich neu festzulegende Fangquoten in Aussicht stellt. Ob sich dies durchsetzen lässt in der EU, bleibt angesichts der starren Haltung insbesondere Frankreichs indes unklar.

DEAL OR NO DEAL?

Ob die Verhandlungen zu einem positiven Ende kommen, bleibt bis zuletzt ungewiss. Als Haupthemmnis erweisen sich hierbei die unterschiedlichen Perspektiven auf den Brexit-Prozess. Während die europäische Seite seit der erstmaligen Fixierung ihrer Verhandlungsleitlinien im Jahr 2017[3] eine stringente und politisch sowie ökonomisch rationale Verhandlungsposition eingenommen hat, war die politische Willensbildung im Vereinigten Königreich von Anfang an davon geprägt, dass mit dem Brexit (bestenfalls) unklare, politisch teils aber auch sehr divergente Ziele verfolgt wurden. Im Lager der »Brexiters« um ihre Anführer (vormals etwa Dominic Cummings) spielen ökonomische Gesichtspunkte keine bedeutende Rolle oder wurden durch ganz unrealistische Minderheitenpositionen bestimmt (Milford 2019; Matthes 2019). Mit dem Wahlsieg Boris Johnsons im Dezember 2019 gewann das Brexit-Lager endgültig die Deutungshoheit über die britische Position. Moderate Austrittsbefürworter verloren maßgeblich an Gewicht. Zwischenzeitlich schien es sogar so, als sei ein »hard Brexit« das durchaus erwünschte Ergebnis.

Beide Seiten sprachen daher von Anfang an nicht dieselbe Sprache; ein Umstand, der jedwede Verhandlung schwierig macht. Dass die Verhandlungen nicht längst abgebrochen wurden, mag auch daran liegen, dass die britische Seite keineswegs ein monolithischer Block ist: Insbesondere die Schotten, aber auch die Nordiren haben sich mehrheitlich gegen den Austritt

[3] Europäischer Rat, Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017) – Guidelines, EUCO XT 20004/17, Nr. 18 ff.

ausgesprochen und befürworten einen Handelsvertrag. Dasselbe gilt für die große Mehrheit der Unternehmen und zwischenzeitlich auch für die Mehrheit der Bürger im Vereinigten Königreich.

Deal or no deal hängt also letztlich davon ab, welche Seite sich in London durchsetzt. Sollte noch eine Einigung gelingen, ggf. auch nach einer weiteren Übergangsfrist in das Jahr 2021 hinein, dann am ehesten auf der Grundlage eines Kompromisses bei der regulatorischen Konvergenz, wie sie oben skizziert wurde. Dafür müsste die EU vermutlich ihre Position zum Fischfang zurücknehmen. Zugeständnisse bei der Wettbewerbsgleichheit sollte sie nicht erwägen.

LITERATUR

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect*, Oxford University Press, Oxford.

Council of the European Union (2018), *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*, Brüssel.

Council of the European Union 2020), *ANHANG des BESCHLUSSES DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über ein neues Partnerschaftsabkommen*, verfügbar unter: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5870-2020-ADD-1-REV-3/de/pdf.

Kainer, F (2019), »Market access and standards in the future relation between the EU and the UK«, in: F. Kainer und R. Repasi (Hrsg.), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 149–178.

Kainer, F. (2020a), »Brexit, Nordirland und der Brexit: die besondere Herausforderung«, in: M. Kramme, C. Baldus und M. Schmidt-Kessel (Hrsg.), *Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen*, 2. Auflage., Nomos, Baden-Baden, 653–687.

Kainer, Friedemann (2020b), »Die Europäische Union als Freiheitsgemeinschaft«, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Kernelemente der europäischen Integration*, Nomos, Baden-Baden, 339–366.

Kainer, F. und J. Persch (2018), »Das Prinzip der Einheit des Binnenmarktes: Keine Rosinen für Drittstaaten«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 932–937.

Lachman, Desmond (2020), »The Euro's Endless Horror«, *The International Economy*, 38–39, 52.

Matthes, Jürgen (2019), »Economic Implications of leaving the EU for the United Kingdom«, in: F. Kainer und R. Repasi (Hrsg.), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 59–94.

Mestmäcker, E. J. und K. Schweitzer (2014), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, C.H. Becck, München.

Milford, P. (2019), »Understanding the UK negotiating position on Brexit«, in: F. Kainer und R. Repasi (2019), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 43–58.

Pelkmans, J. (2020), »Technical regulation and standards«, in: Baldock, D. et. al.(Hrsg), *Ensuring a post-Brexit level playing field*, European Policy Center, Brüssel, 47–65.

Priebe, R. (2020), »Brexit: Verletzung des Austrittsabkommens, noch keine Einigung über künftige Partnerschaft, institutionelle Unklarheiten«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 867.

Ranta, R. (2019), »Dissonance on the Brexit Menu: What does Britain Want to Eat?«, *The Political Quarterly* 90, 654–663.

Repasi, R. (2017), »Dynamisation of international trade cooperation. Powers and limits of Joint Committees in CETA«, *Questions of International Law* 41, 73–95.

Sauer H. (2019), »Europarechtliche Schranken internationaler Gerichte«, JZ 2019, 925–935

Schulze, R., A. Janssen und S. Kadelbach (2020), Europarecht, 4.Auflage, Nomos, Baden-Baden

Soltész, U. (2017), »Die Entwicklung des europäischen Beihilferechts in 2016«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht,* 51–58.

Soltész, U. (2020), »Leere Versprechen zum »level playing field«. Die unendliche Brexit-Saga«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 209–210.

Zuleeg, F. und L. Brunner (2020), »Ensuring a level playing field after Brexit«, in: Baldock, D. et al. Hrsg), *Ensuring a post-Brexit level playing field*, European Policy Center, Brüssel, 7–22.

Philipp Harms

Zwischen Rationalität und Rhetorik: Zur politischen Ökonomie des Brexit

Die Tage, in denen eine Einigung zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union auf ein Handelsabkommen nach dem Brexit noch gelingen kann, sind gezählt, und allmählich wird die Zeit knapp. Vielleicht sind die Gespräche bereits endgültig gescheitert, wenn dieser Beitrag erscheint. Oder es kommt zu einer weiteren Verhandlungsrunde, in der es um vermeintlich letzte Hürden wie Fischfangquoten, Subventionsregularien und Streitschlichtungsverfahren geht. Bei aller diplomatischer Rhetorik steht allerdings die Frage im Raum, ob die britische Seite an einem – notwendigerweise auf gegenseitigen Zugeständnissen in Einzelfragen basierenden – Abkommen wirklich interessiert ist. Ein fundamentales Desinteresse an einer Einigung würde der Logik der Brexiteers folgen, die bereits zu Zeiten der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs jeden Kompromiss als Verlust an staatlicher Souveränität diskreditiert haben und die folgerichtig darauf beharren, dass das vollmundig versprochene »taking back control« nicht in zähen Verhandlungen verwässert werden dürfe. Die Regierung Johnson scheint gefangen in der eigenen Rhetorik, und der Mangel an Kompromissbereitschaft, der schon zum Austritt aus der EU geführt hat, spiegelt sich nun in der Verhandlungsführung wider.

AUS ÖKONOMISCHER SICHT: SCHADEN FÜR ALLE

Aus ökonomischer Perspektive ist dies erstaunlich, denn kaum jemand bezweifelt, dass der Brexit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine für alle Seiten – vor allem aber für das Vereinigte Königreich – törichte Entscheidung war. Während in der öffentlichen Diskussion die Wiedereinführung

Prof. Dr. Philipp Harms

lehrt an der Gutenberg-Universität, Mainz. Sein Themenschwerpunkt liegt im Bereich International Economics.

Foto: © JGU/Sämmer

von Zöllen im Vordergrund steht, dürften Firmen und Verbraucher diesseits und jenseits des Ärmelkanals vor allem unter den zahlreichen *non-tariff barriers* zu leiden haben, die mit dem Brexit wieder relevant werden: Die komplizierten Prüf- und Genehmigungsverfahren, die unterschiedlichen Standards, deren Einhaltung Voraussetzung für den Import bestimmter Waren und Dienstleistungen ist und die darüber entscheiden, ob bestimmte Tätigkeiten diesseits und jenseits des Ärmelkanals ausgeübt werden dürfen. Hinzu kommt die Tatsache, dass der internationale Dienstleistungshandel weit weniger allgemein gültigen Prinzipien unterliegt als der Warenhandel, was vor allem für die britische Volkswirtschaft schmerzhaft ist, in der die Dienstleistungen im Jahr 2019 79,8% der Bruttowertschöpfung und 46,1% des Werts aller Exporte ausmachten.[1] Und schließlich stehen die Fragen im Raum, wie die britische Wirtschaft und der britische Gesundheitssektor den absehbaren Exodus europäischer Immigranten wegstecken werden und wie sich die inzwischen traditionellen Leistungsbilanzdefizite angesichts zunehmend eingetrübter ökonomischer Perspektiven finanzieren lassen.

Angesichts dieser gravierenden Probleme ist es ein Rätsel, wie es im Juni 2016 zu dem – zwar knappen, aber eindeutigen – Abstimmungsergebnis für den Austritt aus der EU kommen konnte. Noch erstaunlicher ist, dass Boris Johnson, der seinen Wahlkampf unter das Motto »Get Brexit Done« gestellt hatte, 2019 mit überwältigender Mehrheit zum Premier gewählt wurde, obwohl der Schaden, den ein forcierter EU-Austritt anrichten würde, zu diesem Zeitpunkt noch klarer vor Augen stand als im Sommer 2016. Und selbst in den letzten Monaten und Wochen gibt es wenige Anzeichen, die darauf hindeuten, dass sich im Vereinigten Königreich ein breiter Widerstand gegen den drohenden No-Deal-Brexit formieren würde.

»LEAVE-VOTES«: UNBEHAGEN GEGENÜBER GLOBALISIERUNG

Natürlich ist die Frage nach den politisch-ökonomischen Faktoren, die zum Brexit-Votum geführt haben und die seither die Unterstützung für den einmal eingeschlagenen Kurs gewährleisten, nicht neu. Bereits kurz nach der Abstimmung erschienen einige wichtige Beiträge, in denen die Größen identifiziert wurden, die mit der Häufigkeit von leave-votes auf regionaler Ebene oder der Wahrscheinlichkeit eines leave-votes auf individueller Ebene korreliert waren. So zeigen etwa Becker et al. (2017), dass diejenigen britischen local authority areas im Juni 2016 einen höheren Anteil an leave-votes aufwiesen, die von einem geringeren durchschnittlichen Bildungsstand, einer höheren Abhängigkeit vom produzierenden Gewerbe, geringeren Einkommen und höherer Arbeitslosigkeit geprägt waren. Dieses Ergebnis wird durch die Nachfolgestudie von Alabrese et al. (2019) bestätigt, die auf der Grundlage von Survey-Daten dokumentiert, dass vor allem Individuen mit geringer Ausbildung, höherem Alter und prekären Lebensverhältnissen den Brexit unterstützten. Colantone und Stanig (2018) setzen den Anteil der leave-votes in britischen Regionen in Beziehung zu dem Ausmaß, in dem die Firmen in diesen Regionen der Konkurrenz durch chinesische Importe ausgesetzt waren. Sie greifen damit den Ansatz von Autor et al. (2013) auf, die für die USA die Arbeitsmarkteffekte steigender chinesischer Importe analysiert haben, und testen die Hypothese, dass die negativen Konsequenzen der Niedriglohnkonkurrenz für Beschäftigung und Löhne mit einer steigenden Ablehnung der europäischen Integration einhergingen.[2]

Für die neueren politischen Entwicklungen im Vereinigten Königreich legen die genannten Studien eine auf den ersten Blick überzeugende Interpretation nahe: Die zunehmende ökonomische Integration der 1990er und 2000er Jahre – und insbesondere die weltweite Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 – hat zu einer starken Kluft zwischen »Globalisierungsgewinnern« und »Globalisierungsverlierern« geführt, wobei die Mitglieder der zweiten Gruppe durch ein geringes Ausbildungsniveau, ein fortgeschrittenes Alter und prekäre finanzielle Verhältnisse charakterisiert sind und eine Qualifikation aufweisen, die an bedrohte Branchen gebunden ist. Das Brexit-Votum war für diese Menschen letztlich ein Ventil, um ihr Unbehagen gegenüber der Globalisierung insgesamt und gegenüber dem als Vehikel dieser Globalisierung betrachteten europäischen Projekt zum Ausdruck zu bringen.

Diese Interpretation lässt allerdings einige wichtige Fragen offen: Warum finden die *Brexiteers*, die sich eine von allen europäischen Fesseln befreite Deregulierung der britischen Wirtschaft auf die Fahnen geschrieben haben, gerade bei denjenigen Bürgerinnen und Bürgern Unterstützung, die unter einer Senkung beispielsweise der arbeitsrechtlichen Standards am meisten zu leiden hätten? Warum artikulieren sich die Sorgen und Schwierigkeiten der Globalisierungsverlierer in einer Unterstützung für nationalistische Parteien und Strömungen, und nicht in einem Ruf nach einer gerechteren Verteilung der Einkommen und Vermögen? Und schließlich: Warum war der Widerstand der Gegenseite – also derjenigen, denen die Integration der globalen Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte nicht nur einen höheren materiellen Wohlstand, sondern auch interessantere Lebensperspektiven bietet – so zurückhaltend?

[1] Zum Vergleich: In Deutschland lag der Anteil der Dienstleistungen an der Bruttowertschöpfung im Jahr 2019 laut World Development Indicators bei 69,3% und der Anteil am Wert der Exporte laut den Balance of Payments Statistics des IMF bei 19,1%.

[2] Die genannten Arbeiten sind Teil einer inzwischen umfangreichen Literatur zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und Populismus, die Rodrik (2020) in einem Übersichtsartikel bespricht.

GÄNGIGE KOMPENSATIONSMECHANISMEN GREIFEN INS LEERE

Diese Fragen legen eine beunruhigende Überlegung nahe, die für die weitere Entwicklung der britisch-europäischen Beziehungen, aber auch der Globalisierung an sich, von großer Bedeutung ist: Wenn sich die Zustimmung oder Ablehnung zum Abbau nationaler Grenzen vor allem an den materiellen Interessen der betroffenen Akteure orientiert, dann können geeignete Umverteilungs- und Kompensationsprogramme genutzt werden, um bei der Bevölkerung eine Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses zu gewährleisten. Wenn die Abwendung von der Globalisierung aber durch Kräfte bestimmt wird, die sich ökonomischen Kosten-Nutzen-Vergleichen entziehen, dann greifen gängige Kompensationsmechanismen ins Leere.

Dass die zweite der genannten Deutungen möglicherweise relevant ist, zeigt eine neuere Untersuchung (Steiner und Harms 2020), in der Nils Steiner und ich Umfragedaten des *British Household Panel Survey* nutzen, um für die Zeit zwischen 1999 und 2008 den Zusammenhang zwischen regionalen *China shocks* und individuellen politischen Einstellungen zu analysieren. Die Studie erweitert die Analyse von Colantone und Stanig (2018), indem sie eine Verbindung von Importwettbewerb auf regionaler und politischen Einstellungen auf individueller Ebene herstellt. Wir zeigen, dass Individuen aus Regionen, die der chinesischen Konkurrenz im betrachteten Zeitraum stärker ausgesetzt waren, mit größerer Wahrscheinlichkeit eine nationalistische Haltung einnehmen und sowohl internationale Kooperation im Allgemeinen als auch die europäische Integration im Speziellen eher ablehnen. Bemerkenswert ist, dass dieser Zusammenhang für Individuen, die im Dienstleitungssektor arbeiten, nicht schwächer ausgeprägt ist als für Beschäftigte im produzierenden Gewerbe und dass wir auch nicht die erwartete Abhängigkeit von der Qualifikation der Befragten finden: Tatsächlich suggerieren unsere Ergebnisse, dass der Zusammenhang zwischen dem regionalen *China shock* und der Hinwendung zu einer eher nationalistischen Haltung bei Hochqualifizierten noch stärker ist als bei Geringqualifizierten. Die Abhängigkeit individueller Einstellungen von regionalen Bedingungen lässt natürlich die Interpretation zu, dass die zunehmende Konkurrenz aus China und der damit verbundene Strukturwandel die Befragten oft auch dann in Mitleidenschaft gezogen hat, wenn sie nicht in den direkt betroffenen Branchen arbeiteten – etwa über sinkende Immobilienwerte oder eine geringere Nachfrage nach Dienstleistungen. Die alternative Interpretation aber wäre, dass rein ökonomische Erwägungen bei der Bestimmung individueller Einstellungen eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Diese Deutung wird durch eine Analyse unterstützt, in der Jakob Schwab und ich untersuchen, wie sich die Unterstützung für Freihandel auf individueller Ebene zwischen 2003 und 2013 verändert hat (Harms und Schwab 2020). Wir nutzen dafür Daten des *International Social Survey Programme (ISSP)*, das Umfrageteilnehmer*innen in einer größeren Zahl von Ländern die Frage stellt, ob die nationale Wirtschaft durch eine Beschränkung der Importe vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollte. Wir dokumentieren, dass der Anteil an Befragten, der sich für eine protektionistische Politik ausspricht, zwischen 2003 und 2013 in vielen Ländern gestiegen ist. Darüber hinaus zeigen wir, dass die »üblichen Verdächtigen« unter den erklärenden Faktoren in der Art und Weise mit den Antworten korreliert sind, wie es die ökonomische Perspektive suggerieren würde: Die Zustimmung zum Freihandel ist unter denjenigen Personen stärker, die gut ausgebildet und jünger sind, die in ihren Betrieben leitende Funktionen wahrnehmen und ein höheres Einkommen beziehen. Interessant ist auch, dass die gemeinsame Erfahrung der Finanzkrise erkennbare Spuren hinterlassen hat, so dass die allgemeine Zustimmung zum Freihandel in denjenigen Ländern stärker nachgelassen hat, die einen tieferen Einbruch der Wachstumsrate im Jahr 2009, eine längere Dauer der Krise und eine stärkere Zunahme der Einkommensungleichheit zu verzeichnen hatten. Wirklich erstaunlich ist allerdings, dass der Unterschied zwischen den Globalisierungsgewinnern und den Globalisierungsverlierern im Hinblick auf ihre Einstellung gegenüber Freihandel im Jahr 2013 nicht mehr so ausgeprägt ist wie im Jahr 2003. Wir zeigen, dass dies vor allem daran liegt, dass sich die hochqualifizierten »Besserverdiener« 2013 in stärkerem Maße auf eine indifferente Position zurückziehen, und identifizieren den »eroding enthusiasm of the elites« als eine Entwicklung, die mindestens ebenso zur nachlassenden Zustimmung zur Globalisierung beigetragen hat wie die »depression of the deprived«.[3]

BEUNRUHIGENDE AUSSICHTEN

Diese Befunde sind für eine rein ökonomische Perspektive sowohl ernüchternd als auch beunruhigend: Vermitteln sie doch den Eindruck, dass die Haltung der Individuen zur Globalisierung im Allgemeinen und zu Freihandel und europäischer Integration im Speziellen nicht nur durch materielle Interessen zu erklären sind. Dies wiederum bedeutet, dass Maßnahmen und Argumente, die an diese materiellen Interessen appellieren, weniger Wirkung entfalten als erhofft. Für die Aussichten auf einen geordneten EU-Austritt des Vereinigten Königreichs verheißt dies nichts Gutes: Es fehlt in der britischen Öffentlichkeit zwar nicht an klugen Stimmen, die die Auswirkungen eines *No-Deal Brexit*

[3] Egger und Fischer (2020) zeigen, dass in Zeiten internationaler Produktion die materiellen Interessen von Individuen weniger durch deren Bildungsstand als durch die *offshorability* ihrer beruflichen Tätigkeiten bestimmt werden. Unsere Ergebnisse bestätigen diesen Befund. Dennoch finden wir den »eroding enthusiasm« auch dann noch in den Daten, wenn wir die offshorability der jeweiligen Tätigkeiten explizit in der Regression berücksichtigen.

beim Namen nennen und die Regierung zur Kompromissbereitschaft drängen. Diese Stimmen sind aber offenbar nicht politisch relevant. Stattdessen scheint die Regierung Johnson nach wie vor getragen von einer Welle des Patriotismus, und sie wird daher alles tun, um nicht hinter die hochgesteckten und immer wieder laut verkündeten Ziele zurückzufallen. Sollte es tatsächlich zum harten Bruch mit der EU kommen, so ist auch die Perspektive auf die Zeit danach beunruhigend, denn die freundschaftliche Koexistenz von Vereinigtem Königreich und Kontinentaleuropa könnte einem *blame game* zum Opfer fallen, in dessen Verlauf die britische Regierung alle wirtschaftlichen Probleme des Landes – seien sie Brexit-bedingt oder nicht – der vermeintlich starren Haltung der Verhandlungspartner in Brüssel zuschreibt. Um diese Entwicklung zu vermeiden, ist es dringend nötig, die Gewinne aus ökonomischer Kooperation und Integration noch stärker als bisher wahrzunehmen und im Rahmen einer von rationalen Argumenten geprägten öffentlichen Debatte immer wieder zu benennen.

LITERATUR

Alabrese, E., S.O. Becker, T. Fetzer und D. Novy (2018), »Who voted for Brexit? Individual and regional data combined«, *European Journal of Political Economy* 56, 132–150.

Autor, D.H., D. Dorn und G.H. Hanson (2013), »The China syndrome: local labor market effects of import competition in the United States«, *American Economic Review* 103, 2121–2168.

Becker, S.O., T. Fetzer und D. Novy (2017), »Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis«, *Economic Policy*, 601–651.

Colantone, I. und P. Stanig (2018), »Global competition and Brexit«, *American Political Science Review* 112, 201–218.

Egger, H. und C. Fischer (2020), »Increasing resistance to globalization: the role of trade in tasks«, *European Economic Review* 126, 103446.

Harms, P. und J. Schwab (2020), »Depression of the deprived or eroding enthusiasm of the elites: What has shifted the support for international trade?«, *European Journal of Political Economy* 64, 101901.

Rodrik, D. (2020), »Why does globalization fuel populism?«, CEPR Working Paper 15002.

Steiner, N. D. und P. Harms (2020), »Local trade shocks and the nationalist backlash in political attitudes: panel data evidence from Great Britain«, Gutenberg School of Management and Economics & Research Unit »Interdisciplinary Public Policy« Discussion Paper No. 2014.

Michael Kaeding

Das britische Missverständnis und die politischen Lehren für Europa und seine Partner

Eine immer wiederkehrende Behauptung der »Leave«-Kampagne während des EU-Referendums 2016 im Vereinigten Königreich war, dass es für Großbritannien einfach sein würde, mit den größeren Mitgliedstaaten der Union, insbesondere Deutschland und Frankreich, eine vorteilhafte zukünftige Wirtschaftsbeziehung zwischen ihnen und der EU zu vereinbaren, sobald es sich entschieden hätte, die EU zu verlassen. Die Ereignisse seit 2016 haben gezeigt, wie falsch diese Erwartung war. Aber genau dieses britische Missverständnis ist bezeichnend und entlarvend. Während seiner ganzen 47-jährigen EU-Mitgliedschaft hat das Vereinigte Königreich das weltweit einzigartige Integrationsprojekt nie richtig verstanden. Bis zum Schluss hat das Vereinigte Königreich den europäischen Wert der Solidarität als ein Grundpfeiler der EU nicht begriffen.

Prof. Dr. Michael Kaeding

ist Professor für Europapolitik und Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

Foto: © Klein BOK + Gärtner GmbH, Karsten Ziegengeist

EU ALS PROZESS DER EUROPÄISCHEN INTEGRATIVEN SOLIDARITÄT

Die Brexit-Verhandlungen haben gezeigt, dass die EU nicht allein eine Union großer Mitgliedstaaten ist, die bestimmen, wo es längs geht, und denen die kleinen Mitglieder letztendlich dann doch immer folgen. Stattdessen ist die EU eine Union souveräner, gleichberechtigter Mitglieder. Jedes Land verhandelt innerhalb der EU auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit allen Ländern. Gleichheit zwischen den Mitgliedern ist ein gelebter Wert in der EU. Im Vereinigten Königreich kam das stattdessen meist einem Affront gegenüber den Nationalstolz gleich mit Ländern wie Luxemburg und Irland auf Augenhöhe zu verhandeln.

Mit der Unterzeichnung der europäischen Verträge bringen aber alle Mitglieder ihren allgemeinen Wunsch zum Ausdruck, sich am Prozess der europäischen integrativen Solidarität zu beteiligen. Solidarität ist ein zentraler Wert der EU, ein Eckpfeiler des europäischen Integrationsprozesses. Es geht darum, einander zu verstehen, um das Wissen um die Interdependenzen und um die gemeinsame Verantwortung für eine gemeinsame Zukunft in einem Europa vieler auf verschiedensten Ebenen voneinander abhängiger Mitglieder.

Ein Thema, das ein Mitgliedstaat direkt betrifft, kann somit sehr schnell zu einer kollektiven EU-Frage werden – so auch beim Brexit. Von dem Zeitpunkt an, als Premierminister Cameron 2013 die Idee eines »in-out«-Referendums im Vereinigten Königreich lancierte, war beispielsweise in Dublin die Besorgnis über die Folgen eines britischen Ausstiegs für die Insel Irland sehr groß. Die Herausforderungen waren

wirtschaftlicher, aber vor allem auch existentieller Natur. In Bezug auf die Grenze zwischen Irland und Nordirland wäre die irische Grenze nach dem Brexit die einzige Landgrenze zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich und aufgrund ihrer Geschichte die schwierigste Grenze, mit der man sich auseinandersetzen müsste. Als das Ergebnis des Referendums 2016 verkündet wurde, sprach die irische Regierung umgehend mit allen EU-Regierungschefs und EU-Institutionen, um sicherzustellen, dass die Gefahren des Brexit für die Stabilität auf der irischen Insel in den Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU behandelt werden müssten. Im Wesentlichen übertrug Irland das nationale Thema der irischen Grenze auf die EU-Ebene und machte es so zu einer kollektiven EU-Frage.

SOLIDARITÄT ALS HANDLUNGSMOTIV IN DER EU

Und die EU? Sie reagierte kollektiv. Sie demonstrierte von Beginn an geschlossen ihre Solidarität mit Irland. Nicht nur die Verhandlungsrichtlinien für die erste Phase der Verhandlungen zwischen der EU und Großbritannien von April 2017 nahmen sich dem Thema an, sondern die Solidarität der EU mit Irland in dieser existentiellen Frage war während der gesamten Verhandlungen offensichtlich. Zu keiner Zeit der Verhandlungen kam dieses Handlungsmotiv der EU ins Wanken.

In seiner Rede in Dublin im September 2020 kam der Chefunterhändler der EU, Michel Barnier, zu dem Schluss: »Gemeinsam haben wir die engen Beziehungen zwischen Irland und dem Rest der EU, die auf Solidarität und Respekt basieren, vorangetrieben« (Barnier 2020). In seiner Rede im Februar 2019 warnte der damalige irische Taoiseach Leo Varadkar: »Trotz vieler Versuche, Fragen zu bilateralisieren oder die 27 zu spalten« – die EU-Mitglieder neben Großbritannien – »war die Solidarität stark und entschlossen, und diejenigen, die glauben, dass sie im letzten Moment zerbrechen wird, werden eine böse Überraschung erleben«, sagte er und schloss mit den Worten: »Irlands Sorgen sind zu den Sorgen der Europäischen Union geworden« (Varadkar 2019).

In den Köpfen vieler Brexiter verbreitete sich vor und nach dem Referendum immer wieder die Phantasie, dass es möglich wäre, mit zwei oder drei der größten Mitglieder der EU auf zwischenstaatlicher Ebene über die Bedingungen von Brexit zu verhandeln und dabei kleinere Mitglieder, aber auch die europäischen Institutionen vollständig auszuschalten, bzw. sich von ihnen zu emanzipieren (Donnelly 2021).

Aber das war ein grundlegender Fehler der britischen Brexiter. Selbst Polen und Ungarn, auf die die britische Regierung zu einem bestimmten Zeitpunkt große Hoffnungen als potenzielle Verbündete setzte, waren nicht bereit, mehr zu tun, als gelegentlich rhetorische Unterstützung zu geben. Insbesondere auf dem Salzburger Gipfel 2018 fand sich Theresa May ohne die erwartete Rückendeckung von Viktor Orbán peinlich berührt.

SOLIDARITÄT ALS INSTITUTIONELLES PRINZIP DER EU

Zudem erinnert uns EU Chef-Unterhändler Barnier seit 2016 daran, dass die europäischen Institutionen das Beste, wahrscheinlich das einzige Vehikel sind, mit dem dieser Prozess der europäischen integrativen Solidarität konkret umgesetzt werden kann. Solidarität ist daher nicht nur ein europäischer Wert und Handlungsmotiv in der EU, sondern auch ein institutionelles Prinzip. Alle EU-Institutionen sind der Garant gelebter europäischer Solidarität.

Wir haben gesehen, dass das Regieren der EU eine Form der Gegenseitigkeit und damit der grundlegenden Gleichheit beinhaltet – ein Kernprinzip der Funktionsweise der EU und ihrer Institutionen. Auf dieser egalitären Grundlage sind die EU-Mitgliedstaaten in ihrer Würde gleichgestellt und haben in den EU-Institutionen die gleichen Rechte.

Die EU garantiert diese Rechte im Europäischen Parlament beispielsweise über die degressive Proportionalität, d.h., bevölkerungsschwache Mitgliedstaaten sind im Europäischen Parlament proportional überrepräsentiert sind. Ohne dieses Prinzip der degressiven Proportionalität wären die kleineren Mitglieder im Parlament und den Gremien ansonsten nicht oder kaum vertreten.

Zudem ist die EU eine communité de droit und begründet damit ihr gemeinsames Handeln auf dem Legalitätsprinzip. Dieses Prinzip verknüpft in der Betrachtung der Umsetzung und Rechtsanwendung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Organe die EU- und nationalstaatliche Ebene miteinander, wobei das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip die Anforderungen des europäischen Legalitätsprinzips jeweils austarieren. Das Unionsrecht genießt nach der ständigen Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit (EuGH) prinzipiell Vorrang vor dem nationalen Recht. EU-Recht gilt für alle Mitglieder gleich, ob groß oder klein.

Aber auch dort, wo die Vertreter*innen der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenkommen. gilt das Prinzip der Gleichheit. Im Europäischen Rat (EUCO) der Staats-und Regierungschefs herrscht ein Klubgeist. Wenn beispielsweise die deutsche Bundeskanzlerin nicht an einer EUCO-Sitzung teilnehmen kann, wird sie nicht etwa vom deutschen Botschafter vertreten, sondern vom französischen Staatspräsidenten, der dann die deutsche Position mit vorträgt. Im Ministerrat gilt bei den Abstimmungen das Prinzip der doppelten Mehrheit, bei dem für eine Beschlussfassung Stimmenmehrheiten nach zwei unterschiedlichen Mehrheiten notwendig sind: die Mehrheit der Mitgliedstaaten (55%), die die Mehrheit der EU-Bevölkerung (65%) repräsentieren. Diese seit dem 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon geltende Neugewich-

tung der Stimmen erfolgte zugunsten der kleineren Mitgliedstaaten.

Die Brexit-Verhandlungen zeigen also deutlich, dass es ein grundlegender Fehler der britischen Brexiter war, sich vorzustellen, sie könnten die EU mit ihrer eigenen radikalen und prinzipientreuen Ablehnung der europäischen Solidarität anstecken. Selbst die hartgesottensten Brexiters in London erkennen mittlerweile an, dass sich die europäische Solidarität in den letzten Jahren als auffallend effektiver erwiesen hat als die britischen Spaltungsversuche. Dabei haben die europäischen Institutionen eine zentrale Rolle bei der Zementierung und Koordinierung der Verhandlungseffizienz der EU gespielt.

Ein Lieblingsmythos britischer Euroskeptiker ist der, der arroganten, nicht repräsentativen Europäischen Kommission, die endlos versucht, ihren zentralisierenden Willen den Mitgliedstaaten aufzuzwingen. Barniers Verhalten in den Verhandlungen hat diese absurde Karikatur in allen Einzelheiten widerlegt. Er hat alle Mitgliedstaaten, klein und groß, eifrig konsultiert und dafür gesorgt, dass er ihr getreuer Vertreter ist. Regelmäßige Hoffnungen in der britischen Presse, Barnier könnte ersetzt oder degradiert werden, wurden immer von der Realität widerlegt (Donnelly 2021). Barnier hat eine Meisterklasse in der fundamentalen Rolle der Europäischen Kommission als Organisator und Vermittler des kollektiven Willens der Gesamtheit aller Mitgliedstaaten gegeben.

SOLIDARITÄT IST KEINE EINBAHNSTRASSE

Der Fall Irland zeigt zudem auch, dass gelebte europäische Solidarität keine Einbahnstraße sein muss. Solidarität, die man von der Gemeinschaft erfährt, kann auch der Solidarität entsprechen, die man der Gemeinschaft gewährt. Denn obwohl sich Irland mit dem Austritt Großbritanniens der unter der Führung der Niederlande sogenannten Hanse-Gruppe anschloss, um in Europa eine Allianz gegen die deutsch-französischen EU-Plänen zu schmieden, war Irland bei den Verhandlungen über den Covid-Wiederaufbaufonds tatsächlich einer von neun Staaten, die im März 2020 einen Brief an den Europäischen Rat zur Unterstützung von Coronabonds unterzeichnete. In dem Brief war die Rede von finanzieller Solidarität, insbesondere innerhalb der Eurozone. Dies war ein »markanter Bruch« (Laffan 2021) mit dem vorsichtigen Ansatz Irlands der Vergangenheit.

Zentral hierbei waren zwei hochrangige irische Politiker, vom irischen Taoiseach, Leo Varakdar und der Finanzminister Paschal Donoghue. Sie waren der Ansicht, dass die Bedrohung durch Covid-19 so groß war, dass eine gemeinsame europäische Reaktion erforderlich war. Als ehemaliges EU-IMF-Rettungspaket-Programmland wollte Irland nicht den Anschein erwecken, nicht bereit zu sein, den am stärksten betroffenen Ländern während der Covidkrise zu helfen (Laffan 2021). Obwohl die Coronabonds nicht zustande kamen, änderte Deutschland seine Position, als es der Notwendigkeit eines großen Rettungsfonds als Reaktion auf die Pandemie zustimmte. Auf der viertägigen Tagung des Europäischen Rates im Juli 2020 reihte sich Irland ein, neben dem deutsch-französischen Tandem und die Mittelmeeranrainerstaaten und wurde damit über Nacht zu einem EU-Nettozahler. Angesichts der langen Geschichte Irlands als Empfänger europäischer Haushaltssolidarität ist der Übergang vom Nettoempfänger zum Nettozahler eine beeindruckende Wendung.

FAZIT: EUROPA – GELEBTE SOLIDARITÄT

Die Brexit-Verhandlungen seit 2016 haben gezeigt, dass das Vereinigte Königreich bis zum Schluss seiner 47-jährigen EU-Mitgliedschaft nie richtig verstanden hat, was die EU ist und warum es sie gibt. Mit der Unterzeichnung der Europäischen Verträge bringen die Mitgliedstaaten ihren allgemeinen Wunsch zum Ausdruck, am Prozess der europäischen integrativen Solidarität teilzunehmen.

Entsprechend hat das Vereinigte Königreich in den letzten vier Jahren von der EU eine schmerzhafte Lektion in der Wirksamkeit gelebter europäischer Solidarität erhalten. Die EU konnte als komplexes Mehrebenensystem zwischen ihren Mitgliedern und den EU-Institutionen gemeinsam, vereint und gut koordiniert ihre institutionelle Wirksamkeit unter Beweis stellen.

Sie ist ein Zusammenschluss aus Staaten, die gemeinsame politische, wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen. Ein europaweites, weltweit einzigartiges Projekt für die Sicherung von Frieden, Wohlstand und unwiderruflichen Bürgerrechten. Es ist eine Wertegemeinschaft, die die unwiderruflichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte eines*r jeden EU-Bürger*in schützen soll. So stellt die EU immer mehr auch einen eigenständigen Pol in einer zunehmend multipolaren Welt dar, mit europäischen Lösungsmodellen Auswege für Probleme zu finden, die keiner der Nationalstaaten der EU mehr aus eigener Kraft lösen kann. Sie dient damit für viele Mitglieder auch der Rückgewinnung nationaler Souveränität.

Gelebte europäische Solidarität ist somit auch ein gemeinsamer Beitrag zur Zukunft Europas – der Zukunft eines jeden einzelnen Mitglieds. Aus jeder Krise heraus verstärkt sich die Erkenntnis, dass wir nur gemeinsam Pandemien bekämpfen und einen Impfstoff finden können, die Eurozone stärken, die Migrationsproblematik lösen, die Rolle Europas in der Welt sichern und einen wertvollen europäischen Beitrag zur globalen Umweltherausforderung leisten können. Gelebte Solidarität ist daher unser europäischer Weg, Gestaltungsmacht zu entfalten.

Dabei wird es für die verbliebenen 27 Mitgliedstaaten wichtig sein, die gemeinsame europäische Identität weiter zu stärken – neben den bestehenden wertvollen nationalen, regionalen und lokalen Identi-

täten. Denn wie gut es einer politischen Einheit geht, hängt davon ab, wie sehr sie auf die Solidarität unter ihren Bürgern und unter ihren territorialen Komponenten zählen kann. Solidarisches Handeln erfordert die Identifikation mit denen, denen man hilft. Auch deshalb müssen wir eine gemeinsame europäische Identität stärken, ohne die es keine Solidarität geben kann.

Nach dem Brexit wird aber auch der britische Staat sein eigenes Niveau des inneren Zusammenhalts und der Solidarität verbessern müssen, wenn er die Spaltung oder sogar die Zerstörung, die er für die EU vorhergesagt hatte, vermeiden will.

LITERATUR

Barnier M. (2020), »Keynote Address by Michele Barnier at the Institute of International and European Affairs«, 2. September, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1553.

Donnelly, B. (2021), »Brexit meets European Solidarity«, in: M. Kaeding, J.Pollak und P. Schmitt (Hrsg.), *European solidarity in practice and the future of Europe*, Palgrave Macmillan, London.

Laffan, B. (2021), »Dublin Benefits from and Contributes to European Solidarity«, in: M. Kaeding, J. Pollak und P. Schmitt (Hrsg.), *European solidarity in practice and the future of Europe*, Palgrave Macmillan, London.

Varadkar, L. (2019), »Speech by An Taoiseach, Leo Varadkar T.D., Dublin Chamber of Commerce AGM Dinner«, 7. Februar, verfügbar unter: https://www.dublinchamber.ie/media/news/february-2019/speech-by-an-taoiseach-leo-varadkar-at-chamber-agm.

Björn Kauder, Manuela Krause und *Niklas Potrafke**

Reduzieren linke Landesregierungen die Ungleichheit bei der Beamtenbesoldung?

IN KÜRZE

Seit der Föderalismusreform 2006 obliegt es den Ländern, die Besoldung ihrer Beamten zu regeln. Dieser Beitrag untersucht, ob linke Landesregierungen die Gelegenheit genutzt haben, die Ungleichheit bei der Besoldung ihrer Beamten zu reduzieren (Kauder et al. 2020). Die Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduzierten als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte. Auch Kabinettsmitglieder sind Beamte und legen ihre eigenen Bezüge fest: Die Regierungsideologie beeinflusst jedoch auch nicht die Bezüge der Kabinettsmitglieder.

Die Einkommensungleichheit zwischen Nationalstaaten hat sich zwar verringert, ist innerhalb vieler Nationalstaaten aber weiterhin hoch. Als möglicher Faktor, der die Ungleichheit treibt, gilt die Globalisierung. Gewiss haben Regierungen Schwierigkeiten, mögliche Einflüsse der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit abzuwenden, insbesondere wenn sie von den Vorteilen der Globalisierung profitieren und ihre Länder nicht von Handel und ausländischen Direktinvestitionen abschotten wollen. Die Regierungen können jedoch auf die Globalisierung und ihre Effekte auf die Einkommensungleichheit reagieren, indem sie den Sozialstaat ausbauen, die Arbeitsmärkte stärker regulieren oder die Steuern für Spitzenverdiener erhöhen. Die Art und Weise, in der Regierungen auf Ungleichheit reagieren und die Umverteilung ausbauen, hängt vermutlich von der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen (kurz Regierungsideologie) ab. Von linken Regierungen erwartet man typischerweise eher Politiken, die die Ungleichheit reduzieren, als von rechten Regierungen. Empirische Studien haben gezeigt, dass die Einkommensanteile von Spitzenverdienern unter rechten Regierungen schneller stiegen als unter linken Regierungen (Scheve und Stavasage 2009; Dorn und Schinke 2018). Die vergangenen Studien, die untersuchten, wie Regierungsideologie die Einkommensungleichheit reduziert, haben sich auf Paneldaten für OECD-Länder konzentriert oder Zeitreihen für einzelne Länder betrachtet.

In einer neuen Studie untersuchen wir, wie Regierungsideologie die Einkommensungleichheit von Beamten innerhalb der Bundesländer beeinflusst (Kauder et al. 2020). Wir nutzen Daten zur Besoldung der Landesbeamten mit den unterschiedlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen. Dabei berücksichtigen wir die Bezüge aller Typen von Landesbeamten, wie Richtern, Professoren, Polizisten oder Verwaltungsmitarbeitern. Wir nutzen dabei die Föderalismusreform 2006, die den Ländern die Befugnis einräumte, über die Besoldung der Landesbeamten zu entscheiden. Damit haben die Länder die direkte Möglichkeit, die Ungleichheit zwischen den Beamten zu reduzieren. Die Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduzierten als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte.

INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde den Ländern die Kompetenz zugestanden, die Besoldung ihrer Beamten selbst zu regeln. Zuvor war die Besoldung der Landesbeamten bundeseinheitlich festgelegt worden. In allen Ländern werden die Bediensteten in fünf Besoldungsordnungen eingestuft. Die meisten Beamten werden nach der A-Besoldung vergütet, höherstehende Beamte nach der B-Besoldung, Professoren nach der C- oder W-Besoldung sowie Richter und Staatsanwälte nach der R-Besoldung. Innerhalb jeder dieser Besoldungsordnungen gibt es verschiedene Besoldungsgruppen, so dass beispielsweise Beamte in der A-Besoldung nach A2 bis A16 und Beamte in der R-Besoldung nach R1 bis R10 bezahlt werden. Darüber hinaus erfolgt die Besoldung nach verschiedenen Erfahrungsstufen. So gibt es beispielsweise in der C-Besoldung bis zu 15 verschiedene Erfahrungsstufen.

Die Landesregierungen haben von ihren Gestaltungsmöglichkeiten kräftig Gebrauch gemacht. Im Jahr 2018 lag z.B. die niedrigste Besoldung in den Ländern zwischen 1 965 Euro in Niedersachsen und 2 272 Euro in Hamburg. Die höchsten Werte variierten zwischen 12 510 Euro in Rheinland-Pfalz und 13 805 Euro in Sachsen.

* Dr. Björn Kauder ist Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
Dr. Manuela Krause ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Schienenverkehrsforschung, Bonn.
Prof. Dr. Niklas Potrafke leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Die Länder beschäftigen neben Beamten auch Tarifangestellte im öffentlichen Dienst. Da sich die Entgelte der Angestellten jedoch zwischen den Ländern nicht unterscheiden (Ausnahme: Hessen), müssen wir uns in der Analyse auf die Beamten beschränken.

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Die Landesregierungen entscheiden zu scheinbar willkürlichen Zeiten darüber, die Bezüge ihrer Beamten anzupassen. Nur in wenigen Fällen erfolgt die Anpassung regelmäßig Jahr für Jahr. Häufig wird auch über Anpassungen für mehrere Jahre gleichzeitig entschieden. So kommt es oftmals zu Beschlüssen, die die Bezüge rückwirkend zum Beginn des laufenden Jahres und für die folgenden zwei Jahre erhöhen. Aufgrund dieses Musters ist es nicht möglich, ein Panelmodell auf Jahresbasis zu schätzen. Stattdessen aggregieren wir die Daten für die einzelnen Legislaturperioden.

Regressionsmodell

Unser Regressionsmodell erklärt jeweils eine von acht abhängigen Variablen. Dabei handelt es sich um sechs Variablen, die das durchschnittliche jährliche Wachstum der Ungleichheit messen, und zwei Variablen für das Wachstum der Bezüge.

Ungleicheitsmaße

Das erste Ungleichheitsmaß misst die sogenannte diagonale Ungleichheit. Dieses Maß beschreibt die Wachstumsrate des Verhältnisses zwischen der höchsten und der niedrigsten Vergütung in einem Besoldungstableau. Es ist daher ein Querschnittsmaß der Ungleichheit. Die *vertikale Ungleichheit* beschreibt wiederum die Wachstumsrate des Verhältnisses aus höchster und niedrigster Vergütung, dieses Mal jedoch beschränkt auf diejenigen Beamten, die die höchste Erfahrungsstufe erreicht haben. Da quasi alle Beamten einmal die höchste Erfahrungsstufe erreichen werden, handelt es sich um ein personenbezogenes Maß der Ungleichheit.

Die *horizontale Ungleichheit* bildet für jede Besoldungsgruppe das Verhältnis aus den Bezügen der höchsten und der niedrigsten Erfahrungsstufe, und berechnet dann den Durchschnitt dieser Verhältnisse. Dieses Maß drückt folglich aus, wie sehr Erfahrung vergütet wird und zeigt somit die Präferenzen einer Regierung über intergenerationale Ungleichheit.

Die *gewichtete horizontale Ungleichheit* folgt der gleichen Logik, gewichtet jedoch die einzelnen Besoldungsgruppen nach der Anzahl der Beamten, die sich in den Gruppen befinden. Das *Verhältnis aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit* misst die relativen Präferenzen einer Regierung über vertikale und horizontale Ungleichheit.

Bei der Berechnung des *Gini-Koeffizienten,* unserem letzten Ungleichheitsmaß, fehlen uns die Informationen über die Zahl der Beamten in den einzelnen Erfahrungsstufen. Daher nehmen wir an, dass alle Beamten die höchste Erfahrungsstufe bereits erreicht haben und nutzen zudem weiterhin Gewichte für die Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen.

Wachstum der Bezüge

Zur Berechnung des *Wachstums der Bezüge* werden zunächst die durchschnittlichen Bezüge in den einzelnen Besoldungsgruppen bestimmt, und dann der Durchschnitt aus allen Gruppen gebildet (die Berechnung des Wachstums von jeder einzelnen Vergütung ist aufgrund der sich häufig ändernden Zahl von Erfahrungsstufen nicht möglich). Das *gewichtete Wachstum der Bezüge* modifiziert dieses Maß wiederum mithilfe der Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen bei der Berechnung des Durchschnitts.

Regierungsideologie

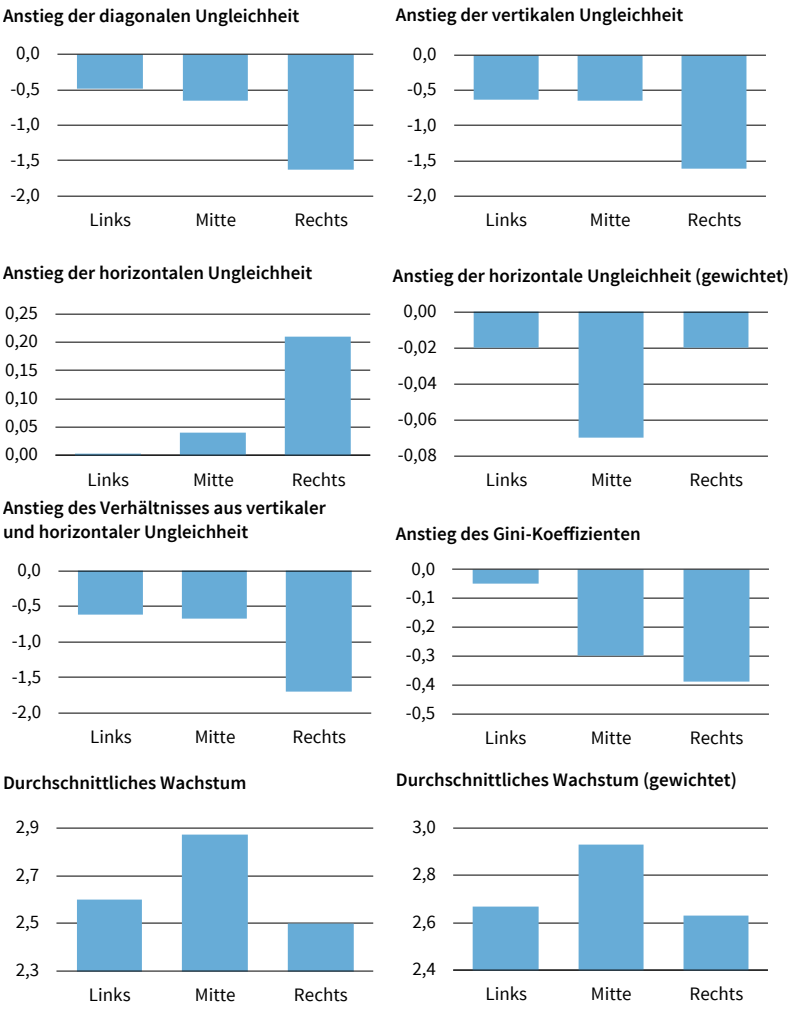
Wir messen die Regierungsideologie mit einer Variable, die den Wert 1 für eine linke Regierung, den Wert 0,5 für eine Regierung der Mitte und den Wert 0 für eine rechte Regierung annimmt (Kauder und Potrafke 2013; Potrafke et al. 2016). Als linke Regierungen kodiert werden sämtliche SPD-geführten Regierungen – mit Ausnahme großer Koalitionen – sowie die Koalitionen Grüne/SPD und Linke/SPD/Grüne. Rechte Regierungen sind Alleinregierungen von CDU und CSU und Koalitionen aus CDU/CSU und FDP. Sämtliche anderen CDU-geführten Regierungen sind Regierungen der Mitte, ebenso wie die Koalitionen SPD/CDU und Grüne/CDU. In einer alternativen Schätzung nutzen wir Dummy-Variablen für linke Regierungen, Regierungen der Mitte und rechte Regierungen, da der Index eine lineare Beziehung zwischen den Regierungsideologien annimmt. Wir erwarten, dass linke Regierungen die Ungleichheit reduzieren. Der Effekt der Regierungsideologie auf das Wachstum der Bezüge ist hingegen unklar. Linke Regierungen präferieren zwar einen größeren Staatssektor, was für eine stärkere Erhöhung der Bezüge spräche. Einige Beamte, wie beispielsweise Richter, gehören jedoch nicht zur Kernklientel linker Regierungen, so dass hier keine starken Erhöhungen der Bezüge zu erwarten wären.

Abbildung 1 zeigt die Mittelwerte unserer abhängigen Variablen separat für linke Regierungen, Regierungen der Mitte und rechte Regierungen. Die oberen beiden Diagramme zeigen, dass in Legislaturperioden mit rechten Regierungen die diagonale und die vertikale Ungleichheit um etwa 1,6% pro Jahr gesunken ist. Unter linken Regierungen und Regierungen der Mitte hingegen sank die diagonale und vertikale Ungleichheit nur um etwa ein ½% pro Jahr. Die horizontale Ungleichheit, die misst, wie sehr Erfahrung belohnt wird, und der Gini-Koeffizient zeigen lediglich Werte von unter 1% für alle Regierungstypen. Das Diagramm für das Verhältnis aus vertikaler und horizontaler Un-

Abb. 1

Ungleichheit in der Beamtenbesoldung

Regierungsideologie scheint keine Rolle zu spielen



Angaben in %.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gleichheit ähnelt den Diagrammen für diagonale und vertikale Ungleichheit. Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Bezüge unterscheiden sich mit etwa 2,5 bis 3% kaum zwischen linken Regierungen, Regierungen der Mitte und rechten Regierungen.

In unseren Regressionen kontrollieren wir für weitere Aspekte, die möglicherweise die Besoldung beeinflussen. Es ist denkbar, dass Regierungen die Bezüge stärker erhöhen, wenn sie eine große Mehrheit im Landtag besitzen. Daher kontrollieren wir für den Anteil der Regierungsparteien an allen Sitzen im Landtag. Wir kontrollieren zudem für den Einfluss weiterer Variablen, die jeweils mit einem Lag von einem Jahr in das Regressionsmodell aufgenommen werden: das Durchschnittsalter der Bevölkerung, den Anstieg der Löhne und Gehälter aller Erwerbstätigen, den Anstieg des Gini-Koeffizienten aller Erwerbstätigen, den Anstieg der Landesverschuldung als Anteil am BIP und den Anstieg der Anzahl der Beamten relativ zur Bevölkerung. Zudem nehmen wir die abhängige Variable gemessen auf Bundesebene mit ins Modell. Ist also beispielsweise der Anstieg des Gini-Koeffizienten der Landesbeamtenbesoldung die abhängige Variable unseres Modells, so kontrollieren wir für den Anstieg des Gini-Koeffizienten unter den Bundesbeamten. Unser Modell beinhaltet auch fixe Länder- und Zeiteffekte. Wir schätzen Fixed-Effects-Modelle mit robusten Standardfehlern.

Regressionsergebnisse

Die Regressionsergebnisse für unser Basismodell mit fixen Länder-, aber ohne fixe Zeiteffekte zeigen für die meisten abhängigen Variablen nicht, dass die Regierungsideologie einen signifikanten Effekt hat. Lediglich für die Wachstumsrate des Verhältnisses aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit zeigt sich ein Effekt, wonach rechte Regierungen eher vertikale Ungleichheit senken und horizontale Ungleichheit erhöhen.

Einige Kontrollvariablen zeigen einen Effekt auf die Ungleichheit der Beamtenbesoldung und sind statistisch signifikant. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung ist beispielsweise negativ korreliert mit dem Anstieg der horizontalen Ungleichheit, wonach Erfahrung in einer alternden Gesellschaft weniger stark vergütet wird – womöglich, weil Erfahrung weniger knapp wird. Anstiege in der horizontalen Ungleichheit von Beamtenbezügen auf Bundesebene sind positiv korreliert mit Anstiegen der horizontalen Ungleichheit auf Landesebene. Auch das durchschnittliche Wachstum der Bezüge auf Bundesebene ist positiv korreliert mit dem durchschnittlichen Wachstum der Bezüge auf Landesebene.

Wenn wir fixe Zeiteffekte hinzufügen, verschwindet der einzige signifikante Ideologieeffekt in unserem Basismodell. Nun zeigt sich jedoch, dass das Wachstum der horizontalen Ungleichheit unter linkeren Regierungen sank. Dieser Effekt verschwindet jedoch wieder, sobald wir bei der Berechnung der horizontalen Ungleichheit nach der Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen gewichten. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht, wenn wir Dummy-Variablen für linke Regierungen und Regierungen der Mitte einführen (Referenzkategorie: rechte Regierungen), um nicht-lineare Effekte zwischen den Regierungstypen zu ermöglichen.

Wir haben unsere Ergebnisse einigen Robustheitstests unterzogen. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht, wenn wir nur die alten Bundesländer betrachten. Eine Betrachtung ausschließlich der neuen Bundesländer ist aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen nicht möglich. Ferner haben wir die Regressionen separat für die Besoldungsordnungen durchgeführt. In der Besoldungsordnung A zeigt sich ein höherer Anstieg der gewichteten horizontalen Ungleichheit unter linken Regierungen. Die Besoldung von Professoren, Richtern und Staatsanwälten steigt schneller unter linken Regierungen. Für die anderen

abhängigen Variablen und Besoldungsordnungen zeigen sich keine signifikanten Ideologieeffekte.

BEZÜGE DER KABINETTSMITGLIEDER

Warum senken linke Regierungen die Ungleichheit bei den Landesbeamten nicht stärker als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte? Es ist denkbar, dass die Kabinettsmitglieder Eigeninteressen verfolgen, da sie selbst Beamte sind. Kabinettsmitglieder werden nach B10 oder B11 besoldet und erhalten zudem eine prozentuale Prämie. Diese Prämien werden vom Landtag beschlossen. Es zeigen sich einige Unterschiede bei den Prämien zwischen den Ländern. Im Jahr 2017 gab es beispielsweise keine Prämie in Bremen, wohingegen sie in Nordrhein-Westfalen 33% für den Ministerpräsidenten betrug. Innerhalb der Länder zeigt sich jedoch kaum Variation. Nur in wenigen Fällen haben Landesregierungen die prozentualen Prämien für den Ministerpräsidenten oder die Minister zwischen 2007 und 2017 angepasst. Diese Case-Study-Evidenz legt daher nicht nahe, dass Regierungsideologie die Bezüge von Kabinettsmitgliedern beeinflusst.

Wir haben unser Modell auch ohne die Besoldungsgruppen B10 und B11 geschätzt sowie auch ohne die gesamte Besoldungsordnung B. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht.

FAZIT: LINKE REGIERUNGEN REDUZIEREN DIE UNGLEICHHEIT NICHT STÄRKER

Linke Regierungen bevorzugen typischerweise einen ausgedehnten Staatssektor und Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen. Studien haben gezeigt, dass Umverteilung tatsächlich mit Regierungsideologie korreliert. Diese Studien haben jedoch keine Paneldaten zur Einkommensungleichheit innerhalb von Ländern untersucht.

Wir haben verschiedene Ungleichheitsmaße für die Besoldung von Landesbeamten berechnet. Unsere Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduziert haben als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte. Landesbeamte leiden gewiss nicht an Armut. Umverteilungspolitiken linker Regierungen sind deshalb womöglich nicht auf Beamte zugeschnitten. Dennoch gilt, dass sich die Besoldung von einzelnen Beamten enorm unterscheidet, so dass linke Regierungen die Möglichkeit hatten, die Ungleichheit durch entsprechende Maßnahmen zu reduzieren.

Potenziell heikel ist, dass Kabinettsmitglieder selbst Beamte sind und de facto ihre eigenen Bezüge festlegen. Es zeigt sich jedoch nicht, dass linke Regierungen ihre Bezüge stärker reduziert haben als rechte Regierungen.

LITERATUR

Dorn, F. und C. Schinke (2018), »Top income shares in OECD countries: The role of government ideology and globalization«, *World Economy* 41, 2491–2527.

Kauder, B., M. Krause und N. Potrafke (2020), »Do left-wing governments decrease wage inequality among civil servants? Empirical evidence from the German states«, *Public Finance Review,* im Erscheinen.

Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CESifo Economic Studies* 29, 628–649.

Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt brakes in the German states: Governments' rhetoric and actions«, *German Economic Review* 17, 253–275.

Scheve, K. und D. Stavasage (2009), »Institutions, partisanship, and inequality in the long run«, *World Politics* 61, 215–253.

Stefan Lautenbacher, Stefan Sauer und *Klaus Wohlrabe*

Wie schwer fällt es Manager*innen, den Verlauf zukünftiger Geschäfte vorherzusagen? Das neue Maß der ifo Geschäftsunsicherheit

IN KÜRZE

Seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurden zur Messung von Unsicherheit viele Proxy-Maße entwickelt. Entscheidend für die Auswirkung von Unsicherheit auf wirtschaftliche Entscheidungen und die Konjunktur ist jedoch in den meisten Fällen die tatsächlich wahrgenommene Unsicherheit von Marktteilnehmern. Dieser Artikel stellt das neue Maß der ifo Geschäftsunsicherheit vor, das misst, wie schwer es Manager*innen fällt, den Verlauf der zukünftigen Geschäftsentwicklung ihres Unternehmens vorherzusagen. Erste Ergebnisse zeigen, dass die Unsicherheit unter den Unternehmen zu Beginn der Coronakrise deutlich angestiegen ist. Seitdem ist sie etwas gesunken, aber sie verbleibt auf erhöhtem Niveau. Neben einer Betrachtung nach Wirtschaftssektoren wird das neue Maß mit einem weiteren Unsicherheitsindikator verglichen und dem ifo Geschäftsklimaindex gegenübergestellt. Das neue Unsicherheitsmaß liefert einen Beitrag zur Einschätzung aktueller konjunktureller Entwicklungen und wird ab sofort regelmäßig in den Pressemitteilungen zum ifo Geschäftsklimaindex dokumentiert.

Wirtschaftliche Unsicherheit ist ein viel diskutiertes Thema in der Politik, der Wirtschaft und der Konjunkturforschung. Insbesondere während der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde ihr zugeschrieben, die Krise mit eingeleitet und verschlimmert zu haben. Im vergangenen Jahrzehnt wurde die Unsicherheit zudem oft zitiert, um eine gedämpfte konjunkturelle Dynamik zu erklären, z.B. während der Staatsschuldenkrise im Euroraum, der Brexit-Verhandlungen und des Handelskriegs zwischen den USA und China. Unsicherheit kann dabei über unterschiedliche Kanäle auf die Wirtschaft wirken. Zum einen kann sie Risikoprämien auf Finanzmärkten und damit die Finanzierungskosten erhöhen. Zum anderen kann höhere Unsicherheit Haushalte und Unternehmen zu größerer Vorsicht anregen und Entscheidungen verschieben lassen, die nicht leicht revidiert werden können. Wenn sich Haushalte mit dem Kauf von langlebigen Konsumgütern, wie Kraftfahrzeugen und Möbeln, zurückhalten und Unternehmen Investitionen und Neueinstellungen aufschieben, kann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geschwächt werden.

Da Unsicherheit keine beobachtbare Größe ist, wurden in der Vergangenheit für die Gesamtwirtschaft verschiedene Proxy-Maße entwickelt. Diese umfassen beispielsweise die Volatilität an Aktienmärkten, die Dispersion von Unternehmenserwartungen sowie Indizes, die die Anzahl von Textstellen in Zeitungsartikeln mit dem Begriff »Unsicherheit« und wirtschaftlichen Schlagwörtern widerspiegeln (Bloom 2009; Bachmann et al. 2013; Baker et al. 2016). Diese Maße weisen jedoch statistisch zum Teil große Unterschiede auf (Kozeniauskas et al. 2018). Außerdem ist unklar, wie gut sie mit der *tatsächlich wahrgenommenen* Unsicherheit von Entscheidungsträger*innen in der Wirtschaft übereinstimmen. Deren Unsicherheit ist entscheidend, da sie das Konsum- und Investitionsverhalten beeinflussen kann. Daher wurden in den letzten Jahren – ähnlich wie bei der Messung von Erwartungen – verstärkt Befragungen eingesetzt, um die subjektive Unsicherheit von Haushalten und Unternehmen zu messen.

So ermittelt das ifo Institut in seinen monatlichen Unternehmensbefragungen seit April 2019 die Unsicherheit von Manager*innen und Unternehmer*innen mit Hilfe der folgenden Frage[1]:

Die Entwicklung unserer Geschäftslage vorherzusagen, fällt uns derzeit

☐ leicht ☐ eher leicht ☐ eher schwer ☐ schwer

Ein Vorteil dieser Fragestellung ist, dass sie die Unsicherheit indirekt abfragt. Die Wörter »Unsicherheit« oder »unsicher« kommen darin nicht vor. Deren Verwendung kann problematisch sein, wenn diese Begriffe für Befragungsteilnehmer*innen mit negativen Assoziationen verbunden werden. Eine mögliche Beeinflussung der Antworten wird so vermieden.

[1] Diese Formulierung geht auf eine Initiative der Europäischen Kommission zurück, die bestimmte Bereiche in den Unternehmensumfragen europaweit harmonisiert hat (Sauer und Wohlrabe 2020).

Abbildung 1 zeigt die Anteile der vier Antwortkategorien an den Antworten aller teilnehmenden Unternehmen im Zeitverlauf seit Einführung der Frage. Dabei ist deutlich zu erkennen, dass ein Großteil der Antworten in der Regel auf die beiden mittleren Kategorien »eher leicht« und »eher schwer« entfällt. Der größte Anteil an »leicht«-Antworten wurde bisher im April 2019 mit lediglich 5,9% verzeichnet. Der Anteil der Befragungsteilnehmer*innen, der sich mit der Vorhersage der zukünftigen Geschäfte schwer tut, schwankte zunächst um die 10%-Marke. Im März und April 2020 kam es mit Beginn der Coronakrise jedoch zu einem sprunghaften Anstieg der »schwer«-Antworten auf über 40%. Anschließend ging dieser Anteil zwar wieder spürbar zurück, liegt jedoch weiterhin wesentlich höher als vor der Pandemie.

Die Berechnung dieser Anteile für die Gesamtwirtschaft Deutschlands erfolgt analog zur Methodik aller anderen Konjunkturindikatoren aus den ifo Konjunkturumfragen, wie etwa dem ifo Geschäftsklimaindex Deutschland. Dabei bekommen die Firmenantworten zunächst ein Gewicht, das sich an der Unternehmensgröße orientiert, und werden damit auf die Ebene der Wirtschaftsbereiche hochgerechnet. Anschließend werden die verschiedenen Wirtschaftsbereiche anhand ihrer Bruttowertschöpfungsanteile zur Gesamtwirtschaft aggregiert. Die Methodik ist detailliert in Sauer und Wohlrabe (2020) beschrieben.

Aus den aggregierten Anteilen wird das Maß der ifo Geschäftsunsicherheit für die deutsche Wirtschaft berechnet. Dazu wird folgende Formel verwendet, die den Unsicherheitsgrad der verschiedenen Kategorien widerspiegeln soll:

Unsicherheit = 0 * Anteil (leicht) + 1/3 * Anteil (eher leicht) + 2/3 * Anteil (eher schwer) + 1 * Anteil (schwer)

Der Wertebereich des Indikators liegt damit zwischen 0 und 100, wobei 100 die höchste Unsicherheit widerspiegeln würde, wenn alle Unternehmen die Frage mit »schwer« beantworten. Ein Wert von 0 würde entsprechend bedeuten, dass die Unternehmen ohne Probleme in der Lage sind, ihren weiteren Geschäftsverlauf vorherzusagen.

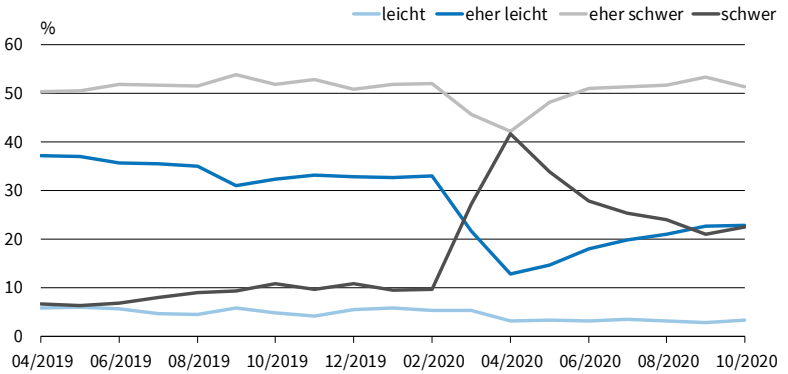
Der aktuelle Wert der ifo Geschäftsunsicherheit vom Oktober 2020 liegt beispielsweise bei 64,3. Dieser setzt sich wie folgt aus den prozentualen Anteilen der vier Kategorien zusammen:

Unsicherheit = 64,3 = 0 * 3,3 + 1/3 * 22,9 + 2/3 * 51,3 + 1 * 22,5

Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Unsicherheit in der deutschen Wirtschaft seit April 2019. Der Indikator lag seitdem durchgehend über dem Wert von 50, der die Mitte der Unsicherheitsskala markiert. Dies in Verbindung mit Abbildung 1 zeigt auch, dass es bisher ein gewisses Basisniveau an Unsicherheit mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf unter den Unternehmen gibt. So fiel es Manager*innen auch vor der Coronakrise, also in wirtschaftlich vergleichsweise ruhigen Zeiten, schon nicht leicht, den zukünftigen Verlauf ihrer Geschäfte abzuschätzen.

Abb. 1

Anteile der vier Unsicherheitskategorien an allen Antworten



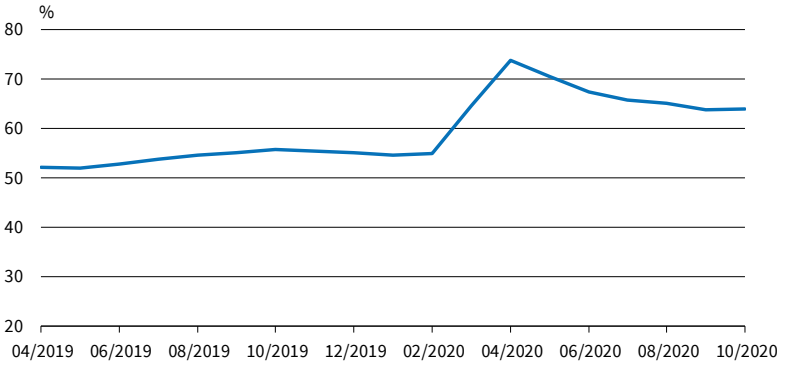
Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

Bereits im Jahr 2019, als sich die deutsche Wirtschaft in einem konjunkturellen Abschwung befand, war ein moderater Anstieg auf einen Wert von etwa 55 zu verzeichnen. Im März und April machte sich auch hier die Coronakrise mit ihren vielen Unwägbarkeiten in einem deutlichen Anstieg und einem Höchststand von 73,8 im April bemerkbar. Trotz des Rückgangs im weiteren Jahresverlauf befindet sich der Indikator derzeit weiterhin auf einem merklich höheren Niveau als vor Ausbruch der Pandemie. Angesichts der hohen Neuinfektionszahlen, der Verschärfung der Eindämmungsmaßnahmen und der Unklarheit über die staatlichen Maßnahmen in den nächsten Monaten dürfte auch die Unsicherheit bei den Unternehmen wieder ansteigen. In den Oktoberergebnissen des Unsicherheitsindikators hat sich dies allerdings noch nicht sichtbar niedergeschlagen. Dabei gingen etwa zwei Drittel der Antworten bereits bis zum 8. Oktober ein.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die vier Wirtschaftssektoren Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel und Dienstleister betrachtet werden (vgl. Abb. 3). Auch hier kam es im März und April zu

Abb. 2

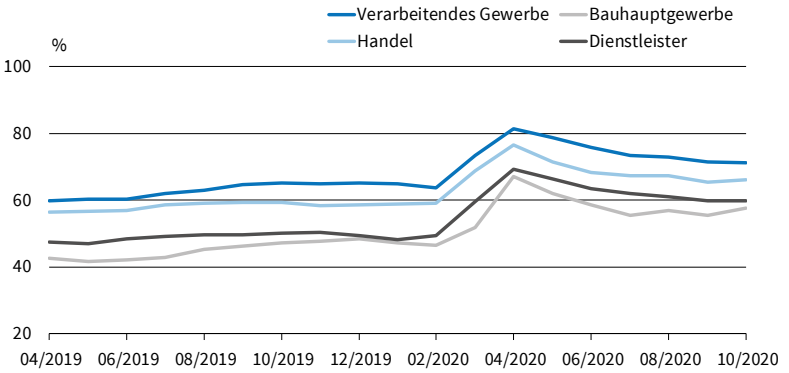
ifo Geschäftsunsicherheit in der Gesamtwirtschaft



Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

Abb. 3

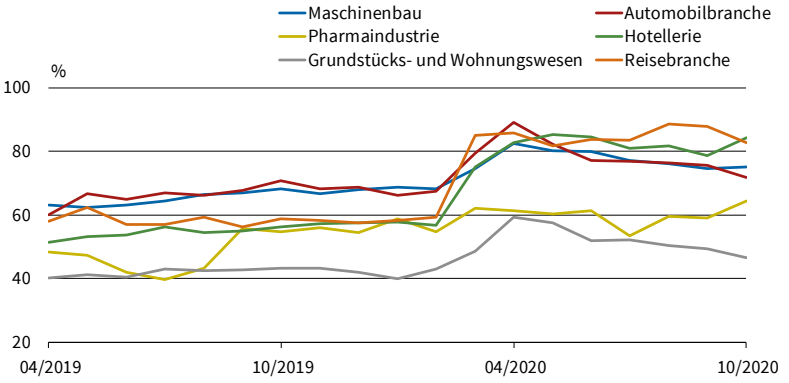
ifo Geschäftsunsicherheit nach Sektoren



Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

Abb. 4

ifo Geschäftsunsicherheit nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

einem deutlichen Ausschlag nach oben, gefolgt von einer nicht ganz so stark ausgeprägten Abschwächung der Unsicherheit. Die Entwicklung zeigt eine deutliche Parallelität zwischen den Sektoren. Allerdings sind merkliche Niveauunterschiede erkennbar. So deutet der Indikator des Verarbeitenden Gewerbes darauf hin, dass die Firmen hier durchgehend größere Schwierigkeiten haben, den zukünftigen Geschäftsverlauf vorherzusagen. Verantwortlich dafür dürften vor allem die höhere Abhängigkeit des Verarbeitenden Gewerbes von Exporten und der gesamtwirtschaftlichen Konjunkturentwicklung sein. Dazu kommt die sektorspezifische Rezession seit Mitte 2018. Im Bauhauptgewerbe und dem Dienstleistungssektor lagen die Indikatoren dagegen bis zum Ausbruch der Coronakrise unter dem Wert von 50. Die Entwicklung zukünftiger Geschäfte war also für Unternehmen in diesen Bereichen deutlich leichter vorherzusagen.

Auf der Ebene von Wirtschaftszweigen lassen sich auch einige Unterschiede im Verlauf der Unsicherheit erkennen. Abbildung 4 veranschaulicht dies am Beispiel ausgewählter Branchen. Vor allem bei den am stärksten von der Coronakrise betroffenen Bereichen, wie dem Beherbergungsgewerbe und der Reisebranche, stieg die Unsicherheit am kräftigsten an. In der Hotellerie ist im Oktober bereits wieder ein Anstieg der Unsicherheit zu erkennen. Der Maschinenbau sowie die Automobilhersteller und -zulieferer zählen zu den am stärksten krisengeschüttelten Industriezweigen im Verarbeitenden Gewerbe. In beiden Branchen ist die Unsicherheit seit einigen Monaten jedoch wieder gesunken. Die Pharmaindustrie ist eine der wenigen Branchen, in denen im März und April kaum ein Anstieg der Unsicherheit zu verzeichnen war. Am aktuellen Rand ist jedoch eine leichte Tendenz nach oben zu erkennen. Das Grundstücks- und Wohnungswesen zählt zu den Wirtschaftsbereichen, die am wenigsten von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen abhängig sind. Dementsprechend liegt das Niveau der Unsicherheit hier durchweg niedriger als in den anderen dargestellten Branchen.

Neben dieser Messung der Unsicherheit als Schwierigkeit, den weiteren Verlauf der Geschäfte vorherzusagen, wird die Unsicherheit der online teilnehmenden Unternehmen seit Juli 2017 zudem mit Hilfe einer direkten Frage im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen erhoben.

Dabei können die Befragten, wie in Abbildung 5 dargestellt, ihre subjektive Unsicherheit auf einer annähernd kontinuierlichen Skala angeben, deren Enden mit »gering« und »hoch« beschriftet sind. Der Skala sind Werte zwischen 0 und 100 hinterlegt, wobei höhere Werte einer größeren Unsicherheit entsprechen. Der gewichtete Durchschnitt der Antworten auf diese direkte Frage ergibt einen zweiten Unsicherheitsindikator.

Abbildung 6 zeigt, dass die Verläufe der beiden Unsicherheitsindikatoren nahezu identisch sind. Dies weist darauf hin, dass die beiden zugrunde liegenden Fragen der Indikatoren die gleiche Wahrnehmung messen. Manager*innen scheinen überdies ein gutes Verständnis des Begriffs der Unsicherheit zu haben. Empfinden es Unternehmenslenker*innen als schwieriger, ihre zukünftige Geschäftslage vorherzusehen, so stufen sie im Durchschnitt auch selbst ihre Unsicherheit als höher ein. Lautenbacher (2020) diskutiert diese Unsicherheitsmaße im Detail

Abb. 5

Direkte Unsicherheitsfrage im Online-Teil der Umfrage

Die Unsicherheit hinsichtlich unserer Geschäftsentwicklung
in den nächsten 6 Monaten schätzen wir wie folgt ein:

gering durchschnittlich groß

Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

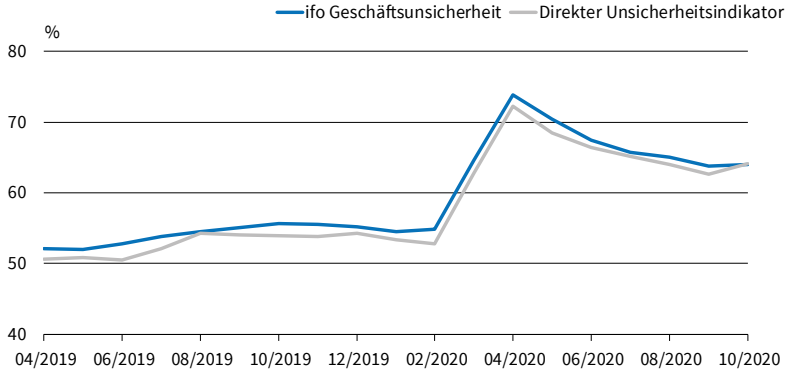
und vergleicht sie zudem mit den ifo Geschäftserwartungen und der ifo Geschäftslage. Dabei zeigt sich: Je pessimistischer Manager*innen auf ihre zukünftige Geschäftsentwicklung blicken und je negativer sie ihre derzeitige Geschäftslage einschätzen, desto unsicherer sind sie sich bezüglich ihres zukünftigen Geschäftsverlaufs. Außerdem gibt es zwei Sonderfälle: Auch in einer als »gut« bewerteten Geschäftslage kann die Unsicherheit hoch sein, wenn eine Verschlechterung der Lage erwartet wird. Zudem bleiben Unternehmenslenker*innen in einer als »schlecht« bewerteten Geschäftslage auch dann unsicher, wenn sie eine Verbesserung der Lage erwarten.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen. ist es nicht verwunderlich, dass das neue Maß der ifo Geschäftsunsicherheit auch stark negativ mit dem ifo Geschäftsklimaindex korreliert ist (vgl. Abb. 7). Der Index setzt sich schließlich aus der Beurteilung der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen zusammen. Eine Verschlechterung des Geschäftsklimas geht somit typischerweise mit einem Anstieg der wahrgenommenen Unsicherheit einher. Klettert der Geschäftsklimaindex nach oben, fällt es Manger*innen tendenziell leichter, die Entwicklung ihrer Geschäftslage vorherzusagen.

Der vorliegende Artikel beschreibt das neue Maß der ifo Geschäftsunsicherheit, das die tatsächlich wahrgenommene Unsicherheit von Manager*innen hinsichtlich der Geschäftsentwicklung ihres Unternehmens widerspiegelt. Es ist einfach zu verstehen und kann als weiteres Instrument für die Konjunkturanalyse eingesetzt werden. Der Gleichlauf mit einem weiteren Unsicherheitsmaß auf Basis der Online-Befragungsteilnehmer*innen trägt zur Validierung des neuen Maßes bei. Im Zeitraum seit April 2019 ist die ifo Geschäftsunsicherheit überdies stark negativ mit dem ifo Geschäftsklimaindex korreliert. Mit einer längeren Zeitreihe können weitergehende Analysen folgen. Das neue Unsicherheitsmaß wird von nun an regelmäßig vom ifo Institut im Rahmen der Pressemitteilungen zum ifo Geschäftsklimaindex veröffentlicht.

Abb. 6

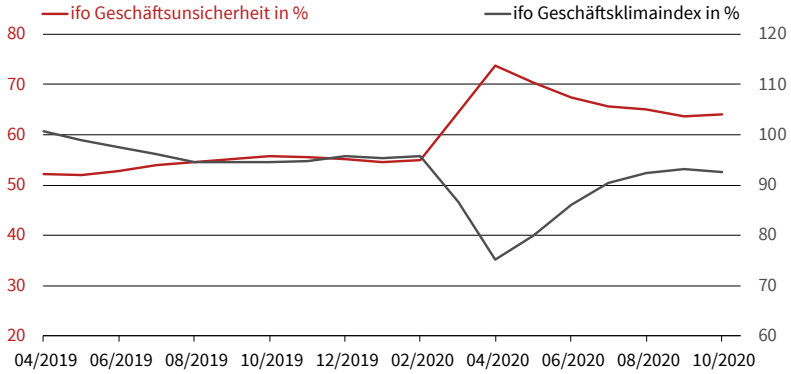
Vergleich der beiden Unsicherheitsmaße für die Gesamtwirtschaft



Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

Abb. 7

Vergleich der ifo Geschäftsunsicherheit mit dem ifo Geschäftsklimaindex



Quelle: ifo Konjunkturumfrage. © ifo Institut

LITERATUR

Bachmann, R., S. Elstner und E. R. Sims (2013), »Uncertainty and Economic Activity: Evidence from Business Survey Data«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 5(2), 217–249.

Baker, S. R., N. Bloom und S. J. Davis (2016), »Measuring Economic Policy Uncertainty«, *The Quarterly Journal of Economics* 131(4), 1593–1636.

Bloom, N. (2009), »The Impact of Uncertainty Shocks«, *Econometrica* 77(3), 623–685.

Kozeniauskas, N., A. Orlik und L. Veldkamp (2018), »What are Uncertainty Shocks?«, *Journal of Monetary Economics* 100, 1–15.

Lautenbacher, S. (2020), »Subjective Uncertainty, Expectations, and Firm Behavior«, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 103516.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (2020, Hrsg.), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, ifo Institut, München.

Marcell Göttert

Coronakrise belastet Steuereinnahmen weniger als erwartet

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2020

IN KÜRZE

Die Steuerschätzung im November ergab eine Aufwärtsrevisionen der Steueraufkommensprognose, da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung optimistischer eingeschätzt wurde und das Steueraufkommen in den vergangenen Monaten überraschend hoch war.

Im November 2020 hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« seine Steueraufkommensprognose um fast 16 Mrd. Euro angehoben. Dies ist in erster Linie auf die gute Entwicklung des Steueraufkommens der vergangenen Monate, aber auch auf die etwas optimistischere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch die Bundesregierung zurückzuführen. Mit einer Anhebung um 10,6 Mrd. Euro entfällt der Großteil der Korrektur auf das laufende Jahr. Das Aufkommen der Folgejahre wurde um 3,4 Mrd. Euro (2021), 5,4 Mrd. Euro (2022) bzw. 0,6 Mrd. Euro (2023) nach oben und 4,2 Mrd. Euro (2024) nach unten revidiert (vgl. Tab. 1).

GRUNDLAGEN UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Grundlagen der Steuerschätzung sind sowohl das geltende Recht und bereits beschlossene Rechtsänderungen als auch die aktuelle Konjunkturprognose der Bundesregierung.[1] Gegenüber der vorherigen Prognose hat die Bundesregierung erneut eine optimistischere Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung im Prognosezeitraum. So wird im laufenden Jahr nur noch von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,8% ausgegangen (vgl. Tab. 2). Zwar wurde die Prognose für das kommende Jahr nicht angepasst. Jedoch wurde sie für das Jahr 2022 um 1,3 Prozentpunkte angehoben. Im Gegensatz dazu wurde die Wachstumsprognose in der hinteren Hälfte des Schätzzeitraumes (2023 und 2024) um 0,4 Prozentpunkte nach unten revidiert.

Die Prognose liegt nahe an anderen jüngst veröffentlichten Konjunkturprognosen. So geht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seiner jüngsten Prognose, die ebenfalls bereits den zweiten Lockdown beinhaltet, von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,6% im laufenden Jahr aus. Im kommenden Jahr erwartet der SVR dann mit 5,4% ein Wachstum unterhalb der prognostizierten 6,0% der Bundesregierung. Die weitere von der Bundesregierung prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung ist ähnlich der Herbstprognose der Gemeinschaftsdiagnose. Lediglich im Jahr 2023 erwartet die Bundesregierung mit einem Wachstum von 2,6% eine um 0,4 Prozentpunkte schwächere Entwicklung als die Gemeinschaftsdiagnose mit 3,0%. Letztere unterstellt damit einen graduelleren Rückgang des Wachstums im mittelfristigen Prognoseverlauf als die Bundesregierung. Die Differenz von 0,1 Prozentpunkten zwischen Bundesregierung und Gemeinschaftsdiagnose für die Wachstumsprognose des Jahres 2025 ist nur ein geringfügiger und kein qualitativer Unterschied.

[1] Eine Auflistung der gegenüber der letzten Schätzung neu hinzugekommenen Rechtsänderungen findet sich in BMF (2020b, Anlage 2).

Tab. 1

Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro[a]

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sep. 2020	799,3	717,7	772,9	810,5	846,7	883,2
Nov. 2020	799,3	728,3	776,2	816,0	847,3	879,0
Abweichungen insgesamt	0,0	10,6	3,4	5,4	0,6	– 4,2
Rechtsänderungen		0,0	– 0,5	– 0,6	– 0,6	– 0,6
Schätzabweichung[b]	0,0	10,6	3,9	6,0	1,1	– 3,6

[a] Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. [b] Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen.

Quelle: BMF (2020a; 2020b).

Tab. 2

Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen[a]
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Sep. 2020	2,8	– 4,0	6,0	3,0	3,0	3,0
Okt. 2020	2,8	– 3,8	6,0	4,3	2,6	2,6
Differenz	0,0	0,1	0,0	1,3	– 0,4	– 0,4
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose (Okt. 2020) und des Sachverständigenrats (Nov. 2020)						
Okt. 2020	2,8	– 3,5	6,0	4,3	3,0	2,7
Nov. 2020	2,8	– 3,6	5,4			
Differenz	0,0	– 0,1	– 0,6			
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Sep. 2020	3,0	– 10,2	7,7	4,9	4,5	4,3
Sep. 2020	3,0	– 8,9	6,6	5,1	3,8	3,7
Differenz	0,0	1,3	– 1,1	0,2	– 0,6	– 0,6

[a] Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: BMF (2020a; 2020b); BMF und BMWi (2020a; 2020b); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020); Sachverständigenrat (2020); Berechnungen des ifo Instituts.

Die Revisionen des Wachstums des Steueraufkommens des laufenden und des kommenden Jahres sind der guten Kassenlage geschuldet und folgen daher nicht den Revisionen der Konjunkturprognosen der Bundesregierung. Demgegenüber sind die Aufwärtsrevision des Jahres 2022 und die Abwärtsrevisionen des Wachstums des Steueraufkommens der Jahre 2023 und 2024 in erster Linie auf die Revisionen der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Grundlage zurückzuführen. Im gesamten Prognosezeitraum haben die Rechtsänderungen gegenüber der Interimsprognose vom September nahezu keine Rolle gespielt.

PROGNOSEREVISION UND AUFKOMMENSENTWICKLUNG

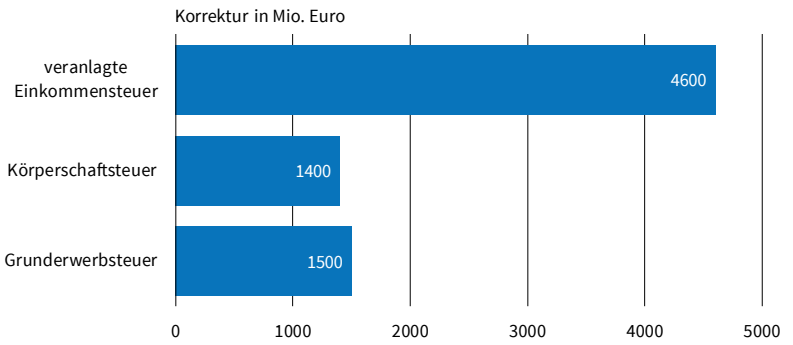
Der Löwenanteil der Aufwärtskorrektur für das laufende Jahr entfällt auf drei Steuern: die veranlagte Einkommensteuer (4,6 Mrd. Euro), die Grunderwerbsteuer (1,5 Mrd. Euro) und die Körperschaftsteuer (1,4 Mrd. Euro) (vgl. Abb. 1). Alle drei wurden insbesondere wegen der guten Aufkommensentwicklung der vergangenen Monate nach oben revidiert.

Das geschätzte Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaft des Jahres 2021 ist vor allen Dingen aufgrund des Basiseffektes des Jahres 2020 um 2,2 Mrd. bzw. 1,7 Mrd. Euro nach oben korrigiert worden (vgl. Abb. 2). Des Weiteren wird die Situation am Arbeitsmarkt etwas pessimistischer eingeschätzt als noch im September, weshalb von einem um rund 1,3 Mrd. Euro niedrigem Lohnsteueraufkommen ausgegangen wird.

Für das Jahr 2022 wurden die Steuern vom Umsatz um 2,2 Mrd. Euro nach oben angepasst (vgl. Abb.3). Ursächlich dafür ist die Anpassung ihrer Steuergrundlage. So wurden sowohl der private Konsum als auch die Investitionen des Jahres 2022 gegenüber der Septemberprognose deutlich nach oben korrigiert. Das Körperschaftsteueraufkommen wurde nicht nur aufgrund des Basiseffektes aus der Korrektur des Aufkommens des laufenden Jahres angepasst. Auch ihre Grundlage, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, wurde etwas nach oben

Abb. 1

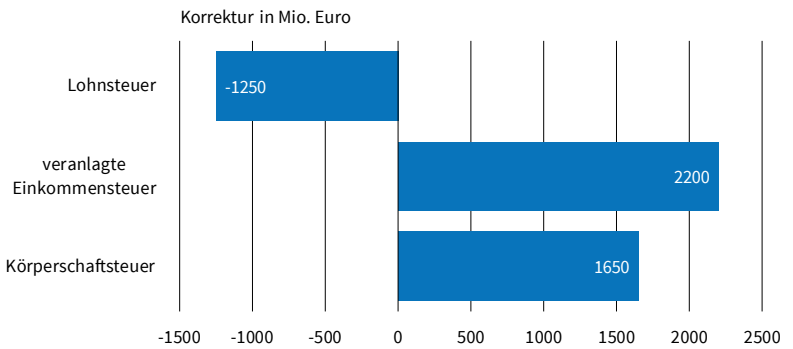
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2020 im Vergleich zur Schätzung vom September 2020



Quelle: BMF (2020a; 2020b). © ifo Institut

Abb. 2

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2021 im Vergleich zur Schätzung vom September 2020



Quelle: BMF (2020a; 2020b). © ifo Institut

revidiert, so dass von einem fast 2,1 Mrd. Euro höheren Aufkommen ausgegangen wird als noch im September. Auch für das Jahr 2022 führt der Basiseffekt des laufenden Jahres zu einer Aufwärtskorrektur der veranlagten Einkommensteuer um 750 Mio. Euro. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag wurden ebenfalls um 650 Mio. Euro nach oben korrigiert, da die Unternehmens- und Vermögenseinkommen 2022 optimistischer eingeschätzt werden als noch im September.

FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Die Steuerquote wird im laufenden Jahr voraussichtlich nicht so deutlich zurückgehen wie noch im September erwartet wurde (vgl. Abb. 4). Zwar wird die

Tab. 3

Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2020[a]

Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert		Prognose November 2020					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gemeinsch. Steuern	**566 941,6**	**587 272,0**	**532 650**	**578 900**	**614 600**	**642 300**	**669 250**	**694 700**
Lohnsteuer	208 230,9	219 660,1	208 350	220 800	233 550	246 550	260 100	274 150
veranl. Einkommensteuer	60 415,4	63 711,1	58 050	59 300	60 750	64 900	69 800	73 550
nicht veranl. St. v. Ertrag[b]	23 176,0	23 485,5	19 950	18 400	20 850	22 750	23 000	23 150
Abgeltungsteuer	6 893,4	5 146,4	6 450	6 350	6 350	6 450	6 600	6 650
Körperschaftsteuer	33 425,4	32 013,4	21 100	25 950	28 050	29 150	30 750	31 650
Steuern vom Umsatz	234 800,5	243 255,5	218 750	248 100	265 050	272 500	279 000	285 550
Bundessteuern	**108 586,3**	**109 548,5**	**104 792**	**99 503**	**100 116**	**101 169**	**102 212**	**103 195**
Energiesteuer	40 881,6	40 682,7	37 700	39 850	40 100	39 950	39 850	39 700
Tabaksteuer	14 339,0	14 256,8	14 360	14 190	14 110	14 030	13 950	13 870
Alkoholsteuer	2 132,7	2 117,8	2 050	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100
Alkopopsteuer	2,5	1,0	11	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	377,7	383,9	360	374	372	370	368	366
Zwischenerzeugnissteuer	17,5	19,4	20	20	20	20	20	20
Kaffeesteuer	1 036,6	1 060,3	1 050	1 070	1 060	1 060	1 060	1 060
Versicherungsteuer	13 778,8	14 135,9	14 520	14 890	15 260	15 640	16 030	16 430
Stromsteuer	6 858,0	6 688,8	6 550	6 880	6 740	6 740	6 740	6 740
Kraftfahrzeugsteuer	9 047,0	9 372,3	9 500	9 545	9 670	9 825	9 990	10 155
Luftverkehrsteuer	1 186,8	1 182,2	270	630	1 230	1 480	1 600	1 750
Kernbrennstoffsteuer	– 0,4	– 0,5	0	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	18 926,7	19 646,1	18 400	9 950	9 450	9 950	10 500	11 000
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,8	1,8	1	2	2	2	2	2
Ländersteuern	**23 912,5**	**25 849,6**	**27 250**	**27 243**	**27 950**	**28 697**	**29 444**	**30 191**
Vermögensteuer	– 0,1	– 0,1	0	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	6 813,1	6 986,9	8 500	7 900	8 150	8 450	8 750	9 050
Grunderwerbsteuer	14 083,0	15 788,6	15 700	16 100	16 500	16 900	17 300	17 700
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 894,0	1 974,8	2 000	2 115	2 155	2 195	2 235	2 275
Feuerschutzsteuer	467,1	482,0	510	522	535	548	561	574
Biersteuer	655,3	617,4	540	606	610	604	598	592
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Gemeindesteuern	**71 765,5**	**71 553,1**	**58 920**	**65 635**	**68 285**	**70 065**	**73 005**	**75 170**
Gewerbesteuer	55 852,4	55 419,5	43 000	49 350	51 850	53 500	56 300	58 350
Grundsteuer A	405,4	406,8	410	405	400	395	395	390
Grundsteuer B	13 797,3	14 032,4	14 160	14 255	14 350	14 445	14 540	14 635
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0						
Sonstige Gemeindesteuern	1 710,3	1 694,5	1 350	1 625	1 685	1 725	1 770	1 795
Zölle	**5 057,1**	**5 085,0**	**4 650**	**4 950**	**5 000**	**5 050**	**5 100**	**5 150**
Steuern insgesamt	**776 262,9**	**799 308,3**	**717 696**	**772 854**	**810 542**	**846 710**	**883 208**	**883 208**

[a] Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. [b] Ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge.

Quelle: BMF (2020b).

gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch im laufenden Jahr positiver eingeschätzt als noch im September. Jedoch ist die Aufwärtsrevisionen des Steueraufkommens des laufenden Jahres in erster Linie auf die überraschend gute Entwicklung der Steuereinnahmen der letzten Monate zurückzuführen. Damit wird die Steuerquote von ihrem Rekordstand des vergangenen Jahres von fast 23,2% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf knapp 22% sinken. Ohne die Steuerstundungen, Vollstreckungsaufschübe sowie Herabsetzungen und Rückerstattungen der Sondervorauszahlung der Umsatzsteuer würden wir im laufenden Jahr sogar nur einen Rückgang auf voraussichtlich 22,3% beobachten. In den kommenden Jahren wird die Steuerquote sich in Richtung ihres alten Niveaus bewegen, wenn auch mit einem langsameren Tempo als noch in der Septemberschätzung angenommen wurde. Am Ende des Prognosezeitraumes wird die Steuerquote wieder annähernd 23% betragen und damit nur noch 0,2 Prozentpunkte unter ihrem Allzeithoch von 2019 sein.

LITERATUR

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020a), *Ergebnisse der 158. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020b), *Ergebnisse der 159. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMWi und BMF (2020a), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Interimsprojektion der Bundesregierung vom 1. September 2020*, Berlin.

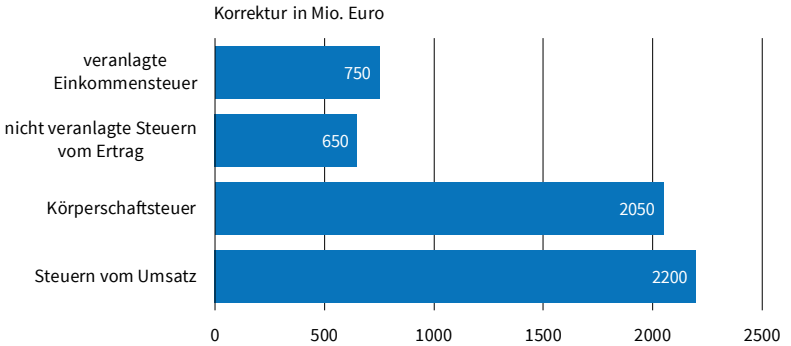
BMWi und BMF (2020b), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 30. Oktober 2020*, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), *»Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie« – Stand: Herbstgutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose vom 14. Oktober 2020*, Kiel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken – Jahresgutachten 2020/21*, Wiesbaden.

Abb. 3

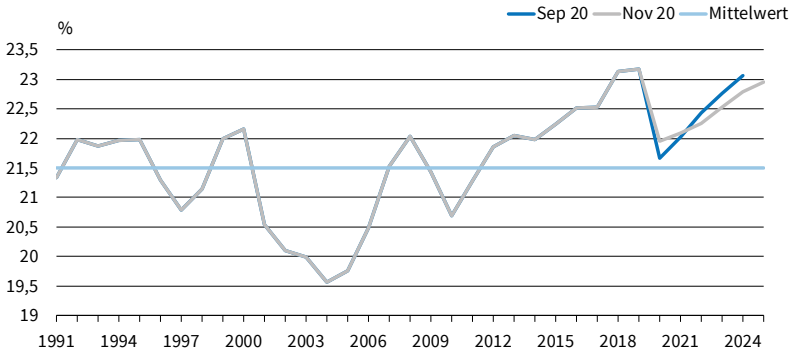
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2022 im Vergleich zur Schätzung vom September 2020



Quelle: BMF (2020a; 2020b). © ifo Institut

Abb. 4

Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt[a]



[a] Der Mittelwert bezieht sich auf die Jahre 1991–2019 zum Datenstand von November 2020.
Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF (2020a; 2020b); Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Hoda Aboushanab, Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Fabian Ruthardt und *Jannik Sielmann*

Ökonomenpanel: Hoffnungsträger Biden

IN KÜRZE

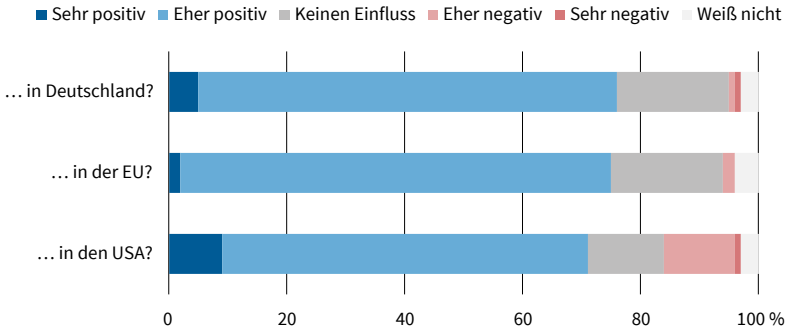
Volkswirt*innen an deutschen Universitäten erwarten vom neuen US-Präsidenten Joe Biden positive Wirkungen auf die Wirtschaft in Deutschland und der EU. Im aktuellen Ökonomenpanel gaben 71% der Teilnehmenden an, sie hielten Bidens Präsidentschaft für »eher positiv«, 5% sogar für »sehr positiv« für die deutsche Wirtschaft. 19% erklärten, die Wahl habe »keinen Einfluss«. Die Professor*innen hoffen zudem auf eine bessere internationale Zusammenarbeit unter US-Präsident Biden, nachdem der Multilateralismus unter der Trump-Administration sehr gelitten habe.

Am 3. November 2020 haben die US-Amerikanner*innen gewählt. In einem Wahlkrimi hat sich der Demokrat Joe Biden gegen den Republikaner Donald Trump durchgesetzt. Er wird ab dem kommenden Jahr als 46. Präsident die Regierungsgeschäfte der Vereinigten Staaten leiten. Welche Folgen hat die Wahl für Deutschlands Wirtschaft? Wie wird sich in Zukunft die internationale Zusammenarbeit unter dem designierten US-Präsidenten Biden entwickeln? Das 32. Ökonomenpanel beschäftigt sich mit der US-Wahl sowie der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Wahl vor allem für Deutschland, aber auch für die EU und die USA.

Abb. 1

Biden und die Wirtschaft

Welche Erwartungen haben Sie an die erste Amtszeit Bidens (2021–2024) hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung …



Quelle: Ökonomenpanel November 2020.

© ifo Institut

»PRESIDENTIAL GROWTH GAP«

Die Wirtschaftsleistung der Vereinigten Staaten ist unter demokratischen Präsidenten stärker als unter republikanischen Präsidenten. Die empirische Forschung ist sich allerdings unschlüssig über die Ursache dieses Phänomens. Blinder und Watson (2016) zeigen für 16 Präsidentschaften, von Truman 1949 bis Obama 2012, dass der »Presidential growth gap« rund 1,8 Prozentpunkte beträgt. Um das höhere Wachstum unter demokratischen Präsidenten zu erklären, schließen sie die Zusammensetzung des Kongresses und das Trendwachstum als Erklärung aus. Auch die Partisan-Theorien von Hibbs (1977), Chappell und Keech (1986) und Alesina (1987), wonach Demokraten eine expansivere Geld- und Fiskalpolitik betreiben als Republikaner, sind nicht für den Unterschied verantwortlich (für eine Übersicht, inwieweit Demokraten und Republikaner unterschiedliche Wirtschaftspolitik betreiben, siehe Potrafke 2018). Es sind vielmehr exogene Faktoren wie Ölschocks, Produktivitätsschocks, Verteidigungsausgaben für den Koreakrieg, außenwirtschaftliches Wachstum und Verbrauchererwartungen, die zusammen bis zu 70% des »Presidential growth gap« erklären können.

IN REZESSIONEN WERDEN DEMOKRATEN GEWÄHLT

Pastor und Veronesi (2020) präsentieren eine alternative Erklärung für die Wachstumslücke. Das Modell der Autoren verknüpft zeitvariante Risikoaversion mit Wählerpräferenzen und -erwartungen. Wenn die Risikoaversion aufgrund einer Rezension hoch ist, wird die Partei gewählt, die Umverteilung und soziale Sicherheit verspricht. In den USA sind das die Demokraten. Die durch Covid-19 verursachte Rezension zum Ende der ersten Amtszeit Trumps und der darauffolgenden Wahl von Joe Biden passen ins Bild, auch wenn die Präsidentschaftswahl 2020 im Wesentlichen von der Person Donald Trump getrieben worden sein dürfte. Ganz allgemein ist das Wahlergebnis im Modell von Pastor und Veronesi (2020) endogen: Die Wachstumslücke sei nicht auf unterschiedliche Politiken der Präsidenten zurückzuführen, sondern auf die zum Zeitpunkt der Wahl vorherrschenden Bedingungen. In einer Rezession gewählte Demokraten profitieren insbesondere in

ihrer ersten Amtszeit von der ersten Phase des nächsten Konjunkturzyklus: dem wirtschaftlichen Aufschwung.

Ob nun Glück oder Geschick der demokratischen Präsidenten den USA höhere Wachstumsraten beschert haben, ist für die Zukunft nicht ausschlaggebend. Sollte sich das Muster in den amerikanischen Wachstumsraten aber fortsetzen, stehen den US-Amerikanern und uns bessere Zeiten bevor. Diesen Optimismus teilen auch die deutschen Ökonom*innen, wie die Ergebnisse des 32. Ökonomenpanels zeigen.

ÖKONOM*INNEN ERWARTEN POSITIVE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Eine deutliche Mehrheit von jeweils über 70% der teilnehmenden Ökonom*innen erwartet eine »stark positive« oder »eher positive« wirtschaftliche Entwicklung in den USA, in der EU und in Deutschland während der ersten Amtszeit Bidens (2021–2024). Rund ein Fünftel sieht keinen Einfluss der ersten Amtszeit Bidens auf die wirtschaftliche Entwicklung in der EU oder in Deutschland; für die USA erwarten nur 13% keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Während kaum ein*e Ökonom*in mit einem negativen Einfluss Bidens auf die Wirtschaft in Deutschland oder der EU rechnet, sehen immerhin 12% der Ökonom*innen die wirtschaftlichen Aussichten in den USA »eher negativ«. Jeweils knapp 5% der Ökonom*innen antworten mit »Weiß nicht«.

HOFFNUNG AUF VERBESSERUNG DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT UNTER BIDEN

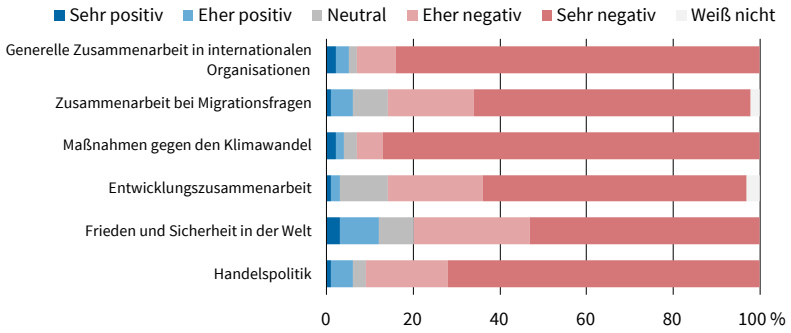
Die Arbeit der Trump-Administration (2017–2020) im Bereich der internationalen Zusammenarbeit wird mehrheitlich »sehr negativ« bewertet. Besonders schlecht kommt die Trump-Administration bei der Bewertung der Maßnahmen gegen den Klimawandel, der Handelspolitik und der generellen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen weg. Auch die Zusammenarbeit bei Migrationsfragen und in der Entwicklungshilfe wird von den teilnehmenden Ökonom*innen negativ beurteilt. Am besten schneidet die Trump-Administration noch bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt ab: Rund ein Zehntel sieht die Arbeit der Trump-Administration »eher positiv«, 3% sogar »sehr positiv«. Allerdings beurteilen auch hier 80% der Ökonom*innen die Arbeit während der ersten Amtszeit Trumps als »eher negativ« oder »sehr negativ«.

Ganz anders sind die Erwartungen an die erste Amtszeit Bidens: Die teilnehmenden Ökonom*innen versprechen sich von der Biden-Administration eine deutlich bessere Zusammenarbeit in internationalen Organisationen und stärkere Maßnahmen gegen den Klimawandel. Jeweils mehr als 60% erwarten eine »eher positive« Entwicklung in diesen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit; rund 20% sogar eine »sehr positive«. Eine deutliche Mehrheit erwartet auch mehr Frieden und Sicherheit in der Welt. Zurückhaltender sind die teilnehmenden Ökonom*innen bei der Handelspolitik und der Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe sowie bei Migrationsfragen. Dennoch sind auch bei diesen Themenfeldern die Erwartungen überwiegend positiv oder neutral. Negative Erwartungen gibt es kaum; am ehesten sind sie mit knapp 10% bei der Handelspolitik verbreitet.

Abb. 2

Bewertung von Trumps internationaler Zusammenarbeit

Wie bewerten Sie die Arbeit der ersten Amtszeit Trumps (2017–2020) in den folgenden Bereichen der internationalen Zusammenarbeit?



Quelle: Ökonomenpanel November 2020. © ifo Institut

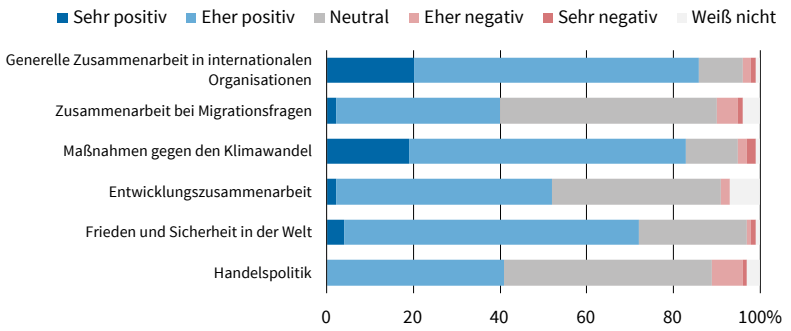
TRUMPS AMTSZEIT HATTE NEGATIVEN EFFEKT AUF DEUTSCHE WIRTSCHAFT

Die erste Amtszeit Trumps hatte einen negativen Effekt auf die Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Diese Meinung vertreten 60% der teilnehmenden Ökonom*innen und begründen dies mit der restriktiven US-Handelspolitik und der großen politischen Unsicherheit durch Trump. Von einem sehr negativen Effekt gehen 7% aus. An einen positiven Effekt der Trump-Amtszeit auf die deutsche Wirtschaft glauben 12%, da die unter Trump stark wachsende US-Wirtschaft auch positive Auswirkungen auf die Wirtschaft in Deutschland gehabt habe. Ein knappes Fünftel der

Abb. 3

Erwartungen an Biden in der internationalen Zusammenarbeit

Was sind Ihre Erwartungen an die erste Amtszeit Bidens (2021–2024) in den folgenden Bereichen der internationalen Zusammenarbeit?

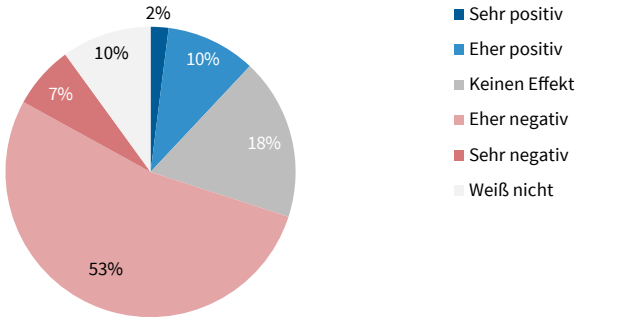


Quelle: Ökonomenpanel November 2020. © ifo Institut

Abb. 4

Trump und die deutsche Wirtschaft

Welchen Effekt hatte Ihrer Meinung nach die erste Amtszeit Trumps auf die Entwicklung der deutschen Wirtschaft?

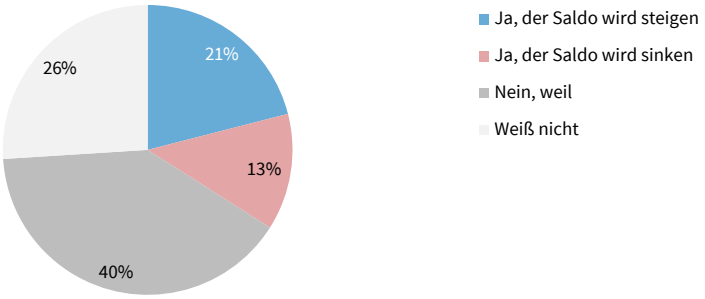


Quelle: Ökonomenpanel November 2020. © ifo Institut

Abb. 5

Deutsche Außenhandelsbilanz mit den USA

Rechnen Sie in der ersten Amtszeit Bidens mit einer Veränderung des Saldos der deutschen Außenhandelsbilanz mit den USA?



Quelle: Ökonomenpanel November 2020. © ifo Institut

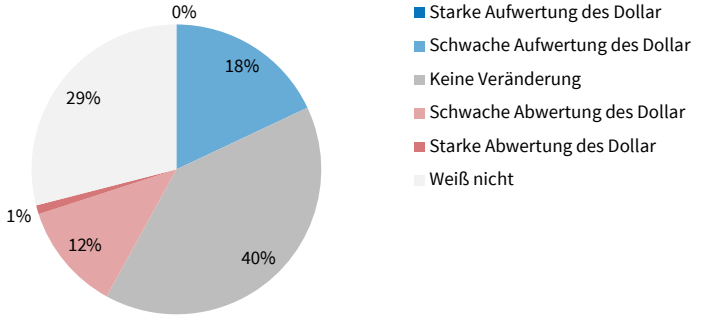
teilnehmenden Ökonom*innen kann keinen Effekt erkennen; teils, weil sich angekündigte negative Interventionen in Grenzen gehalten hätten und teils, weil sich positive und negative Effekte ausglichen. Mit »Weiß nicht« antworten 10%.

Die Antworten der Ökonom*innen ergänzen sich gut mit denen der 2016er Umfrage des Ökonomenpanels zur Präsidentschaftswahl in den USA (Dorn et al. 2016). Die große Mehrheit der damaligen Teilnehmer*innen hätte Hillary Clinton zur Präsidentin gewählt. Von ihr erwarteten die Ökonom*innen im Vergleich zur Alternative Trump bessere ökonomische und politische Impulse. Insbesondere beim Handel mit Europa und dem Rest der Welt erwarteten sie positive Effekte durch Clinton. Auch eine erste Bilanz ein Jahr nach der Wahl Trumps zum US-Präsidenten fiel negativ aus. In der Quartalsbefragung des ifo Economic Expert Survey (ehemals World Economic Survey) und der November-Umfrage des Ökonomenpanels zur Regierungsarbeit der neuen US-Regierung sahen die beiden Expertengruppen keine positiven Impulse durch Trump (Boumans et al. 2017). Besonders negativ wurden die Auswirkungen der Politik Trumps in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Gesundheitswesen, soziale Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit sowie internationale Zusammenarbeit bewertet. Die Leistung des US-Präsidenten wurde von vielen Teilnehmer*innen sogar noch schlechter eingestuft, als sie es zuvor erwartet hatten.

Abb. 6

Euro-Dollar-Wechselkurs

Welche Erwartungen haben Sie an die Entwicklung des Euro-Dollar-Wechselkurses durch den Wahlsieg Bidens?



Quelle: Ökonomenpanel November 2020. © ifo Institut

ÖKONOM*INNEN UNEINIG BEI DER ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN AUSSENHANDELSBILANZ

Im Jahr 2019 lag der Saldo der Außenhandelsbilanz Deutschlands mit den USA bei etwa 47,3 Mrd. Euro. Zwei Fünftel der befragten Ökonom*innen gehen davon aus, dass sich die Außenhandelsbilanz unter Biden nicht wesentlich verändern wird, da hierfür weniger handelspolitische Entscheidungen als vielmehr makroökonomische Entwicklungen entscheidend seien. An einen steigenden Saldo glaubt gut ein Fünftel und begründet das mit einer Verbesserung der weltweiten Handelsbeziehungen und mehr deutschen Exporten in die USA. Rund 13% erwarten aufgrund fortgeführter Handelsrestriktionen und verminderter wirtschaftlicher Aktivität in den USA einen sinkenden Saldo. Für einen hohen Grad an Unsicherheit unter den teilnehmenden Ökonom*innen spricht der vergleichsweise hohe Anteil an »Weiß nicht«-Antworten (26%).

KEINE VERÄNDERUNG DES EURO-DOLLAR-WECHSELKURSES ERWARTET

Zwei Fünftel der befragten Ökonom*innen erwarten keine Veränderung des Euro-Dollar-Wechselkurses durch den Wahlsieg Bidens, da die Notenbankpolitik weitgehend unverändert bleibe, der Wechselkurs viele Treiber habe und mögliche Effekte bereits eingepreist seien. Immerhin 18% glauben an eine schwache Aufwertung des Dollar gegenüber dem Euro und begründen dies mit wachsendem Vertrauen in die US-Politik und Wirtschaft. Demgegenüber stehen 13% der teilnehmenden Ökonom*innen, die aufgrund einer erwarteten expansiven Fiskal- und Geldpolitik mit einer Abwertung des Dollar gegenüber dem Euro rechnen. Für eine hohe Unsicherheit spricht erneut die große Zahl an »Weiß nicht«-Antworten (29%).

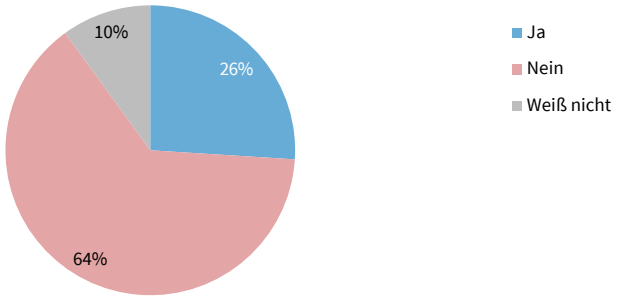
ÖKONOM*INNEN GLAUBEN NICHT AN EINE REDUZIERUNG DER US-STAATSSCHULDENQUOTE

Dass Präsident Biden versuchen wird, die US-Staatsverschuldungsquote zu reduzieren, erwartet nur gut ein Viertel der teilnehmenden Ökonom*innen. Gelingen könne ihm das vor allem mit Steuererhöhungen. Ausgabenkürzungen werden eher nicht erwartet. Rund 64% rechnen nicht mit einem Versuch Bidens, die Staatsschuldenquote zu reduzieren. Dazu fehle inmitten der Corona-Pandemie und aufgrund der bevorstehenden Klimakrise der finanzielle Spielraum. Zusätzlich würde der Druck der Wähler und des linken Parteiflügels innerhalb der Demokratischen Partei Bewegungen in diese Richtung verhindern. Außerdem könne sich die USA beliebig und günstig am Kapitalmarkt verschulden und eine Verringerung der Staatsverschuldung sei kein primäres Ziel Bidens. Mit »Weiß nicht« antworten 10%.

Abb. 7

US-Staatsverschuldung

Wird Präsident Biden versuchen, die US-Staatsverschuldungsquote zu reduzieren?



Quelle: Ökonomenpanel November 2020.

© ifo Institut

LITERATUR

Alesina, A. (1987), »Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game«, *Quarterly Journal of Economics* 102(3), 651–678.

Blinder, A. S. und M. W. Watson (2016), »Presidents and the US economy: An econometric exploration«, *American Economic Review* 106(4), 1015–1045.

Boumans, D., F. Dorn, S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, A, Peichl und N. Potrafke (2017), »Ein Jahr nach der Wahl: Welche Auswirkungen hat die Präsidentschaft Trumps auf Wirtschaft und Politik?«, *ifo Schnelldienst* 70(23), 35–41.

Chappell, H. W. Jr. und W. R. Keech (1986), »Party differences in macroeconomic policies and outcomes«, *American Economic Review* 76(2), 71–74.

Dorn, F., M. Krause, P. Meier und N. Potrafke (2016), »Hillary Clinton oder Donald Trump–wer wird der bessere US-Präsident?«, *ifo Schnelldienst* 69(20), 45–50.

Hibbs, D. A. Jr. (1977), »Political parties and macroeconomic policy«, *American Political Science Review* 71(4), 1467–1487.

Pástor, L. und P. Veronesi (2020), »Political cycles and stock returns«, *Journal of Political Economy* 128(11), 4011–4045.

Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – a survey«, *Public Choice* 174, 145–207.

Przemyslaw Brandt

Corona und die Ausbildungssituation

IN KÜRZE

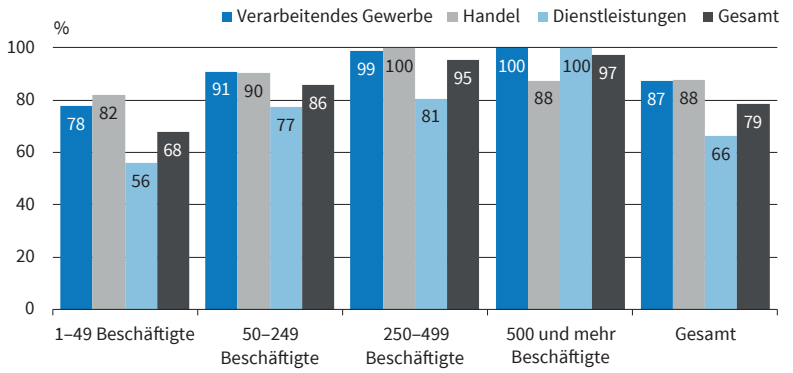
Im Rahmen der Personalleiterbefragung werden vierteljährlich bis zu 1 000 Personalleiter zu aktuellen Themen befragt. Die Sonderfragen der Befragung im dritten Quartal 2020 bezogen sich auf die Ausbildungssituation der Unternehmen. Hierbei wurde unter anderem auf die Situation während der Corona-Pandemie geblickt, aber auch ein Ausblick auf das Ausbildungsjahr 2020/2021 geworfen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Corona-Pandemie nicht spurlos an Auszubildenden vorübergegangen ist. Betriebliche Einschränkungen haben dazu geführt, dass Wissenslücken entstanden sind und diese auch nicht immer geschlossen werden konnten. Auch gaben die Personalleiter an, dass sie weniger Auszubildende in eine dauerhafte Beschäftigung übernommen haben als ursprünglich geplant. Außerdem gaben die Umfrageteilnehmer an, dass sie Probleme bei der Suche nach neuen Auszubildenden haben – nicht alle Stellen konnten auch besetzt werden. Häufig gingen zu wenige oder überhaupt keine Bewerbungen ein und wenn doch, so entsprach die Qualifikation der Bewerber zum Teil nicht den Anforderungen.

Von den befragten Personalleitern gaben 79% an, dass es sich um ein ausbildendes Unternehmen handelt. Hierbei sticht die Dienstleistungsbranche hervor – dort wird lediglich in 66% der Firmen ausgebildet (vgl. Abb. 1). Auch ist zu sehen, dass mit steigender Beschäftigtenzahl der Anteil ausbildender Unternehmen zunimmt.

Sofern es sich um ein ausbildendes Unternehmen handelt, hatten 90% der Firmen auch im dritten Quartal 2020 Auszubildende in ihrem Unternehmen beschäftigt. Hier gab es zwischen den Wirtschaftsbereichen nur kleine Unterschiede. Im Gegensatz dazu ist deutlich zu erkennen, dass die Größenklasse starken Einfluss darauf hatte, ob Auszubildende im Unternehmen beschäftigt waren. In großen Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten waren in jedem auszubildenden Unternehmen Auszubildende zu finden – in kleinen auszubildenden Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten traf dies hingegen auf 86% zu (vgl. Abb. 2).

Abb. 1

Anteil ausbildender Unternehmen



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

WENIGER ÜBERNAHMEN ALS GEPLANT

Im Ausbildungsjahr 2019/2020 wurde in 69% der ausbildenden Unternehmen eine Ausbildung beendet – 88% davon mit Abschluss. Aufgrund der geringeren Anzahl an Auszubildenden ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ausbildung im vergangenen Ausbildungsjahr abgeschlossen wurde, für kleinere Unternehmen geringer als für große. Allerdings scheinen in kleineren Unternehmen Ausbildungen, sofern sie beendet wurden, seltener mit dem erfolgreichen Erwerben eines Berufsabschlusses verbunden zu sein. Die Personalleiter wurden darüber hinaus auch gefragt, ob sie von den Einstellungsplänen bezüglich ihrer Auszubildenden mit Abschluss abweichen mussten. 61% der Personalleiter von Unternehmen, in denen Auszubildende erfolgreiche Ausbildungsabschlüsse erworben haben, haben genau so viele Auszubildende übernommen, wie sie zu Beginn des Jahres geplant hatten (vgl. Abb. 3). Allerdings meldete auch ein Anteil von 10%, dass weniger Auszubildende übernommen werden konnten als ursprünglich geplant – und 4% übernahmen sogar mehr Auszubildende als zu Beginn des Jahres geplant. Bei einem Blick auf die Größenklassen fällt auf, dass insbesondere große Unternehmen weniger Auszubildende in eine Festanstellung übernahmen, als dies ursprünglich beabsichtigt war (22%). 8% der Personalleiter gaben an, dass es hierzu keine Pläne gab, und weitere 17% der Unternehmen mit Auszubildenden, die einen Berufsabschluss erworben haben, gaben keine Antwort auf diese Frage.

CORONA LIESS WISSENSLÜCKEN ENTSTEHEN

Aufgrund der Corona Pandemie und den damit einhergehenden Einschränkungen, sahen sich Auszubildende und Ausbilder mit einer schwierigen Situation konfrontiert. Neben den Schulschließungen, von denen natürlich auch die Berufsschulen betroffen waren, mussten auch die Betriebe Hygienekonzepte erstellen und an-

wenden. Nicht bei allen Tätigkeiten ist es möglich, die Arbeit von Zuhause zu erledigen. Es stellt sich auch die Frage, wie ein Ausbildungsverhältnis auf Distanz zu den gewünschten Lernerfolgen führen kann. Von den befragten Personalleitern gaben 35% an, dass es aufgrund der Corona-Pandemie zu betrieblichen Einschränkungen für Auszubildende gekommen ist. Je größer das Unternehmen, desto größer war der Anteil der Personalleiter, die diese Frage bejahten. In kleinen Unternehmen, mit bis zu 49 Beschäftigten lag der Anteil bei 27% und in großen Unternehmen mit zumindest 500 Beschäftigten gaben 56% betriebliche Einschränkungen an. Im Verarbeitenden Gewerbe gaben dies 36%, im Handel 29% und im Dienstleistungsbereich 39% der Befragungsteilnehmer an.

Sofern es zu betrieblichen Einschränkungen kam, so wurden die Personalleiter danach befragt ob Lücken in der Wissensvermittlung entstanden sind und ob diese wieder geschlossen werden konnten. In 72% der Firmen mit betrieblichen Einschränkungen kam es bei Auszubildenden zu Lücken in der Wissensvermittlung (vgl. Abb. 4). Allerdings konnten die Lücken in den meisten Fällen auch wieder geschlossen werden, so dass insgesamt weniger als ein Viertel der Unternehmen angegeben hat, dass die Lücken auch weiterhin bestehen. Im Verarbeitenden Gewerbe sind zwar am häufigsten aufgrund der betrieblichen Einschränkungen Lücken in der Wissensvermittlung entstanden, allerdings konnten diese in den meisten Fällen auch wieder geschlossen werden. Im Gegensatz dazu entstanden in Handelsunternehmen seltener Lücken in der Wissensvermittlung. Diese konnten allerdings auch deutlich seltener wieder geschlossen werden.

PROBLEME BEI DER SUCHE NACH AUSZUBILDENDEN

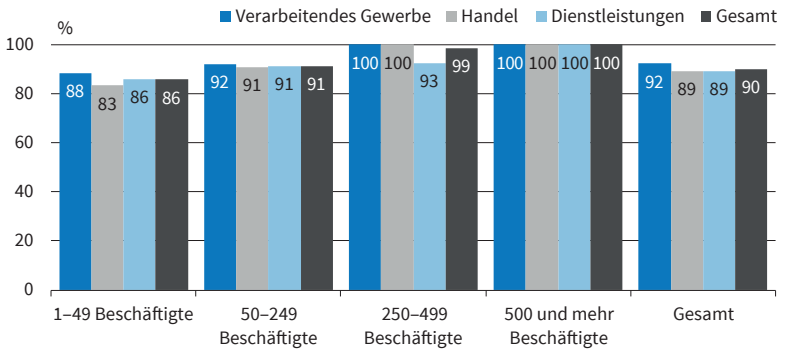
Von den ausbildenden Unternehmen planten 39% ebenso viele Ausbildungsstellen im Ausbildungsjahr 2020/2021 zu besetzen wie im Jahr zuvor, 14% beabsichtigten, die Zahl der besetzten Ausbildungsplätze zu erhöhen und 14% rechneten mit einem Rückgang. In 20% der ausbildenden Unternehmen sollten im Ausbildungsjahr 2020/21 keine Ausbildungsstellen angeboten werden, und 11% der Firmen konnten keine der angebotenen Stellen besetzen.

45% der befragten Personalleiter haben angegeben, dass sie Probleme bei der Suche nach Auszubildenden hatten. Besonders viele Unternehmen meldeten dies im Verarbeitenden Gewerbe (50%), am geringsten war der Anteil im Dienstleistungssektor (41%). Von denjenigen Unternehmen, die die Auszubildendenzahl gesenkt haben, meldeten 52% Schwierigkeiten bei der Suche. Das Hauptproblem waren den Angaben zufolge fehlende Bewerbungen (14%) und eine mangelnde Qualifikation der Bewerber (10%). 6% gaben sonstige Gründe an – nahezu alle Kommentare hierzu bezogen sich auf eine mangelnde Anzahl an Bewerbungen. Allerdings präzisierten 70% der befragten Personalleiter die Schwierigkeiten bei der Auszubildendensuche nicht näher.

Abb. 2

Unternehmen, die im Ausbildungsjahr 2019/2020 Auszubildende hatten

Anteil an allen ausbildenden Unternehmen

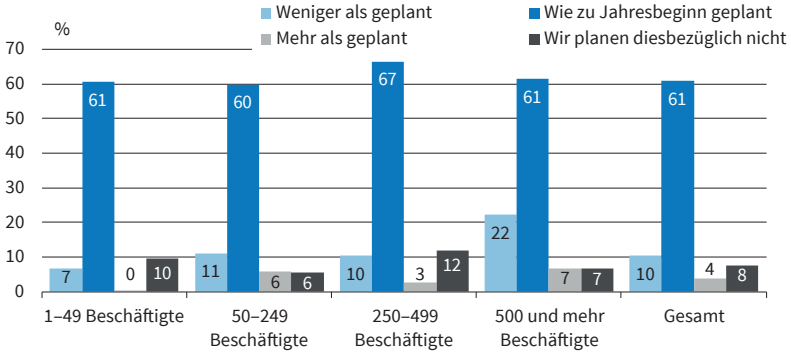


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

Abb. 3

Übernahme Auszubildender

Anteil an allen Unternehmen, in denen Ausbildungen mit Abschluss beendet wurden

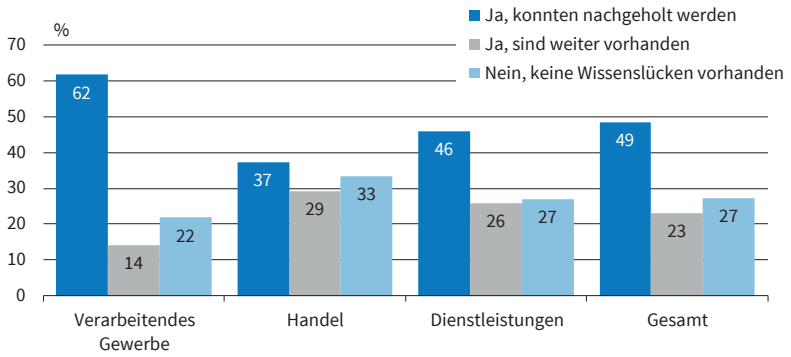


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

Abb. 4

Lücken in der Wissensvermittlung aufgrund der Corona-Pandemie

Anteil an allen Unternehmen, in denen es betriebliche Einschränkungen gab



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

*Britta Rude**

Geflüchtete Kinder und Covid-19: Corona als Brennglas vorhandener Problematiken

IN KÜRZE

Die ethnische Vielfalt Deutschlands ist 2020 eine Realität. 40% der Grundschüler haben einen Migrationshintergrund und 5% aller Kinder unter 18 Jahren einen Fluchthintergrund. In den letzten fünf Jahren wurden fast 40% aller Asylbewerbungen von Kindern unter 18 Jahren gestellt. Wie wirkt sich die Pandemie auf die Lebensumstände geflüchteter Kinder in Deutschland aus? Der vorliegende Artikel zeigt, dass diskriminierende Strukturen und die besondere Schutzbedürftigkeit der geflüchteten Kinder durch das Auftreten von Covid-19 verstärkt werden. Geflüchtete Kinder verfügen über weniger digitale Ausstattung, teilweise werden sie nicht von der Schulpflicht erfasst, sowohl ehrenamtliche als auch psychosoziale Angebote werden erschwert und die Integration durch »Social Distancing« beeinträchtigt. Das Leben in Sammelunterkünften hindert das Homeschooling und führt zu Isolation. Nur ein Drittel der Kinder in Sammelunterkünften verfügt über einen eigenen Schreibtisch, und nur 56% haben Zugang zu Internet. 95% aller geflüchteten Kinder können sich vorstellen, auch langfristig in Deutschland zu bleiben. Deswegen muss den negativen Folgen der Pandemie so schnell wie möglich entgegengewirkt werden, um ihnen den Weg in die deutsche Gesellschaft zu erleichtern. Dies ist nicht nur eine humanitäre Verpflichtung, sondern auch im Interesse einer Gesellschaft im demografischen Wandel.

Covid-19 wirkt sich disproportional auf die ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen aus (United Nations 2020a), zu denen Geflüchtete oft gehören. Und Berichte darüber, dass sie besonders stark von den negativen Auswirkungen der Pandemie betroffen sind, häufen sich (Forbes 2020). So fehlen oft Sprachkenntnisse, und es gibt wenig verlässliche Informationen über Covid-19 in den jeweiligen Muttersprachen. Hinzu kommen kulturelle Differenzen in der Gesundheitsversorgung und prekäre Wohnsituationen, die nicht den Hygienestandards und dem »Social Distancing« zur Vermeidung von Covid-19 entsprechen.[1] Dies verschlimmert auch die Gesundheitsversorgung in den Flüchtlingsunterkünften.[2] Zudem wirken sich Lockdowns negativ auf den Sozialschutz und soziale Dienstleistungen aus, die Geflüchteten in ihren Aufnahmeländern geboten werden (Júnior et al. 2020).

WARUM SIND GEFLÜCHTETE KINDER BESONDERS VON COVID-19 BETROFFEN?

Einige Studien zeigen, dass Kinder überproportional von den Strategien zur Eindämmung von Covid-19 betroffen sind.

Covid-19 und Kinder

Eine Untersuchung der University of Oxford zeigt, dass Schulschließungen bei einem Viertel der Kinder zu einem langfristigen Kompetenzverlust führen könnten (Snape und Viner 2020). Ravens-Sieberer (2020) von dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) berichtet, dass sich die psychische Gesundheit von Kindern zwischen elf und 17 Jahren durch die Pandemie verschlechtert hat.[3] 71% der Kinder gaben an, dass sie sich durch die Pandemie belastet fühlen und klagten über ein geringeres psychisches Wohlbefinden. Für Kinder aus ärmeren Bevölkerungsschichten gehen die Folgen jedoch viel weiter. Die Pandemie könnte weltweit 86 Millionen Kinder in ärmliche Verhältnisse bringen, ein Anstieg von 15% (UN 2020c). In Armut lebende Kinder sind stärker von Schulschließungen betroffen, da digitales Lernen für sie kaum möglich ist. Die Weltbank schätzt, dass weltweit 7 Mio. Kinder durch die Pandemie die Schule abbrechen könnten.

Covid-19 und geflüchtete Kinder

Wie wirkt sich Covid-19 auf geflüchtete Kinder aus? Weltweit sind 30–40 Mio. Kinder unter 18 Jahren auf der Flucht (UNHCR 2020). Das entspricht 38–43% aller Menschen auf der Flucht. 2019 suchten fast

* Ich danke Leon Prag für seine Recherchen und Datenanalysen während seines Praktikums am ifo Institut, Yvonne Giesing und Ann-Kathrin Laufs für wertvolle Kommentare und Revisionen.

[1] In den Moria-Flüchtlingslagern lebten 38 000 Geflüchtete auf 6 200 m². Flüchtlingscamps in Bangladesch sind so überfällt, dass ihre Bevölkerungsdichte viermal höher ist als die New York Citys.
[2] In einem Flüchtlingslager in Kenia gibt es beispielsweise acht Ärzte für 200 000 geflüchtete Bewohner.
[3] Die Wissenschaftler befragten dazu zwischen dem 26. Mai und 10. Juni 2020 über 1 000 Kinder.

300 000 Kinder internationalen Schutz in Europa (UNICEF 2020). 27% der 33 200 Kinder, die 2019 über Griechenland, Spanien, Italien, Malta, Bulgarien und Zypern nach Europe gelangten, waren unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMFs). Geflüchtete Kinder waren vor Covid-19 schon besonders schutzbedürftig. Viele von ihnen sahen sich im Laufe ihres jungen Lebens bereits extremen Stresssituationen ausgesetzt, wie Krieg, Verfolgung, Hunger oder Krankheiten. Wie wirkt sich nun das erneute Erleben einer negativen Schocksituation, die COVID-19-Pandemie, auf sie aus? Dieser Artikel legt den Fokus auf geflüchtete Kinder in Deutschland und geht dabei auf die Wohnsituation, Bildung, psychosoziale Aspekte und die Integration in die Gesellschaft ein. Zuletzt werden Maßnahmen empfohlen, die den negativen Effekten entgegenwirken könnten.

EIN BEDEUTENDES THEMA FÜR DEUTSCHLAND

Deutschland ist 2020 weltweit auf Platz 5 der Aufnahmeländer für Schutzsuchende (1,1 Mio. Menschen), nach der Türkei (3,6 Mio.), Kolumbien (1,8 Mio.), Pakistan (1,4 Mio.) und Uganda (1,4 Mio.).[4] In den letzten fünf Jahren waren 683 440 von 1,75 Mio. Asylbewerber*innen Kinder unter 18 Jahren.[5] Dies entspricht einer Quote von fast 40%. 20% waren Kinder zwischen null und fünf Jahren und 14,5% Kinder zwischen sechs und 15 Jahren. Im laufenden Jahr 2020 waren sogar mehr als die Hälfte aller Asylbewerber*innen Kinder unter 18 Jahren. Abbildung 1 zeigt diese Verteilung pro Jahr.

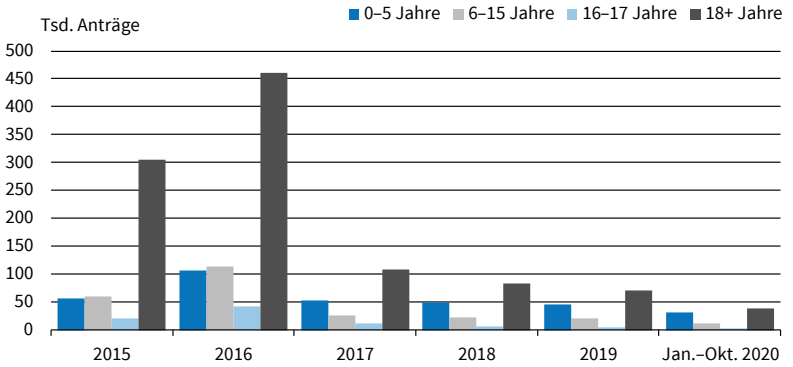
Die Hauptherkunftsländer für Asylbewerber*innen in Deutschland unter 18 Jahren sind Syrien, Afghanistan, Irak, Albanien, der Kosovo und Eritrea (vgl. Abb. 2).

Während die Gesamtschutzquote für geflüchtete Kinder unter 18 Jahren zwischen 50 und 60% liegt, ist sie für UMFs[6] zwischen 2017 und 2019 von 78% auf 47% gefallen.[7] Die durchschnittliche Dauer der 2019 abgeschlossenen Asylverfahren lag bei 21,3 Monaten. 2018 betrug sie 17,6 Monate und 2017 13,2 Monate.

Zum 30. Juni 2020 sind 5% aller in Deutschland lebenden Kinder unter 18 Jahren Asylberechtigte oder Kinder mit anerkanntem Schutzstatus.[8] Wenn sie erfolgreich in die deutsche Gesellschaft eingebunden werden, können sie zum wirtschaftlichen Wohlstand und der kulturellen Vielfalt Deutschlands beitragen. Dies ist insbesondere in einer alternden Gesellschaft wie Deutschland, die vom demografischen Wandel geprägt ist, hoch interessant.[9]

Abb. 1

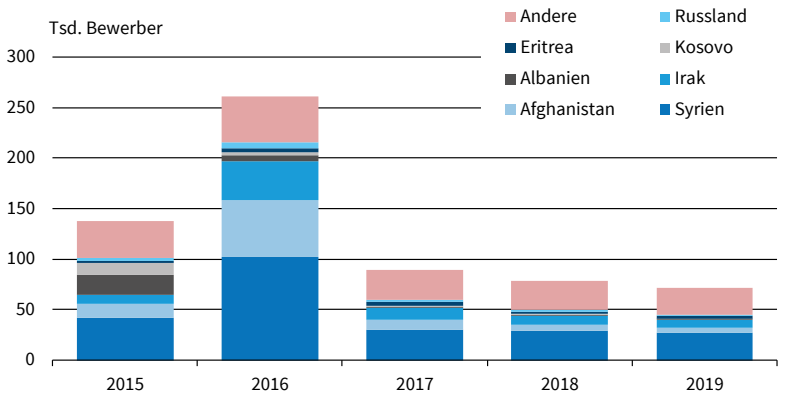
Asylbewerber*innen nach Alter und Jahr (2015–2020)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. © ifo Institut

Abb. 2

Hauptherkunftsländer von Asylbewerbern unter 18 Jahren



Quelle: Eurostat. © ifo Institut

TEILWEISE PREKÄRE WOHNSITUATION AUCH OHNE QUARANTÄNE UND LOCKDOWNS

Wenn geflüchtete Menschen in Deutschland ankommen, werden sie zuerst in den Erstaufnahmezentren (EAZ) der Bundesländer untergebracht.[10] Idealerweise werden Familien mit positiver Bleibeperspektive möglichst schnell an die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte (GUs) oder dezentral (vorrangig Wohnungen und kleinere Unterkünfte) überwiesen. Von den 385 307 Menschen, die 2019 Asylbewerberleistun-

[4] Die Daten basieren auf der UNHCR's Refugee Population Statistics Database (Stand: 3. November 2020), verfügbar unter: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/.

[5] Per Definition unterscheiden sich Asylsuchende und Geflüchtete. Während sich Asylsuchende noch im Bewerbungsprozess um Asyl befinden, wurde den Geflüchteten dieser Schutz schon gewehrt.

[6] Betrachtet man Kinder auf der Flucht unter 18 Jahren, wird zwischen begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen unterschieden. Unbegleitete Minderjährige sind Kinder auf der Flucht, die ohne Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen in einen Mitgliedstaat der EU einreisen oder dort ohne Begleitung zurückgelassen werden. Sie werden nach ihrer Ankunft gesondert behandelt und untergebracht. Daten zu Asylanträgen beinhalten begleitete, unbegleitete und dazu geborene Antragssteller.

[7] Auskunft des BAMF auf Anfrage im Oktober 2020.

[8] Basierend auf Bestandszahlen der in Deutschland lebenden Flüchtlinge laut AZR (Stand: 30. Juni 2020) gibt es 624 958 Kinder mit Asylberechtigung oder anerkanntem Schutzstatus in Deutschland. Am 31. Dezember 2019 gab es insgesamt 13 680 000 Kinder in Deutschland. Es wird angenommen, dass diese Zahl Ende Juni 2020 ähnlich ist.

[9] Seit 1998 ist der Altenquotient der deutschen Bevölkerung von 25 auf 36 gestiegen (Statistisches Bundesamt 2020). Der Altenquotient misst die Anzahl der Personen älter als 66 Jahre auf 100 Personen im erwerbstätigen Alter (20 bis 65 Jahre).

[10] Nach $47 des AsylG sind Asylsuchende in Begleitung minderjähriger Kinder dazu verpflichtet, mindestens sechs Wochen, aber höchstens sechs Monate in den Erstaufnahmezentren zu wohnen. Der Prozess für UMFs ist gesondert.

Tab. 1

Charakteristiken der Erstaufnahmezentren (EAZ) in den Bundesländern und Gemeinschaftsunterkünfte (GUs)

Bundesland	Anzahl	Anzahl der Kinder	Anteil von Kindern (in %)	Anzahl mit Covid-19 Fällen	Anzahl mit WLAN	Anzahl mit PC-Zugang
Unterbringung in Erstaufnahmezentren auf Bundesländerebene						
Baden-Württemberg	14	389	17	9	14	0[a]
Bayern[b]	3 100	9 313	30	411	–	–
Berlin	9	482	30	9	6	–
Brandenburg	1	240	20	1	Punktuelle Hotspots	–
Bremen	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–
Hessen	5	750	21	5	Punktuelle Hotspots	5
Mecklenburg-Vorpommern	2	186	28	2	2	2
Niedersachsen	7	633	21	5	7	7
Nordrhein-Westfalen	–	–	–	–	–	–
Rheinland-Pfalz	4	140	6	4	4 (Hotspots)	–
Saarland	1	370	31	1	Punktuelle Hotspots	0
Sachsen	11	271	14	7	3	0
Sachsen-Anhalt	3	211	30	3	2 (Hotspots)	0
Schleswig-Holstein	4	456	31	3	4	1
Thüringen	1	169	31	1	1	0
Unterbringung auf kommunaler Ebene (Gemeinschaftsunterkünfte) –Stichprobenbefragung						
Sachsen-Anhalt	30	432	13	12	5	0
Thüringen	109	1 114	37	–	–	–
Berlin	71	6 451	37	35	49[c]	–
Stadt Lübeck	33	447	39	0	7	0
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	2	0	0	1	1	0
Wetteraukreis	164	–	–	–	–	–

[a] Gescheiterte Pilotprojekte aufgrund von Sachbeschädigungen. [b] Bayern gibt die Zahlen für EAZ und GUs zusammen an. [c] In Bezug auf den WLAN-Zugang gibt es in Berlin in allen 82 GUs und EAZs WLAN in den Gemeinschaftsräumen und in 49 GUs und EAZs Zugang zu flächendeckendem WLAN. Momentan sind 30 Unterkünfte dabei, ein flächendeckendes WLAN einzubauen. –: Keine Daten vorhanden.

Quelle: Angaben der zuständigen Ministerien auf Ebene der Bundesländer auf Anfrage im November 2020. Stand der Daten: Ende Oktober/Anfang November 2020.

gen bezogen, lebten knapp 45% in Gemeinschaftsunterkünften, weitere 45% in dezentraler Unterbringung und die restlichen 10% in Erstaufnahmeeinrichtungen. Hier handelt es sich allerdings nur um Asylbewerber*innen. Bei Erteilung des Schutzstatus kann die Gemeinschaftsunterkunft auf jeden Fall verlassen werden, wenn eine Wohnung gefunden wird. Es gibt keine flächendeckenden Daten über die Wohnsituation von Geflüchteten.[11] Tabelle 1 zeigt Daten für die EAZ, basierend auf eigenen Befragungen mit den zuständigen Ministerien der Bundesländer, und exemplarisch für einige Landkreise und kreisfreie Städte. Der Anteil der Kinder in den EAZ lag zum Befragungszeitpunkt Ende Oktober/Anfang November 2020 bei 14 bis 31% und in den GUs bei 0 bis 39%.

Aufenthaltsdauer in Sammelunterkünften

Eine Kurzanalyse des BAMF zeigt, dass Geflüchtete 2018 durchschnittlich GUs mit 1,7 Jahren etwas länger als Privatunterkünfte (1,3 Jahre) bewohnten (BAMF 2020).[12] Mit der Zeit gelingt es immer mehr Geflüchteten von einer Gemeinschaftsunterkunft in eine Privatunterkunft zu wechseln, wobei dies stark vom Aufenthaltsstatus und dem lokalen Wohnungsmarkt abhängt (BAMF 2020). 2017 lebten 75% der befragten Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland kamen, in Privatunterkünften (BAMF 2019). Während Geflüchtete in GUs die Zufriedenheit mit der eigenen Wohnsituation im Jahr 2018 auf einer Skala von 0 bis 10 mit 4,6 bewerteten, lag sie für Privatunterkünfte bei 7.

[11] Die Bundesregierung verfügt nicht über diese Daten, und nur die wenigsten Bundesländer haben einen übergreifenden Überblick über die Situation im eigenen Land. Basierend auf eigenen Befragungen mit den zuständigen Innenministerien der Länder und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im November 2020. Nur Berlin, Sachsen-Anhalt und Bayern konnten Gesamtdaten auf Bundeslandebene nennen.

[12] Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten ist eine jährliche Erhebung, bei der bis zu 5 700 Geflüchtete, die zwischen Januar 2013 bis Dezember 2016 in Deutschland eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben, sowie ihre Haushaltsmitglieder, wiederholt befragt werden. Nähere Informationen unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/ProjekteReportagen/DE/Forschung/Integration/iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.html?nn=447028.

Berichte über die prekäre Wohnsituation in den Flüchtlingsunterkünften häuften sich auch schon vor dem Beginn der Pandemie.[13] Die Wohnsituation in den Unterkünften wurde auch ohne Quarantänemaßnahmen und Lockdowns teilweise als nicht kindeskonform eingestuft (Save the Children Deutschland e.V. 2018). So wurde auf fehlende Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten, schlechte Belichtung, Probleme für Familien einen individuellen Tagesablauf herzustellen, zu wenig Spielorte und mangelhafte Sanitäranlagen hingewiesen.[14] Schon vor der Pandemie wurden sogenannte »Quarantänecontainer« als nicht kindesfreundlich hervorgehoben. Hinzu kommt ein Klima, das teilweise aufgrund beengter Räumlichkeiten durch Streit, Gewalt und Anspannung geprägt sein kann, teilweise auch durch sexualisierte Gewalt und Belästigung sowie Diebstahl. Sprachbarrieren führen zu Problemen bei der medizinischen und psychosozialen Betreuung und bei der Interaktion mit dem Sicherheitspersonal. Eine Umfrage des Bundesfachverbands unbegleiteter minderjährige Flüchtlinge (BumF) unter 1 098 Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe zeigt, dass 41% der Fachkräfte die Wohnsituation begleiteter Minderjähriger als (sehr) schlecht einschätzen und nur 20% als (sehr) gut (BumF 2020). In einer Befragung von 447 Fachkräften durch UNICEF geben über 50% der Befragten an, dass in den Erstaufnahmezentren weniger als 6 m² pro Person zur Verfügung stehen (UNICEF 2017).

Lernausstattung von Geflüchteten

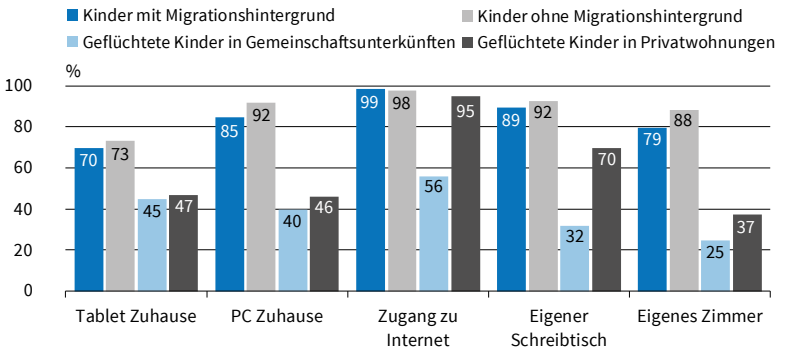
Abbildung 3 zeigt die Ausstattung mit Lernmaterial geflüchteter Kinder im Vergleich zu Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. 2018 hat ein Drittel der geflüchteten Kinder der IAB-BAMF-SOEP-Befragung in Privatwohnungen ein eigenes Zimmer, 25% in Sammelunterkünften. Zwei Drittel der geflüchteten Kinder in Privatwohnungen verfügen über einen eigenen Schreibtisch, 32% Kinder in Sammelunterkünften. Bei den Kindern ohne Migrationshintergrund haben 92% einen eigenen Schreibtisch und 88% ein eigenes Zimmer. Nur 56% der Kinder in Sammelunterkünften haben Internetzugang und 40% Zugang zu einem PC. Nur 14% nutzen diesen jedoch für sich allein (vgl. Abb. 4). Tabelle 1 zeigt, dass die meisten EAZ über zumindest punktuellen WLAN-Zugang in Gemeinschaftsräumen verfügen. Allerdings sind diese teilweise durch die Pandemie nicht zugänglich. In Sachsen haben nur drei von elf EAZ einen WLAN-Zugang. Flüchtlingsunterkünfte bieten oft keinen geeigneten Rahmen für das Erledigen der Hausaufgaben oder selbständiges Lernen (BAMF 2019).

[13] Zum Beispiel von Plan International, 2018. Handbuch Kinderschutz in Flüchtlingsunterkünften. Link: https://www.plan.de/kinderschutzprogramm-in-deutschland.html. Oder Melanie Grundmann, 2019. Flüchtlingsunterkünfte: Kein Ort für Kinder. Link: https://www.dw.com/de/fl%C3%BCchtlingsunterk%C3%BCnfte-kein-ort-f%C3%BCr-kinder/a-50545196.

[14] In einigen Einrichtungen lag der Wert der Nutzer pro Toilette bei bis zu 20:1.

Abb. 3

Lernausstattung von Kindern (11–17 Jahre) mit und ohne Migrations- oder Fluchthintergrund



Quelle: SOEP; SOEP-IAB; SOEP-IAB-BAMF (2018). © ifo Institut

Dies ist vor dem Hintergrund von Schulschließungen und Lockdowns hochaktuell, da das eigenständige Lernen zu Hause an Bedeutung gewonnen hat. Die hier aufgezeigten strukturellen Unterschiede in der Ausstattung und Wohnsituation können zu ungewollter Diskriminierung in der Bildung zwischen Kindern führen.

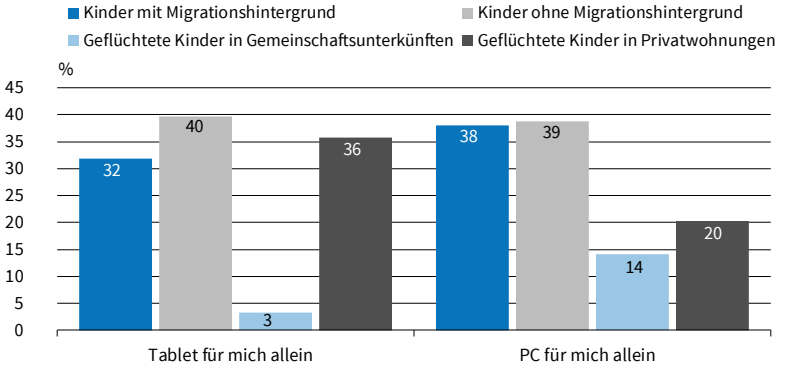
Abstandhalten in Sammelunterkünften

In den Erstaufnahmezentren (EAZ) und Gemeinschaftsunterkünften (GUs), in denen die Geflüchteten untergebracht sind, sind Abstände schwer einzuhalten, weswegen Infektionen schneller weitergetragen werden.[15] Dies ist auch in Altenheimen oder auf Kreuzfahrtschiffen zu beobachten. Tabelle 1 zeigt, dass in den Sammelunterkünften ein erhöhtes Infektionsrisiko vorherrscht. In fast allen der EAZ gab es schon Covid-19-Fälle. Dies bestätigt, was die Universität Bielefeld schon im Mai 2020 erforschte (Bozorgmehr 2020). Die Forscher schätzen das Infektionsrisiko als hoch ein, wobei es eine große Varianz zwischen den verschiedenen Unterkünften gibt. In ihrer Studie zeigen sie,

[15] Eine Befragung des Mediendienstes Integration von November zeigt, dass die Ansteckungsgefahr in den Unterkünften hoch ist. Mediendienst Integration, Viele Covid-Fälle in Sammelunterkünften, 6. November 2020, verfügbar unter: https://mediendienst-integration.de/artikel/tausende-covid-faelle-in-sammelunterkuenften.html.

Abb. 4

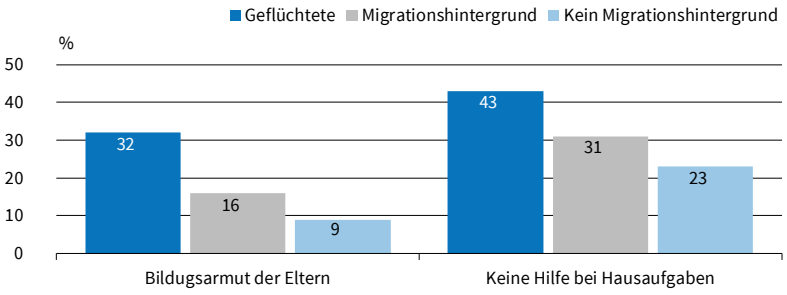
Computer- und Tabletnutzung von Kindern



Quelle: SOEP; SOEP-IAB; SOEP-IAB-BAMF (2018). © ifo Institut

Abb. 5

Bildungsarmut der Eltern und Hausaufgabenunterstützung durch die Eltern[a]

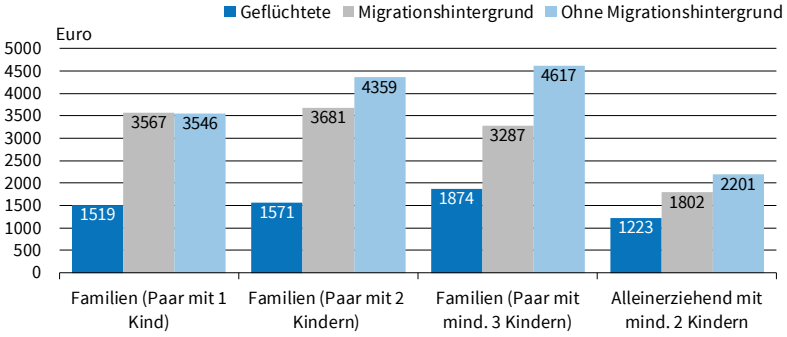


[a] Kinder unter 16 Jahren werden auf Basis des Hausvorstand-IDs und Partner-IDs mit dem höchsten Bildungsstand beider erwachsenen Personen im Haushalt übereinandergelegt. Der Bildungsstand wird auf Basis der CASMIN-Klassifikation in niedrig, mittel und hoch klassifiziert. Sollte ein Alleinerziehender, oder beide Erwachsene des Haushaltes über einen niedrigen Bildungsstand verfügen, wird der Haushalt als bildungsarm definiert. Für die Berechnung der Hausaufgabenunterstützung werden die Jugend- und Kinderfragebogen aller Kinder zwischen 6 und 17 Jahren des Sozio-oekonomischen Panels herangezogen. Die Kinder erhalten keine Hilfe bei den Hausaufgaben, wenn Alleinerziehende oder beide Elternteile nie bei den Hausaufgaben helfen. Daten werden mit den jeweiligen Stichprobengewichten der Kinder aus der 2018 Datenerhebung gewichtet.
Quelle: SOEP; SOEP-IAB; SOEP-IAB-BAMF (2018).

© ifo Institut

Abb. 6

Durchschnittliches monatliches Haushaltseinkommen[a]



[a] Die Daten sind stichprobengewichtet. Der Migrations- und Fluchthintergrund orientiert sich an den jeweiligen Kindern, und nicht am Rest der Haushaltsmitglieder.
Quelle: SOEP-IAB-BAMF (2018).

© ifo Institut

dass die Wahrscheinlichkeit in einer Sammelunterkunft positiv getestet zu werden, nach einem ersten Covid-19-Fall bei durchschnittlich 17% liegt.

Die Quarantänemaßnahmen, die oft nötig sind, führen dazu, dass Kinder die Schule nicht besuchen können oder auf noch engerem Raum unter nicht kinderkonformen Bedingungen leben.[16] Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Geflüchtete und Folteropfer e.V. (BafF) stellt heraus, dass sich die psychosozialen Beeinträchtigungen, die mit der Unterbringung in Massenunterkünften einhergehen, durch die Pandemie zuspitzen (BAFF 2020). Es gibt immer wieder Berichte über Unterkünfte, die unter Komplettquarantäne gestellt werden.[17] Dies verhindert das Aufrechterhalten einer Tagesstruktur, wovon besonders Kinder betroffen sind. Bei den Bewohnern kann eine Quarantäne zu Angstzuständen und Verunsicherung führen. Fachkräfte berichten darüber, dass geflüchtete Kinder in Sammelunterkünften schon vor der Pandemie ungern Freunde zu sich nach Hause eingeladen haben, ein Phänomen, das sich nun verstärkt.

SCHWIERIGKEITEN BEI DER BILDUNG SCHON VOR HOMESCHOOLING

Viele der geflohenen Kinder haben durch die Flucht oder schwierige Situation im Heimatland oft Monate oder Jahre an Bildung verloren. Laut UNHCR (2020) haben die Mehrheit von 2 700 Kindern in Aufnahmelagern in Griechenland ein bis vier Jahre Bildung aufgrund von Konflikten in ihren Heimatländern verloren. Auch kommen Geflüchtete oft aus einer anderen Bildungskultur, die durch autoritärere Strukturen geprägt ist, und sprechen kein Deutsch, bevor sie nach Deutschland kommen (92%[18]), oder sind nicht im lateinischen Schriftsystem alphabetisiert. Hinzu kommt, dass geflüchtete Kinder durch ein niedrigeres Bildungsniveau und geringere Sprachkenntnisse der Eltern oft keine Hilfe von Zuhause erfahren (vgl. Abb. 5). Ebenso sind sie dem Bildungsrisikofaktor mehr ausgesetzt. 36% der geflüchteten Kinder leben in Familien mit einem niedrigen Bildungsniveau, verglichen mit 16% der Kinder mit Migrationshintergrund und 9% derer ohne Migrationshintergrund.

Darüber hinaus verfügen geflüchtete Familien oft nur über ein Minimum an materiellen Ressourcen. Abbildung 6 zeigt, dass das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen für geflüchtete Familien mit einem Kind, zwei Kindern oder mindestens drei Kindern geringer ist als für Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Während geflüchtete Familien mit zwei Kindern über durchschnittlich 1 571 Euro pro Monat verfügen, stehen Familien mit Kindern mit Migrationshintergrund im Durchschnitt 3 681 Euro pro Monat zur Verfügung und solchen ohne Migrationshintergrund 4 359 Euro. Die Einkommenssituation der Geflüchteten verschärft sich durch die wirtschaftlichen Nebeneffekte der Pandemie weiter (Giesing 2020). Für jugendliche Geflüchtete kann die Situation auf dem Arbeitsmarkt zur Zitterpartie werden, da ihre Aufenthaltserlaubnis teilweise an den Ausbildungsplatz angebunden ist, zum Beispiel im Fall der 3+2-Regelung.[19] Der Anteil der Bewerber*innen mit Fluchthintergrund an allen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Ausbildungsstellenbewerber*innen lag 2019 bei 6,9%. Das entspricht 38 100 Personen (Bundesinstitut für Berufsbildung 2020). Mühlemann (2020) schätzt eine Reduktion der betrieblichen Nachfrage nach Auszubildenden im Herbst 2020 aufgrund der Coronakrise im Vergleich zum Vorjahr um rund 8%.

[16] Die *Süddeutsche Zeitung*, beispielsweise, berichtet von einer Sammelunterkunft, die acht Wochen unter Quarantäne stand, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/politik/corona-fluechtlinge-massenunterkuenfte-1.4912742.

[17] Zum Beispiel auf den Websites der Flüchtlingsräte, wie hier in Sachsen: https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/de/2020/11/02/kurzinfo-komplettquarantaene-auf-bremer-strasse-bis-4-november/.

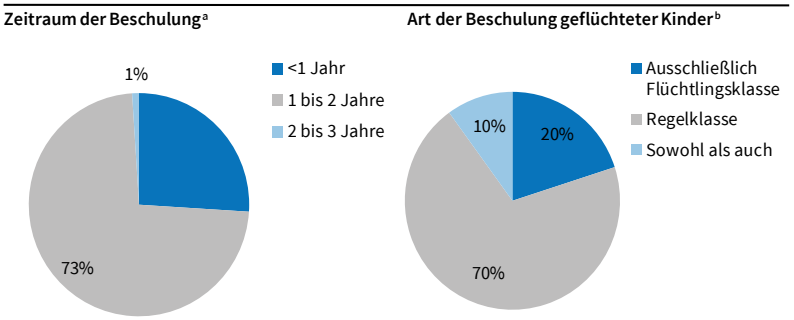
[18] Basierend auf Daten des SOEP-IAB-BAMF (2018) für Kinder zwischen elf und 17 Jahren.

[19] Die 3+2-Regelung besagt, dass ein Geflüchteter, der eine Ausbildung in Deutschland begonnen hat und die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die Ausbildung abschließen und eine zweijährige Anschlussbeschäftigung ausüben kann, wenn sein Asylantrag abgelehnt wird.

Zusammenfassend haben geflüchtete Kinder meistens schlechtere Voraussetzungen für den Bildungserfolg. Graham et al. (2016) zeigen, dass der Bildungserfolg geflüchteter Kinder negativ von einem falschen Verständnis des Bildungssystems seitens der Eltern, Stereotypisierung durch Lehrer, Mobbing, Rassismus, Traumata und Zwangsaufenthalte beeinflusst wird. Demgegenüber stehen interne Ressourcen wie die eigene Lebensmotivation, eine erfolgreiche kulturelle Anpassung oder soziale Ressourcen, wie die Involvierung der eigenen Eltern sowie ein unterstützendes familiäres Umfeld, eine korrekte Abschätzung der Fähigkeiten und folgenden Klassenstufenzuordnung und ein interkulturelles Verständnis der Lehrer.

Abb. 7

Beschulung



[a] Ausschließlich in Flüchtlingsklassen. Stichprobe von 451 geflüchteten Kindern zwischen 6 und 17 Jahren.
[b] Ankunft 2013–2017. Stichprobe von 2 833 Kindern zwischen 6 und 17 Jahren, die einen Fluchthintergrund haben.
Quelle: SOEP-IAB-BAMF (2018). © ifo Institut

Datenlücke in der Schulstatistik

Der Flüchtlingsstatus wird in den Schulstatistiken nicht erfasst.[20] In Folge gibt es weder auf Ebene der Bundesländer noch der Bundesregierung einen Überblick darüber, wie viele geflüchtete Kinder momentan in Deutschland eine Schule besuchen oder wie ihr Bildungsgang aussieht.[21] Daten des IAB-BAMF-SOEP aus 2018 zeigen, dass 20% der geflüchteten Kinder zwischen sechs und 17 Jahren, die zwischen 2013 und 2017 in Deutschland ankamen, zum Befragungszeitpunkt ausschließlich eine Vorbereitungsklasse besuchten und 10% Willkommens- und Regelklassen. Fast drei Viertel der befragten geflüchteten Kinder besuchten ein bis zwei Jahre lang ausschließlich Willkommensklassen, während ein Viertel dies für weniger als ein Jahr tat. 99% der geflüchteten Kinder im schulfähigen Alter besuchten generell eine Schule. Im Gegensatz dazu kommt eine Stichprobenbefragung von Save the Children (2018) zu dem Schluss, dass nur zwei Drittel der Sechs- bis Zwölfjährigen in den befragten Flüchtlingsunterkünften zur Schule gehen, während der Anteil der Zwölf- bis Sechszehnjährigen noch geringer ist.[22]

Die oben zitierte Umfrage des BumF (2020) kommt zu dem Schluss, dass für einen relevanten Teil der jungen Menschen mit Fluchthintergrund nach wie vor zu

[20] Antwort der Kultusministerien auf Bundesland- und Bundesebene auf Anfrage im November 2020.
[21] Basierend auf Befragungen der Kultusministerien der Bundesländer und Bundesregierung Anfang November 2020.

[22] Als Gründe werden Sprachbarrieren, fehlende Papiere, der kurze Aufenthalt in der Unterkunft vor Zuweisung an eine andere Einrichtung sowie die Weigerung von Sorgeberechtigten, einem Schulbesuch ihrer Kinder zuzustimmen, sowie Platz- und Personenmangel angegeben.

Tab. 2

Geflüchtete Kinder und Bildung in Deutschland

Bundesland	Recht auf Kitabesuch für Asylbewerber*innen	Schulpflicht für Asylbewerber*innen	Schulrecht für Asylbewerber*innen
Baden-Württemberg	Nach Verlassen der EAZ	Sechs Monate nach Ankunft	Von Beginn an
Bayern	Nach Verlassen der EAZ	Drei Monate nach Ankunft	Mit Einsatz der Schulpflicht
Berlin	Nach Verlassen der EAZ	Ab Aufenthaltsgestattung	Von Beginn an
Brandenburg	Nach Verlassen der EAZ	Drei Monate nach Unterbringung in EAZ	Von Beginn an
Bremen	Ab Meldung in Stadtgemeinde Bremen	Alle, die in Bremen einen Wohnsitz haben, auch EAZ	Von Beginn an
Hamburg	Nach sechs Monaten in EAZ/ Umzug in Folgeunterkunft	Alle, die in Hamburg einen Wohnsitz haben, auch EAZ	Von Beginn an
Hessen	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Von Beginn an
Mecklenburg-Vorpommern	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ
Niedersachsen	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Mit Ankunft in Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Subjektives Recht auf Beschulung
Rheinland-Pfalz	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Von Beginn an
Saarland	Von Tag 1	Von Tag 1	Von Beginn an
Sachsen	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ
Sachsen-Anhalt	Nach Verlassen der EAZ	Nach Verlassen der EAZ	Keine Regelung
Schleswig-Holstein	Nach Verlassen der EAZ	Von Tag 1	Von Beginn an
Thüringen	Nach Verlassen der EAZ	Drei Monate nach Ankunft	Keine Regelung

Quelle: Angaben der zuständigen Ministerien auf Ebene der Bundesländer auf Anfrage im November 2020. Die Informationen zum Kitabesuchsrecht beruhen auf Informationen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2020).

CORONA ALS BRENNGLAS SCHON VORHER VORHANDENER PROBLEME

Der Fall Campus di Monaco

In der Schulgemeinschaft »Campus di Monaco« lernen Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationserfahrung gemeinsam. Dort gehen ca. 120 Schüler zur Schule, von denen ungefähr 50% Fluchterfahrungen haben. Der Großteil von ihnen (70%) wohnt in Gemeinschaftsunterkünften (GUs) und mit ihren Familien in Deutschland. Etwa 85% befinden sich noch in laufenden Asylverfahren.

Gerade zu Beginn der Pandemie kamen Informationen über die Maßnahmen und Regeln bei den Familien oft nicht an, und es herrschte Verunsicherung. Erinnerungen an Krisensituationen wurden wiederbelebt, und die Isolation wirkte sich negativ auf psychische Vorbelastungen aus.

Viele Kinder konnten durch das Homeschooling in den GUs nicht erreicht werden, da weder eine stabile Internetverbindung noch die nötigen Endgeräte zur Verfügung standen. Mobile Daten auf den Mobile Devices waren schnell aufgebraucht. Außerdem verloren sie ihren strukturierten Schulalltag. Das Erfüllen »schriftlicher Aufträge« war in den aufgrund des Lockdown vollen GUs kaum möglich. Aufgrund der Fluchterfahrungen brauchen viele der geflüchteten Kinder eine spezielle Betreuung beim Lernen, und wiederkehrendes Ermutigen. Dies war während der Schulschließungen nicht gegeben.

Aufgrund der Charakteristika der GUs, die sich dadurch auszeichnen, dass viele verschiedene Menschen zusammen leben und sich Räumlichkeiten teilen, kommt es in den GUs teilweise zu immer wiederkehrenden und lang andauernden Quarantänewellen, weswegen die Kinder immer wieder von der Schule fernbleiben müssen. Teilweise saßen Kinder während der Abschlussprüfungen in Quarantäne fest. Ob sie diese nachholen können, ist unsicher.

befürchten ist, dass sie keine Schulabschlüsse erwerben werden. Fehlende Ressourcen und Qualifizierungen der Lehrkräfte werden herausgestellt. Schulungen im Umgang mit Traumata und Konzentrationsstörungen, Ängsten vor Abschiebungen und durch Flucht unterbrochenen Bildungsbiographien waren schon vor Beginn der Pandemie dringend notwendig.

Im Rahmen des Lockdowns im Frühjahr waren Schulen in ganz Deutschland für mehrere Wochen geschlossen. Auch nach dem flächengreifenden Lockdown kam es immer wieder zu einzelnen Schulschließungen. Eine Sonderbefragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP-CoV) zeigt, dass Schüler während des Lockdown hauptsächlich digital beschult wurden (89%), verglichen mit 73% nach dem ersten Lockdown (Huebener 2020). Doch wie viele Kinder mit Fluchthintergrund Zugang zu Internet und Laptops haben, um am digitalen Unterricht teilzunehmen, ist nicht bekannt.[23] Einzelbefragungen von Lehrern zeigen, dass die geflüchteten Kinder teilweise schwer- oder nicht erreichbar waren und über keine stabile Verbindung zum Internet verfügen, was auch an der Situation in den Flüchtlingsunterkünften liegt (vgl. Tab. 1) und der fehlenden Ausstattung (vgl. Abb. 3).

Diskriminierende Strukturen werden verstärkt

Auch ohne Corona gab es in Deutschland auf dem Bildungsweg geflüchteter Kinder diskriminierende Strukturen. Dies beginnt schon bei der Schulpflicht und dem Kitabesuchsrecht, von denen Kinder in EAZ oft nicht erfasst sind (vgl. Tab. 2). Dadurch können sie bis zu sechs Monate an Bildung verlieren. Zwar gibt es in den EAZ alternative Bildungsangebote, jedoch sind diese undurchsichtig und meist auf den Spracherwerb fokussiert. Die Pandemie hat gezeigt, wie sehr es in der Bildung geflüchteter Kinder immer noch auf die Eigeninitiative und das Improvisationstalent und sozioökonomische Verständnisse von pädagogischen Fachkräften ankommt und wie angreifbar geflüchtete Kinder durch diese Rechtslage werden. Die digitale Ausstattung der geflüchteten Kinder, das Fehlen von Druckern, Schreibtischen, Internet und Endgeräten in ihren Wohneinrichtungen und Komplettquarantänen erschweren ihren Zugang zu Homeschooling und Bildung.

PSYCHOSOZIALE UMSTÄNDE DURCH BELASTENDE ERLEBNISSE

Bis geflüchtete Kinder ihre Flucht beenden und in Deutschland Fuß fassen, sind sie oft über längere Zeiträume Extremsituationen, wie dem Verlust einer Bezugsperson oder ihrer Heimat, aber auch Gewalt ausgesetzt. Soykoek et al. (2017) finden, dass 26% der geflüchteten Kinder in einer bayrischen Erstaufnahmeeinrichtung zwischen null und sechs Jahren und 33% der Kinder zwischen sieben und 14 Jahren unter einer Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) leiden.[24] Eine weitere Studie mit geflüchteten Kindern in Bayern betrachtet diese Fragestellung für begleitete und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Müller

[23] Basierend auf Anfragen bei den zuständigen Kultusministerien auf Bundesländer- und Bundesebene von Anfang November 2020.

[24] Die Autoren befragen dazu 96 syrische geflüchtete Kinder in einer bayrischen Erstaufnahmeeinrichtung (Soykoek et al. 2017).

et al 2019).[25] Die Autoren finden, dass unbegleitete Minderjährige anfälliger für negative Einflussfaktoren auf ihre Entwicklung sind. So verzeichnen 65% der UMFs eine PTBS, im Vergleich zu 37% der begleiteten geflüchteten Kinder. Bei 42% der unbegleiteten Minderjährigen und bei 30% der begleiteten geflüchteten Kinder lässt sich eine Depression feststellen.

Notwendigkeit besonderer Betreuung

Die oben zitierte Umfrage des BumF zeigt, dass die Situation der UMFs schon vor der Pandemie besondere Maßnahmen erforderte. So berichten 36,8% der Befragten, dass männliche UMFs im Rahmen ihrer Arbeit mit ihnen oft oder immer über Gewalterfahrungen in ihrem Heimatland oder auf der Flucht berichten. Die Fachkräfte gaben außerdem an, dass 51,5% der weiblichen UMFs oft oder immer über Erfahrungen mit sexualisierter Gewalt berichten. 92,4% berichten, dass die unbegleiteten jungen Menschen sehr oft durch die Trennung von ihrer Familie im Alltag beeinträchtigt werden. 94,8% geben eine Beeinträchtigung des Alltags durch aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten an, und 59,7% durch Erkrankungen und psychische Belastungen.

Die Pandemie wirkt sich im Allgemeinen negativ auf die mentale Gesundheit der Menschen aus. Rossi et al. (2020) zeigen, dass die Menschen in Italien vier Wochen nach Lockdown über Depressionen (37%), Angstzustände (21%), Schlafstörungen (7%), oder Stress (22%) klagen.[26] Eine neue Studie der UKE Hamburg (2020) findet, dass sich die psychische Gesundheit von Kindern zwischen elf und 17 Jahren durch die Pandemie verschlechtert hat (Ravens-Siebener 2020).[27] 71% der Kinder geben an, dass sie sich durch die Pandemie belastet fühlen, und klagen über ein geringes psychisches Wohlbefinden. Auch weisen sie vermehrt psychische und psychosomatische Probleme (31% im Vergleich zu 18% Pre-Covid-19) auf, wie zum Beispiel Hyperaktivität (24%), oder Einschlafprobleme (44%).

Für geflüchtete Menschen kann diese Wahrnehmung noch verstärkt werden. Ein jüngst erschienener Artikel betont, dass die negativen Erlebnisse von Menschen auf der Flucht durch die Pandemie wieder ausgelöst werden können und sich somit mentale Probleme verstärken (Rees und Fisher 2020). Geflüchtete Kinder sehen sich durch die Pandemie außerdem zunehmend Gewalterfahrungen ausgesetzt (You et al. 2020). Qualitative Belege erwähnen einen Anstieg von sexualisierter Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch gegen geflüchtete Kinder während Covid-19.[28]

[25] Die Autoren befragten 98 geflüchtete Kinder (68 unbegleitete Minderjährige und 30 begleitete Minderjährige) aus Afghanistan, Syrien, und Eritrea in 19 Aufnahmeeinrichtungen in Bayern.
[26] Die Autoren befragten zwischen dem 27. März und dem 6. April 2020 18 147 Italiener über einen Onlinefragebogen (Rossi et al. 2020).
[27] Die Wissenschaftler befragen dazu zwischen dem 26.Mai und dem 10. Juni über 1 000 Kinder.
[28] Siehe z. B. https://reliefweb.int/report/world/covid-19-increases-risk-child-abuse-and-exploitation-refugee-and-internally-displaced.

Ein stabiles Umfeld als Resilienzfaktor

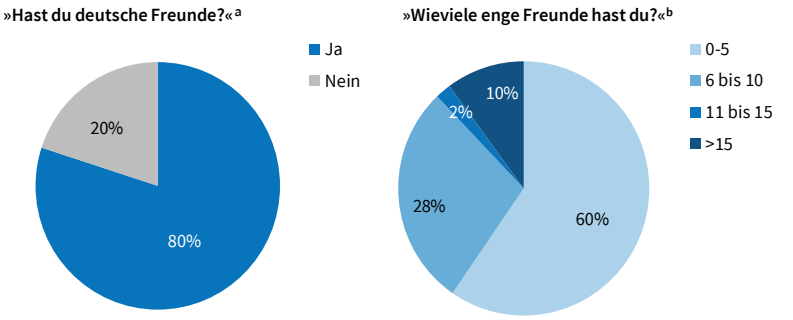
Pieloch et al. (2016) fassen die Forschung der letzten 20 Jahre zur persönlichen Resilienz geflüchteter Kinder zusammen. Wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Resilienz der geflüchteten Kinder sind dabei soziale Unterstützung durch Familie und Freunde, ein Gefühl der Zugehörigkeit, Bildung, ein positiver Blick in die Zukunft, starke Familienstrukturen und eine Verbindung zur Heimatkultur. Fazel und Betancourt (2018) betonen die Notwendigkeit psychosoziale Interventionen, um mentalen Problemen der geflüchteten Kinder gegenzusteuern, und Eruyar et al. (2018) zeigen, dass die Eltern eine ausschlaggebende Rolle für die Präsenz von PTBS bei geflüchteten Kindern spielen. Müller et al. (2019) befragen 98 geflüchtete Kinder in einer Gemeinschaftsunterkunft in Bayern 22 Monate nach ihrer Ankunft in Deutschland und finden eine erhöhte Präsenz von PTSD, Depression und Angstzustände. Als sie die Kinder ein Jahr später erneut befragen, zeigt sich, dass die Entwicklung dieser Symptome stark von dem abhängt, was in der Zwischenzeit in ihrem Leben passiert ist. Die Kinder, über deren Asylbescheid positiv entschieden wurde, zeigten weniger Symptome als diese, deren Asylantrag abgelehnt wurde.

KANN INTEGRATION UNTER SOCIAL DISTANCING FUNKTIONIEREN?

Schon vor der Pandemie waren geflüchtete Kinder teilweise vom gesellschaftlichen Leben in Deutschland isoliert. Von 447 durch UNICEF (2017) befragten Fachkräften geben 31% an, dass geflüchteten Kinder und Jugendliche in ihren Einrichtungen kaum beziehungsweise nicht (19%) in das kommunale Vereinsleben integriert sind. Eine Kurzanalyse des BAMF (2019) kommt zu dem Schluss, dass drei Viertel der Kinder mindestens einmal pro Woche ihre Freizeit mit deutschen Kindern verbringen. 23% geben

Abb. 8

Anzahl der Freunde



[a] Die Stichprobe beträgt 472 Kinder zwischen 0 und 16 Jahren. Die Daten sind stichprobengewichtet.
[b] Die Stichprobe beträgt 545 Kinder zwischen 0 und 17 Jahren. Die Daten sind stichprobengewichtet.
Quelle: SOEP-IAB-BAMF (2018).

© ifo Institut

allerdings an, in ihrer Freizeit nie oder weniger als einmal pro Monat Kontakt zu deutschen Kindern zu haben. Der Anteil, der sich weniger als einmal pro Monat mit deutschen Kindern in der Freizeit trifft, ist für Mädchen höher (26%) als für Jungen (22%). 20% der Kinder geben an, keine deutschen Freunde zu haben. Betrachtet man außerschulische (Vereins-) Aktivitäten, nimmt nur ein Drittel der geflüchteten Kinder daran teil, verglichen mit 58% der Kinder ohne Migrationshintergrund (BAMF 2019). Diese Differenz könnte an der Wohnsituation oder finanziellen Mitteln der geflüchteten Familien liegen. 86% der Kinder fühlen sich in Deutschland trotzdem sehr oder sogar extrem willkommen, und 95% können sich sogar vorstellen, für immer in Deutschland zu bleiben.

Zwar gab es vor der Pandemie zahlreiche Initiativen, die durch Haupt- und Ehrenamtliche angeboten wurden, doch fallen diese durch die Pandemie weg oder werden erschwert. Punktuelle Gespräche mit Fachkräften bestätigen dies. Viele der Ehrenamtlichen höheren Alters gehen nicht mehr in die Unterkünfte oder dürfen nicht aufgrund von Besuchsrechtsverboten. Der digitale Kontakt in die Unterkünfte ist schwer, da es oft, wie oben beschrieben, an der Infrastruktur fehlt. In einer Befragung des Norwegian Refugee Council (2020) zeigt sich, dass 28% der befragten Menschen mit Fluchthintergrund angeben, seit dem Beginn der Pandemie weniger Unterstützung von NGOs oder Regierungen zu erhalten, während nur 7% über das Gegenteil berichtet.[29]

INVESTITIONEN IN DIE INTEGRATION VON KINDERN LOHNEN SICH

Eine Vielzahl von Studien zeigt, dass sich negative Schocks während der frühen Kindheit durch das restliche Leben von Kindern ziehen (Almond, Currie und Duque 2018). Forscher beschäftigen sich hier insbesondere auch mit dem Effekt von Stress und Krankheiten auf sozioökonomische Verhältnisse. Die Langzeitfolgen können gravierend sein. Eine Studie findet, dass Kinder, deren Mütter während der Schwangerschaft aufgrund von Influenza in Krankenhäusern behandelt werden mussten, langfristig 9% weniger verdienen und eine 33% höhere Wahrscheinlichkeit haben, vom Wohlfahrtsstaat abhängig zu sein (Schwandt 2017). Um solchen Entwicklungen (präventiv) entgegenzusteuern, benennen führende Forscher Investitionen in die frühe Kindheit als äußerst wirksam.

Auf den ersten Blick kosten Asylbewerber Geld. Eine Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) geht für Unterbringung, Versorgung und Integration der neu ankommenden Geflüchteten von Kosten von 12 000 Euro pro Jahr für den deutschen Staat aus (Fratzscher und Junker 2015). Langfristig kann sich Integration allerdings lohnen. Repräsentative Daten zeigen, dass Menschen mit Fluchthintergrund, die zwischen 18 und 64 Jahre alt sind und zwischen 1990 und 2013 in Deutschland ankamen, im Ankunftsjahr eine Beschäftigungsquote von 14% auswiesen, die in den nächsten 15 Jahren auf 70% anstieg (Bach 2017). Integrationsmaßnahmen, wie Deutschkurse, Berufsausbildungen und Unterstützung bei der Arbeitssuche, können sich finanziell rechnen (Battisti 2019).

Wenn Deutschland die Lebenssituation von geflüchteten Kindern jetzt verbessert und ihnen eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, ist der sozioökonomischen Nutzen höher als wenn man dies zu einem späteren Zeitpunkt versucht. Wenn man hingegen den negativen Folgen der Pandemie nicht möglichst früh im Leben der Kinder entgegenwirkt, wird es mit der Zeit immer schwieriger, die durch Covid-19 erzeugten Negativerfahrungen wieder wettzumachen.

DEUTSCHLANDS HUMANITÄRE VERPFLICHTUNG: GEFLÜCHTETE KINDER IM REST DER WELT UND COVID-19

Nicht nur geflüchtete Kinder in Deutschland sind von den Nebenerscheinungen der Pandemie betroffen. Hilfsorganisationen berichten sowohl über eine dramatische Verschlimmerung der Situation von Menschen auf der Flucht weltweit seit dem Auftreten von Covid-19 als auch das Wegfallen wichtiger Gelder (UNHCR 2020). Ein Bericht der UN weist daraufhin, dass Kinder auf der Flucht während der Pandemie zu der Gruppe von Kindern gehören, die am wahrscheinlichsten vom Sozialschutz ausgeschlossen werden und die von Bewegungseinschränkungen am negativsten beeinträchtigt werden (United Nations 2020). Auch ist für sie das Abstandhalten kaum möglich. So zeigt eine Befragung des Mixed Migration Centers (MMC 2020) von 6 104 Menschen auf der Flucht, dass eine von drei Personen, die in Begleitung von Kindern reist, sich die Toilette mit mindestens fünf weiteren Haushalten teilt. Dazu kommt ein Anstieg der Gewalt gegen Geflüchtete. 40% der Befragten bestätigen einen Anstieg der häuslichen Gewalt seit Covid-19.

Laut der UN sind Menschen aus ärmeren Schichten disproportional von den Folgen der Pandemie betroffen. Sie sehen sich sowohl einer höheren Infektionsgefahr ausgesetzt und tragen auch die größere Last des wirtschaftlichen Abschwungs, da sie weniger vom technologischen Wandel und der Digitalisierung profitieren (United Nations 2020). Die Weltbank (2020) schätzt, dass durch die Pandemie 88 bis 115 Mio. Menschen weltweit verarmen, was die positive Entwicklung diesbezüglich um drei Jahre zurückwirft. Für Geflüchtete verschärft sich dieses Risiko weiter. Eine Studie des Norwegian Refugee Council (2020) zeigt, dass seit Beginn der Pandemie 77% der befragten Geflüchteten ihren Job verloren

[29] Die Ergebnisse beruhen auf einer Befragung von 1 413 Geflüchteten in 14 Ländern.

haben und dass 75% über weniger Einkommen verfügen. Als Folge davon, mussten 70% der Befragten am Essen sparen.

UNHCR-Daten (2020) zeigen, dass vor allem geflüchtete Mädchen langfristig von einer eingeschränkten Bildungsteilhabe betroffen sein könnten. So gibt es Prognosen, die besagen, dass nur die Hälfte aller Flüchtlingsmädchen nach stattfindenden Lockdowns wieder zur Schule gehen werden. Basierend auf einer Studie von zwölf Ländern[30] 2019 besuchen 77% der geflüchteten Kinder die Grundschule, aber nur 31% die weiterführende Schule. Nur 3% aller geflüchteten Kinder besuchen eine Hochschule oder technische Schule. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass 48% aller geflüchteten Kinder im Schulalter nicht die Schule besuchen. Es gab also schon vor Covid-19 eine Bildungslücke, und diese wird mit großer Wahrscheinlichkeit durch die Pandemie verstärkt. Das MMC zeigt in seiner Befragung, dass in Afrika zwischen 65 und 83% der Kinder, die vorher beschult wurden, seit dem Beginn von Covid-19 keine Bildung mehr erhalten.

Wie sich die Pandemie langfristig auf Fluchtbewegungen auswirkt, bleibt abzuwarten. Mit einem erhöhten Druck durch die Pandemie auf Europas Außengrenzen aufgrund der gestiegenen Armut weltweit ist zu rechnen.

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

95% der geflüchteten Kinder können sich vorstellen, auch langfristig in Deutschland zu bleiben (BAMF 2019). Deshalb ist es wichtig, sie auch langfristig in die Gesellschaft einzubinden und ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Vor dem Hintergrund der Pandemie wären folgende Maßnahmen wünschenswert:

Die Wohnsituation sollte mit sofortiger Wirkung weiter entzerrt werden

Die Flüchtlingsunterkünfte sind meist nicht kindeskonform. Dadurch wird Kindern das Ankommen in Deutschland erschwert, und es führt zu struktureller Diskriminierung. Deswegen sollte die Wohnsituation weiter entzerrt werden und eine Höchstdauer für die Unterbringung von geflüchteten Familien mit Kindern in Gemeinschaftsunterkünften auch außerhalb der Erstaufnahmezentren gesetzlich festgeschrieben werden. Des Weiteren sollten Konzepte erarbeitet werden, um sozialen Wohnraum zu schaffen. Sammelunterkünfte bieten kein geeignetes Umfeld für die Entwicklung von Kindern.

Kinder sollten eine geeignete Infrastruktur und Ausstattung bekommen

Die digitale Infrastruktur in den Unterkünften der geflüchteten Menschen ist nicht ausreichend, weder für digitale Betreuungsangebot noch für digitalen Fernunterricht. Aufgrund der Pandemie sind den Schülern mehrere Wochen, wenn nicht Monate von Präsenzunterricht entfallen. Damit Kinder mit Fluchthintergrund in Zeiten von Homeschooling nicht abgehängt werden, muss eine geeignete Ausstattung sichergestellt werden. Eine stabile, flächendeckende Internetverbindung, Zugang zu Computern/Tablets und Schreibtischen und Ruheorte zum Lernen sind unumgänglich. Dies ist auch langfristig im Zuge der Digitalisierung unabdingbar. Geflüchtete Kinder müssen an der digitalen Bildung teilhaben können. Eine Mindestausstattung für Kinder in Flüchtlingsunterkünften sollte gesetzlich verankert werden. Dies könnte auch durch die Aufnahme von Laptops, Schreibtischen und Internetsticks in das Bildungs- und Teilhabepacket geschehen.

Weniger Eigeninitiative und mehr kontinuierliche Strukturierung in der Geflüchtetenbildung

Die Pandemie hat gezeigt, wie sehr es in der Bildung geflüchteter Kinder auf die Eigeninitiative und das Improvisationstalent sowie sozioökonomische Verständnisse von pädagogischen Fachkräften ankommt. Der deutsche Staat hinterlässt hier eine Lücke und sollte diese durch die Errichtung einer systematischen Bildungsstruktur und flächendeckender Versorgung der geflüchteten Kinder auch unabhängig von der Pandemie schließen. Die Schulentwicklung sollte Hand in Hand mit den veränderten Anforderungen der heutigen Migrationsgesellschaft gehen.

Migrationspädagogik und traumasensible Weiterbildungen als Antwort auf die ethnische Vielfalt Deutschlands

Um der Vielfalt der unterschiedlichen Kulturen und der Bilingualität, die geflüchtete Kinder mitbringen, angemessen zu begegnen, sollten Konzepte der Migrationspädagogik verstärkt in die Aus- und Fortbildung von pädagogischen Fachkräften und den Schul- und Kitaalltag eingebaut werden. Das Gleiche gilt für traumasensible Weiterbildungen, um besser auf die traumatischen Erlebnisse und besonderen Bedürfnisse der geflüchteten Kinder eingehen zu können.

Verpflichtende Bildung von Beginn an

Geflüchtete Kinder, die während der Pandemie in Deutschland ankamen, konnten nur schwer Zugang zur Schule finden. In vielen der Erstaufnahmezentren herrscht keine Schulpflicht. Dadurch können Kinder bis zu sechs Monate an Schule verpassen. Die Schulpflicht sollte bundesweit auf die EAZs und den Moment der Ankunft in Deutschland ausgeweitet werden. Damit Deutschkenntnisse schon vor der Schule erworben werden können, sollte auch der Zugang zum Kindergarten von Anfang an ermöglicht werden. So sind Kinder tagsüber betreut und können aus den beengenden Unterkünften genommen werden. Des Weiteren hat die Kinderbetreuung den Vorteil, dass Eltern Deutsch- und Integrationskurse besuchen können.

[30] Tschad, Äthiopien, Irak, Jordanien, Kenia, der Libanon, Pakistan, Ruanda, der Südsudan, Tansania, die Türkei und Uganda, die zusammen mehr als die Hälfte aller Geflüchteten beherbergen.

Datenlandschaft verbessern und systematische Evaluierungen von Integrationsmaßnahmen ausbauen
Die Datenlandschaft bezüglich der Kinder mit Fluchthintergrund ist schlecht. Es ist nicht möglich, ein vollständiges Bild ihrer Situation zu zeichnen. Um einen besseren Überblick über die Problematiken, denen sie begegnen, zu haben und ihren Bildungs- und Arbeitserfolg besser steuern zu können, wird empfohlen, die Datenlandschaft zu verbessern. Systematische Evaluierungen, um die effektivsten und effizientesten Integrationsmaßnahmen identifizierbar zu machen, wären nötig.

Komplettquarantänen sollen vermieden werden
Momentan verzeichnen die Unterkünfte ein erhöhtes Infektionsrisiko, was sich durch Quarantänemaßnahmen auch auf Kinder auswirkt, die in diesen wohnen. Von flächendeckenden Quarantänemaßnahmen in den Unterkünften sollte abgesehen werden. Ein differenziertes Vorgehen ist notwendig, um Kindern den bestmöglichen Schutz und Zugang zur Gesellschaft auch während der Pandemie zuzusichern.

Asyl ist ein Grundrecht
Aufgrund der verschlechterten Bedingungen in Flüchtlingscamps in den Entwicklungsländern und in Griechenland, sollte Deutschland Schutzsuchenden, und gerade jungen Menschen, Asyl gewähren. Hier kann sich Deutschland auf EU-Ebene für einen fairen Verteilungsmechanismus einsetzen und mit einer Koalition der Willigen vorangehen.

LITERATUR

Aizer, A., L. Stroud und S. Buka (2016), »Maternal Stress and Child Outcomes: Evidence from Siblings«, *Journal of Human Resources* 51(3), 523–555.

Almond, D., J. Currie und V. Duque (2018), »Childhood Circumstances and Adult Outcome: Act 2«, *Journal of Economic Literature* 56(4), 1360–1446.

Almond, D. und B. Mazumder (2005), »The 1918 Influenza Pandemic and Subsequent Health Outcomes: An Analysis of SIPP Data«, *American Economic Review* 95(2), 258–262.

Arsenijević, J. et al. (2017), »A crisis of protection and safe passage: violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan corridor to Northern Europe«, *Conflict and health* 11(1), 1–9.

Bach, S. B. (2017), »Refugee integration: A worthwile investment«, *DIW Economic Bulletin* 7(3/4), 33–43.

BAfF – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (2020), *Living in a box: Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder*, BAfF e.V., Berlin.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019a), *Ankommen im deutschen Bildungssystem*, Kurzanalyse, 22. Februar, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse2-2019-ankommen-im-deutschen-bildungssystem.html.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019b), *Kinder und Jugendliche nach der Flucht*, Kurzanalyse, 21. Juli, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse5-2019_iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete-familien.html.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020a), *Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter*, Kurzanalyse, 29. Juli, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse5-2020-wohnen.html.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020b), *Informationen zur Wiederaufnahme des Kursbetriebs für Teilnehmende der Integrationskurse*, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Integratiotionskurse/Kursteilnehmer/wiederaufnahme-ik.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Battisti, M., Y. Giesung und N. Lazrentsyeva (2019), »Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration for Refugees? Evidence from a Field Experiment«, *Labour Economics* 61, online.

Bozorgmehr, K. H.-P. (2020), »SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete: Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte«, *Public Health*, COVID-19, Universität Bielefeld 2020.

Bryant, R. A. et al. (2018), »The effect of post-traumatic stress disorder on refugees' parenting and their children's mental health: a cohort study«, *The Lancet Public Health* 3(5), e249–e258.

Buchmüller T., H. Lembcke, J. Busch, R. Kumsta und B. Leyendecker (2018), »Exploring mental health status and syndrome patterns among young refugee children in Germany«, *Frontiers in Psychiatry*, 25. Mai, online.

BumF – Bundesverband unbegleiterder minderjähriger Flüchtlinge (2020a), *Anzahl unbegleiteter Minderjähriger und junger Volljähriger Anfang 2020*, verfügbar unter: https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2020/02/uma-meldungen-02-01-2020.pdf.

BumF – Bundesverband unbegleiterder minderjähriger Flüchtlinge (2020b), *Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2019*, BumF, Berlin.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2020), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Von Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*, verfügbar unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2020.pdf#page=297.

Eruyar, S., J. Maltby und P. Vostanis (2018), »Mental health problems of Syrian refugee children: the role of parental factors«, *European child & adolescent psychiatry* 27(4), 401–409.

Fazel, M. und T. S. Betancourt (2018), »Preventive mental health interventions for refugee children and adolescents in high-income settings«, *The Lancet Child & Adolescent Health* 2(2), 121–132.

Forbes (2020), *Why Refugees Are The World's Most Vulnerable People During The COVID-19 Pandemic*, 21. April, verfügbar unter: https://www.forbes.com/sites/jacquelyncorley/2020/04/21/why-refugees-are-the-worlds-most-vulnerable-people-during-the-covid-19-pandemic/#3192879b4112.

Fratzscher, M. und S. Junker (2015), »Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition« *DIW Wochenbericht* (45), 1083–1088.

Giesing, Y. und M. Hofbauer Pérez. (2020), »Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?«, *ifo Schnelldienst* 73(7), 41–46.

Graham, H. R., R. S. Minhas und G. Paxton (2016), »Learning Problems in Children of Refugee Background: A Systematic Review«, *Pediatrics* 137(6), online.

Huebener, M., C. K. Spieß und S. Zinn (2020), »SchülerInnen in Corona-Zeiten: Teils deutliche Unterschiede im Zugang zu Lernmaterial nach Schultypen und -trägern«, *DIW Wochenbericht* 47, 866–857

Júnior, J. G., J P de Sales, M. Morens Moreira, W. R. Pinheiro, C. K. T. Lma und M. L. R. Neto (2020), »A crisis within the crisis: the mental health situation of refugees in the world during the 2019 coronavirus (2019-nCoV) outbreak«, *Psychiatry research* 15, online.

Mixed Migration Center (2020), *Impact of COVID-19 on refugees and migrants with children*, 6. November, online.

Mühlemann, S., H. Pfeifer und B. Wittek (2020), »Auswirkungen der Coronakrise auf den Ausbildungsstellenmarkt: Was die Politik tun kann«, *ifo Schnelldienst* 73(9), 19–22.

Müller, L. R., K. P. Büter, R. Rosner und J. Unterhitzenberger (2019), »Mental health and associated stress factors in accompanied and unaccompanied refugee minors resettled in Germany: a cross-sectional study«, *Child and adolescent psychiatry and mental health* 13(1), online.

Norwegian Refugee Council (2020), *Downward Spiral: the economic impact of Covid-19*, 21. Sepetmber, verfügbar unter: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/nrc_downward-spiral_covid-19_report.pdf.

OECD (2017), *Migration Policy Debates*, 13. Januar, verfügbar unter: https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.

Pieloch, K. A., M. B. McCullough und A. K. Marks (2016), »Resilience of children with refugee statuses: A research review«, *Canadian Psychology/Psychologie canadienne* 57(4), 330–339.

Plan Internaciona (o. Jg.), *Handbuch »Kinderschutz in Flüchtlingsunterkünften«*, verfügbar unter: https://www.plan.de/kinderschutzprogramm-in-deutschland.html.

Qiu, J.,B. Shen, M. Zhao, Z, Wang, B. Wie und Y. Xu (2020), »A nationwide survey of psychological distress among Chinese people in the COVID-19 epidemic: implications and policy recommendations«, *General psychiatry* 33(2), online.

Ravens-Sieberer, P. D. (2020), *COPSY-Studie: Psychische Gesundheit von Kindern hat sich während der Corona-Pandemie verschlechtert*, 10. Juli, online.

Rees, S. und J. Fisher (2020), »COVID-19 and the Mental Health of People From Refugee Backgrounds«, *International Journal of Health Services* 50(4), online.

Rossi, R. et al. (2020), »COVID-19 pandemic and lockdown measures impact on mental health among the general population in Italy«, *Frontiers in psychiatry* 11, online.

Save the Children Deutschland e.V. (2018), *Schutz für Kinder zwischen Flucht und Ankunft*, verfügbar unter: https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Berichte_Studien/2018/StC_KSRA_Studie_Webansicht_Einzelseiten.pdf.

Schwandt, H. (2017), »The lasting Legacy of Seasonal Influenza: In-Utero Exposure and Labor Market Outcomes«, *Institute of Labor Economics Discussion Paper* 10589.

Snape, M. D. und R. M. Viner (2020), »COVID-19 in children and young people«, *Science* 370(6514), 286–288.

Soykoek, S., V. Mall, I. Nehring, P. Henningsen und S. Aberl (2017), »Post-traumatic stress disorder in Syrian children of a German refugee camp«, *The Lancet* Volume 389(10072), P903–904.

The World Bank (2020), *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: The effect of new data*, 7. Oktober, verfügbar unter: https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-effect-new-data.

UNHCR (2020a), *Coming Together For Refugee Education. Education Report 2020*, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/5f4f9a2b4.

UNHCR (2020b), *Refugee crisis in Europe*, verfügbar unter: https://www.unrefugees.org/emergencies/refugee-crisis-in-europe/abgerufe/www.unhcr.org/5f4f9a2b4.

UNHCR (2020c), *Refugee Data Finder*, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/.

UNICEF (2017a), *A Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Migration Route*, Februar, verfügbar unter: https://www.unicef.org/sites/default/files/press-releases/glo-media-UN053732.pdf.

UNICEF (2017b), *Kindheit im Wartezustand: Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland*, verfügbar unter: https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/studie-kindheit-im-wartezustand.pdf.

UNICEF(2020), *Latest statistics and graphics on refugee and migrant children*, verfügbar unter: https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children.

United Nations (2020a), *Impacts of COVID-19 disproportionately affect poor and vulnerable: UN chief*, 30. Juni, vefügbar unter: https://news.un.org/en/story/2020/06/1067502.

United Nations (2020b), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*, verfügbar unter: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_children_16_april_2020.pdf.

United Nations (2020c), *UN/DESA Policy Brief #86: The long-term impact of COVID-19 on poverty*, verfügbar unter: https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-86-the-long-term-impact-of-covid-19-on-poverty/.

Ward, C. und S. Phipps (2014), »Influenza, the in Utero Environmental and Developmental Outcomes of Pre-school Children«, Working Paper.

You, D., N. Lindt, R. Allen, C. Hansen, J. Beise und S. Blume (2020), »Migrant and displaced children in the age of COVID-19: How the pandemic is impacting themand what can we do to help«, *MIGRATION POLICY PRACTICE* X(2), online.

Sebastian Link und *Stefan Sauer*

»Lockdown light« lässt Kurzarbeit im November wieder etwas ansteigen

IN KÜRZE

Die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit in Deutschland ist nach Schätzung des ifo Instituts im November erstmals seit Mai wieder etwas gestiegen. Demnach dürften etwa 2,0 Millionen Personen in Kurzarbeit gewesen sein (5,9% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten), nachdem es im Oktober schätzungsweise 1,8 Millionen Personen waren (5,4%). Der Anstieg ist vor allem auf die Wirtschaftsbereiche zurückzuführen, die vom seit Anfang November geltenden »Lockdown light« betroffen sind. Im Gastgewerbe dürfte sich die Zahl der Kurzarbeiter im Vergleich zum Vormonat mehr als verdoppelt haben. Auch im Handel war ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Im Verarbeitenden Gewerbe sank der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit dagegen erneut und dürfte nun erstmals seit Beginn der Coronakrise unter der 10%-Marke liegen. Die Schätzungen beruhen auf der monatlichen Konjunkturumfrage des ifo Instituts unter ca. 7 000 Unternehmen. Die Schätzmethode wurde im Vergleich zu den Vormonaten revidiert. Infolgedessen wurden die Schätzungen für Oktober, für den das ifo Institut ursprünglich von 3,3 Millionen Kurzarbeitern ausging, und die übrigen vorhergehenden Monate nach unten korrigiert.

Die im Rahmen des »Lockdown light« geltenden Einschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland dürften zu einer Erhöhung der Zahl der Kurzarbeiter von etwa 1,8 Millionen Personen im Oktober[1] auf etwa 2,0 Millionen im November geführt haben. Damit war erstmalig seit Mai 2020 wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Dies ergaben Berechnungen des ifo Instituts auf Grundlage der monatlichen ifo Konjunkturumfrage, mit Hilfe derer der Umfang der Kurzarbeit in Deutschland zeitnah abgeschätzt werden kann.[2]

Der vorliegende Artikel beschreibt die Ergebnisse der Schätzung zur Kurzarbeit im November und geht dabei auch auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen und Regionen ein. Vorweg werden die bisherigen ifo-Schätzungen zur Kurzarbeit evaluiert, indem die erste Schätzung im Monat Mai mit den seit 1. Dezember 2020 vorliegenden endgültigen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur realisierten Kurzarbeit im Mai 2020 verglichen und mögliche Gründe für Abweichungen diskutiert werden. Der Artikel beschreibt darüber hinaus, wie die Schätzmethode vor dem Hintergrund dieser Evaluierung angepasst wurde. Dadurch wurden auch die in den Vormonaten veröffentlichten Zahlen rückwirkend revidiert.

EVALUIERUNG UND REVISION DER IFO-SCHÄTZUNG ZUR KURZARBEIT

Endgültige Zahlen zur tatsächlich realisierten Kurzarbeit eines Monats werden von der BA erst mit einer Verzögerung von sechs Monaten veröffentlicht. Seit Anfang Dezember liegen die Ergebnisse für Mai 2020 vor, die nun mit der ersten ifo-Schätzung für diesen Monat verglichen werden können (Bundesagentur für Arbeit 2020a). Darüber hinaus veröffentlicht die BA nach Ablauf von zwei Monaten eine erste, revisionsanfällige Hochrechnung zur tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeit in einem Monat auf Basis der bis dato vorliegenden Abrechnungen der Unternehmen (Bundesagentur für Arbeit 2020b). Erste Hochrechnungen nach groben Wirtschaftssektoren und Bundesländern liegen nach einer Wartezeit von drei Monaten vor.[3] Auf Basis des Vergleichs der Zahlen vom Mai sowie eines Abgleichs der geschätzten Verläufe mit den vorläufigen Daten der BA wurde die Schätzmethodik des ifo Nowcasts angepasst, weshalb auch die bisher veröffentlichten Schätzungen revidiert wurden.

Abbildung 1 zeigt die von der BA zu verschiedenen Veröffentlichungszeitpunkten herausgegebenen Hochrechnungen und endgültigen Zahlen zur Kurzarbeit sowie die ifo-Schätzungen vor und nach der nachfolgend beschriebenen Revision. Während die ursprüngliche ifo-Schätzung für Mai 7,3 Millionen Be-

[1] Durch eine Revision der Schätzmethodik wurde die für Oktober zunächst veröffentlichte Zahl von 3,3 Millionen Personen (vgl. ifo Institut 2020) auf 1,8 Millionen korrigiert. Die revidierte Methode wird nachfolgend beschrieben.

[2] Die ursprüngliche Schätzmethode ist detailliert in Link und Sauer (2020) beschrieben. Die Entwicklung des Berechnungsmoduls zum Ausmaß der Kurzarbeit wurde als Teil des Projekts »Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen« vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen des Forschungsauftrags fe 3/19 gefördert.

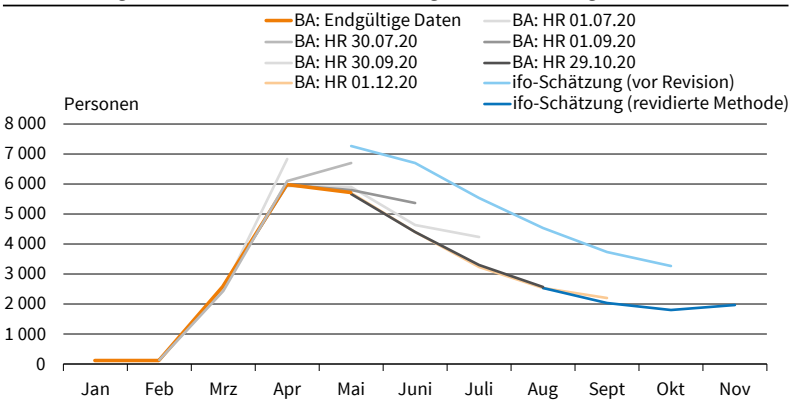
[3] Für die Evaluierung der ifo-Schätzmethode wird vor allem auf die endgültigen Zahlen der BA für den Mai zurückgegriffen, da nur diese eine Aufteilung nach WZ-Zweistellern beinhaltet. In den Hochrechnungen der BA werden Daten auf höher aggregierter Ebene präsentiert, die nicht deckungsgleich mit der Aggregationsebene der ifo-Schätzung ist und daher nur unzureichend für die Identifikation möglicher Gründe für Abweichungen genutzt werden kann.

schäftigte in Kurzarbeit betrug, zeigte die am 30. Juli publizierte erste Hochrechnung der BA für den Mai mit 6,7 Millionen zunächst eine ähnliche Größenordnung. Die BA korrigierte diese Zahlen seitdem jedoch substantiell nach unten. Der endgültige Wert für Mai liegt bei 5,7 Millionen Personen.

Tabelle 1 stellt die ifo-Schätzungen für Mai den endgültigen Zahlen der BA gegenüber. Dabei fällt auf, dass die ifo-Schätzungen in einigen Wirtschaftsbereichen deutlich zu hoch waren. Dies gilt insbesondere für das Ausbaugewerbe sowie den Handel. Das Ausbaugewerbe wird nicht von der ifo Konjunkturumfrage abgedeckt, so dass die Zahl der Kurzarbeiter hier anhand der von der BA veröffentlichten angezeigten Kurzarbeit hinzugeschätzt wurde. Das hier zugrunde gelegte Verhältnis der geschätzten Kurzarbeit zu den Anzeigen im gesamten Produzierenden Gewerbe hat sich für das Ausbaugewerbe jedoch

Abb. 1

ifo-Schätzung der Kurzarbeit und Hochrechnungen der BA im Vergleich[a], 2020



[a] Verlauf der Kurzarbeit nach ifo-Schätzung vor und nach der Revision relativ zu den endgültigen Daten der BA vom 01.12.2020 und Hochrechnungen (HR) der BA zu den in der Legende angegebenen Veröffentlichungszeitpunkten.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA): Monatsberichte Juni bis November; Schätzungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 1

Gegenüberstellung der ifo-Schätzung für Mai 2020 mit den BA-Zahlen Wirtschaftsbereichsebene

Wirtschaftsabschnitte		Kurzarbeiter (Mai 2020) BA[a]	Kurzarbeiter (Mai 2020) ifo-Schätzung (vor Revision)[b]
A–U	**Gesamtwirtschaft**	**5 714 842**	**7 276 250**
A + B	**Land-, Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau[c]**	**9 550**	**21 696**
C	**Verarbeitendes Gewerbe insgesamt**	**2 027 961**	**2 173 193**
CA	Nahrungs- und Genussmittel	115 593	91.211
CB– CC	Textil, Bekleidung, Leder, Holz, Papier, Druckgewerbe	134 792	158.465
CD– CG	Mineralöl, Chemie, Pharmazie, Gummi- und Kunststoff, Glas	230 134	242.500
CH	Metallindustrie	388 550	455.635
CI-CJ	Elektroindustrie	181 709	226.638
CK	Maschinenbau	297 949	316.101
CL	Fahrzeugbau	533 140	513.070
CM	Möbel und Sonstiges	146 094	169.573
D +E	**Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung[c]**	**18 855**	**13 654**
F	**Baugewerbe**	**122 262**	**322 512**
	Hoch- und Tiefbau	27 835	21.805
	Ausbaugewerbe[c]	94 427	300.707
G	**Handel**	**841 670**	**1 333 999**
	Kfz-Handel	170 571	289.363
	Großhandel	304 861	361.915
	Einzelhandel	366 238	682.721
H	**Verkehr und Lagerei**	**319 738**	**423 492**
I	**Gastgewerbe**	**634 970**	**796 059**
J	**Information und Kommunikation**	**151 255**	**168 213**
K + L	**Finanz- und Versicherungsgewerbe; Grundstücks- und Wohnungswesen**	**71 157**	**67 939**
M	**Freiberufl., wissensch. und techn. DL**	**409 409**	**329 075**
N	**Sonstige wirtschaftliche DL**	**400 852**	**660 362**
O– U	**Übrige Dienstleistungen[d]**	**707 163**	**966 055**

[a] Realisierte Kurzarbeit aus konjunkturellen Gründen. [b] Ursprüngliche ifo-Schätzung vor Revision (ifo Institut 2020). [c] In der ifo-Schätzung wurde aufgrund geringer Abdeckung durch die ifo Konjunkturumfrage die Zahl der Kurzarbeiter in den folgenden Wirtschaftsabschnitten/-abteilungen auf Basis der Anzeigen sowie dem Verhältnis zwischen geschätzten Kurzarbeitern zu Anzeigen der anderen Wirtschaftsbereiche des Produzierenden Gewerbes (Abschnitte B–F) approximiert: Wirtschaftsabschnitte A, B, D, E (exkl. Abteilung 38, die durch Umfrage abgedeckt ist) sowie Abteilung 43. [d] In der ifo-Schätzung wurde die Zahl der Kurzarbeiter in den Wirtschaftsabschnitten O bis U auf Basis der Anzeigen sowie dem Verhältnis zwischen geschätzten Kurzarbeitern zu Anzeigen der anderen Wirtschaftsbereiche im Dienstleistungssektor (Abschnitte G–N) approximiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020a), Schätzungen des ifo Instituts.

ifo Schnelldienst 12/2020 73. Jahrgang 16. Dezember 2020

leider nicht als adäquat erwiesen, da das Verhältnis von angezeigter Kurzarbeit zu realisierter Kurzarbeit im Ausbaugewerbe deutlich unterproportional war. Im Handel dürfte die Zusammensetzung des Teilnehmerpanels der ifo Konjunkturumfragen eine Rolle bei der Überschätzung der Kurzarbeiterzahl spielen. Gerade im Einzelhandel dürften große Unternehmen mit einem hohen Anteil an den gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, speziell Supermärkte und Discounter, etwas unterrepräsentiert sein. Da aber gerade diese Unternehmen wohl nur wenig Kurzarbeit in Anspruch nehmen mussten, ergab die Hochrechnung spürbar zu hohe Werte. In der Wirtschaftsabteilung 45 »Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen« entfällt ein hoher Anteil der Beschäftigten auf den Bereich der Kfz-Werkstätten, die vom Lockdown im Frühjahr weniger stark betroffen waren als die Kfz-Händler, die flächendeckend schließen mussten. In den ifo Konjunkturumfragen sind jedoch vorwiegend Kfz-Händler enthalten, worin ein Großteil des Schätzfehlers in diesem Bereich begründet sein dürfte. Die zu hohen Werte der Schätzung auf Basis der Konjunkturumfrage führten zudem auch zu überhöhten Schätzungen der übrigen Bereiche, die nicht von der Umfrage abgedeckt werden (übrige Dienstleister, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau), da hier das gleiche Verhältnis zwischen angezeigter Kurzarbeit und realisierter Kurzarbeit wie in den von der Umfrage abgedeckten Bereichen angenommen wurde.

Einige Bereiche weisen hingegen eine sehr gute Schätzperformance auf. So trafen die ifo-Schätzungen etwa im Finanz- und Versicherungsgewerbe sowie Grundstücks- und Wohnungswesen die tatsächlich realisierten Werte relativ nahe. Auch für das gesamte Verarbeitende Gewerbe liegen die Schätzungen nur geringfügig über den nun von der BA ausgewiesenen endgültigen Zahlen.

Die Verläufe der ifo-Schätzungen bilden – abgesehen von der zum Teil vorhandenen Niveauverschiebung – die bisher von der BA veröffentlichten Zahlen zur hochgerechneten Kurzarbeit seit Mai gut ab. Bei der Betrachtung der Revisionen in den Hochrechnungen der BA zeigt sich überdies, dass die zweite Hochrechnung, die mit dreimonatiger Verzögerung zu Verfügung steht, schon sehr nah an der endgültigen Zahl der Kurzarbeiter liegt. Die erste Hochrechnung der BA für Mai belief sich auf 6,7 Millionen, die zweite auf 5,8 Millionen, und die endgültigen Zahlen lagen bei 5,7 Millionen.[4] Dies dürfte insbesondere dadurch erklärt werden, dass die Unternehmen für die Abrechnung des Kurzarbeitergeldes drei Monate Zeit haben. Daher können vor allem die zweite und die nachfolgenden Hochrechnungen der BA als gute Benchmarks herangezogen werden. Die zweite Hochrechnung der BA bietet darüber hinaus den Vorteil, dass hierin erstmalig Daten nach aggregierten Wirtschaftsbereichen und Bundesländern präsentiert werden. In diesem Vergleich zeigt sich, dass die ifo-Schätzung den abnehmenden Verlauf der Kurzarbeit seit Mai trotz der Niveauverschiebung gut abbildet (vgl. Abb. 1).

Anhand des Vergleichs der absoluten Zahlen im Mai sowie der Hochrechnungen bis August ist die Methodik der ifo-Schätzungen angepasst worden. Hierfür werden die ifo-Schätzwerte für jeden Wirtschaftszweig für August so skaliert, dass sie der zweiten BA-Hochrechnung für August entsprechen.[5] In den Folgemonaten wird die Zahl der Kurzarbeiter je Wirtschaftsbereich dann durch die Änderung des in der ifo-Umfrage ermittelten Anteils der Kurzarbeiter an den Beschäftigten fortgeschrieben.

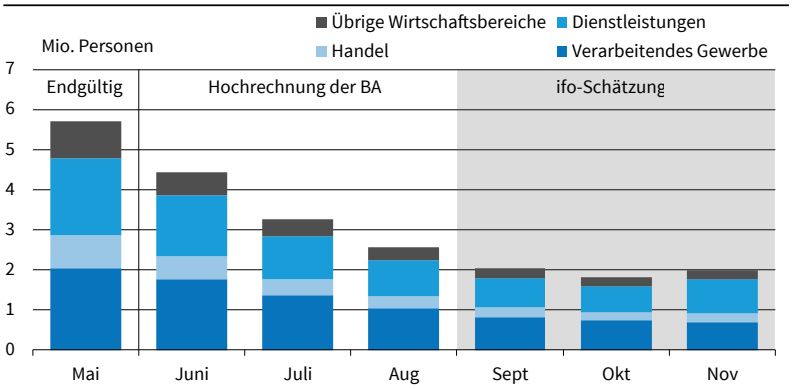
Die Kurzarbeitschätzung auf regionaler Ebene wurde auf die gleiche Art und Weise angepasst. Dies dürfte dazu führen, dass die ifo-Schätzungen zukünftig einen besseren Beitrag zur zeitnahen Bezifferung der Kurzarbeit liefern werden. Durch die Veröffentlichung der Schätzungen bereits zum Ende eines jeden Monats liefern sie wichtige Informationen, die von offiziellen Stellen erst mit größerer zeitlicher Verzögerung vorliegen. Das ifo Institut wird die Schätzmethodik anhand der Veröffentlichungen der BA weiterhin fortlaufend evaluieren und gegebenenfalls weiter anpassen und fortentwickeln.

ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die Ergebnisse der ifo-Schätzung zur Kurzarbeit auf Basis der ifo Konjunkturumfragen nach der zuvor beschriebenen revidierten Methode präsentiert.

Abb. 2

ifo-Schätzung der Kurzarbeit nach Wirtschaftsbereich, 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA); Schätzungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

[4] In den Vormonaten zeigt sich ein ähnliches Bild: Erste BA-Hochrechnung für April (März): 6,8 (2,0) Millionen, zweite Hochrechnung: 6,1 (2,5) Millionen, endgültige Zahlen: 6,0 (2,6) Millionen. Auch in den Folgemonaten fielen die ersten Revision (mit Ausnahme der August-Hochrechnung) recht deutlich aus, während die weiteren Revisionen deutlich geringer ausfielen.

[5] Die Hochrechnungen der BA verwenden eine andere Zusammenfassung von Wirtschaftsabteilungen und Auswahl an ausgewiesenen Wirtschaftsabschnitten als die bisherige ifo-Schätzung. Mit der Revision übernimmt die ifo-Schätzung weitgehend die Einteilung der BA, ergänzt um eine gesonderte Ausweisung der Kurzarbeit im Gastgewerbe.

Tab. 2

Kurzarbeit nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereiche[a]		SVB[b]	Kurzarbeit nach BA[c]				ifo-Schätzung		
			Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.
A–U	Gesamtwirtschaft	33 648 183	5 714 842	4 419 006	3 250 538	2 551 389	2 046 612	1 801 791	1 981 805
			17,0%	13,1%	9,7%	7,6%	6,1%	5,4%	5,9%
C	Verarbeitendes Gewerbe	6 936 917	2 027 961	1 755 281	1 351 891	1 038 699	814 201	744 657	679 664
			29,2%	25,3%	19,5%	15,0%	11,7%	10,7%	9,8%
13–17	Textilien, Leder, Papier etc.[d]	358 672	84 992	74 976	57 750	43 205	36 538	28 262	27 332
			23,7%	20,9%	16,1%	12,0%	10,2%	7,9%	7,6%
18	Druckgewerbe u. Vervielfältigung	125 844	49 800	45 651	38 538	30 158	20 489	19 623	15 630
			39,6%	36,3%	30,6%	24,0%	16,3%	15,6%	12,4%
20–22	Chemie, Pharmazie, Gummi- und Kunststoffwaren	899 362	192 608	176 960	129 202	99 223	65 319	50 459	37 635
			21,4%	19,7%	14,4%	11,0%	7,3%	5,6%	4,2%
24	Metallerzeugung und -bearbeitung	282 614	112 990	118 398	91 861	72 163	51 895	53 128	45 974
			40,0%	41,9%	32,5%	25,5%	18,4%	18,8%	16,3%
25	Herstellung von Metallerzeugnissen	822 260	275 560	263 104	220 886	165 784	126 129	116 311	102 060
			33,5%	32,0%	26,9%	20,2%	15,3%	14,1%	12,4%
26	H. v. DV-Gerät., elektr. u. opt. Erzeugn.	419 075	97 134	99 830	92 996	66 032	48 242	48 108	40 866
			23,2%	23,8%	22,2%	15,8%	11,5%	11,5%	9,8%
27	H. v. elektrischen Ausrüstungen	351 638	84 575	78 941	66 528	49 479	44 243	44 707	36 422
			24,1%	22,4%	18,9%	14,1%	12,6%	12,7%	10,4%
28	Maschinenbau	1 068 163	297 949	293 479	263 488	204 552	192 700	193 086	185 034
			27,9%	27,5%	24,7%	19,1%	18,0%	18,1%	17,3%
29	H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	943 391	495 080	329 539	176 648	141 445	108 443	102 044	79 108
			52,5%	34,9%	18,7%	15,0%	11,5%	10,8%	8,4%
F	Baugewerbe	1 914 832	122 262	88 315	65 169	52 597	29 384	30 869	33 416
			6,4%	4,6%	3,4%	2,7%	1,5%	1,6%	1,7%
G	Handel; Instandhalt. u. Rep. v. Kfz	4 552 311	841 670	590 083	399 754	309 112	241 328	196 846	224 402
			18,5%	13,0%	8,8%	6,8%	5,3%	4,3%	4,9%
45	Handel m. Kfz; Inst.halt. u. Rep. v. Kfz	681 278	170 571	115 973	73 252	53 221	32 926	31 801	26 353
			25,0%	17,0%	10,8%	7,8%	4,8%	4,7%	3,9%
46	Großhandel (ohne Handel mit Kfz)	1 416 920	304 861	242 631	174 529	134 244	104 778	93 485	101 432
			21,5%	17,1%	12,3%	9,5%	7,4%	6,6%	7,2%
47	Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)	2 454 113	366 238	231 479	151 973	121 647	103 624	71 560	96 617
			14,9%	9,4%	6,2%	5,0%	4,2%	2,9%	3,9%
H	Verkehr und Lagerei	1 865 912	319 738	255 524	204 061	181 979	144 646	115 038	116 090
			17,1%	13,7%	10,9%	9,8%	7,8%	6,2%	6,2%
I	Gastgewerbe[e]	1 061 784	634 970	492 452	289 073	201 731	152 151	152 569	374 387
			59,8%	46,4%	27,2%	19,0%	14,3%	14,4%	35,3%
J	Information und Kommunikation	1 171 648	151 255	135 065	109 044	87 580	89 827	67 062	52 618
			12,9%	11,5%	9,3%	7,5%	7,7%	5,7%	4,5%
M	Freiberufl., wissensch. u. techn. DL	2 326 876	409 409	315 032	233 914	200 551	160 277	143 601	138 309
			17,6%	13,5%	10,1%	8,6%	6,9%	6,2%	5,9%
N	Sonstige wirtschaftliche DL	2 256 229	400 852	321 284	247 739	208 410	190 769	177 111	172 509
			17,8%	14,2%	11,0%	9,2%	8,5%	7,8%	7,6%
	Übrige[f]	11 561 674	806 725	465 969	349 893	270 730	224 029	174 038	190 410
			7,0%	4,0%	3,0%	2,3%	1,9%	1,5%	1,6%

[a] Ausgewiesene Wirtschaftsbereiche weitestgehend entsprechend Bundesagentur für Arbeit(2020a) unter zusätzlicher Ausweisung des Gastgewerbes. [b] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Stand: März 2020. [c] Endgültige Zahlen für Mai, Juni bis Hochrechnungen der BA für Juni bis August. [d] Die Gruppe beinhaltet die Wirtschaftsabteilungen: 13 H. v. Textilien, 14 H. v. Bekleidung, 15 H. v. Leder, Lederwaren u. Schuhen, 16 H. v. Holz-,Korb-, Korkwaren (ohne Möbel), 17 H. v. Papier, Pappe u. Waren daraus. [e] Für das Gastgewerbe liegen keine separaten Hochrechnungen der BA für die Monate ab Juni vor, daher handelt es sich ab Juni um Schätzwerte des ifo Instituts. [f] Wirtschaftsabschnitte A, B, D, E, K, L und O–U.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020b); Schätzungen des ifo Instituts.

Kurzarbeit nach Wirtschaftsbereichen

Nachdem sich die Zahl der kurzarbeitenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland in den vergangenen Monaten kontinuierlich verringert hatte und im Oktober (1,8 Millionen) schätzungsweise nur noch auf etwa einem Drittel des Höchststandes vom Mai (5,7 Millionen) lag, dürfte es im November zu einem leichten Anstieg auf 2,0 Millionen Personen gekommen sein (vgl. Abb. 2 und Tab. 2). Das entspricht einem Anteil von 5,9% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland (Oktober 2020: 5,4%).

Ausschlaggebend für diesen Anstieg waren vor allem die Wirtschaftsbereiche, die stark von den verschärften Beschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens betroffen sind. Am meisten wurde das Gastgewerbe durch den »Lockdown light« mit Komplettschließungen sowohl im Beherbergungsgewerbe als auch in der Gastronomie in Mitleidenschaft gezogen. Hier hat sich der Anteil der Kurzarbeiter mehr als verdoppelt und liegt nun bei schätzungsweise 35,3% bzw. 374 000 Personen. Aber auch im Handel kam es erstmals seit Mai wieder zu einem Anstieg der Kurzarbeit. Hier waren im Novem-

Tab. 3

Schätzung zur realisierten Kurzarbeit nach Bundesländern und Regionen

Bundesland/Region[a]	SVB[b]	Kurzarbeit nach BA[c]				ifo-Schätzung		
		Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November
Schleswig-Holstein, Hamburg	2 022 356	333 820	253 564	176 722	156 993	143 129	127 688	147 469
		16,5%	12,5%	8,7%	7,8%	7,1%	6,3%	7,3%
Niedersachsen, Bremen	3 378 991	574 847	445 374	314 161	261 263	211 833	170 784	235 006
		17,0%	13,2%	9,3%	7,7%	6,3%	5,1%	7,0%
Nordrhein-Westfalen	7 054 675	1 115 646	853 827	599 742	508 204	411 010	357 323	359 319
		15,8%	12,1%	8,5%	7,2%	5,8%	5,1%	5,1%
Hessen	2 656 641	472 544	395 110	310 756	268 310	190 891	158 014	173 620
		17,8%	14,9%	11,7%	10,1%	7,2%	5,9%	6,5%
Rheinland-Pfalz, Saarland	1 832 624	286 883	203 384	151 847	119 553	102 437	98 930	103 924
		15,7%	11,1%	8,3%	6,5%	5,6%	5,4%	5,7%
Baden-Württemberg	4 771 610	987 625	787 939	576 632	411 060	324 867	332 522	305 853
		20,7%	16,5%	12,1%	8,6%	6,8%	7,0%	6,4%
Bayern	5 724 657	1 060 650	827 367	642 710	447 256	368 178	315 428	347 125
		18,5%	14,5%	11,2%	7,8%	6,4%	5,5%	6,1%
Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern	2 987 856	399 288	296 186	212 288	173 926	150 681	121 452	152 187
		13,4%	9,9%	7,1%	5,8%	5,0%	4,1%	5,1%
Sachsen	1 620 306	251 459	179 402	135 944	107 275	75 365	68 298	94 081
		15,5%	11,1%	8,4%	6,6%	4,7%	4,2%	5,8%
Sachsen-Anhalt, Thüringen	1 597 126	232 080	176 853	129 735	97 550	68 223	51 354	63 220
		14,5%	11,1%	8,1%	6,1%	4,3%	3,2%	4,0%
Summe	**33 648 183**	**5 714 842**	**4 419 006**	**3 250 538**	**2 551 389**	**2 046 613**	**1 801 791**	**1 981 805**
		17,0%	**13,1%**	**9,7%**	**7,6%**	**6,1%**	**5,4%**	**5,9%**

[a] Aufgrund vergleichsweise geringer Fallzahlen wurden einzelne Bundesländer zu Regionen zusammengefasst. [b] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, März 2020. [c] Endgültige Zahlen für Mai, Juni bis Hochrechnungen der BA für Juni bis August.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Schätzungen des ifo Instituts.

ber schätzungsweise 4,9% oder 224 000 Personen in Kurzarbeit nach 197 000 im Oktober.

In den wirtschaftsnahen Dienstleistungen dürfte es im November lediglich geringfügige Veränderungen in den Kurzarbeiterzahlen gegeben haben. Im Bereich Verkehr und Lagerei ergaben die Schätzungen eine Stagnation bei 6,2% bzw. 116 000 Personen, in den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen dürfte eine leichte Verringerung zu verzeichnen gewesen sein (November: 5,9% bzw. 138 000 Personen, nach 6,2% bzw. 144 000 im Oktober). Lediglich im Wirtschaftsbereich Information und Kommunikation fiel der Rückgang etwas deutlicher aus (November: 4,5% bzw. 53 000 Personen, nach 5,7% bzw. 67 000 im Oktober).

Im Verarbeitenden Gewerbe hat sich dagegen der rückläufige Trend auch im November fortgesetzt. Der Anteil der Kurzarbeiter dürfte hier nun mit 9,8% bzw. 680 000 Personen erstmals seit Beginn der Coronakrise wieder unter der 10%-Marke liegen. Dieser Rückgang zog sich durch einen Großteil der Industriesparten. Die Industriezweige mit den höchsten Kurzarbeiteranteilen sind nach wie vor der Maschinenbau (17,3% bzw. 185 000 Personen) und der Bereich Metallerzeugung und -bearbeitung (16,3% bzw. 46 000 Personen). Hier gehen die Zahlen weiterhin nur langsam zurück. In der Automobilindustrie, die zu Beginn der Krise mit über 50% den mit Abstand höchsten Anteil an Beschäftigten in Kurzarbeit aller Industriezweige hatte, dürfte dieser Anteil mit noch 8,4% (bzw. 79 000 Personen) nun sogar unter dem Durchschnitt des gesamten Verarbeitenden Gewerbes liegen.

Das Baugewerbe befindet sich trotz eines geschätzten geringfügigen Anstiegs im November, wie schon seit Beginn der Pandemie, weiterhin unter den Wirtschaftsbereichen mit dem geringsten Umfang an Kurzarbeit (1,7% bzw. 33 000 Personen).

Arbeitsausfall durch Kurzarbeit

Die an der ifo Konjunkturumfrage teilnehmenden Unternehmen werden neben dem Anteil ihrer Beschäftigten in Kurzarbeit auch zur durchschnittlichen Reduzierung der Arbeitszeit dieser Mitarbeiter befragt. Dies ermöglicht eine Schätzung des durch Kurzarbeit verursachten Arbeitsausfalls. Die durchschnittliche Reduzierung pro Kurzarbeiter in Deutschland lag demnach im November bei 47,7% und damit wesentlich höher als im Oktober (37,0%) und im September (38,7%).[6] Dies ergibt kombiniert mit der Gesamtzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit einen gesamten, durch Kurzarbeit bedingten Arbeitsausfall in der deutschen Wirtschaft im November von schätzungsweise 2,8%.

Der Hauptgrund für diesen erheblichen Anstieg der durchschnittlichen Reduzierung dürfte im Gastgewerbe zu finden sein. Hier arbeiteten Beschäftigte in Kurzarbeit im November im Durchschnitt schätzungsweise 78,9% weniger als üblich. Im Verarbeitenden Gewerbe dürfte der Durchschnitt der Arbeitszeitreduzierung dagegen lediglich bei 27,3% liegen, nach 28,7% im Oktober.

[6] Die BA weist für September einen durchschnittlichen Arbeitsausfall in Höhe von 36% aus und verweist darauf, dass diese Zahl erfahrungsgemäß um bis zu 2 Prozentpunkte unterzeichnet sein dürfte (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020c, Fußnote 5).

Kurzarbeit nach Bundesländern und Regionen

Auf Ebene der Bundesländer und Regionen dürfte im November ebenfalls nahezu durchweg ein leichter Anstieg der Kurzarbeit zu verzeichnen gewesen sein (vgl. Tab. 3). Einzige Ausnahme stellte laut ifo-Schätzung Baden-Württemberg mit einem Rückgang von 7,0% auf 6,4% dar. Insgesamt sind derzeit nur geringe regionale Unterschiede bezüglich des Umfangs an Kurzarbeit in den verschiedenen Regionen zu erkennen. Während zu Beginn der Krise Bayern und Baden-Württemberg aufgrund der großen Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes – vor allem der Automobil- und Zulieferindustrie – die höchsten Kurzarbeiterzahlen hatten, dürften nun die Regionen Schleswig-Holstein und Hamburg (7,4%) sowie Niedersachsen und Bremen (7,0%) am stärksten von Kurzarbeit betroffen sein. Dennoch liegen diese Regionen nicht wesentlich über dem gesamtdeutschen Schnitt von 5,9%. Etwas unterdurchschnittliche Kurzarbeiteranteile weisen nach wie vor die ostdeutschen Bundesländer auf.

LITERATUR

Bundesagentur für Arbeit (2020a), »Tabellen, Realisierte Kurzarbeit«, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, November 2020 (veröffentlicht am 1. Dezember 2020), Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020b), »Tabellen, Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen)«, Dezember 2020, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020c), »Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt«, November 2020, Nürnberg,

ifo Institut (2020), »Rückgang der Kurzarbeit verlangsamt sich«, Pressemitteilung, 28. Oktober, verfügbar unter: https://www.ifo.de/node/59082.

Link, S. und S. Sauer (2020), *Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen,* ifo Forschungsbericht 114, ifo Institut, München.

Przemyslaw Brandt und *Klaus Wohlrabe*

Branchen im Fokus: Autoindustrie

IN KÜRZE

Die Autoindustrie gehört zu den wichtigsten Industriebranchen Deutschlands. Zahlreiche deutsche Weltkonzerne sind in dem Bereich aktiv. Aber auch sehr viel kleinere und größere Zulieferer sind der Grund dafür, warum der Bereich die größte Wertschöpfung innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes stellt. Der Artikel betrachtet die Struktur der Branche und zeichnet die konjunkturelle Entwicklung des laufenden Jahres nach. Zudem wird ein Blick auf die kommenden Monate geworfen.

Die Autoindustrie gehört zu den prägendsten und bedeutendsten Industriebranchen Deutschlands. Neben den großen namenhaften Herstellern sind unzählige kleinere und größere Zulieferer der Branche zugehörig.

STRUKTUR DER BRANCHE

In der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 wird die Autoindustrie dem Zweisteller 29 zugeordnet. Der aktuellsten Umsatzsteuerstatistik zufolge waren dieser Branche 2018 gut 3 500 Unternehmen zuzuordnen. Das entspricht lediglich einem Anteil von 0,1% an allen deutschen Unternehmen oder einem Anteil von 1,6% an allen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Insgesamt wurden in der Branche 2018 gut 450 Mrd. Euro Umsatz erzielt – das entspricht 6,9% aller von deutschen Unternehmen oder einem Fünftel der im Verarbeitenden Gewerbe erzielten Umsätze. Knapp 70% der Umsätze entstammen innerhalb der Branche aus dem Unterbereich der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren – weitere 28% werden im Bereich der Herstellung von Teilen und Zubehör für Kraftwagen erzielt. Den kleinsten Bereich mit knapp 3% des Branchenumsatzes bildet die Herstellung von Karosserien, Aufbauten und Anhängern.

Die Branche ist stark von den großen Herstellern dominiert. Während nur 3% der Firmen 2018 einen Umsatz von 250 Mio. Euro und mehr erzielten, entfielen 92% des Branchenumsatzes auf eben diese 3% der Firmen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gibt in seinem Branchenbericht zur Automobilindustrie an, dass die Umsätze 2019 um 2,3% gestiegen sind (vgl. BMWi 2020) – gleichzeitig ist die Beschäftigtenzahl um 1,3% gesunken und lag 2019 bei knapp 833 000. Während die deutschen Hersteller die Anzahl an produzierten Kraftfahrzeugen 2019 steigern konnte, sank die inländische Produktion mit – 9% deutlich (vgl. BMWi 2020). Von der weltweiten Pkw-Produktion deutscher Automobilhersteller entfielen 2019 lediglich 29% auf Deutschland. Nahezu drei Viertel der in Deutschland produzierten Pkw und Nutzfahrzeuge wurden exportiert.

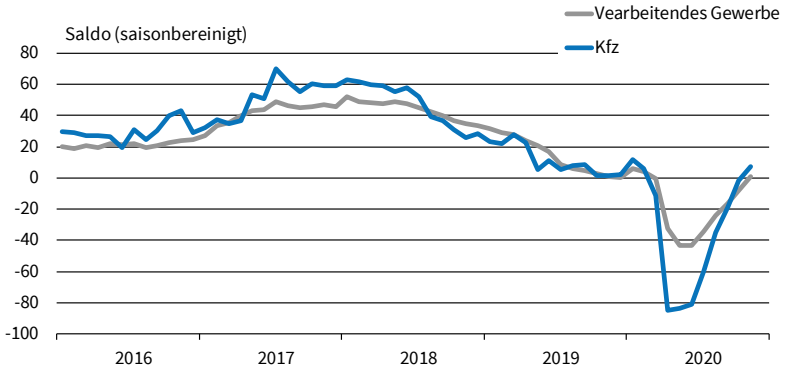
Die Branche steht vor einer großen strukturellen Veränderung. Neben den Verbrennungsmotoren scheint sich der Elektroantrieb als alternative Antriebsform etabliert zu haben. Dem Verband der Automobilindustrie (VDA) zufolge hat etwa Mitte 2019 ein verstärkter Trend zu Elektroantrieben in der Produktion eingesetzt. Die Bundesregierung hat den Wandel zur Elektromobilität mit dem Umweltbonus bzw. dem Innovationsbonus finanziell unterstützt. Auf Grundlage des 2016 beschlossenen Umweltbonus konnten Neufahrzeuge mit einem Elektro-, einem Hybridelektro- oder einem Brennstoffzellenantrieb mit bis zu 2 000 Euro vom Bund gefördert werden, wenn der Hersteller eine Preisreduktion in gleicher Höhe bietet – so dass der Käufer mit einem um bis zu 4 000 Euro niedrigeren Preis rechnen kann (vgl. Bundesanzeiger 2016). 2019 wurde die Laufzeit des Umweltbonus bis 2025 oder bis zum Erreichen einer Fördersumme von 2,09 Mrd. Euro verlängert. Darüber hinaus wurde die Höhe des Umweltbonus auf bis zu 6 000 Euro erhöht – bei weiterhin paritätischer Verteilung dieser Summe auf den Bund und den Hersteller (vgl. Bundesregierung 2019). Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die Prämie 2020 nochmals erhöht, allerdings veränderte sich der vom Hersteller zu leistende Betrag nicht. Der vom Bund gezahlte Umweltbonus wurde hingegen bis Ende 2021 verdoppelt, so dass der Umweltbonus in Summe auf bis zu 9 000 Euro gestiegen ist (vgl. Koalitionsausschuss 2020). Der Elektroanteil in der Produktion von Pkw hat sich auch aufgrund dessen von ungefähr 3% 2019 auf etwa 17% im September 2020 erhöht (VDA 2020).

KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG

Abbildung 1 zeigt die Lageeinschätzung der Branche im Vergleich zur Industrie insgesamt. Der grundlegende Verlauf ist ähnlich. In den Jahren 2017 und 2018 waren die Unternehmen mit ihrer aktuellen Lage sehr zufrieden. Im Juli 2017 wurde mit knapp 70 Saldenpunkten sogar ein Allzeithoch erreicht. In diesem Zeitraum lag der Indikator sogar tendenziell über dem der Industrie. Ab Mitte 2017 setzte parallel zur gesamten Industrie der Rückgang der Lageeinschätzungen

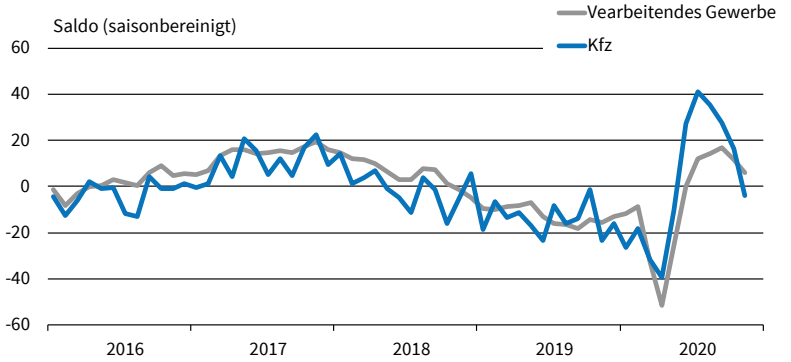
ein. 2019 hielten sich positive und negative Antworten in etwa die Waage. Im April 2020 stürzte der Indikator ab und erreichte gleichzeitig mit rund – 85 Saldenpunkten einen neuen historischen Tiefstand. Dieser lag deutlich unter dem der Industrie insgesamt. Ab Juli setzte die Erholung ein. Und im November erreichte der Indikator wieder den positiven Bereich. Hintergrund für die schlechten Lageeinschätzungen war der Einbruch der Nachfrage, auch weil die Autohäuser im Frühjahr schließen mussten (Demmelhuber, Sauer und Wohlrabe 2020). Die Produktion wurde teilweise komplett eingestellt. Laut Statistischem Bundesamt fiel diese auf den niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung. Die Kapazitätsauslastung sank dementsprechend mit 45,5% ebenfalls auf einen historischen Tiefstand. Die Lagerbestände stiegen gleichzeitig deutlich an. Eine Folge war der massive Einsatz von Kurzarbeit. Nach Schätzungen des ifo Instituts waren teilweise fast 50% der Mitarbeiter*innen im Fahrzeugbau in Kurzarbeit.[1] Trotzdem konnte nicht verhindert werden, dass die Personalbestände teilweise reduziert wurden. Die Unternehmen unterließen es jedoch größtenteils, die wegbrechende Nachfrage mit sinkenden Preise zu stimulieren. Die Nachfrage, der Auftragsbestand und die Produktion erholten sich aber ab Juni wieder kontinuierlich, und es konnten deutliche Nachholeffekte beobachtet werden. Die Mehrwertsteuersenkung und die Prämien haben sicherlich auch dazu beigetragen.

Abb. 1
Geschäftslage



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 2
Geschäftserwartungen



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

WIE GEHT ES WEITER?

Die Corona-Pandemie hat die Weltwirtschaft im ersten Halbjahr 2020 in eine tiefe Rezession gestürzt. Nach Beendigung des ersten Lockdown erholte sich die Wirtschaft im dritten Quartal wieder deutlich (Wollmershäuser 2020a). Der gegenwärtige Lockdown wird die Erholung verzögern. Die Dynamik der deutschen Wirtschaft wird wohl erst wieder im zweiten Quartal 2021 deutlich anziehen (Wollmershäuser 2020b). Die Mehrwertsteuersenkung läuft Ende 2020 aus, während das Prämienprogramm weiterläuft. Es ist zu vermuten, dass es aufgrund dessen einige Vorzieheffekte bei den Autokäufen geben wird. Diese Käufe werden dann im folgenden Jahr fehlen Dies zeigt sich bereits in der nachlassenden Nachfrage, von der die Unternehmen in der Konjunkturumfrage berichten. Insgesamt spiegelt sich dies Entwicklung auch in den allgemeinen Erwartungen der Branche wider. In Abbildung 2 sind die Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe dargestellt. Nach dem Höhepunkt im Juli gingen diese kontinuierlich zurück. Im November sind sie sogar wieder im negativen Bereich angekommen. In der Industrie ist der Rückgang gegenwärtig nicht so stark ausgeprägt. Die Produktion wurde in den letzten Monaten deutlich nach oben gefahren. Gegenwärtig gehen die Unternehmen aber von einem konstanten Produktionsniveau aus. Auch der Exportschwung der Monate nach dem ersten Lockdown ist erstmal zum Stillstand gekommen. Bei den Preisen wird es wahrscheinlich in den kommenden Monaten weiterhin wenig Änderungen geben.

[1] Diese Schätzungen beruhen auf regelmäßigen Sonderfragen in der monatlichen Konjunkturumfrage. Für die Hintergründe der Schätzungen siehe Link und Sauer (2020a; 2020b; 2020c).

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), »Bekanntmachung Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus)«, *Bundesanzeiger*, 29. Juni.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), »Automobilindustrie«, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Branchenfokus/Industrie/branchenfokus-automobilindustrie.html, aufgerufen am 7. Dezember 2020.

Bundesregierung (2019), »Fragen und Antworten zur Elektromobilität So funktioniert der neue Umweltbonus«, verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/umweltbonus-1692646, aufgerufen am 7. Dezember 2020.

Demmelhuber, K., S. Sauer und K. Wohlrabe (2020), »Branchen im Fokus: Kfz-Einzelhandel«, *ifo Schnelldienst* 73(8), 67– 69.

Koalitionsausschuss (2020), »Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken«, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=9, aufgerufen am 7. Dezember 2020.

Link, S. und S. Sauer (2020a), *Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen,* ifo Forschungsberichte Nr. 114, ifo Institut, München.

Link, S. und S. Sauer (2020b), »Umfang der Kurzarbeit steigt in Coronakrise auf historischen Höchststand«, *ifo Schnelldienst* 73(7), 63–67.

Link, S. und S. Sauer (2020c), »Jeder neunte Beschäftigte in Deutschland in Kurzarbeit – Entwicklung jedoch deutlich rückläufig«, *ifo Schnelldienst* 73(10), 68–72.

VDA – Verband der Automobilindustrie (2020), »Zahlen und Daten«, verfügbar unter: https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten.html, aufgerufen am 7. Dezember 2020.

Wollmershäuser, T. (2020a), »ifo Konjunkturprognose Herbst 2020: Deutsche Wirtschaft weiter auf Erholungskurs«, *ifo Schnelldienst Digital* 1(11).

Wollmershäuser, T., M. Göttert, C. Grimme, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, M. Menkhoff, S. Möhrle, A.-C. Rathje, M. Reif, P. Sandqvist, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Winter 2020: Das Coronavirus schlägt zurück – erneuter Shutdown bremst Konjunktur ein zweites Mal aus«, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe Dezember.

ZULETZT ERSCHIENEN

THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 1/2021 erscheint am 20. Januar 2021

Die USA unter Joe Biden: Kehrtwende oder »America first light«?