ifo SCHNELLDIENST

4
2019

21. Februar 2019
72. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Brexit: Eine »Hard-but-Smart«-Strategie und ihre Folgen
Gabriel Felbermayr

Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!)
Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems
Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl

DATEN UND PROGNOSEN

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade
Wolfgang Nierhaus

ifo Weltwirtschaftsklima erleidet erneuten Rückschlag
Dorine Boumans und Johanna Garnitz

Umfrage: Die weltweite Energiewende – geht sie weit genug?
Dorine Boumans und Johann Wackerbauer

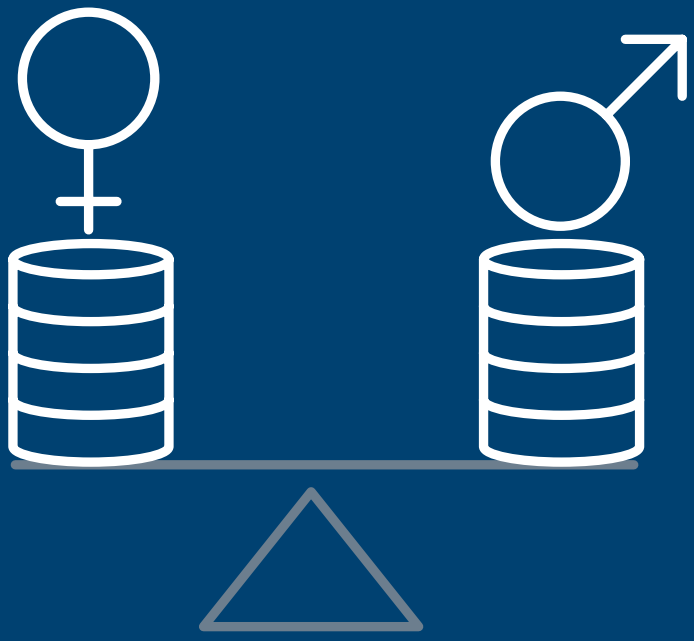
IM BLICKPUNKT

Gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung
Klaus Wohlrabe und Timo Wollmershäuser

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen?

Andreas Peichl und Julia Schricker, Henrike von Platen, Ulf Rinne und Hilmar Schneider, Ute Klammer, Christina Boll, Ingo Weller und Lena Göbel



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

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

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

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

ifo
SCHNELLDIENST 4/2019

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen? 3

Im Januar 2018 trat das Entgelttransparenzgesetz in Kraft. Es ist darauf ausgelegt, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu reduzieren sowie mehr Transparenz bei betrieblichen Gehaltsstrukturen zu schaffen. Das Gesetz räumt Mitarbeitern in Firmen mit mehr als 200 Angestellten das Recht ein, Auskünfte über das Gehalt eines Kollegen oder einer Kollegin vom Arbeitgeber zu erfragen. Wie kommt das Entgelttransparenzgesetz in der betrieblichen Praxis an?

Andreas Peichl und Julia Schricker, ifo Institut, stellen die Ergebnisse einer Umfrage im Rahmen der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung vor. Die Auswertung der Antworten der knapp 1 000 befragten Personalleiter deutscher Unternehmen zeige, dass das Entgelttransparenzgesetz ohne Wirkung sei. Die Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer haben bislang kaum Notiz von ihrem Auskunftsanspruch genommen. Das Entgelttransparenzgesetz sei nur ein kleiner Schritt in die richtige Richtung hin zu mehr Lohngerechtigkeit. Um die Chancengerechtigkeit zu erhöhen und die Lohnlücke zu schließen, müssten die Institutionen, die noch einem antiquierten Rollenbild folgen, modernisiert werden.

Im Gegensatz dazu sieht *Henrike von Platen*, FPI Fair Pay Innovation, das Gesetz mit »wenig Aufwand, viel Nutzen« verbunden. Zwar werde der Auskunftsanspruch selten genutzt, und wenn, dann genauso oft von Männern wie von Frauen. Dennoch habe sich der Aufwand gelohnt und in der Unternehmenspraxis überraschend viel bewirkt. Viele Unternehmen haben unabhängig von tatsächlichen Auskunftsansprüchen die Gehaltsstrukturen überprüft und Gehälter angepasst.

Ulf Rinne und Hilmar Schneider, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, sind skeptisch. Ihrer Ansucht nach ist das Gesetz schon in seinem Ansatz zum Scheitern verurteilt. Die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen seien nur in geringem Umfang auf Diskriminierung zurückzuführen. Somit behandle das Gesetz lediglich Symptome, statt effektive Maßnahmen zur Bekämpfung der ökonomischen Ursachen von geschlechterspezifischen Unterschieden im Verdienst zu ergreifen.

Ute Klammer, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen, betrachtet das Entgelttransparenzgesetz insgesamt als wenig geeignet, die Durchsetzungsschwäche des geltenden Rechts in puncto Entgeltgleichheit zu beheben. Nachbesserungen seien unverzichtbar. So sollte beispielsweise eine Verpflichtung zur Überprüfung der betrieblichen Entgeltstrukturen eingeführt und den Betriebs- oder Personalräten ein Mitbestimmungsrecht über das Auditverfahren eingeräumt werden.

Christina Boll, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) unterstreicht, dass es primär um Chancengleichheit, nicht um Ergebnisgleichheit gehe. Jedwede Geschlechterungleichheit im Lohn abzubauen, sei nicht erstrebenswert. Das Ziel müsse vielmehr sein, echte Diskriminierung abzubauen, die bei ungleichen Zugangschancen der Geschlechter zu lohnattraktiven Jobs und ungleicher Bezahlung der Geschlechter bei gleicher Produktivität liege. Das Entgelttransparenzgesetz sei eine Vorbedingung für effiziente Faktorallokation und gehe damit über den Aspekt der Gerechtigkeit weit hinaus.

Für *Ingo Weller und Lena Göbel,* Ludwig-Maximilians-Universität München, scheint das EntgTranspG weder auf betrieblicher noch auf Beschäftigtenebene nicht die Wirkung zu entfalten, die man sich erhofft hatte. Das Gesetz, und vor allem der Auskunftsanspruch, weise diverse handwerkliche Schwächen auf. Dennoch gewinne das Gesetz an Bekanntheit. Auch das Gender Pay Gap werde zunehmend zur Kenntnis genommen. Dies deute darauf hin, dass die öffentliche Debatte breiter werde und zunehmend mehr Beschäftigte erreiche.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Brexit: Eine »Hard-but-Smart«-Strategie und ihre Folgen 27
Gabriel Felbermayr

Ein harter Brexit ist für das Vereinigte Königreich sehr viel teurer als für die EU. Mit einer »Hard-but-Smart«-Strategie dagegen würde das UK unilateral auf alle neuen Barrieren, also völlig auf Importzölle, verzichten. Damit ist der prozentuelle Wohlfahrtsverlust des UK und jener auf dem Kontinent nicht mehr substanziell unterschiedlich. Dies verändert die Verhandlungssituation grundlegend. Die Analyse legt nahe, dass sich die EU-Kommission nicht stur auf das für London unakzeptable Austrittsabkommen festlegen, sondern konstruktiv Alternativen ausarbeiten sollte.

Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!)
Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems 34
Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl

Das ifo Institut hat einen Reformvorschlag entwickelt, der die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems verbessert. Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro. Darüber hinaus ist es für die Betroffenen selten lohnenswert, die Arbeitszeit auszuweiten und Bruttoeinkommen zu erhöhen. Gerade Hartz-IV-Bezieher werden mit impliziten Grenzsteuersätzen von 80–100% belastet. Das Reformkonzept des ifo Instituts schlägt vor, die implizite Grenzsteuerbelastung im Niedrigeinkommensbereich oberhalb einer Einkommensgrenze von 630 Euro pro Monat auf 60% zu senken. Durch die verbesserten Anreizstrukturen können Betroffene der Abhängigkeit von Transfers aus eigener Kraft leichter entkommen als im Status quo.

DATEN UND PROGNOSEN

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Methodik und Ergebnisse für das Jahr 2018 44
Wolfgang Nierhaus

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem realen Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Die beiden Schlüsselindikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. Im Ergebnis für das Jahr 2018 musste die deutsche Wirtschaft zum zweiten Mal in Folge einen Terms-of-Trade-Verlust verbuchen. Daraus resultiert ein Minus beim Realwert des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 12,1 Mrd. Euro.

ifo Weltwirtschaftsklima erleidet erneuten Rückschlag
Ergebnisse des 143. World Economic Survey (WES) für das erste Quartal 2019 53
Dorine Boumans und Johanna Garnitz

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist zum vierten Mal in Folge gefallen. Die Lagebeurteilung und die Erwartungen verschlechterten sich deutlich. Die Weltkonjunktur schwächt sich zunehmend ab.

Sonderfrage im World Economic Survey im ersten Quartal 2019
Die weltweite Energiewende – geht sie weit genug? 66
Dorine Boumans und Johann Wackerbauer

In der Sonderbefragung des World Economic Survey wurden die WES-Experten um ihre Einschätzung der Energiewende gebeten. Die Befragungsteilnehmer aus Ländern, die mehr fossile Brennstoffe importieren als ausführen, halten die Energiewende überwiegend für wichtig, die Experten aus Nettoexportländern dagegen schätzen die Energiewende eher für weniger wichtig für die Energiepolitik ihres Landes ein.

IM BLICKPUNKT

Gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung sinkt 71
Klaus Wohlrabe und Timo Wollmershäuser

Die ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft ist im Januar 2019 auf 88,3% gesunken. Dies ergab eine Auswertung von ca. 7 000 Meldungen von Unternehmen im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen. Nach dem konjunkturellen Boom kühlt sich die deutsche Wirtschaft ab und befindet sich am Beginn einer Abschwungsphase.

Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen?

Im Januar 2018 trat das Entgelttransparenzgesetz in Kraft. Es ist darauf ausgelegt, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu reduzieren sowie mehr Transparenz bei betrieblichen Gehaltsstrukturen zu schaffen. Das Gesetz räumt Mitarbeitern in Firmen mit mehr als 200 Angestellten das Recht ein, Auskünfte über das Gehalt eines Kollegen oder einer Kollegin vom Arbeitgeber zu erfragen. Wie kommt das Entgelttransparenzgesetz in der betrieblichen Praxis an?

Andreas Peichl und Julia Schricker***

Über Geld spricht man nicht: Das Entgelttransparenzgesetz bleibt ohne Wirkung

Seit rund einem Jahr gilt das Entgelttransparenzgesetz, das Mitarbeitern in Firmen mit mehr als 200 Angestellten unter bestimmten Voraussetzungen das Recht einräumt, Auskünfte über das Gehalt eines Kollegen oder einer Kollegin vom Arbeitgeber zu erfragen. Der Gesetzgeber verfolgte damit das Ziel, die anhaltenden Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zu reduzieren. Doch ein erstes Zwischenfazit des Entgelttransparenzgesetzes fällt enttäuschend aus: Es hat kaum eine Wirkung erzielt, denn nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben bislang Gebrauch von ihrem neuen Recht auf Information gemacht. Wieso ist das so? Und wie gehen andere Länder mit dem sogenannten Gender Pay Gap um? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Politik?

EINE WIRKUNG DES ENTGELTTRANSPARENZGESETZES BLIEB BISLANG AUS

Das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen – Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) ist seit dem 6. Juli 2017 in Kraft. *»Es soll Frauen dabei unterstützen, ihren Anspruch auf gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit künftig besser durchzusetzen.«* (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend 2017) Gegen Ende der sechsmonatigen Vorbereitungsphase vor dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs im Januar 2018 befragte das ifo Institut im Rahmen der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung knapp 1 000 Personalleiter deutscher Unternehmen zu ihren Erwartungen an das Entgelttransparenzgesetz. Ein Jahr später im November 2018 fragten wir erneut, diesmal nach den ersten Erfahrungen mit dem neuen Gesetz.

Bei der ersten Befragung zeigte sich, dass die Personalleiter dem Gesetz im Vorfeld mehrheitlich kritisch gegenüberstanden (vgl. Schricker 2018). Nur jeder achte Manager glaubte damals, dass das Entgelttransparenzgesetz ein wirkungsvolles Instrument sei, um geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten zu reduzieren. Zwar gab es auch positive Stimmen, die sich mehr Transparenz und eine gerechtere Bezahlung von Frauen erhofften, der überwiegende Teil erwartete aber vor allem negative Effekte, allen voran einen überbordenden bürokratischen Aufwand sowie Unruhe unter den Mitarbeitern.

Die Erfahrungen, die die Personalleiter im ersten Jahr nach Inkrafttreten mit dem Gesetz gesammelt haben, scheinen die gedämpften Erwartungen vom Dezember 2017 zu bestätigen: Eine Wirkung des Entgelttransparenzgesetzes blieb weitestgehend aus – im Negativen wie im Positiven. Den Befragungsergebnissen vom November und Dezember 2018 zufolge machten nur in knapp 10% aller befragten Unternehmen Beschäftigte von ihrem Auskunftsanspruch Gebrauch und dort zum überwiegenden Teil auch nur vereinzelt (vgl. Abb. 1a).[1] Interessanterweise spielt es bezüglich der Häufigkeit der gestellten Anfragen keine so große Rolle, ob das betreffende Unternehmen tatsächlich unter das Entgelttransparenz-

Andreas Peichl

Julia Schricker

* Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
** Julia Schricker ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.

[1] Rundungsbedingt entsprechen die Summen nicht immer 100%.

gesetz fällt (bei mehr als 200 Beschäftigten) oder nicht.

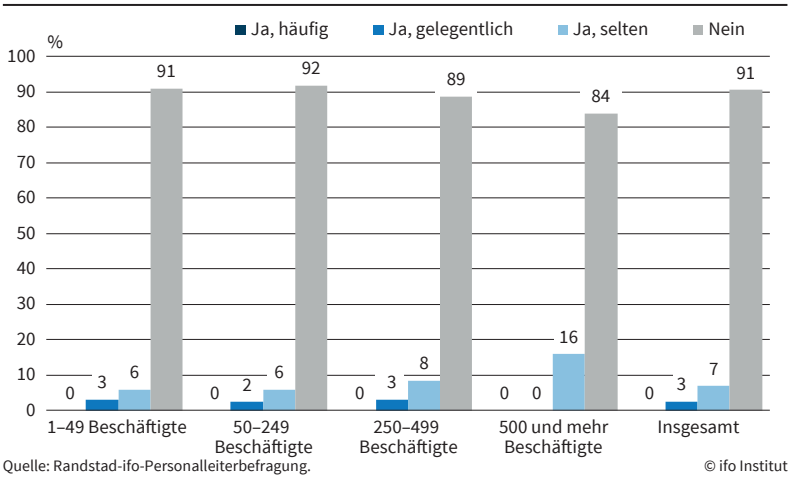
Doch auch in den wenigen Fällen, in denen Mitarbeiter Auskunft über das Gehalt eines Kollegen bzw. einer Kollegin verlangten, hatte dies eher selten Auswirkungen. So führte nur rund jede siebte Auskunft zu einer Anpassung des Gehalts (vgl. Abb. 1b). In der Summe kam es also nur in rund 1,3% (9% * 14%) der Unternehmen zu Gehaltsanpassungen. Und überraschenderweise scheinen diese auch noch überwiegend auf freiwilliger Basis zu geschehen – denn der Anteil der Gehaltsanpassungen in Folge der Auskunftspflicht ist unter den kleinen und damit unter den nicht von Gesetzeswegen dazu verpflichteten Unternehmen am höchsten.

Dies passt auch dazu, dass die Häufigkeit von Auskunftsanfragen bzw. Gehaltsanpassungen in den verschiedenen Größenklassen mit der tatsächlichen Existenz von Lohnunterschieden in den Unternehmen korrespondiert. Den Befragungsergebnissen zufolge sind Lohnunterschiede für vergleichbare Tätigkeiten in kleinen Unternehmen am häufigsten und nehmen mit steigender Mitarbeiterzahl ab (vgl. Abb. 2).

Abb. 1a

Gebrauch des Auskunftsanspruchs

Wurde vom Auskunftsanspruch bisher Gebrauch gemacht?

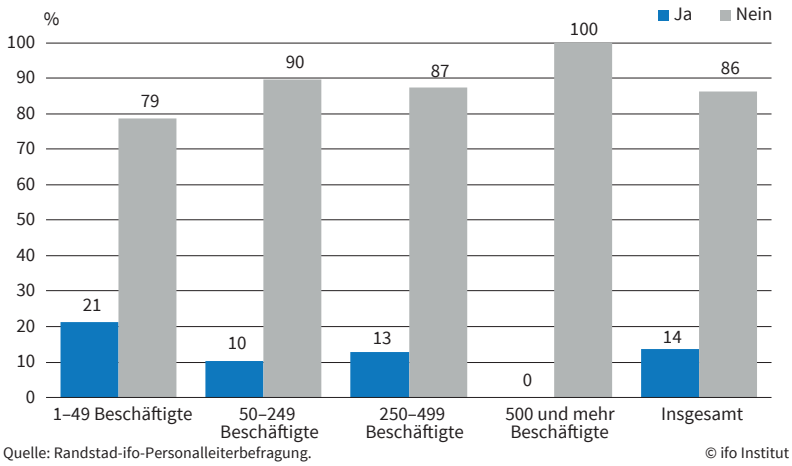


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

Abb. 1b

Anpassung einzelner Gehälter

Kam es in der Folge zur Anpassung einzelner Gehälter?



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

Die positiven Effekte des Entgelttransparenzgesetzes sind also bislang überschaubar. An manchen Stellen scheint jedoch ein Hoffnungsschimmer durch, denn, obwohl vom Auskunftsanspruch bislang selten Gebrauch gemacht wurde, achten nun seit Inkrafttreten des Gesetzes mehr Unternehmen bei Neueinstellungen auf eine gerechtere Entlohnung – allerdings sind dies nur rund 3%. Das betrifft bislang nur einzelne Gehälter, das vorherrschende Gehaltsgefüge als solches – insbesondere was geschlechterspezifische Unterschiede angeht – blieb davon bislang unberührt.

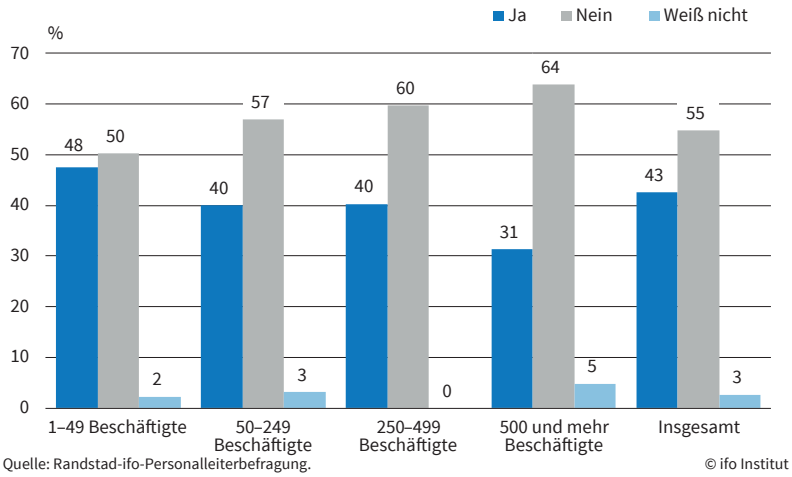
Die Befürchtungen, dass das Gesetz Unfrieden unter den Mitarbeitern stiften oder einen großen bürokratischen Aufwand sowie hohe Kosten für die Unternehmen verursachen würde, scheinen sich ebenso wenig bewahrheitet zu haben. Nur 4% der Personalleiter berichteten, dass das Gesetz zu Unruhe in der Belegschaft geführt habe, und für knapp 90% der Unternehmen hielt sich auch der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit dem Entgelttransparenzgesetz in Grenzen, nur 1% sah sich dadurch einer so hohen Belastung ausgesetzt, dass es zu Beeinträchtigungen kam.

Auch für die Zukunft sind die Erwartungen der Personalleiter bezüglich der langfristigen Effekte des Entgelttransparenzgesetzes gedämpft: Nur 6% rechneten damit, dass das Gesetz langfristig zu einer Veränderung der Gehaltsstruktur in ihrem Unternehmen beitragen wird, 61% glaubten nicht daran, 32% hatten keine Meinung dazu, wobei die größeren Unternehmen determinierter in ihrer Haltung waren (vgl. Abb. 3, Schricker 2019).

ERKLÄRUNGSVERSUCHE FÜR DIE WIRKUNGSLOSIGKEIT DES ENTGELTTRANSPARENZGESETZES

Insgesamt wirkt das Entgelttransparenzgesetz wie ein Papiertiger. Es scheint, als ob die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bislang kaum Notiz von ihrem Auskunftsanspruch genommen haben. Aber warum ist das so?

Abb. 2
Existenz von Entgeltunterschieden in Unternehmen



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

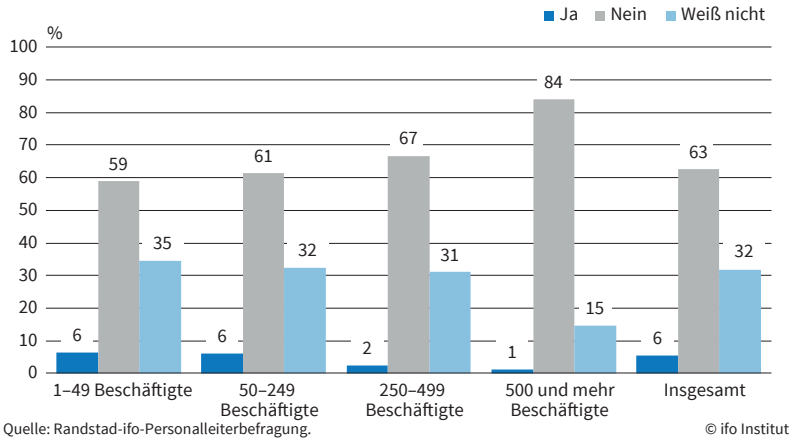
Dies hat mehrere mögliche Ursachen. Einerseits ist zu vermuten, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur ungenügend über ihre neuen Rechte informiert sind. Die Unternehmen dürften wenig Interesse daran haben, für das Gesetz Werbung zu machen. Transparenz ist am Ende auch immer eine Frage der Unternehmensführung und -kultur. Deshalb ist ein entscheidender Grund sicher auch in den hohen Hürden zu sehen, die auf dem Weg zur Auskunft über das Gehalt der Kollegen liegen: herauszufinden, ob der eigene Arbeitgeber mehr als 200 Angestellte beschäftigt, ist noch relativ einfach. Kompliziert wird es aber bei der Frage, welche Tätigkeiten und Positionen mit der eigenen vergleichbar sind – eine Anforderung, die der Gesetzgeber an die Auskunftsbegierigen in »zumutbarer Weise« stellt. Noch dazu muss der Kollege (oder die Kollegin), über dessen (deren) Gehalt man Auskunft wünscht, dem anderen Geschlecht angehören, und darüber hinaus müssen noch fünf weitere KollegInnen des anderen Geschlechts im Betrieb beschäftigt sein, die eine Vergleichstätigkeit ausüben. Hat man all das in Erfahrung gebracht, hat das Auskunftsgesuch in schriftlicher Form an den Arbeitgeber, oder soweit vorhanden, den Betriebsrat gerichtet zu werden. Es ist leicht vorstellbar, dass sich viele Angestellte angesichts dieser hohen Hürden keine große Wahrscheinlichkeit ausrechnen, mit ihrem Auskunftsgesuch tatsächlich eine Anpassung des eignen Gehalts zu erreichen. Deshalb verwundert es nicht, dass nur so vereinzelt vom Recht auf Auskunft Gebrauch gemacht wurde.

Unsere Ergebnisse bestätigen diese subjektiven Einschätzungen, und die Chancen auf eine Gehaltsanpassung erscheinen begrenzt: in nur jedem siebten Unternehmen zogen Auskünfte über das Vergleichsgehalt eine Gehaltsanpassung nach sich. Während in den kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten jede vierte Forderung zu einer Lohnerhöhung führte, lag der Anteil bei den Großunternehmen um null (vgl. Schricker 2019). Dies könnte möglicherweise dadurch zu erklären sein, dass große Unternehmen oft feste Gehaltsschemata für Mitarbeiter(-gruppen) etabliert haben, während in kleinen Unternehmen Löhne öfter individuell ausgehandelt werden.

WAS KÖNNEN WIR VON UNSEREN NACHBARN LERNEN?

Der Gender Pay Gap ist jedoch nicht nur hierzulande ein großes Thema. EU-weit liegt der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern bei 16,2%. Am besten schneiden die nordischen Länder Island, Norwegen, Finnland und Schweden ab, die Schlusslichter bilden – direkt nach Deutschland mit rund 21% – Estland, Österreich und Tschechien. Rund zwei Drittel dieser Lohnlücke können im Durchschnitt erklärt werden, z.B. durch unterschiedliche Jobmerkmale, insbesondere durch den höheren Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigungen und der Konzentration von Frauen in schlechter bezahlten Branchen, wie dem Sozial- und Gesundheitswesen. Circa ein Drittel ist statistisch dadurch jedoch nicht zu erklären (vgl. Statistisches

Abb. 3
Langfristige Veränderung der Gehaltsstrukturen
Wird das Entgelttransparenzgesetz langfristig zu einer Veränderung der Gehaltsstruktur in Ihrem Unternehmen beitragen?



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. © ifo Institut

Bundesamt 2018; Boll und Lagemann 2018). Hier setzen die Gesetzgebungen, die bereits in einigen europäischen Ländern, u.a. in Island, in der Schweiz und Bulgarien, eingeführt wurden ,zum großen Teil an. Weitere Länder diskutieren die Einführung von Maßnahmen, z.B. Frankreich.

Im internationalen Vergleich zur Entgelttransparenz sticht insbesondere Island heraus. Island hat eine lange Tradition der Gesetzgebung gegen die Ungleichbezahlung von Frauen und Männern. Das erste Gesetz gegen die geschlechterspezifische Ungleichbezahlung trat bereits 1961 in Kraft. Es folgten weitere Gesetze und Novellierungen, die das gleiche Ziel verfolgten. Und obwohl Island in der Folge seinen Gender Pay Gap soweit reduzieren konnte, dass es nunmehr die EU-weit niedrigste geschlechterspezifische Lohnlücke aufweist, legte die Regierung 2017 noch einmal nach. Mit der Novellierung des *Gender Equality Act*, die Anfang Januar 2018 rechtskräftig wurde, gilt das isländische Gesetz zur gleichen Bezahlung von Frauen und Männern als die schärfste derartige Gesetzgebung EU-weit. Zum einen soll dadurch die Lohnlücke bis 2022 gänzlich geschlossen werden, zum anderen enthält es auch Richtlinien, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter erhöhen und eine Veränderung traditioneller Geschlechterrollen bewirken sollen. Seit 2018 sind alle Unternehmen ab 25 Beschäftigten – privatwirtschaftlich sowie staatlich – nun dazu verpflichtet, einen Nachweis über die gerechte Bezahlung zu erbringen. Dazu führte Island einen *Equal Pay Standard* ein, den alle Unternehmen umsetzen müssen und über dessen Einhaltung alle drei Jahre ein Zertifikat zu erwerben ist. Bei Nichteinhaltung drohen Strafen für jeden Tag, an dem gegen das Gesetz verstoßen wird, sowie eine Veröffentlichung der Firmennamen der Nichterfüller (vgl. Government Office of Iceland 2018).

Eine entscheidende Neuerung bei der jüngsten Novellierung des isländischen Gesetzes war die neue Definition von Gleichwertigkeit. Diese misst jeder Arbeit einen bestimmten Wert bei, unabhängig davon, wer sie ausführt oder wie sie konkret ausgestaltet ist. Es zählen in entscheidendem Maße die Dauer der Ausbildung und die Qualifikation, die für die auszuübende Tätigkeit nötig sind. Dadurch sollen z.B. Ausbildungsberufe, die das gleiche Qualifikationslevel haben und für die eine gleich lange Ausbildung erforderlich ist, den gleichen Wert erhalten. Darüber hinaus fließen aber weiterhin Faktoren wie bspw. persönliche Fähigkeiten, Erfahrung oder Verantwortung in die Gehaltsfindung mit ein. Die eigentliche Tätigkeit soll dadurch aber weniger stark eingehen, wodurch klassische Frauenberufe bessergestellt würden (vgl. Kvenréttindafélag Íslands 2018). Unternehmen mit mehr als 250 Angestellten müssen das Gesetz bis Ende 2018 umgesetzt haben, kleinere Unternehmen haben dafür bis Ende 2021 Zeit. Eine abschließende Evaluierung der Wirkung des Gesetzes kann daher noch nicht erfolgen, Island ist damit das erste Land, das eine Ungleichbezahlung von Männern und Frauen faktisch verbietet.

Die Einführung dieser neuen Definition von Gleichwertigkeit ist auch deswegen zentral, weil die bisherige Gesetzgebung oftmals mit genau diesem Argument einer nichtzutreffenden Gleichwertigkeit umgangen wurde. Dass im Entgelttransparenzgesetz eine derartige Klausel fehlt, dürfte mit dazu beitragen, dass relativ wenige Auskünfte in einer Gehaltserhöhung resultierten.

In der Gesamtschau der Gesetzgebungen der verschiedenen EU-Länder zeigt sich, dass insbesondere flexible Elternzeitmodelle, rechtliche Regelungen zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sowie zur Telearbeit, ein Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote für Ältere und Kinder berufstätiger Eltern dazu beitragen konnten, den (statistisch erklärten Anteil am) Gender Pay Gap zu reduzieren (vgl. Senden und Timmer 2016; World Economic Forum 2017).

Wie wichtig Lohntransparenz ist, zeigt auch die Studie von Card et al. (2012). In einem Experiment erhielten zufällig ausgewählte Mitarbeiter kalifornischer Universitäten Einblick in die Gehälter ihrer KollegInnen. Die Ergebnisse zeigen asymmetrische Effekte der Gehaltstransparenz: Lag der eigene Lohn unter dem Durchschnittsgehalt der Berufsgruppe, stieg die Unzufriedenheit mit dem Job und die Wahrscheinlichkeit eines Jobwechsels deutlich. Umgekehrt konnte eine eigene überdurchschnittliche Gehaltsperformance die Jobzufriedenheit kaum positiv beeinflussen. Am stärksten war der Effekt bei Geringverdienern. Auf Arbeitnehmerseite kann Gehaltstransparenz also zu einem Bereinigungsprozess der unterdurchschnittlich bezahlten ArbeitnehmerInnen führen, wovon insbesondere Frauen profitieren können.[2]

FAZIT

Das Entgelttransparenzgesetz ist ein kleiner Schritt in die richtige Richtung hin zu mehr Lohngerechtigkeit. Doch der Gesetzgeber sollte sich hierauf nicht ausruhen, denn es gibt noch immer viel zu tun, wie die Ergebnisse unserer Befragung sowie der internationale Vergleich zeigen. Staatliche Institutionen haben entscheidenden Anteil sowohl an der Lohnlücke als auch an dem niedrigen Anteil von Frauen in Spitzenpositionen. Natürlich spielen auch soziale Normen, individuelle Präferenzen und Unternehmenskultur eine wichtige Rolle. Doch auch diese werden durch Institutionen beeinflusst. Und im Gegensatz zu sozialen Normen, Präferenzen und Kultur kann der Gesetz-

[2] Aber es gibt auch potenzielle Gefahren der Lohntransparenz. Cullen und Pakzad-Hurson (2018) zeigen in einem (theoretischen) Gleichgewichtsmodell, dass vollständige Lohntransparenz die Löhne drücken kann, da Unternehmen in Erwartung von Nachverhandlungen von vornherein deutlich niedrigere Gehälter ansetzen. Davon profitieren dann vor allem die Unternehmer, deren Gewinne steigen. Frauen verlieren hingegen: Zwar sinkt die Ungleichbehandlung insgesamt, jedoch pendeln sich die Löhne potenziell auf einem niedrigeren Niveau ein.

geber die juristischen Normen und damit die Rahmenbedingungen direkt verändern.

Um welche Institutionen geht es? Die Klassiker sind das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Familiensozialversicherung und die mittlerweile zwar verbesserte, aber immer noch nicht sehr gute Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen. Diese und andere Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems führen teilweise zu marginalen Abgabenquoten von bis zu 100% für ZweitverdienerInnen oder Alleinerziehende (vgl. Bruckmeier et al. 2018) und reduzieren somit die Anreize, sich besser bezahlte Jobs zu suchen. Aber es gibt noch weitere Baustellen. Insbesondere beim Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie gibt es noch viel zu tun. Leider ist noch immer oft eine kinderfeindliche Unternehmenskultur vorzufinden, die nicht nur Frauen, sondern auch Männer diskriminiert, die familiäre Aufgaben übernehmen wollen. Auch die Flexibilität von Arbeitszeitmodellen kann verbessert werden, und Sitzungen von Geschäftsführungen müssen nicht erst nach Schließung der Kitas beginnen. Zwar hat der Gesetzgeber bei diesen Punkten keinen direkten Einfluss, aber durch entsprechende Reformen der staatlichen Institutionen kann er ein Zeichen setzen.

Wenn wir wirklich die Chancengerechtigkeit erhöhen, die Lohnlücke schließen und mehr Frauen in Führungspositionen bringen wollen, dann müssen wir die tieferliegenden Ursachen und nicht die Symptome bekämpfen, indem wir unsere Institutionen modernisieren und nicht weiter einem antiquierten Rollenbild folgen. Dann besteht auch die Chance, dass sich soziale Normen, individuelle Präferenzen sowie die Kultur in Unternehmen ändern. Will man wirklich eine Veränderung unserer gesellschaftlichen Strukturen erreichen, muss man Transparenz als Chance verstehen und nicht als notwendiges Übel. Aber über Geld redet man ja in Deutschland bekanntlich nicht.

Dabei ist der Weg zu einem modernen System einfach – schauen wir nur nach Frankreich oder auf unsere nordischen Nachbarn: Niedrige Grenzbelastung für Zweitverdiener durch mehr Individualbesteuerung (z.B. in Form eines Real- oder Familiensplittings), optimale Kinderbetreuung und Pflege, großzügige Mutterschutz- und Elternzeitregelungen, flexible Elternzeitmodelle, rechtliche Regelungen zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sowie zur Telearbeit und noch vieles mehr. Doch solche Reformen muss man auch wollen. Hierfür ist der Gesetzgeber weiterhin gefordert!

LITERATUR

Boll, C. und A. Lagemann (2018), *Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010-2014 und Haupteinflussfaktoren,* Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), »Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit tritt in Kraft«, 6. Juli, verfügbar unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gesetz-fuer-mehr-lohngerechtigkeit-tritt-in-kraft/113440.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018), Entgelttransparenzgesetz, verfügbar unter: https://www.bmfsfj.de/blob/117322/cbecce81bb4ce80ad969176e3a6b8293/das-entgelttransparenzgesetz-informationen-zum-gesetz-zur-foerderung-der-entgelttransparenz-data.pdf, aufgerufen am 25. Januar 2019.

Card, D., A. Mas, E. Moretti und E. Saez (2012), »Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction«, *American Economic Review* 102(6), 2981–3003.

Cullen, Z. B. und B. Pakzad-Hurson (2018), »Equilibrium Effects of Pay Transparency in a Simple Labor Market«, HBS Working Paper, April.

Government Office of Iceland (2018), »New Icelandic law on Equal Pay Certification entered into force on January 1, 2018«, verfügbar unter: https://www.government.is/news/article/2018/01/04/New-Icelandic-law-on-Equal-Pay-Certification-entered-into-force-on-January-1-2018/, aufgerufen am 18. Januar 2019.

Kvenréttindafélag Íslands (2018), »Looking for information about equal pay in Iceland? All about the Equal Pay Standard«, verfügbar unter: http://kvenrettindafelag.is/2018/looking-for-information-about-equal-pay-in-iceland-all-about-the-equal-pay-standard/, aufgerufen am 25. Janaur 2019.

Schricker, J. (2018), »Entgeltunterschiede und das Entgelttransparenzgesetz«, Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 4. Quartal 2017, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv/Personalleiterbefragung-2017Q4.html.

Schricker, J. (2019), »Ist das Entgelttransparenzgesetz ein Papiertiger?«, Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 3. Quartal 2018, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv.html.

Senden, L. und A. Timmer (2016), *A comparative analysis of gender equality law in Europe 2015, European Commission,* verfügbar unter: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3823-a-comparative-analysis-of-gender-equality-law-in-europe-2015-pdf-1-03-mb, aufgerufen am 18. Januar 2019.

Statistisches Bundesamt (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099, 15. März, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_099_621.html, aufgerufen am 18. Januar 2019.

World Economic Forum (2017), *The Global Gender Gap Report 2017,* verfügbar unter: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf, aufgerufen am 18. Januar 2019.

*Henrike von Platen**

Das Entgelttransparenzgesetz: Wenig Aufwand. Viel Nutzen.

Henrike von Platen

Ein »Rohrkrepierer«, ein »überflüssiger Papiertiger«, ein »wirkungsloses Bürokratiemonster« – das deutsche Entgelttransparenzgesetz hat keinen sonderlich guten Ruf. Vor Inkrafttreten fürchteten viele Unternehmen den Aufwand, der auf sie zukommen würde und in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Nach einem Jahr steht fest: Der Auskunftsanspruch wird selten genutzt, und wenn, dann genauso oft von Männern wie von Frauen. Dennoch hat sich der Aufwand gelohnt und in der Unternehmenspraxis überraschend viel bewirkt. Und im Rest der Welt gilt der deutsche Weg als leuchtendes Beispiel in Sachen Entgeltgleichheit. Denn Transparenz ist eines der wirkungsmächtigsten Instrumente auf dem Weg zur Lohngerechtigkeit zwischen Männern und Frauen – und das hierzulande viel gescholtene Gesetz genau der richtige Ansatz. Das Gesetz wird zu Unrecht vollkommen unterschätzt.

Über Geld spricht man nicht, schon gar nicht in Deutschland. In den allerwenigsten Unternehmen werden die Gehälter der Beschäftigten transparent gemacht, so dass nur schwer herauszufinden ist, ob das eigene Gehalt eher hoch oder eher niedrig ist. Es lässt sich nur erahnen, ob die Kollegen und Kolleginnen, die gleiche oder vergleichbare Tätigkeiten ausüben, auch gleich bezahlt werden – Gewissheit gibt es nicht. Und so bleibt im Einzelfall oft eine vage Vermutung, was sich am Ende statistisch sehr deutlich niederschlägt: Trotz aller Fortschritte in Sachen Gleichstellung auf dem deutschen Arbeitsmarkt verdienen Frauen für gleiche und gleichwertige Tätigkeiten nach wie vor signifikant weniger als Männer, und zwar im Durchschnitt 21%.

Seit dem Sommer 2017 soll das Entgelttransparenzgesetz die Lohnlücke in deutschen Unternehmen schließen helfen. Das Gesetz, das ursprünglich »Entgeltgleichheitsgesetz« und später »Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit« heißen sollte, fördert Entgeltgleichheit, indem es einerseits Prüfungs- und Berichtspflichten für Unternehmen vorsieht und andererseits dafür sorgt, dass Beschäftigte Auskunft über die Gehälter der Kolleginnen und Kollegen verlangen können. Das EntgTranspG, wie es abgekürzt heißt, sieht in Betrieben mit mehr als 200 Mitarbeitenden einen Auskunftsanspruch für Beschäftigte über Gehälter von Kolleginnen und Kollegen in vergleichbaren Positionen vor. Darüber hinaus erinnert das Gesetz Unternehmen ganz grundsätzlich an ihre gesetzliche Pflicht, für Entgeltgleichheit zu sorgen: Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten werden vom Gesetzgeber aufgefordert, ihre Entgeltstrukturen regelmäßig zu überprüfen.

DAS ZIEL: »EQUAL PAY FOR EQUAL WORK!«

Mit dem Gesetz soll dafür Sorge getragen werden, dass endlich umgesetzt wird, was längst eine Selbstverständlichkeit sein sollte: Entgeltgleichheit. Denn die Gleichbehandlung von Männern und Frauen ist fest im deutschen Grundgesetz[1] sowie im Europarecht[2] verankert. Schon 1951 hat die Internationale Arbeitsorganisation ILO »die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit« als Grundprinzip der Arbeitswelt definiert – ein in sämtlichen Mitgliedstaaten rechtlich bindendes Übereinkommen (ILO 2017). Und auch die Vereinten Nationen haben sich »equal pay for equal work« zum Ziel gesetzt, das bis spätestens 2030 endlich umgesetzt werden soll. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind sich – eigentlich – einig: Die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen gehört endlich geschlossen, nicht nur in Deutschland.

Die komplexen Gründe für die Entgeltungleichheit sind gut erforscht: Angefangen bei der Berufswahl bis hin zur Karrierestufe sehen die Berufslebensverläufe der Frauen meist ganz anders aus als die der Männer. Obwohl Frauen – wie der im Dezember 2018 veröffentlichte Global Wage Report deutlich zeigt (vgl. ILO 2018) – in vielen Ländern inzwischen besser ausgebildet in das Berufsleben starten als Männer, arbeiten sie oft in typisch weiblichen Berufen mit niedrigerem Entgelt, übernehmen in der Regel weniger Verantwortung und gehen seltener in Führung als ihre männlichen Kollegen. Hinzu kommen Vorurteile und Rollenstereotype, nach denen fordernde Frauen in der Regel eher negativ bewertet werden, anders verhandeln und seltener befördert werden. In der Folge klaffen die Einkommen über die Jahre immer weiter auseinander. Frauen unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit sehr viel häufiger und sehr viel länger, um sich der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen zu widmen, und arbeiten sehr viel öfter in Teilzeit als Männer. Selbst dann noch, wenn die Rahmenbedingungen längst wieder eine Vollzeittätigkeit zulassen würden. Das größte Risiko für schlechte Bezahlung ist für Frauen weltweit nach wie vor die Mutterschaft, doch der Gap betrifft genauso kinderlose Frauen. Bis zum Ende des Berufs-

* Henrike von Platen gründete 2017 das FPI Fair Pay Innovation Lab, das Unternehmen bei der praktischen Umsetzung nachhaltiger Entgeltstrategien unterstützt. Das Ziel der engagierten Finanzexpertin, Wirtschaftsinformatikerin und Hochschulrätin: Lohngerechtigkeit für alle.

[1] Grundgesetz Art. 3 Abs. 2: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.« (http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_3.html)

[2] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Art. 157 (ex. Art 141 EGV) Abs. 1: »Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.« (https://dejure.org/gesetze/AEUV/157.html)

lebens mündet die Lücke beim Entgelt in eine Rentenlücke von 53% und oft in Altersarmut.

WENIGER KLISCHEES, MEHR TRANSPARENZ

Zuhause bleibt, wer weniger verdient, und wer weniger verdient, bleibt zuhause. Ein Teufelskreis, der sich einfach durchbrechen ließe, wenn für gerechte Bezahlung gesorgt wäre. Geld ist die wichtigste Stellschraube auf dem Weg zur Lohngerechtigkeit. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO benennt vor allem drei **Lösungswege**, um den Gender Pay Gap endlich zu schließen:

1. **Abbau von Stereotypen:** Es gilt, schon Kinder klischeefrei zu erziehen und Jungen wie Mädchen möglichst unvoreingenommen an sämtliche Berufsbilder heranzuführen.
2. **Mehr Unterstützung bei der Pflege und Erziehung** von Kindern und Angehörigen: Berufstätige Frauen (und Männer) brauchen einen besseren Zugang zu Pflegedienstleistungen.
3. **Rechtliche Rahmenbedingungen:** Es braucht mehr Gesetze, die Lohndiskriminierung bestrafen, vor allem solche, die für mehr Transparenz über Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen sorgen (vgl. ILO 2018).

Was die rechtlichen Rahmenbedingungen angeht, so werden derzeit überall auf der Welt neue Entgelttransparenzgesetze verabschiedet oder sind bereits in Kraft getreten. Mit leuchtendem Beispiel voran geht Island, das besonders ehrgeizige Ziele hat: Equal Pay bis 2022. Unternehmen müssen regelmäßig nachweisen, dass sie gerecht bezahlen oder für gerechtere Bezahlung sorgen, und zwar ab einer Unternehmensgröße von 25 Beschäftigten. Für jeden Tag, den dieser Nachweis fehlt, droht eine spürbare Geldbuße. Ausgeklügelt wurde diese Regelung von Arbeitgebendenseite und von den Gewerkschaften, die sich gemeinsam an einem Tisch auf den Isländischen Equal Pay Standard einigten. Der Minister, der für das Gesetz verantwortlich zeichnet, war zuvor Präsident des isländischen Arbeitgebendenverbands – sein Standard soll nun flächendeckend in allen Nordischen Ländern eingeführt werden.

Und auch im sonst als so diskret geltenden Großbritannien sind es die Unternehmen, die ihre Zahlen offenlegen müssen, und zwar für jeden einsehbar im Internet: Seit 2018 sind sie dazu verpflichtet, jährlich ihre Daten zum unternehmensinternen Gender Pay Gap auf der Seite der britischen Regierung zu veröffentlichen. Zudem waren die Unternehmen gezwungen, gleichzeitig mit den Zahlen ein Statement abzugeben. Unter den Unternehmen, deren Zahlen besonders negativ auffielen, war auch die Billigfluggesellschaft Ryanair. Mit 67% herrscht bei der zweitgrößten Fluggesellschaft Europas einer der höchsten, unternehmensinternen Gaps überhaupt. Handlungsbedarf sieht man aber nicht – Frauen würden eben Stewardessen, Männer Piloten, so die Begründung (vgl. *Gov.uk* 2017). Auch beim Bankenriesen JP Morgan wurde ein Gap von 54% ausgemacht, der vor allem damit begründet wird, dass Frauen auf den oberen Karrierestufen fast gänzlich fehlen, auf den weniger gut bezahlten Hierarchieebenen hingegen überrepräsentiert sind (vgl. *Gov.uk* 2017). Doch viele andere Unternehmen veröffentlichten zeitgleich zu den eher peinlichen Ergebnissen Gleichstellungsstrategien samt geeigneter Maßnahmen.

DAS GESETZ IN DER KRITIK: »ROHRKREPIER«, »PAPIERTIGER«, »BÜROKRATIEMONSTER«

Deutschland hat mit dem Entgelttransparenzgesetz einen anderen, umstrittenen Weg gewählt: Außer in Österreich wurde das Gesetz nirgends sonst individualrechtlich ausgestaltet. Und es sind bislang keinerlei Sanktionen für Unternehmen vorgesehen. Auch ein Jahr nach Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs war das Entgelttransparenzgesetz überall in der Kritik: ein »gut gemeinter Rohrkrepierer« sei das Gesetz, ein »überflüssiger Papiertiger«, ein »wirkungsloses Bürokratiemonster« – und gerechte Bezahlung bliebe ohnehin eine Utopie, titelte die *WirtschaftsWoche*.

Exakt ein Jahr nach Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs war im Januar 2019 eine Umfrage des ifo Instituts und des Personaldienstleisters Randstad bei deutschen Personalleitern veröffentlicht worden. Das Gesetz habe kaum eine Wirkung erzielt, von dem neuen Auskunftsanspruch sei kaum Gebrauch gemacht worden. In knapp 10% der befragten Unternehmen sei der Anspruch genutzt worden, und nur in jedem siebten Fall sei daraus eine Gehaltsanpassung resultiert. Der befürchtete Unfrieden unter den Beschäftigten sei genau wie der bürokratische Aufwand für die Unternehmen ebenfalls ausgeblieben (vgl. dazu ifo Institut 2018).

GRÖSSERE AUSWIRKUNGEN ALS ANGENOMMEN

Das eigentlich Interessante an den Studienergebnissen wurde in der Berichterstattung vernachlässigt: Das Gesetz wirkt erstaunlicherweise sogar dort, wo es gar nicht verpflichtend greift, nämlich in Betrieben mit weniger als 200 Mitarbeitenden – wo ebenfalls Auskunftsansprüche gestellt wurden und in der Folge öfter als bei größeren Firmen Gehälter angepasst wurden (vgl. *FAZ.net* 2019). Es zeigt sehr deutlich einen der positivsten Effekte des Gesetzes: Es gibt Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße und unabhängig von der genauen rechtlichen Ausgestaltung einen sehr klaren Kurs in Sachen Lohngerechtigkeit vor.

Und noch ein zweiter Aspekt fällt bei genauerem Hinsehen auf: Laut Studie wurden nach eigener Aussage in den meisten Unternehmen kaum Anpassun-

gen vorgenommen, da keine Lohnunterschiede festzustellen gewesen seien. Auf der anderen Seite zeigt die Studie, dass gerade die vergleichsweise hohen Gaps im Handel und im Dienstleistungsbereich kleiner geworden sind. Das kann im Umkehrschluss nur bedeuten, dass viele Unternehmen unabhängig von tatsächlichen Auskunftsansprüchen die Gehaltsstrukturen überprüft und Gehälter angepasst haben.

Noch ist die erste Evaluation des Gesetzes in vollem Gange, und es liegen keine abschließenden Erkenntnisse vor. Aber schon jetzt lässt sich festhalten, dass das Entgelttransparenzgesetz unabhängig von der Unternehmensgröße viel größere Auswirkungen hat als bislang angenommen. Alles deutet darauf hin, dass das Gesetz in sehr vielen, auch kleinen Unternehmen ein wirkungsvoller Anlass war, Entgeltsysteme und Gehaltsstrukturen zu etablieren.

Die Spannbreite scheint groß: Vom großen Softwarehersteller, der seinen Beschäftigten proaktiv Transparenz per Knopfdruck ermöglicht, über den Konzern, der die Auskunftsgesuche händisch bearbeitet, bis hin zum großen Mittelständler, der bis zum Schluss hofft, dass der Auskunftskelch an ihm vorübergehe.

Aufwändig sind Auskunftsverfahren übrigens nur dort, wo es bislang keinerlei Gehaltsstrukturen und Kriterien gab, die etwaige Gehaltsunterschiede erklären könnten. Denn die notwendigen Daten sind – der Digitalisierung sei Dank – im Grunde in jedem Unternehmen, das eine Lohnsoftware benutzt, bereits erfasst. Gefürchtet wurde der Aufwand also vor allem von jenen Unternehmen, die bislang nach Nasenfaktor bezahlt und Ungereimtheiten zu befürchten hatten. Umgekehrt ließ sich die geforderte Transparenz dort am leichtesten bewerkstelligen, wo Gehaltsbänder und Leistungskriterien bereits klar definiert waren.

All diese Unternehmen sind in der Vorbereitung auf das Entgelttransparenzgesetz und durch die Auskunftsgesuche der Beschäftigten gezwungen gewesen, sich mit der Entgeltstruktur im eigenen Haus auseinanderzusetzen. Selbst in Unternehmen, die sich bislang herzlich wenig mit dem Thema beschäftigt hatten, kletterte das Thema Bezahlung mit den dazugehörigen Fragestellungen also mit einem Schlag auf der Führungsagenda sehr weit nach oben: Welche Leistungen bewerten wir? Nach welchen Kriterien entlohnen wir unsere Mitarbeitenden? Bezahlen wir gerecht?

Transparenz muss keineswegs heißen, sämtliche Gehaltszettel in der Kantine für alle einsehbar auszuhängen. Im Gegenteil: Die plötzliche Veröffentlichung von Gehaltsdaten dürfte sich in den allermeisten Fällen als eher kontraproduktiv erweisen. Vielmehr braucht es neben einem gut durchdachten Gehaltssystem eine klare und umfangreiche Kommunikationsstrategie. Wenn Gehaltsunterschiede erklärt werden, können sie auch akzeptiert oder als Ansporn verstanden werden, mehr zu leisten oder sich besser zu qualifizieren. Gerade sehr große Gehaltsunterschiede können demotivieren und brauchen umso mehr Akzeptanz.

Es wundert wenig, wenn der proaktive Softwarehersteller mit Abstand die meisten Anfragen erhielt. Viel erstaunlicher ist, dass auch jene Unternehmen mit einer spärlichen Anzahl von Auskunftsgesuchen letztlich resümieren, dass der Aufwand erstens sehr viel geringer ausgefallen sei, als erwartet, und der Nutzen zum anderen viel größer als gedacht sei: Die Auswirkung von Transparenz auf die Unternehmenskultur hätten sie kolossal unterschätzt.

Wer weiß, dass das Unternehmen Fragen offen beantwortet, vertraut darauf, dass es nichts zu verbergen gibt. Umgekehrt ist es kein gutes Zeichen, wenn in einem Unternehmen Angst vor Transparenz herrscht – es signalisiert, dass es Unterschiede gibt, die der Führung bekannt sind, aber nicht erklärt werden können. In diesen Fällen bedeutet Entgelttransparenz einen umfassenden Change-Prozess für das gesamte Unternehmen: Die konstruktive Auseinandersetzung mit Gehaltsunterschieden bedeutet auch, Unterschiede auszugleichen.

Doch all diese Hausaufgaben, so der Tenor in den Unternehmen, lohnen sich. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes zeigt sich: Der befürchtete Aufwand ist halb so schlimm, der Nutzen dafür umso größer. Denn das Vertrauen in das Gehaltssystem eines Unternehmens ist – gerade in Zeiten von Fachkräftemangel, Globalisierung und Digitalisierung – immens wichtig. Je mehr das Gesetz genutzt wird, desto mehr Wirkung kann es entfalten und desto zielführender kann es nachgebessert werden. Was es dafür braucht, sind nicht nur möglichst viele Beschäftigte, die den Auskunftsanspruch nutzen. Es braucht vor allem mehr Mut zur Transparenz auf Führungsebene. Und das geht übrigens auch ganz ohne Gesetz: Mehr als den Willen, gerecht zu bezahlen, braucht es dafür nicht. Für alle, die nicht wollen, schafft die Politik in aller Welt Entgelttransparenzgesetze. Zu Recht orientiert man sich dabei auch an der deutschen Gesetzgebung, die mit gutem Beispiel vorangeht. Das Ziel: Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts ausmerzen und gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Tätigkeiten umsetzen. Denn Geld ist der wichtigste Schlüssel auf dem Weg zur Gleichstellung. Für diesen Nutzen nehmen wir das bisschen Aufwand gern in Kauf.

LITERATUR

FAZ.net (2019), »Kaum jemand erfragt das Gehalt der Kollegen«, 8. Januar, verfügbar unter: https://edition.faz.net/faz-edition/wirtschaft/2019-01-08/262c34fe08521ee396094ee3ecb53458/?GEPC=s9.

Gov.uk (2017a), Gender pay gap report, 5. April, verfügbar unter: https://gender-pay-gap.service.gov.uk/Employer/rrAcOspy/2017.

ifo Institut (2018), »Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 3. Quartal 2018: Ist das Entgelttransparenzgesetz ein Papiertiger?«, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv/Personalleiterbefragung-2018Q3.htm.

ILO – Internationale Arbeitsorganisation (2017), »C100 – Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)«, verfügbar unter: Vgl. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100.

ILO – Internationale Arbeitsorganisation (2018), »Hintergrund: Der Global Wage Report 2018/19 – eine Einordnung«, 6. Dezember, verfügbar unter: https://www.ilo.org/berlin/arbeitsfelder/frauen-in-der-arbeitswelt/WCMS_652365/lang--de/index.htm.

Ulf Rinne und Hilmar Schneider***

Ökonomische Ursachen statt Symptome bekämpfen

Ulf Rinne

Hilmar Schneider

Das im Sommer 2017 in Kraft getretene Entgelttransparenzgesetz ist vor dem Hintergrund der im Grundgesetz verankerten Verpflichtung des Staates zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung und zur Beseitigung bestehender Nachteile zu betrachten. Im Europarecht ist das Entgeltgleichheitsgebot bereits seit über 60 Jahren fester Bestandteil. Dennoch entspricht es einer verbreiteten Wahrnehmung, dass die betriebliche Realität von einer Gleichbehandlung noch weit entfernt ist. Indem Unterschiede in der Bezahlung offen gelegt werden sollen, setzt das Entgelttransparenzgesetz auf die Schaffung eines Rechtfertigungszwangs für ungleiche Bezahlung. Ein Unternehmen, das nicht in der Lage ist, eine Gehaltsdifferenzierung sachlich zu begründen, liefert sich der Gefahr einer Diskriminierungsklage aus. Auf diese Weise schafft das Entgelttransparenzgesetz einen Anreiz, Gehaltsdifferenzierungen auf in der Sache begründete zu beschränken.

In der betrieblichen Praxis dürfte dieses Anliegen dennoch schnell an Grenzen stoßen. Es stellt sich nämlich die Frage, woran die Vergleichbarkeit von Arbeitsleistungen festzumachen ist. Während sich die Arbeitnehmerseite vornehmlich auf Input-Kriterien berufen dürfte, ist aus Unternehmenssicht eher die Output-Sicht relevant. Input-Kriterien haben den Vorteil, dass sie allgemein gehalten sein können. Output-Kriterien sind dagegen eher personenbezogen. Ihre Offenlegung birgt ein durchaus erhebliches Potenzial für betriebsinterne Konflikte – vor allem dann, wenn sich die Leistungsmessung nicht eindimensional abbilden lässt. Transparenz und leistungsabhängige Vergütung schüren Konflikte und Wettbewerb, was aber nicht in jedem Unternehmen die Produktivität erhöht. Ist mehr Kooperation unter den Beschäftigten gefragt, wie etwa im öffentlichen Sektor, wird in der Regel auf eine leistungsabhängige Vergütung und Gehaltstransparenz verzichtet (vgl. Lucifora 2015). Gehaltsintransparenz ist somit rational begründbar. Unbestreitbar ergibt sich daraus zugleich ein Potenzial für verdeckte Diskriminierung.

Es kommt demnach entscheidend darauf an, wie hoch der Umfang an verdeckter Diskriminierung ist, der durch Entgelttransparenz überwunden werden kann, und wie hoch demgegenüber der Schaden ist, der dadurch ausgelöst werden kann. Bei konsequenter und lückenloser Anwendung zwingt Entgelttransparenz Firmen zu einer Objektivierung ihrer Gehaltsbemessungskriterien, was im Zweifelsfall zu Lasten der Leistungsbezogenheit von Gehaltsunterschieden gehen dürfte, weil Komplexität und Objektivierung in

* Dr. Ulf Rinne ist Head of Scientific Management und Senior Research Associate am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.
** Dr. Hilmar Schneider leitet das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

einem gewissen Widerspruch zueinander stehen. Daraus resultieren mutmaßlich negative Auswirkungen auf Mitarbeitermotivation und Wettbewerbsfähigkeit, auch wenn belastbare empirische Erkenntnisse dazu bislang nicht vorliegen.

ENTGELTLÜCKE IST NUR IN GERINGEM UMFANG AUF DISKRIMINIERUNG ZURÜCKZUFÜHREN

Geschlechterspezifische Verdienstunterschiede – der so genannte »Gender Pay Gap« – sind seit langem Gegenstand der ökonomischen Forschung, die hierzu eine Vielzahl sowohl länderspezifischer als auch ländervergleichender Studien hervor gebracht hat. Obwohl die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern inzwischen seit Jahrzehnten intensiv beforscht wird, erscheinen auch weiterhin laufend zahlreiche und zum Teil sehr innovative Arbeiten zu diesem Thema (vgl. Blau und Kahn 2017). Neben Untersuchungen, die nach Erklärungen für die vorhandenen Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männer suchen, gibt es auch zahlreiche Studien, die analysieren, wie diesen Unterschieden effektiv entgegengesteuert werden kann.

Die Analysen zeigen allerdings sehr deutlich, dass politische Maßnahmen für mehr Lohngleichheit, die sich auf das Lohnniveau selbst konzentrieren, nur wenig Einfluss auf die geschlechterspezifische Entgeltlücke haben (vgl. Polachek 2014). Denn die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen sind tatsächlich nur in geringem Umfang auf Diskriminierung zurückzuführen.

Erstens ist eine offene Einkommensdiskriminierung ökonomisch irrational. Eine verdeckte Einkommensdiskriminierung wäre dagegen rational, wenn Firmen Informationsasymmetrien ausnutzen könnten, um sich Kostenvorteile zu verschaffen. Dann müssten Frauen aus Arbeitgebersicht die begehrteren, weil bei gleicher Leistung billigeren, Arbeitskräfte sein. Diese Schlussfolgerung steht allerdings nicht im Einklang mit der Tatsache einer nach wie vor männerdominierten Arbeitswelt.

Zweitens müsste sich geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung in einer Lohnlücke zwischen den Geschlechtern äußern, die unabhängig vom Alter, Familienstand und der Anzahl der Kinder ist. In der Realität unterscheiden sich jedoch die Verdienste von jungen, unverheirateten Frauen und Männern kaum voneinander. Eklatante Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern – sowie auch innerhalb der Geschlechter – treten erst mit zunehmendem Alter bzw. bei verheirateten Personen, insbesondere mit Kindern, auf. Das ist nicht nur in Deutschland der Fall, sondern lässt sich in unterschiedlich starker Ausprägung unter anderem auch in den USA, in Großbritannien, in Schweden und in der Schweiz beobachten (vgl. Polachek 2014).

Tatsächlich sind vor allem ökonomische Gründe zur Erklärung der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern anzuführen. Die entsprechenden Faktoren sind stark mit dem Geschlecht korreliert. So zeigen Modelle, die eine dynamische Akkumulation von Humankapital in einer Lebensverlaufsperspektive berücksichtigen, sehr klar die zentralen Einflussfaktoren. Demnach wirken sich ungleich verteilte Ausfallzeiten auf dem Arbeitsmarkt bzw. Phasen mit reduzierter Erwerbstätigkeit wegen fehlender und mangelhafter Betreuungs- und Pflegeangebote ebenso nachhaltig auf Berufs- und Karrierepfade aus wie unterschiedliche Präferenzen zwischen den Geschlechtern, etwa im Hinblick auf Risikobereitschaft und Wettbewerbsorientierung sowie die Berufswahl. Effektive Maßnahmen für mehr Lohngleichheit müssen – wenn überhaupt – an solchen ökonomischen Ursachen ansetzen. Der Staat kann Bedingungen schaffen, die den Trade-off von Entscheidungen zwischen Karriere und Familie beeinflussen. Ob er darüber hinaus auch Einfluss auf individuelle Präferenzen nehmen sollte, ist zumindest fragwürdig.

DAS ENTGELTTRANSPARENZGESETZ VERPUFFT OHNE SPÜRBARE EFFEKTE

Vor diesem Hintergrund verwundert es ganz und gar nicht, dass eine messbare Wirkung des Entgelttransparenzgesetzes nach allen bislang vorliegenden Erkenntnissen nicht eingetreten ist. Es bleibt zwar abzuwarten, ob die für Juli 2019 vorgesehene und gesetzlich verankerte Evaluierung des Gesetzes diesbezüglich neue Fakten zu Tage fördern wird – wahrscheinlich erscheint dies allerdings kaum. Zu eindeutig ist die bisherige Studienlage. So weisen weder die Ergebnisse einer Befragung von Betriebsräten auf spürbare Wirkungen des Gesetzes hin (vgl. Baumann et al. 2019) noch ergeben sich nach Einschätzung von befragten Personalleitern wesentliche Effekte (vgl. Randstad und ifo 2018).

Die Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018 (Baumann et al. 2019) zeigt, dass lediglich 12% der Geschäftsführungen etwa sieben bis zehn Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes überhaupt Aktivitäten zu seiner Umsetzung unternommen haben. Auch haben sich seitdem lediglich in etwa jedem zehnten Betrieb mit Betriebsrat Beschäftigte an ihre Interessenvertretung gewandt, um den individuellen Auskunftsanspruch zu nutzen, also ihr Gehalt auf Lohndiskriminierung anhand von Vergleichspersonen im Betrieb überprüfen zu lassen. Auch der (erweiterten) gesetzlichen Forderung für große Betriebe, eine Überprüfung der Entgeltstrukturen im Unternehmen vorzunehmen, scheint nur eine kleine Minderheit nachgekommen zu sein.

Dazu passt, dass in der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung (Randstad und ifo 2018) knapp ein Jahr nach Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes lediglich 3% (2%) der befragten Personalleiter der Aussage zustimmen, dass das Gesetz zu mehr Transparenz im eigenen Unternehmen (in ihrer Branche)

führe. Dass immerhin 25% der befragten Unternehmen nicht wissen, ob sie überhaupt vom Entgelttransparenzgesetz betroffen sind, weist zudem auf eine erhebliche Unsicherheit hin, die unter den Arbeitgebern vorherrscht. Schließlich erwarten vor diesem Hintergrund nur 6% der befragten Personalleiter langfristige Veränderungen der Gehaltsstruktur in ihrem Unternehmen, und lediglich 13% halten das Gesetz für ein effektives Instrument, Lohnunterschiede zu beseitigen. Die vor Inkrafttreten geäußerten Befürchtungen, dass das Gesetz einen hohen bürokratischen Aufwand generiere und hohe Kosten für die Unternehmen nach sich ziehe, scheinen sich allerdings nicht bewahrheitet zu haben: Aus Sicht von knapp 90% der befragten Personalleiter kam es dadurch zu keiner merklichen Erhöhung der Bürokratie.

NICHT SYMPTOME, SONDERN URSACHEN BEKÄMPFEN

Vordergründig lassen sich die Befunde dahingehend interpretieren, dass das Entgelttransparenzgesetz in seiner Ausgestaltung nicht umfassend genug und nicht verbindlich genug sei. Vor allem aufgrund fehlender Sanktionen seien bislang nur wenige Unternehmen aktiv geworden. Es könne daher auch nicht verwundern, dass bei diesem geringen Aktivitätsniveau auch bislang keine spürbaren Wirkungen des Gesetzes eingetreten sind.

Tatsächlich ist die Reichweite des Entgelttransparenzgesetzes begrenzt. So steht der individuelle Auskunftsanspruch lediglich Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu. Somit fallen nur 0,7% aller Betriebe und 32% aller Beschäftigten in den Geltungsbereich dieses Aspekts des Entgelttransparenzgesetzes (vgl. Frodermann et al. 2018). Der Anteil der von den betrieblichen Prüfverfahren betroffenen Unternehmen (bzw. Beschäftigten) ist noch geringer, da diese erst ab einer Unternehmensgröße von mehr als 500 Beschäftigten greifen.

Auch spricht das Gesetz vor allem Empfehlungen aus. Es wird damit eine recht unverbindliche Vorgehensweise gewählt und (implizit) angenommen, dass allein die Bereitstellung von Informationen über betriebliche Entgeltstrukturen und entsprechende Beratungsangebote die intendierten Wirkungen entfalten. Die beabsichtigten Effekte blieben jedoch wie beschrieben aus – und es ist sicherlich ebenfalls zutreffend, dass Information und Beratung ein wirksames, eindeutige Pflichten definierendes und sanktionsbewehrtes Gesetz nicht ersetzen können (vgl. Baumann et al. 2019).

Dennoch greifen diese beiden Erklärungsansätze zu kurz. Effekte des Entgelttransparenzgesetzes sind nicht nur wegen seiner zu geringen Reichweite oder fehlenden Verbindlichkeit ausgeblieben, sondern das Gesetz ist schon in seinem Ansatz zum Scheitern verurteilt. Es bekämpft lediglich Symptome, statt effektive Maßnahmen zur Bekämpfung der ökonomischen Ursachen von geschlechterspezifischen Unterschieden im Verdienst zu ergreifen.

EFFEKTIVE MASSNAHMEN GLEICHEN DIE LEBENSARBEITSZEIT VON FRAUEN UND MÄNNERN AN

Der unbereinigte Gender Pay Gap auf Basis der Bruttostundenlöhne lag im Jahr 2017 in Deutschland bei 21% (Destatis 2018). Etwa drei Viertel dieser Differenz kann durch beobachtete Unterschiede in Faktoren wie Branchen, Berufen und Qualifikationen erklärt werden. Selbst das Statistische Bundesamt konstatiert jedoch, dass die verbleibende Differenz von 6% lediglich eine Obergrenze der Lohnlücke darstellt. Es wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf fehlende Angaben zu Erwerbsunterbrechungen verwiesen, bei deren Berücksichtigung der Unterschied geringer ausfallen würde (Destatis 2018).

Somit bleibt in der Tat nur wenig Raum für Diskriminierung zur Erklärung der geschlechterspezifischen Lohnlücke. Dass Deutschland einen im europäischen Vergleich besonders großen unbereinigten Gender Pay Gap aufweist (nur in Estland war im Jahr 2014 diese Differenz noch größer; vgl. Boll und Lagemann 2018), ist mithin ebenfalls kein Beleg für eine besonders ausgeprägte geschlechtsspezifische Diskriminierung. Es ist vielmehr ein Indiz für Rahmenbedingungen, die sich in Deutschland besonders nachteilig auf die Lohnlücke auswirken. Das Argument, dass die geringeren Löhne für Frauen Konsequenzen für ihre Entscheidungen im Erwerbsverlauf haben, z.B. auf die Aufteilung von Sorgearbeit in der Familie und die Verwirklichung von beruflichen Karriereambitionen in Paarbeziehungen (vgl. Baumann et al. 2019), spiegelt tatsächlich nur eine Hälfte des zugrunde liegenden Mechanismus wider. Es gilt nämlich auch umgekehrt: Geringere Löhne für Frauen sind das Ergebnis ihrer Entscheidungen im Erwerbsverlauf. Sie resultieren in erheblichem Ausmaß auch aus Unterbrechungen, etwa aufgrund von Kindererziehungszeiten, die sich dynamisch auf die gesamte berufliche Karriere auswirken und sich in ihrer Erwerbsbiographie niederschlagen.

Effektive Maßnahmen für mehr Lohngleichheit konzentrieren sich daher nicht auf das Lohnniveau selbst als ökonomische Ergebnisvariable, sondern führen stattdessen zu einer Angleichung der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, unter denen diese Ergebnisse zustande kommen. Im Wesentlichen sind dies Maßnahmen, die auf eine Nivellierung der Lebensarbeitszeit zwischen Frauen und Männern abzielen.

An erster Stelle steht dabei sicherlich das Ziel, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und familiären Pflege- und Betreuungsaufgaben zu erreichen. Nach wie vor und trotz einer grundsätzlichen Bereitschaft stehen nicht genügend hochwertige Kinderbetreuungsangebote in ausreichender Anzahl zur Verfü-

gung. Die verfügbaren Angebote sind zudem durch relativ unflexible Betreuungszeiten gekennzeichnet, die nur selten mit den tatsächlichen Erfordernissen des Arbeitsmarkts in Einklang zu bringen sind. Daneben gilt es angesichts des demographischen Wandels, dessen Folgen immer spürbarer werden, auch Pflegeangebote in guter Qualität und ausreichender Quantität zu schaffen.

Darüber hinaus sind auch die weiteren institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland zu überprüfen. Insbesondere gilt es zu fragen, ob durch sie Voraussetzungen für ähnliche Erwerbsverläufe und Lebensarbeitszeiten von Frauen und Männer geschaffen werden. Einzelne Elemente des Steuer- und Transfersystems, wie etwa das Ehegattensplitting, halten einer solchen Überprüfung nicht stand, da dadurch nur geringe Erwerbsanreize für Zweitverdiener resultieren. Deshalb widerspricht die ökonomische Rationalität weiterhin zu oft einer Ausweitung der (Lebens-) Arbeitszeit, insbesondere für die immer noch häufiger als Zweitverdienerinnen tätigen Frauen.

Ansätze, mit denen staatlicherseits auf eine Auflösung von geschlechterspezifischen Rollenbildern und Stereotypen hingewirkt wird, können ebenfalls einen Beitrag zur Überwindung der Gender Pay Gap leisten. Neuere Forschungsergebnisse verweisen in dieser Hinsicht auf ein durchaus beträchtliches Potenzial: Würden die Karrierevorstellungen von Mädchen des Geburtsjahrgangs 2000 in Erfüllung gehen, fänden sie sich im Jahr 2030 in Berufen wieder, die um knapp ein Drittel schlechter bezahlt sind als die von Männern, so lautet das Ergebnis einer Analyse mit britischen Daten (vgl. Lekfuangfu und Lordan 2018). In einigen Branchen mit überdurchschnittlichen Einkommensaussichten könnte der Männeranteil – und damit auch der Gender Pay Gap – sogar weiter zunehmen, wenn es nach den Berufsvorstellungen der heutigen Jugend geht. Dies liegt auch darin begründet, dass die Jungen der aktuellen Generation – sowohl im Vergleich zu gleichaltrigen Mädchen als auch zu früheren Generationen – deutlich ambitioniertere Vorstellungen entwickeln. Ließe sich an diesen Präferenzen etwas ändern, hätte dies zweifellos einen spürbaren Effekt auf die gemessene Lohnlücke.

Allerdings stellt sich hier die Frage nach der Legitimation. In dem Maße wie Lohnunterschiede das Ergebnis individueller Präferenzen widerspiegeln, gibt es keinerlei Grund für staatliche Intervention. Die Aufgabe des Staates muss sich darauf beschränken, echte Diskriminierung zu beseitigen. Es kann daher nicht um die Förderung eines staatlich propagierten Menschenbildes gehen – dies verträgt sich nicht mit den Prinzipien einer freiheitlichen Grundordnung –, sondern vielmehr sollte die gesamtgesellschaftliche Aufgabe darin bestehen, Mädchen und Jungen gleichermaßen in die Lage zu versetzen, ihre Potenziale bestmöglich zur Entfaltung zu bringen.

Das Entgelttransparenzgesetz ist letztlich auch ein gutes Beispiel dafür, wie sich politische Ziele verselbständigen können. Es bleibt nur zu hoffen, dass dieses Gesetz künftig nicht etwa durch »gut gemeinte« Reformen verschlimmbessert wird, sondern dass der Blick auf die beschriebenen Maßnahmen gerichtet wird, um Lohnungleichheiten effektiv entgegenzuwirken.

LITERATUR

Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), *Entgeltgleichheit von Frauen und Männern: Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018,* WSI Report Nr. 45, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Blau, F. D. und L. M. Kahn (2017), »The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations«, *Journal of Economic Literature* 55(3), 789–865.

Boll C. und A. Lagemann (2018), Gender pay gap in EU countries based on SES (2014), Publications Office of the European Union, Luxemburg, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Destatis (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099. 15. März 2018, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_099_621.html, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Frodermann, C., A. Schmucker und D. Müller (2018), *Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben,* IAB Forschungsbericht 3/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Lekfuangfu, W. N. und G. Lordan (2018), »Cross Cohort Evidence on Gendered Sorting Patterns in the UK: The Importance of Societal Movements versus Childhood Variables«, IZA Discussion Paper No. 11872, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Lucifora, C. (2015), *Performance-related pay and labor productivity,* IZA World of Labor 152, verfügbar unter: https://wol.iza.org/articles/performance-related-pay-and-labor-productivity, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Polachek, S. W. (2014), *Equal Pay Legislation and the Gender Wage Gap,* IZA World of Labor 16, verfügbar unter: https://wol.iza.org/articles/equal-pay-legislation-and-the-gender-wage-gap, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Randstad und ifo (2018), »Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. Ergebnisse: 3. Quartal 2018«, verfügbar unter: https://www.randstad.de/fuer-unternehmen/wissenswertes/randstad-ifo-Personalleiterbefragung, aufgerufen am 5. Februar 2019.

*Ute Klammer**

Nicht jeder »Schleier der Unwissenheit« führt zu mehr Gerechtigkeit

Ute Klammer

GUTE ABSICHT, DOCH VON ANFANG AN UMSTRITTEN: DAS ENTGELTTRANSPARENZGESETZ

Am 6. Juli 2017 ist das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) in Kraft getreten. Das Gesetz zielt darauf ab, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit besser durchzusetzen. Als Instrumente hierfür sieht das Gesetz einen Auskunftsanspruch, betriebliche Prüfverfahren sowie eine Berichtspflicht für große Unternehmen vor. Seit dem 6. Januar 2018 können Beschäftigte ihren Auskunftsanspruch geltend machen. Dem Gesetz war eine lange Diskussion vorangegangen, im Zuge derer die ersten Entwürfe der zuständigen Ministerin Manuela Schwesig für ein »Lohngleichheitsgesetz« deutlich zurückgenommen und auf Druck der Wirtschaft in den Ambitionen eingeschränkt wurden. So gab es von Anfang an kritische Stimmen, und zwar nicht nur von Seiten derer, die sich aus prinzipiellen Erwägungen gegen jegliche zusätzliche Auflagen und Prüfverfahren wenden. Enttäuscht äußerten sich vor allem auch diejenigen, die – wie die Autorin – die systematische Überprüfung der Bewertung typischer Frauenarbeitsplätze für nötig erachten und Lohngerechtigkeit als wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen betrachten.

Exemplarisch sei hier die Kritik des Deutschen Juristinnenbundes (djb) angeführt: »Der individuelle Auskunftsanspruch wird Symbol bleiben. Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten werden nicht erfasst. Damit besteht der Auskunftsanspruch gerade in denjenigen Betrieben nicht, in denen sehr viele Frauen beschäftigt werden und wo die Lohnlücke besonders groß ist. Darüber hinaus gewährt das Gesetz den Unternehmen vielfältige Möglichkeiten, sich einer aussagekräftigen Auskunft zu entziehen. Auch die Anforderungen an einen »Bericht über Gleichstellung und Entgeltgleichheit« im Lagebericht von Unternehmen wurden deutlich abgesenkt, [so dass] aus diesem Bericht keine Rückschlüsse auf die Situation der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern im Unternehmen mehr möglich sein werden« (djb-Pressemitteilung vom 31. Oktober 2016). Besonders bedauert wurde, dass das im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene verpflichtende betriebliche Entgeltgleichheitsprüfverfahren zu einer rein freiwilligen Prüfung umgewandelt wurde. In einem anderen Punkt identifizierte der djb sogar einen Widerspruch zu europäischem Recht: Während europarechtskonform für die Prüfung der Frage, ob gleichwertige Arbeit gleich bezahlt wird, alle Entgeltregelungen – einzelvertragliche, betriebliche, tarifliche – in die Prüfung einzubeziehen sind, wurde im EntgTranspG bei tariflichen Regelungen sowohl die Auskunftspflicht wie die Reichweite der innerbetrieblichen Prüfung der angewandten Entgeltsysteme eingeschränkt. Neben dem Grundgehalt können nur zwei weitere Gehaltsbestandteile in die Prüfung einbezogen werden. Die Stellungnahme des djb schloss mit dem Diktum: »Besser kein Gesetz als dieses« (ebd.)

KEINE ÜBERPRÜFUNG VON TARIFVERTRÄGEN, KEINE VERPFLICHTUNG ZU BETRIEBLICHEN PRÜFVERFAHREN

In der Tat sind die genannten Kritikpunkte nicht von der Hand zu weisen. Hinterfragt werden muss u.a. die grundsätzliche Angemessenheitsvermutung tariflicher Entgeltregelungen (§4 Abs. 5). Es ist zwar richtig, dass im Geltungsbereich von Tarifverträgen die geschlechtsbezogene Entgeltlücke kleiner ist als in nicht tarifgebundenen Bereichen. Das sagt jedoch nicht aus, dass zwischen einzelnen Tätigkeiten, der Erfassung ihrer Anforderungen und Belastungen und den zugewiesenen Entgeltgruppen in jedem Fall ein geschlechtsneutraler, diskriminierungsfreier Zusammenhang bestehen muss. Viele heute kaum noch nachvollziehbare Bewertungen sind vor Jahrzehnten in die Tarifverträge eingeflossen. Forschungen und Analysen haben wiederholt gezeigt, dass frauendominierte Tätigkeiten auch in Tarifverträgen häufig unterbewertet werden (so schon Rohmert und Rutenfranz 1975; Klenner und Lillemeier 2014). Rationalisierung, Automation, neue Arbeitsorganisation u.ä. haben zudem in vielen Betrieben die Tätigkeitszuschnitte so verändert, dass sie nicht mehr zutreffend in den bestehenden Tarifverträgen widergegeben sind und Beschäftigte aufgrund gestiegener Anforderungen höher eingruppiert werden müssten. Selbst bei einem diskriminierungsfreien Tarifvertrag kann die betriebliche Umsetzung (Stichwort: Eingruppierung) dazu führen, dass das Prinzip »gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit« verletzt wird. Bei Tätigkeiten, die unterschiedlichen tariflichen Entgeltgruppen zugeordnet sind, wird im Rahmen des EntgTranspG jedoch vermutet, dass sie nicht gleichwertig sein können.

Problematisch ist daher vor allem, dass das Gesetz keine Verpflichtung für den Arbeitgeber vorsieht, betriebliche Prüfverfahren zur Klärung der Angemessenheit der Löhne einzusetzen. Da die Unternehmen – sofern sie sich überhaupt dazu entscheiden – zudem die Methode frei wählen können, besteht die Gefahr, dass Auskunftsansprüche auf der Basis von ungeeigneten Prüfverfahren abgewiesen werden. Viele Arbeitsbewertungsverfahren sind nicht geschlechtsneutral, da sie wesentliche Anfor-

* Prof. Dr. Ute Klammer ist Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen.

derungen an frauendominierte Tätigkeiten nicht berücksichtigen (vgl. Klammer et al. 2018). Mehr noch: Selbst wenn Ungerechtigkeiten festgestellt wurden, sieht das Gesetz keine Verpflichtung für den Arbeitgeber vor, die Entgeltunterschiede zu beheben. Sanktionsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Schließlich hat die anzustrengende Individualklage keine rechtliche Wirkung auf vergleichbare Fälle.

BISHERIGE ERFAHRUNGEN MIT DEM ENTGELTTRANSPARENZGESETZ

In einer Befragung von Randstad und ifo Institut (2017) kurz nach Einführung des Gesetzes hielten nur 14% der vom Gesetz betroffenen und 16% der nicht betroffenen Betriebe dieses für eine wirkungsvolle Maßnahme, um Entgeltunterschiede zu reduzieren. Die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Umsetzung des EntgTranspG bestätigen alle Voraussagen einer geringen Wirkmächtigkeit. Umfangreiche (für Betriebe über 20 Beschäftigte mit Betriebsrat repräsentative) Ergebnisse liegen durch eine Erhebung des WSI vor (vgl. Baumann et al. 2019). Den Daten dieser Studie zufolge hat das Gesetz in der Mehrheit der Betriebe mit Betriebsrat bisher keine spürbaren Effekte gehabt. Nur in 12% der untersuchten Betriebe hatte sich der Arbeitgeber in den ersten sieben bis zehn Monaten um die Umsetzung des Gesetzes bemüht. In etwa jedem zehnten Betrieb mit Betriebsrat hatten sich Beschäftigte an ihre Interessenvertretung gewandt, um Auskunft über eine Vergleichsgruppe zu erhalten, wobei die Befragung keine Auskunft darüber zulässt, zu welchen Ergebnissen die Anfragen (bisher) geführt haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass Betriebe aktiv werden, scheint davon abhängig zu sein, ob es für sie opportun erscheint, als attraktiver Arbeitgeber zu erscheinen, während die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte einen Auskunftsanspruch geltend machen, dann steigt, wenn es sich um einen großen Betrieb handelt, wenn die Belegschaft höher gebildet ist und wenn keine Tarifbindung vorliegt (vgl. Baumann et al. 2019). Ob sich die Aktivitäten zur Umsetzung des Gesetzes noch steigern werden, wird in späteren Untersuchungen zu prüfen sein.

BRAUCHEN WIR ALSO GESETZLICHE VORGABEN FÜR MEHR LOHNGLEICHHEIT?

Mehr Transparenz macht nicht unbedingt alle Beteiligten glücklich(er). Aber führt der »Schleier der Unwissenheit«, wie es Rawls in seinem Gedankenexperiment vermutete, tatsächlich zu mehr Gerechtigkeit? Davon ist im Fall des Gender Pay Gap (GPG) leider nicht auszugehen. Angesichts eines durchschnittlichen Rückstands der Frauenstundenlöhne von gut 21% und der Tatsache, dass der (westdeutsche) Gender Pay Gap im vergangenen Vierteljahrhundert nur um rund 3 Prozentpunkte zurückgegangen ist, gibt es wenig Anlass zu der Vermutung, dass sich Equal Pay in absehbarer Zeit von selber einstellen wird. Die immer noch geschlechterstereotype Verteilung von Berufen und Tätigkeiten hat weitreichende Auswirkungen auf Chancen und Risiken im Lebensverlauf. Allein 3,4 Prozentpunkte des GPG entstehen dadurch, dass Frauen in anderen Branchen tätig sind als Männer und dass in weiblich dominierten Branchen geringere Löhne gezahlt werden (vgl. Boll 2015). Eine zentrale Rolle spielen auch Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung, die vertikale und horizontale Segregation der Arbeitsmärkte sowie die Tatsache, dass Frauen häufiger als Männer in kleineren Betrieben arbeiten. Insgesamt baut sich die Verdienstlücke zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten »in einem Prozess sich wechselseitig verstärkender Effekte« (Boll 2015, S. 1089) über den Erwerbsverlauf hinweg auf. Die inzwischen verbreitete und kaum noch hinterfragte Unterscheidung zwischen dem sogenannten »unbereinigten« und dem »bereinigten« GPG ist allerdings im höchsten Maße irreführend. Wenn nämlich behauptet wird, Diskriminierung könne allenfalls für die unerklärte »bereinigte« Entgeltdifferenz verantwortlich sein, werden Statistik und Recht unzulässig miteinander vermengt. Denn ein statistischer Unterschied zwischen den Durchschnittsverdiensten der Geschlechter sagt nichts über das Ausmaß geschlechtsbezogener Diskriminierung im Einzelfall aus (vgl. Sachverständigenkommission 2017). Zudem reflektieren die für die Bereinigung herangezogenen Merkmale ihrerseits strukturelle Ungleichbehandlungen auf den Arbeitsmärkten und können sie deshalb weder rechtfertigen noch legitimieren. Einzelne zur Bereinigung verwendeten Merkmale – wie ein geringeres Stundenentgelt von Teilzeitbeschäftigten – weisen sogar direkt auf Entgeltdiskriminierung hin (Verbot der mittelbaren Diskriminierung, § 4 Abs. 1 Satz 2 TzBfG).

In einem durch die Verfasserin geleiteten Forschungsprojekt konnte kürzlich erstmals auf statistischem Wege gezeigt werden, dass – quer zu den üblichen Berechnungen zur »Bereinigung« des GPG – nicht geschlechtergerechte Arbeitsbewertungen einen erheblichen Anteil am bestehenden GPG haben. Mit Hilfe eines neu entwickelten statistischen Messinstruments (Comparable Worth Index) wurde untersucht, inwiefern sich der »bereinigte« GPG verändert, wenn die tatsächlichen beruflichen Anforderungen und Belastungen von Frauen und Männern mit in die Analyse einbezogen werden. Insgesamt konnte unter Kontrolle der Arbeitsanforderungen und persönlicher Merkmale ein GPG von rund 10% ermittelt werden (vgl. Klammer et al. 2018). Hiermit bestätigt sich die sogenannte »Devaluationshypothese«, die davon ausgeht, dass weibliche Erwerbsarbeit von systematischen Abwertungen betroffen ist (vgl. Acker 1989). Die Ergebnisse unterstreichen nachdrücklich die Notwendigkeit einer Überprüfung von betrieblichen Entgeltstrukturen.

HANDLUNGSBEDARFE

Transparenz ist ein Gebot der Fairness. »Mehr Transparenz« entspricht im Übrigen auch dem mehrheitlichen Wunsch der Bevölkerung: nach Zahlen des Eurobarometers Gender Equality (Europäische Kommission 2017, S. 85) sind 61% der Deutschen dafür, Gehälter transparent zu machen – nur 25% sprechen sich dagegen aus. Dass Transparenz eine Selbstverständlichkeit sein kann, zeigen die skandinavischen Länder, z.B. Schweden und Island, aber auch die Niederlande, in denen die Offenlegung von Gehältern viel selbstverständlicher gefordert und auch umgesetzt wird. Auch die Europäische Kommission empfiehlt den EU-Mitgliedstaaten, Transparenz und Berichterstattung durch Arbeitgeber zu institutionalisieren (Europäische Kommission 2014).

In der jetzigen Form erscheint das Entgelttransparenzgesetz allerdings insgesamt wenig geeignet, die Durchsetzungsschwäche des geltenden Rechts in puncto Entgeltgleichheit zu beheben. Insofern sind Nachbesserungen unverzichtbar. Zum einen sollte eine Verpflichtung zur Überprüfung der betrieblichen Entgeltstrukturen eingeführt werden. Geeignete Verfahren für betriebliche Prüfverfahren, wie der Entgeltgleichheits-Check (eg-check.de) oder der Gleichbehandlungs-Check (gb-check.de) liegen vor. Für den Betriebs- oder Personalrat sollte ein Mitbestimmungsrecht über das Auditverfahren und ein eigenständiges Recht auf Referenzwerte vergleichbarer Arbeitsplätze vorgesehen werden (vgl. schon Sachverständigenkommission 2017). Die Ergebnisse der Audits sollten über § 45 BetrVG hinaus allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berichtet, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mitgeteilt und auf Anfrage den jeweils zuständigen Tarifparteien zur Verfügung gestellt werden. Dies würde es den Tarifvertragsparteien ermöglichen, in Tarifverhandlungen und -abschlüssen überprüfen zu können, inwieweit die Vereinbarungen tatsächlich dazu beitragen, die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern zu schließen.

Zum anderen müssten die Schwellen für den individuellen Auskunftsanspruch sowohl hinsichtlich des Informationsbedarfs und der Komplexität als auch bezüglich der Betriebsgröße, ab der der Auskunftsanspruch geltend gemacht werden kann, gesenkt werden. Der Auskunftsanspruch sollte auch dort gelten, wo nicht sechs Personen des anderen Geschlechts mit vergleichbarer Tätigkeit im Betrieb als Vergleichsmaßstab hinzugezogen werden können. In tarifgebundenen Bereichen sollte von der Annahme einer korrekten Eingruppierung abgesehen und der Vergleich über Gehaltsgruppen möglich werden, sofern Arbeitsbewertungsverfahren auf eine vergleichbare Tätigkeit hinweisen. Schließlich sollten Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, dass nachgewiesene Lohndiskriminierungen nicht beseitigt werden. Um breite Wirkung über eventuelle Einzelfälle hinaus zu erzielen, fordern Juristinnen hier seit langem ein Verbandsklagerecht.

Fair pay kann Teil einer allgemeinen Gleichstellungs- und Diversity-Strategie im Unternehmen werden. Wie für andere Bereiche (bsp. Arbeitsschutz) sollten hierfür im Unternehmen Verantwortlichkeiten bindend festgelegt werden, Prozesse etabliert und Messinstrumente eingesetzt werden.

LITERATUR

Acker, J. (1989), *Doing Comparable Worth. Gender, Class, and Pay Equity,* Temple University Press, Philadelphia.

Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), *»Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018«, WSI-Report* Nr. 45, Januar. HBS, Düsseldorf.

Boll, C. (2015), »Entstehung des Gender Pay Gaps im Lebensverlauf«, *Neue Zeitschrift für Familienrecht* 2 (23), S. 1089–1093.

Europäische Kommission (2014), *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz*, Brüssel, verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri= CELEX:32014H0124& from=DE, aufgerufen am 21. Oktober 2016.

Europäische Kommission (2017), *Special Eurobarometer 465. Report Gender Equality,* Brüssel, verfügbar unter: http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/index/assoc/coeuro01/47.dir/coeuro0147.pdf, aufgerufen am 10. Februar 2019.

Frodermann, C., A. Schmucker und D. Müller (2018), *Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben,* IAB-Forschungsbericht 3, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Klammer, U., C. Klenner und S. Lillemeier (2018), *»Comparable worth«. Arbeitsbewertungen als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps?,* IAQ-Forschung 2018-04, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

Klenner, C. und S. Lillemeier (2014), *Der Entgeltgleichheit einen Schritt näher. Die EVA-Liste zur Evaluierung von Arbeitsbewertungsverfahren und Beispielanalysen,* Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ, Berlin, verfügbar unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/der-entgeltgleichheit-einen-schritt-naeher/80406, aufgerufen am 8. Februar 2019.

Randstad und ifo Institut (2017), Ergebnisse: 3. Quartal 2017, *Randstadt-ifo-Personalleiterbefragung,* Randstad, Eschborn.

Rohmert, W. und J. Rutenfranz (1975), *Arbeitswissenschaftliche Beurteilung der Belastung und Beanspruchung an unterschiedlichen industriellen Arbeitsplätzen*. BMAS, Bonn.

Sachverständigenkommission (2017), *Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten,* in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (Hrsg.), Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT- Drs. 18/12840, 21. Juni, BMFSFJ, Berlin, 59–243.

*Christina Boll**

Entgelttransparenz: Für mehr (Gerechtigkeit und) Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt

Christina Boll

Die unbereinigte mittlere Lohnlücke zwischen Frauen und Männern liegt hierzulande derzeit bei 21% (Statistisches Bundesamt 2018). Wie Analysen des HWWI für 25 EU-Länder plus Norwegen auf Basis von Mikrodaten der Verdienststrukturerhebung 2014 zeigen (vgl. Abb. 1), befindet sich Deutschland damit unter den Top Five in Europa (vgl. Boll und Lagemann 2018a).

Entgeltungleichheit zwischen den Geschlechtern ist nicht nur für die Betroffenen nachteilig, sondern kann auch gesamtwirtschaftliche Nachteile für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen

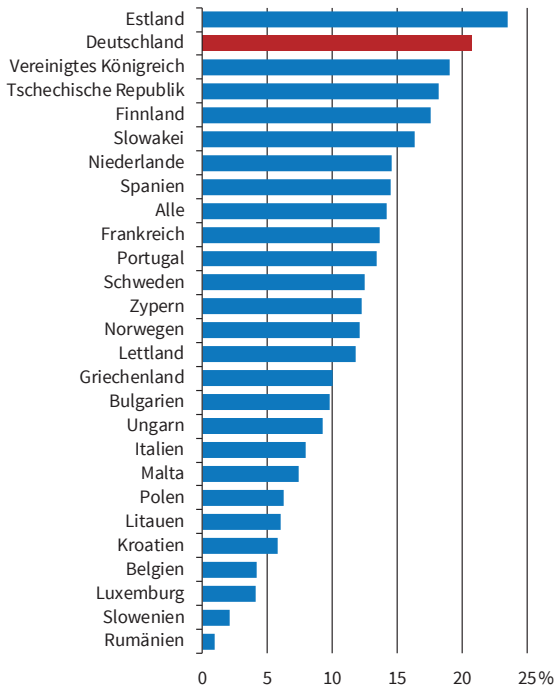
Der Gender Pay Gap wirkt unter Umständen wie eine Steuer, die einen Keil zwischen Produktivität und Entlohnung treibt. Bei möglichen Ausweicheffekten der Betroffenen in Form geringerer Anstrengung oder Fernbleiben vom Arbeitsmarkt ist eine ineffiziente Faktorallokation die Folge, die mit Wachstumsverlusten verbunden sein kann.[1] Für die Wachstumseffekte ist dabei unerheblich, ob ungleiche Zugangschancen von Männern und Frauen zu lohnattraktiven Jobs oder die ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen in denselben Jobs ursächlich für die Gehaltslücke sind. Denn der Lohnnachteil der Frauen auf dem Arbeitsmarkt mindert die Anreize von Frauen, auf den Arbeitsmarkt einzutreten, in bestehenden Jobs gute Leistungen zu erbringen und beruflich aufzusteigen. Ein gesteigertes Engagement von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist aber gerade in Zeiten des demographischen Wandels geboten, der mit einer rückläufigen Zahl an Erwerbspersonen einhergeht. Gleiche Karriere- und Einkommenschancen für Frauen und Männer dienen der besseren Ausschöpfung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials und damit der Stabilisierung unserer Sozialsysteme.

Es geht primär um Chancengleichheit, nicht um Ergebnisgleichheit

Allerdings besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit. Ergebnisungleichheit ist in Marktwirtschaften nicht per se unerwünscht, sondern kann ein Ausdruck unterschiedlicher Lebenswege von Individuen sein, die individuelle Neigungen und Begabungen reflektieren. Jedwede Geschlechterungleichheit im Lohn abzubauen, ist nicht erstrebenswert. Das Ziel muss vielmehr sein, echte Diskriminierung abzubauen. Diese läge vor bei: (a) ungleichen Zugangschancen der Geschlechter zu lohnattraktiven Jobs und (b) ungleicher Bezahlung der Geschlechter bei gleicher Produktivität. Der Beweis kann in beiden Fällen nicht durch die Statistik, sondern nur durch Betriebe, Sozialpartner und Staat erbracht werden.

Abb. 1

Unbereinigte geschlechtsspezifische Lohnlücke nach Ländern und gesamt ("Alle"), 2014



Quelle: SES (2014); HWWI (2017). © ifo Institut

Die Statistik zum Gender Pay Gap liefert erklärungsbedürftige Sachverhalte, die mit Prüfaufträgen an Betriebe, Sozialpartner und den Staat verbunden sind

Die Rahmenbedingungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene für eine echte Wahlfreiheit von Frauen und Männern in gehaltsrelevanten Entscheidungen ist kritisch zu hinterfragen.

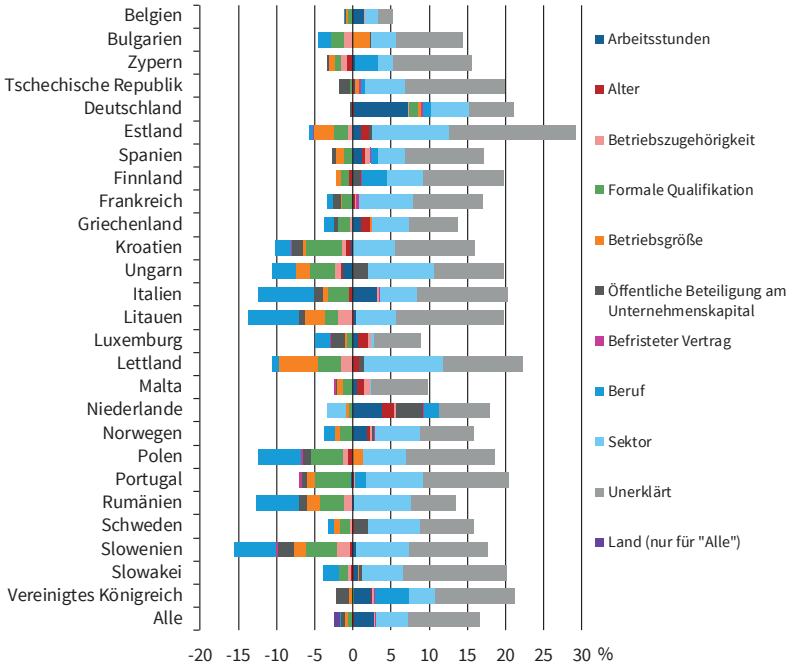
So zeigt die Zerlegung der Lohnlücke (vgl. Abb. 2) nicht nur, dass ein Gutteil derselben durch die beobachtbaren Merkmale nicht erklärt werden kann (bereinigte Lohnlücke), sondern dass die unterschiedliche Verteilung der Geschlechter auf wirtschaftliche Sektoren und – insbesondere in Deutschland – die Überrepräsentanz von Frauen in Teilzeitjobs die Lohnlücke treiben. Nicht nur ist der Beitrag von Teilzeit zur Lohnlücke nirgends in Europa höher als in Deutschland; er ist hierzulande zudem zwischen 2010 und 2014 von 5 auf 7 Prozentpunkte gestiegen.

* Dr. Christina Boll ist Forschungsdirektorin am Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut.

[1] Vgl. zu den negativen Wachstumseffekten von Unequal Pay in entwickelten Volkswirtschaften bspw. Cavalcanti und Tavares (2007) oder Galor und Weil (1996).

Abb. 2

Zerlegung des erklärten Teils der Lohnlücke in einzelne Merkmale, nach Ländern und gesamt ("Alle"), 2014



Quelle: SES (2014); HWWI (2017). © ifo Institut

Teilzeit erfreut sich bei deutschen Frauen hoher Beliebtheit. Dies äußert sich u.a. darin, dass mehr als jede zweite erwerbstätige deutsche Mutter im Alter (57,0%) zwischen 15 und 64 Jahren im Jahr 2017 noch in Teilzeit arbeitete, wenn das jüngste Kind im Haushalt bereits zwölf Jahre oder älter war (zum Vergleich EU 28: 32,2%; Eurostat Database 2018a). Eine Teilzeitbeschäftigung kann das bevorzugte Arbeitszeitarrangement, aber auch das Ergebnis von Rationierungen sein. Im Jahr 2017 war hierzulande jede zehnte (9,8%) weibliche Teilzeitbeschäftigte im Alter von 15 bis 64 Jahren unfreiwillig teilzeitbeschäftigt, das heißt, sie wünschte sich eine Aufstockung ihrer Wochenarbeitszeit (Eurostat Database 2018b). Diese Unterauslastung weiblicher Arbeitskräftepotenziale ist gesamtwirtschaftlich bedenklich. Den Ursachen hierfür ist nachzugehen. Dies gilt nicht nur für die institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Ganztagsbetreuung von Kindern) und monetären Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Auch und vor allem die Betriebe müssen prüfen, ob Frauen und Männer wirklich dieselben Chancen auf gut bezahlte Vollzeitjobs haben.

Männer und Frauen profitieren unterschiedlich von branchenspezifischen Zeit-, Präsenz- und Führungskulturen und sind daher nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Branchen unterschiedlich positioniert – mit Folgen für die Gehälter

Wie Abbildung 2 ferner zeigt, trägt u.a. auch die sektorale Segregation der Geschlechter erheblich zur Lohnlücke bei. Frauen sind häufiger in lohnunattraktiven Branchen wie Gesundheit, Erziehung und Soziales, Männer häufiger in Hochlohnbranchen wie Chemie, Bau oder Elektronik tätig. Hinzu kommt (was die Abbildung nicht zeigt): Männer profitieren auch von höheren Sektorprämien als Frauen, erhalten also einen höheren Lohn als Frauen im selben Sektor und auch sonst gleichen beobachbaren Merkmalen. Dahinter stehen unbeobachtete Firmen- bzw. Branchenunterschiede in beruflichen Sortierungen, in Aufstiegswegen, Zeit-, Präsenz- und Führungskulturen, von denen Männer und Frauen unterschiedlich betroffen sind. Goldin (2014) spricht in diesem Zusammenhang von Branchenunterschieden in den Kosten der Zeitflexibilität. Echte Wahlfreiheit herzustellen bedeutet auf betrieblicher Ebene zum Beispiel, dass Führungspositionen nicht nur formal für alle Geschlechter ausgeschrieben, sondern von diesen auch faktisch besetzt werden können. Wo fehlen tatsächlich geeignete Bewerberinnen, wo sind subtilere Formen struktureller Benachteiligungen am Werk, und wie können Frauen mittelfristig stärker für Führung begeistert werden? Auch diese betriebliche Debatte kann durch das Entgelttransparenzgesetz weiter angeschoben werden. Gleiche monetäre Anreize für Führungsfrauen und -männer wären ein naheliegendes erstes Etappenziel. Die besonders ausgeprägte (unbereinigte und bereinigte) Geschlechterlücke im Lohn unter Führungskräften ist evident (vgl. z. B. Holst und Marquardt 2018).

Die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen trägt nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst zum Lohngefälle der Geschlechter bei

Gemäß einer Analyse der Verdienststrukturerhebung durch das HWWI betrug der Gender Pay Gap im öffentlichen Dienst im Jahr 2014 5,6% (vgl. Boll und Lagemann 2018b). Die Ergebnisse zeigen, dass die höhere Repräsentanz von Männern unter leitenden Arbeitnehmenden der gewichtigste Einzelfaktor zur Erklärung der Lohnlücke im öffentlichen Dienst ist. Dies gilt auch für beide Subgruppen, die Wirtschaftszweigabschnitte Erziehung und Unterricht (Sektor P) und Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (Sektor O) separat.

Das volle Ausmaß erwerbsbiographischer Entscheidungen zeigt sich erst am Ende der Erwerbsspanne, im Gender Lifetime Earnings Gap

Eng mit den beruflichen Karrierewegen hängen die Erwerbsunterbrechungen zusammen. Zwar kehren Frauen nach der Geburt ihrer Kinder inzwischen etwas früher ins Erwerbsleben zurück. Zusammen mit der reduzierten Wochenarbeitszeit strukturieren berufliche Auszeiten jedoch nach wie vor weibliche Erwerbskarrieren (in West- dabei noch stärker als in Ostdeutschland). Der Beitrag faktischer beruflicher Auszeiten zum Gender Pay Gap lässt sich mit der Verdienststrukturerhebung nicht ermitteln, da diese Information hier nicht zur Verfügung steht, erweist sich jedoch als nennenswert auf Basis des SOEP.[2]

Stärker noch als im Gender Pay Gap als »Momentaufnahme von Lohnungleichheit« des schlägt sich der Biographiefaktor im Gender Lifetime Earnings Gap (GLEG) nieder. Der GLEG misst die Geschlechterdifferenz in den akkumulierten Bruttoeinkommen über die Erwerbsspanne. Das HWWI hat den GLEG anhand von Daten der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiographien der Bundesagentur für Arbeit (SIAB) berechnet (Boll et al. 2017). Das Ergebnis: Über die Erwerbsspanne hinweg verdienen Frauen 46,6% weniger als Männer. Der Gender Lifetime Earnings Gap beträgt also mehr als das Doppelte des Gender Pay Gap. Die Geschlechterlücke baut sich insbesondere in der Familiengründungsphase sukzessive auf. Beträgt sie für 25-Jährige noch 10,3%, sind es im Alter 30 schon 28,2% und im Alter 35 40,1%. Ab Alter 45 stagniert die Lücke.

Wird der GLEG für die Kohorten 1950–1964 in einen unerklärten und erklärten Teil und letzter wiederum in seine Einzelmerkmale zerlegt (vgl. Abb. 3), zeigt, sich, dass mehr als ein Drittel (25,4 von 68,0 Log-Punkten) durch die Daten unerklärt bleibt. Die höhere (geringere) Zahl der Nichterwerbs-(Erwerbs-)jahre der Frauen gegenüber den Männern sowie die höhere Teilzeithäufigkeit der Frauen erklären insgesamt knapp drei Viertel (rund 72%, d.h. 48,7 von 68,0 Log-Punkten) des GLEG.

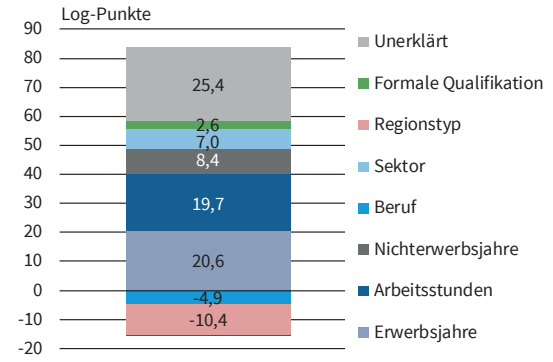
Der Beitrag der Erwerbsunterbrechungen baut sich, ähnlich zu Teilzeit, insbesondere im Alter zwischen 25 und 35 Jahren auf. Im Kohortenvergleich nimmt die Bedeutung von Erwerbsunterbrechungen in jüngeren Kohortengruppen (1970–1979 und 1980–1989), die bis zum Alter 30 bzw. 35 untersucht werden konnten, deutlich ab. Die Bedeutung von Teilzeit nimmt hingegen kaum ab.

Die Berechnungen zeigen, dass es für junge Menschen wichtig ist, informierte Entscheidungen zu treffen. Dies ist aber nur möglich, wenn den Akteuren die Gehaltsfolgen ihrer Entscheidungen vorab bekannt sind.

[2] Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für Deutschland ermitteln einen Beitrag faktischer Erwerbsunterbrechungen zum Gender Pay Gap von 5,6% (vgl. Boll und Leppin 2015).

Abb. 3

Gender Lifetime Earnings Gap (84,5 Log-P.), Zerlegung des erklärten Teils



Quelle: Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien – SIAB 7510 v1; HWWI. © ifo Institut

FAZIT

Die gesamte Lohnlücke, nicht nur der bereinigte Teil, muss auf dem Tisch bleiben. Denn was statistisch erklärt ist, ist nicht zwingend diskriminierungsfrei

Solange die Frage der gleichen Zugangschancen der Geschlechter im Raum steht – und dies gilt wohlgemerkt nicht nur für die betrieblichen Ebene, sondern auch für die institutionellen Rahmenbedingungen einer umfangreichen Erwerbsintegration von Frauen –, muss die gesamte Lohnlücke, nicht nur ihr bereinigter Teil, Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse, der politischen Agenda und des betriebspraktischen Handelns bleiben.

Entgelttransparenz ist eine Vorbedingung für effiziente Faktorallokation und geht damit über den Aspekt der Gerechtigkeit weit hinaus

Das Anliegen des Gesetzes, die Transparenz von Gehaltsstrukturen zu erhöhen, ist notwendig, weil mehr Transparenz in den Entgeltstrukturen

- neben der Frage nach der unterschiedlichen Bezahlung in »gleichen« Jobs auch die Diskussion darüber befördern kann, wer im Betrieb für welche Jobs überhaupt zur Verfügung steht und wem diese Jobs angeboten werden;
- idealerweise auch ans Licht bringt, an welchen betrieblichen – und staatlichen – Rahmenbedingungen noch gefeilt werden muss, um Frauen die Übernahme von mehr Verantwortung im Unternehmen zu ermöglichen;
- eine Chance für Betriebe und Beschäftigte gleichermaßen ist – auf Seiten der Arbeitgebenden, die darlegen können, wo Entgeltdifferenzierung nach den Gesetzen des Marktes angebracht sein kann, und auf Seiten der Arbeitnehmenden, die mögliche strukturelle Ungerechtigkeiten thema-

tisieren können. Beide Seiten haben dabei etwas zu gewinnen: Mehr Betriebsfrieden, höhere Mitarbeitermotivation und -loyalität und eine höhere Arbeitgeberattraktivität gegenüber begehrten Fachkräften.

– den notwendigen innerbetrieblichen und gesellschaftlichen Diskurs über die Frage befeuern kann, wie Deutschland im 21. Jahrhundert seinen Arbeitskräftepotenziale nutzt und die beschäftigten Arbeitskräfte bezahlt, inwieweit wir uns das Festhalten an tradierten Geschlechterrollen weiter leisten wollen und wie wir unsere Gesellschaft besser aufstellen können, um gegen die Alterung und Schrumpfung unserer Bevölkerung und für den weltweiten Wettbewerb um die besten Ideen und Produkte gewappnet zu sein. Da Deutschlands Wohlstand auf der Qualität seiner Arbeitskräfte als wichtigstem Rohstoff fußt, ist mehr Entgelttransparenz zentral für einen funktionierenden Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt und damit für eine effiziente Faktorallokation.

Das Anliegen von Entgelttransparenz ist daher ökonomisch vernünftig und geht über den Aspekt der Gerechtigkeit weit hinaus.

LITERATUR

Boll, C., M. Jahn und A. Lagemann (2017), »The gender lifetime earnings gap – exploring gendered pay from the life course perspective«, *Journal of Income Distribution*, Special Issue »The role of administrative data in empirical inequality research« 26(1), 1–53.

Boll, C. und A. Lagemann (2018a), *Gender pay gap in EU countries based on SES (2014)*, Report prepared for and financed by the European Commission – Directorate-General for Justice, Europäische Union. Brüssel, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf.

Boll, C. und A. Lagemann (2018b), *Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010–2014 und Haupteinflussfaktoren, Studie gefördert vom Bundesministerium für Familie*, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), HWWI Policy Paper 107, Hamburg, verfügbar unter: http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Publikationen_PDFs_2018/HWWI_Policy_Paper_107.pdf.

Boll, C. und J. Leppin (2015), »Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation«, *Wirtschaftsdienst* 95(4), 249-–254.

Calvalcanti, T.V. und J. Tavares (2007), »The output costs of gender discrimination: A model-based macroeconomic estimate«, mimeo, University of Lisbon.

Eurostat Database (2018a), »Percentage of part-time employment of adults by sex, age groups, number of children and age of youngest child«, [lfst_hhptechi], Online-Ressource, letzte Aktualisierung: 26. April 2018, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Eurostat Database (2018b), »Involuntary part-time employment as percentage of the total parttime employment, by sex and age (%)«, [lfsa_eppgai], letzte Aktualsiierung: 13. Dezember 2018, Online-Ressource, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Galor, O. und D. Weil (1996), »The Gender Gap, Fertility, and Growth«, *American Economic Review* 86(3), 374–387.

Goldin, C. (2014), »A grand gender convergence: Its last chapter«, *American Economic Review* 104(4), 1091–1119.

Holst, E. und A. Marquardt (2018), »Die Berufserfahrung in Vollzeit erklärt den Gender Pay Gap bei Führungskräften maßgeblich«, *DIW Wochenbericht* (30+31), .

Statistisches Bundesamt (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099, 15. März.

Ingo Weller und Lena Göbel***

Ein Jahr Entgelttransparenzgesetz: Das Gegenteil von gut ist gut gemeint

Ingo Weller

Lena Göbel

Am 6. Juli 2017 ist das Entgelttransparenzgesetz (genauer: Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern, kurz: EntgTranspG) in Kraft getreten. »Ziel des Gesetzes ist es, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen« (§1, EntgTranspG). Zwei Maßnahmen sollen dies sicherstellen: Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten erhalten einen Auskunftsanspruch über ein Vergleichsentgelt (Abschnitt 2, EntgTranspG), und Unternehmen mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten sollen ihre Bemühungen zur Entgeltgleichstellung prüfen, durch Prozesse sicherstellen und müssen diese ggfs. publizieren (Abschnitte 3 und 4, EntgTranspG).

Das Gesetz hat bereits im Vorfeld seiner Verabschiedung und praktischen Umsetzung für einigen Wirbel gesorgt (vgl. z.B. Axtmann 2017; DGFP 2017; Holzki 2017; Siemer und Pacher 2018; Müller 2017; Scheele 2018). Insbesondere der Beginn des individuellen Auskunftsanspruchs am 6. Januar 2018 wurde mit Spannung erwartet. Um es vorwegzunehmen: Zum jetzigen Zeitpunkt muss man davon ausgehen, dass das EntgTranspG ein Papiertiger ohne Zähne ist – und bleiben wird. Folgende Gründe legen dies nahe:

– Fehlende Sanktionen: Das EntgTranspG schlägt zwei Kerninstrumente vor, mit denen die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern geschlossen werden soll. Betriebe sollen auf Anfrage Auskünfte zu einem Referenzentgelt geben, und Unternehmen sollen Prüfverfahren installieren und über ihre Bemühungen zur Entgeltgleichstellung berichten. Es nennt aber keine Sanktionen für den Fall, dass keine Auskünfte erteilt, Prüfverfahren eingerichtet und Berichte erstellt werden. Ein HR-Controller einer großen Bank, den wir interviewt haben, sagte uns unumwunden, in seinem Haus bereite man sich auf das Gesetz nicht explizit vor; es stehe schließlich wenig zu befürchten, wenn man einer eventuellen Auskunftsanfrage nicht nachkomme. Ein Personalleiter eines Großunternehmens ließ ganz ähnlich durchblicken, dass man im Tarifbereich aufgrund der Tarifbindung gewappnet sei; im außertariflichen Bereich wolle man dagegen abwarten, ob sich jemand traue anzufragen. Und selbst wenn eine Anfrage einginge, hätte man reichlich Zeit, um sich eine

* Prof. Dr. Ingo Weller ist Inhaber des Lehrstuhls für Personalwirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
** Lena Göbel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Personalwirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

geeignete Antwortstrategie zurechtzulegen. Ähnliches berichten auch das WSI und die Tagespresse (vgl. Baumann, Klenner und Schmidt 2019; Himmelrath 2019).

– Geltungsbereich und Abdeckungsgrad: Das Gesetz gilt für Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten (individueller Auskunftsanspruch) und für Unternehmen mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten (Prüfverfahren und Berichtspflichten). Sogar mit der restriktiveren Betriebsgrößenschwelle von 200+ Beschäftigten werden aber nur 0,7% der Betriebe und 32% der Beschäftigten überhaupt durch das Gesetz erfasst (siehe Baumann et al. 2019). Kleinere Betriebe und Unternehmen rutschen durch das Raster, sind aber gegebenenfalls besonders gefährdet, eine Entgeltlücke zu produzieren, weil Betriebsräte seltener sind, Tarifbindung weniger stark ausgeprägt ist und HR-Arbeit weniger professionalisiert stattfindet.
– Deutungsunsicherheiten: Wie wir in Interviews mit HR-Verantwortlichen gehört haben, führt die Definition der Größenklassen und damit die Frage der Betroffenheit zu Deutungsunsicherheiten. Neben der Frage, ob Köpfe oder Vollzeitäquivalente (wie im Kündigungsschutzgesetz vorgesehen) zu zählen sind und wie und zu ggfs. welchen Stichtagen die Zählung zu erfolgen hat, legt unter anderem die Formulierung »mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten bei demselben Arbeitgeber« (§12, Absatz 1, EntgTranspG) nahe, dass überlassene Arbeitnehmer bei der Bestimmung der Größenklassen nicht mitgezählt werden sollen. Dies würde jedoch §14, Absatz 2, des Gesetzes zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) widersprechen, der feststellt, dass überlassene Beschäftigte bei der Betriebsgrößenbestimmung im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) mitgezählt werden sollen.
– Überkomplexe Wirkungskette: Prüfverfahren und Berichtspflichten könnten – wirksame Kontrollen und Sanktionen vorausgesetzt – direkte und effektive Instrumente zur Entgeltgleichstellung sein. Auskünfte über ein Referenzentgelt an Beschäftigte sind dagegen indirekter und an weitere Bedingungen gekoppelt: Die Beschäftigten müssen ihre Rechte kennen; diese ausüben wollen und können; die Antwort auf ihre Anfrage verstehen und korrekt interpretieren; eine unbefriedigende Auskunft mit dem Arbeitgeber verhandeln; ggfs. juristische Schritte einleiten etc. Es erscheint uns aber unwahrscheinlich, dass die Beschäftigten ihre Rechte ausreichend gut kennen und nutzen. Unsere Befragungen – wir gehen unten noch näher darauf ein – zeigen, dass die relevanten Informationen nicht oder nur bedingt weitergegeben werden und bei den Beschäftigten unvollständig oder falsch ankommen. Dies zeigt sich auch in der öffentlichen Debatte, in der Betriebe und Unternehmen, Löhne, Gehälter und Entgelte sowie die im Gesetz diskutierten Rechte und Pflichten durcheinandergeworfen und fehlinterpretiert werden. So schreibt z.B. Mayer (2019), seit 2017 existiere ein Gesetz »zur Entgelttransparenz […], wonach man in Unternehmen, die mehr als 200 Beschäftigte haben, ein Recht darauf hat, Gehaltslisten einzusehen.«
– Nutzen der Auskunft: Bereits in einem früheren Aufsatz haben wir die »unbefriedigende Gestaltung des Auskunftsanspruchs« bemängelt und befürchtet, diese erwecke »bei Beschäftigten, Unternehmen und der breiteren Öffentlichkeit den Eindruck, dass es keiner tiefgreifenden betrieblichen Veränderungen bedarf. Oder dass sie nicht gewünscht sind« (Göbel und Weller 2018, S. 69). Der Auskunftsanspruch bezieht sich auf Beschäftigte und erstreckt sich auf Kriterien und Verfahren der Entgeltfindung sowie auf das durchschnittliche monatliche Bruttoentgelt und maximal zwei weitere Entgeltbestandteile für eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit, wobei das Medianentgelt des anderen Geschlechts berichtet werden soll, wenn die Referenzgruppe aus mindestens sechs Beschäftigten besteht. Diese Auskunft – selbst wenn sie erteilt wird – ist im Ergebnis mehr oder weniger wertlos, weil sie keinerlei Rückschlüsse auf die Verteilungsparameter der Entgelte des eigenen Geschlechts erlaubt, und damit auch keinen Vergleich der Geschlechterverteilungen ermöglicht.

In der Konsequenz ist das Gesetz wenig überraschend hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die vorliegenden Berichte deuten vielmehr darauf hin, dass nur wenige Beschäftigte eine Auskunft über ein Vergleichsentgelt in ihrem Betrieb angefordert haben (vgl. Himmelrath 2019; Scheele 2019). So berichtet Scheele (2019), dass bei Volkswagen mit seinen 310 000 Beschäftigten in Deutschland bislang nur zwei Anfragen eingegangen seien, bei Continental seien es 20 Anfragen gewesen. Lediglich im Finanzsektor werden etwas größere Zahlen beobachtet: Bei der Deutschen Bank waren es in den ersten neun Monaten des Jahres 2018 225 Anfragen.

Diese Zahlen müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden, da sie ausnahmslos aus Konzernen bzw. international agierenden Großunternehmen stammen, die im Normalfall tarifgebunden sind oder übertariflich vergüten, wertvolle Arbeitgebermarken managen, über professionelle HR-Abteilungen und -Prozesse verfügen und aufgrund ihrer Platzierung in Börsenindizes besonderen Publizitätsverpflichtungen unterliegen. Dagegen fehlt Evidenz zur Verbreitung und Annahme des EntgTranspG in kleineren Betrieben und Unternehmen. Diese Lücke möchten wir schließen. Am Institut für Personalwirtschaft der LMU München haben wir uns intensiver mit dem individuellen Auskunftsanspruch beschäftigt (vgl.

auch Göbel und Weller 2018) und dazu mehrere Stakeholder-Gruppen teils wiederholt befragt.

DAS FORSCHUNGSPROJEKT

Das Forschungsprojekt »Die Auswirkungen von Entgelttransparenz auf Beschäftigte, Betriebe und den Gender Pay Gap« ist ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Vorhaben (DFG Antrag WE 4321/2-1; Projektnummer 416607985), in dem wir Betriebe, Betriebsräte und Beschäftigte aus Betrieben an der relevanten Größenschwelle 200+ befragen:

- Betriebsbefragung: Im Dezember 2017 und in den ersten Januartagen 2018 (also direkt vor dem Beginn des individuellen Auskunftsanspruchs) wurden mittels ca. 15-minütiger Telefoninterviews ca. 800 Betriebe zwischen 51 und 500 Beschäftigten befragt, jeweils in etwa hälftig bis zur bzw. über der 200er Beschäftigungsschwelle. Die Interviews richteten sich an Geschäftsführer, Vorstände oder Personalverantwortliche und wurden durch das SOKO-Institut (Bielefeld) durchgeführt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befindet sich eine Wiederholungsbefragung im Feld, bei der sich eine hohe Panelbereitschaft abzeichnet. Ergebnisse aus der Panelerhebung können wir aktuell noch nicht berichten.
- Betriebsrätebefragung: In der Erstbefragung der Betriebe wurde unter anderem nach der Existenz eines Betriebsrats gefragt. Parallel zur aktuellen Betriebsbefragung greifen wir auf diese Informationen zurück und führen, erneut in Kooperation mit dem SOKO-Institut, eine telefonische Betriebsrätebefragung durch, deren Ergebnisse wir in Referenz zu vergleichbaren Befragungen (wie der des WSI) setzen möchten. Auch hier liegen gegenwärtig noch keine Ergebnisse vor.
- Beschäftigtenbefragung: Zeitgleich mit der ersten Betriebsbefragung wurde eine Befragung von Beschäftigten initiiert. Hierzu haben wir auf das Panel eines Marktforschungsinstituts (Qualtrics) zurückgegriffen; es wurden ca. 1 000 Beschäftigte aus Betrieben mit 51 bis 500 Beschäftigten befragt (wiederum jeweils hälftig aus Betrieben mit bis zu und mehr als 200 Beschäftigten). Die Internet-basierte Befragung wurde mittlerweile mehrfach wiederholt, um die Dynamik im individuellen Anfrageverhalten möglichst kleinteilig abbilden zu können. Aktuell liegen uns vier (unverbundene) Befragungswellen vor, die im Dezember 2017/Januar 2018, Mai/Juni 2018, Oktober/November 2018 und Januar/Februar 2019 durchgeführt wurden.

Alle Befragungsgruppen sollen Anfang 2020 ein letztes Mal befragt werden. Wir erhoffen uns von der Befragung tiefere Einblicke in die Motivationen der Betriebe und Beschäftigten; zudem möchten wir die Folgen des EntgTranspG auf Beschäftigten- und Betriebsebene analysieren.

ERGEBNISBLITZLICHT

Informationspolitik und Informationsstand

Unsere Erhebungen aus dem Dezember 2017 zeigen, dass zu diesem Zeitpunkt nur 17% der Beschäftigten das EntgTranspG kannten. Auf der Seite der Betriebe waren es hingegen 74% (vgl. Göbel und Weller 2018). Die Kenntnis über das Gesetz stieg jedoch bei den Beschäftigten von Welle zu Welle an. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes liegt der Anteil derer, die es kennen, immerhin bei etwa 30%. Beschäftigte betroffener Betriebe kennen das Gesetz eher als Beschäftigte nicht-betroffener Betriebe; dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Ergebnissen der Betriebsbefragung, wobei es fraglich ist, ob der Effekt ein reiner Größeneffekt ist (größere Betriebe und Unternehmen werden anders gemanagt als kleinere Betriebe und Unternehmen) oder ob die Betroffenheit vom EntgTranspG zu Informationsvorteilen führt. Zudem ist das Gesetz Beschäftigten von Tarifbetrieben eher bekannt als Beschäftigten von Nicht-Tarifbetrieben. Während allerdings im Dezember 2017 noch stärkere Wissensunterschiede zwischen betroffenen und nicht-betroffenen Betrieben sowie Tarif- und Nicht-Tarifbetrieben zu verzeichnen waren, haben sich diese über die Zeit hinweg verringert, insbesondere im zuletzt genannten Fall, was eher für eine allgemeine Informationsverbreitung und gegen eine spezielle Verbreitung in betroffenen Betrieben spricht.

Der Wissensanstieg wird ebenfalls durch die Beantwortung der Frage, wie die Beschäftigten über das Gesetz erfahren haben, deutlich. Im Dezember 2017 gaben über 80% der Beschäftigten an, vor unserer Umfrage noch nichts von dem Gesetz gehört zu haben. Wenn dies dennoch der Fall war, so hatten sie die Informationen primär aus den »Medien« und weniger durch den Betrieb selbst erhalten (Betriebsrat, Betriebsleitung etc.). Dies ist nicht verwunderlich, da die meisten der Betriebe angeben, die Beschäftigten nicht gezielt und aktiv über das EntgTranspG zu informieren (vgl. Göbel und Weller 2018). Im Zeitverlauf sinkt jedoch die Anzahl derer, die vor unserer Umfrage noch nichts über das Gesetz gehört hatten, auf 44% ab. Die Medien bleiben weiterhin die zentrale Informationsquelle und gewinnen sogar weiter an Dominanz; aber auch der Betriebsrat scheint seine Rolle als Multiplikator von Welle zu Welle stärker wahrzunehmen (Anstieg von 3% auf 12%).

Das Ziel des Gesetzes ist vor allem die Reduzierung der Entgeltungleichheit von Frauen und Männern, des sogenannten Gender Pay Gap. Den Begriff kannten nur 19% der Beschäftigten, aber auch nur 36% der Betriebe (vgl. Göbel und Weller 2018). Von

Tab. 1

Kenntnis des EntgTranspG und des Gender Pay Gaps (Beschäftigte)

	Welle 1: 12/2017–1/2018	Welle 2: 5–6/2018	Welle 3: 10–11/2018	Welle 4: 1–2/2019
Ist das EntgTranspG bekannt?	Ja: 179 (17,10%) n: 1 047	Ja: 271 (26,01%) n: 1 042	Ja: 270 (26.21%) n: 1 030	Ja: 266 (30,16%) n: 882
Betriebe >200 Beschäftigte	Ja: 97 (20,08%) n: 483	Ja: 152 (29,34%) n: 518	Ja: 156 (29,60%) n: 527	Ja: 166 31,62%) n: 525
Betriebe <=200 Beschäftigte	Ja: 82 (14,54%) n: 564	Ja: 119 (22,71%) n: 524	Ja: 114 (22,66%) n: 503	Ja: 100 (28,01%) n: 357
Tarifbetriebe	Ja: 101 (24,16%) n: 418	Ja: 131 (30,47%) n: 430	Ja: 140 (29,98%) n: 467	Ja: 122 (30,35%) n: 402
Nicht-Tarifbetriebe	Ja: 78 (12,40%) n: 629	Ja: 140 (22,88%) n: 612	Ja: 130 (23,09%) n: 563	Ja: 144 (30%) n: 480
Schätzung Gender-Pay Gap (unbereinigt)	M: 34,06% (SD: 20,60) n: 602	M: 29,81% (SD: 18,26) n: 696	M: 30,61% (SD: 19,19) n: 717	M: 30,75% (SD: 19,0) n: 566
Betriebe >200 Beschäftigte	M: 33,36% (SD: 20,01) n: 287	M: 30,44% (SD: 18,93) n: 354	M: 28,79% (SD: 18,33) n: 369	M: 31,23% (SD: 19,46) n: 323
Betriebe <=200 Beschäftigte	M: 34,71% (SD: 21,14) n: 315	M: 29,17% (SD: 17,54) n: 342	M: 32,54% (SD: 19,90) n: 348	M: 30,11% (SD: 18,40) n: 243
Tarifbetriebe	M: 34,80 (SD: 19,45) n: 261	M: 29,67 (SD: 17,88) n: 313	M: 30,21 (SD:18,13) n: 340	M: 30,61 (SD: 19,79) n: 256
Nicht-Tarifbetriebe	M: 33,50 (SD: 21,46) n: 341	M: 30,02 (SD: 18,58) n: 383	M: 30,98 (SD: 20,11) n: 377	M: 30,87 (SD:18,36) n: 310

Anmerkung: n = Gesamtzahl der Antworten, M = arithmetisches Mittel, SD = Standardabweichung.

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Welle zu Welle nimmt der Kenntnisstand über den Begriff Gender Pay Gap zu, so dass in Welle 4 bereits knapp 30% der Beschäftigten den Begriff kennen. Diese Entwicklung spiegelt sich allerdings nur marginal in der Mittelwertschätzung des Gender Pay Gap wider (wir haben die Befragten gebeten, den Gender Pay Gap zu schätzen; er liegt in Deutschland, unbereinigt, in etwa bei 21%). Der unbereinigte Gender Pay Gap wurde im Dezember 2017 mit einem Mittelwert von über 30% sowohl von Beschäftigten als auch Betrieben deutlich überschätzt. Dies ist auch ein Jahr danach noch der Fall, wobei sich die Schätzung durch die leicht abfallende Tendenz dem realen Wert annähert.

Auskunftsersuche der Beschäftigten

Wie oben berichtet, scheinen die Beschäftigten in Großbetrieben von ihrem Auskunftsrecht keinen nennenswerten Gebrauch machen (z.B. zwei Anfragen bei Volkswagen). Auch wir finden niedrige Beteiligungsquoten, aber immerhin deutlich sichtbare. In unserer ersten Beschäftigtenbefragung (n = 1 047), die vor dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs (Befragungswelle 12/2017–1/2018) durchgeführt wurde, hatten von den Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten (n = 483), die das EntgTranspG kannten (n = 97), 17 Beschäftigte sicher vor eine Anfrage zu stellen, 29 Beschäftigte sicher nicht vor eine Anfrage zu stellen, und 51 weitere Beschäftigte waren unsicher oder hatten noch nicht über eine Anfrage nachgedacht. Das Ergebnis nach dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs zeigt Tabelle 2.

Interessanterweise findet sich kein definiertes Verlaufsmuster über die Zeit – theoretisch sollten von Welle zu Welle mehr Beschäftigte die Möglichkeit gehabt und genutzt haben, ein Auskunftsersuchen an ihren Arbeitgeber zu richten. Auch wenn Welle 3 eine gewisse Selektivität andeutet (relativ viele Männer, Tarifbetriebe und Betriebe mit Betriebsrat bei gleichzeitig weniger Auskunftsersuchen), legen die Daten den Schluss nahe, dass einige Beschäftigte das Auskunftsrecht rasch nach der Umsetzung des EntgTranspG »ausprobiert« haben; hingegen deutet wenig auf eine direkte Betroffenheit der Anfrager hin: Geht man davon aus, dass Beschäftigte zu mehr oder weniger zufälligen Zeitpunkten Interesse an einer Anfrage entwickeln sollten (weil z.B. Indizien für Entgeltungleichheit transparent werden), dann sollte sich in den Daten ein annähernd linearer Trend finden. Unsere alternative Interpretation (»Ausprobieren«) wird auch dadurch gestützt,

Tab. 2
Auskunftsersuche der Beschäftigten

	Welle 2: 5–6/2018	Welle 3: 10–11/2018	Welle 4: 1–2/2019
Befragte insgesamt	1 044	1 031	884
davon in Betrieben >200 Beschäftigte	519	527	525
davon Männer	265	307	280
davon Frauen	254	220	245
davon Tarifbetriebe	261	292	267
davon Nicht-Tarifbetriebe	258	235	258
davon Betriebe mit Betriebsrat	285	331	301
davon Betriebe ohne Betriebsrat	234	196	224
Auskunftsersuche (alle Betriebe >200)	36	25	40
von Männern	25	15	25
von Frauen	11	10	15
in Tarifbetrieben	29	18	31
in Nicht-Tarifbetrieben	7	7	9
in Betrieben mit Betriebsrat	30	19	31
in Betrieben ohne Betriebsrat	6	6	9

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

dass die Anfragen tendenziell eher von Männern, in Tarifbetrieben und in Betrieben mit Betriebsrat gestellt werden. Die Hoffnung, dass insbesondere Frauen das Auskunftsrecht nutzen und dass in weniger regulierten Betrieben (ohne Tarif und Betriebsrat) Anfragen gestellt werden, erfüllt sich offensichtlich nicht.

Anpassungs- und Vermeidungsstrategien der Betriebe

Wie gehen die Betriebe mit dem EntgTranspG um? Die Antwort können wir zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorwegnehmen; wir können aber einige Befunde aus der ersten Betriebsbefragung berichten, die wir vor der Umsetzung des Auskunftsanspruchs durchgeführt haben. Unter anderem haben wir die Betriebe dort gefragt, ob sie ihre Entgeltsysteme in der Folge des Gesetzes auf den Prüfstand stellen und ggfs. anpassen werden.

Göbel (2019) nimmt an, dass Tarifbetriebe für die Anforderungen des EntgTranspG gut gerüstet sein sollten, so dass vorwiegend Nicht-Tarifbetriebe Änderungen antizipieren sollten. Tatsächlich findet sich dieser Tarifeffekt (Logit-Regressionen). Nicht-Tarifbetriebe wollen vor allem dann Anpassungen vornehmen, wenn sie einen Betriebsrat und eine Gleichstellungsbeauftragte haben. Daneben zeigt sich eine interessante Dreifachinteraktion: Unternehmen und Betriebe können in allen ihren HR-Praktiken – Entgeltfindung, Talent Management etc. – mehr oder weniger transparent agieren. Göbel (2019) findet, dass Nicht-Tarifbetriebe, die Talent- und Performance-Managementpraktiken (wie Talent Pools, Leistungsbeurteilungen etc.) einsetzen, Anpassungen ihrer Entgeltsysteme dann eher vermeiden wollen, wenn sie ihre anderen HR-Praktiken auch weniger transparent ausgestalten – ein Befund, der aus einer Komplementaritäten-Perspektive sehr plausibel erscheint, aber deutlich macht, dass Betriebe ihre Entgeltsystementscheidungen nicht unabhängig von alternativen HR-Praktiken treffen werden.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Unser Ausblick auf das EntgTranspG fällt einigermaßen ernüchtert aus. Es scheint auf verschiedenen Ebenen (Betriebe und Beschäftigte) nicht die Wirkung zu entfalten, die man sich erhofft hatte. Das ist – wie wir dargelegt haben – nicht verwunderlich: Das Gesetz, und vor allem der Auskunftsanspruch, weist diverse handwerkliche Schwächen auf. Dennoch sehen wir einen Anstieg diverser Kennzahlen (Kenntnis des Gesetzes, Kenntnis des Gender Pay Gap, etc.), der darauf hindeutet, dass die öffentliche Debatte breiter wird und zunehmend mehr Beschäftigte erreicht. Das ist zwar kein direkter Effekt des Gesetzes, aber immerhin ein Korrelat, das wir positiv zur Kenntnis nehmen.

LITERATUR

Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) (1995), verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/a_g/., aufgerufen am: 4. Februar 2019.

Axtmann, J. (2017), »Noch ist Zeit zu handeln«, *Human Resources Manager,* 24. Juli, verfügbar unter: https://www.humanresourcesmanager.de/news/noch-ist-zeit-zu-handeln.html.

Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), »Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018«, *WSI Report* 45, 2–45.

Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) (2001), verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/betrvg/index.html, aufgerufen am 4. Februar 2019.

Deutsche Gesellschaft für Personalführung – DGFP (2017), *Im Überblick: das neue Entgelttransparenzgesetz,* Ein Mitgliederservice der Deutschen Gesellschaft für Personalführung e.V., iZusammenarbeit mit Hogan Lovells International LLP, Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG), verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/entgtranspg/, aufgerufen am 6. Februar 2019.

Göbel, L. (2019), »Internal and/or institutional fit in HR systems? When and how firms react to competing pressures«, Working Paper.

Göbel, L. und I. Weller (2018), »Kein Durchblick beim Entgelt«, *Personalwirtschaft* (5), 67–69.

Himmelrath, A. (2019), »„Mir doch egal, wie viel du verdienst«, Spiegel Online, 7. Januar, verfügbar unter: http://www.spiegel.de/karri-ere/entgelttransparenzgesetz-gerechtigkeit-beim-gehalt-spielt-kaum-eine-rolle-a-1246493.html.

Holzki, L. (2017), »Chef, wofür bekomme ich mein Gehalt?«, *Süddeutsche Zeitung Online,* 6. Juli, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/karriere/entgelttransparenzgesetz-chef-wofuer-bekomme-ich-mein-gehalt-1.3574761.

Mayer, V. (2019), »Kein Recht auf gleichen Lohn«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 5. Februar, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/karriere/gehalt-birte-meier-zdf-1.4317783.

Müller, L. (2017), »Das Entgelttransparenzgesetz im Überblick«, *Human Resources Manager,* 23. Oktober, verfügbar unter: https://www.humanresourcesmanager.de/news/das-entgelttransparenzgesetz-im-ueberblick.html.

Scheele, M. (2018), »Was verdienen eigentlich die Anderen«, *Süddeutsche Zeitung Online,* 5. Januar, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/karriere/entgelttransparenzgesetz-was-verdienen-eigentlich-die-anderen-1.3772538.

Scheele, M. (2019), »Je mehr gezahlt wird, desto ungerechter«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 13. Januar, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/karriere/2.220/gehalt-lohn-frauen-1.4281552.

Siemer, N. und S. Pacher (2018), *Kienbaum Studie. Sind sie bereit für das Entgelttransparenzgesetz?,* Kienbaum Consultants International GmbH, Köln.

Gabriel Felbermayr

Brexit: Eine »Hard-but-Smart«-Strategie und ihre Folgen

Würde das Vereinigte Königreich (UK) im Falle eines harten Brexit wirklich die hohen EU-Außenzölle anwenden und aufwendige Warenkontrollen an den Grenzen durchführen? Die meisten Studien zu den wirtschaftlichen Effekten des Brexit gehen davon und kommen zu dem Ergebnis, dass der harte Brexit für das UK sehr viel teurer ist als für die EU. Aber eine solche Strategie wäre für London kaum rational und technisch vielleicht gar nicht machbar. Mit einer »Hard-but-Smart«-Strategie hingegen würde das UK unilateral auf alle neuen Barrieren verzichten. Dies verändert die Verhandlungssituation grundlegend. Mit »Hard-but-Smart« ist der prozentuale Wohlfahrtsverlust des UK und jener auf dem Kontinent nicht mehr substanziell unterschiedlich. Ein solcher Brexit würde die Briten nicht fundamental schlechter stellen als die EU selbst. Die Analyse legt nahe, dass sich die EU-Kommission nicht stur auf das für London unakzeptable Austrittsabkommen festlegen, sondern konstruktiv Alternativen ausarbeiten sollte.

BISHERIGER MAINSTREAM-KONSENS: UK VERLIERT BEI EINEM HARTEN BREXIT MEHR ALS DIE EU

Eine zentrale Prämisse der Verhandlungsstrategie der EU mit dem Vereinigten Königreich (UK) ist, dass ein Scheitern einer umfassenden vertraglichen Neuordnung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem UK und der EU vor allem den Briten schaden würde. Der Grund dafür ist einleuchtend: Wenn der Handel zwischen der Insel und dem Kontinent mit neuen Zöllen und administrativen Barrieren belastet wird, leidet das Vereinigte Königreich ungleich mehr, weil seine Wirtschaft sehr viel mehr vom Handel mit Resteuropa abhängt als umgekehrt.

So entfallen fast 45% der britischen Güterexporte und 53% der Güterimporte auf die EU-27-Länder; umgekehrt sind es nur 7% bzw. 4%. Außerdem bezieht das UK 15% seiner Importe aus Ländern, mit denen die EU Freihandelsabkommen unterhält. 19% der britischen Exporte gehen in diese Länder. Das heißt, wenn das UK im Falle eines Brexit gegenüber all jenen Ländern Zölle einführt, mit denen es keine Freihandelsabkommen hat, würden von einem Tag auf den anderen 68% der Importe mit Zöllen belegt; dazu kämen auf diese Handelsvolumina neue bürokratische Hürden. Wenn die EU hingegen auf ihre Importe aus dem UK Zölle zu erheben beginnt, betrifft das gerade einmal 4% der Importe.[1] Im Warenkorb der Europäer wäre kaum ein Effekt zu bemerken.[2]

Daraus leitet sich fast automatisch in allen einschlägigen Handelsmodellen ab, dass die makroökonomischen Verluste aufgrund einer Wiedereinführung von Zöllen und administrativen Barrieren für die Insel viel größer sind als für den Kontinent.[3] Zwar unterscheiden sich die existierenden Analysen hinsichtlich der genauen Quantifizierung der nicht-tarifären Barrieren (NTB), der verwendeten Modelle und deren Parametrisierung, aber die Lektion ist kristallklar: Das UK verliert einen sehr viel höheren Anteil seiner Wirtschaftsleistung. In den verschiedenen am ifo Institut durchgeführten Simulationsstudien bewegt sich der Verlust im UK zwischen 3,5% und 1,5% und im Durchschnitt der EU-27-Länder zwischen 0,25% und 0,6%.[4]

Damit scheint die Verhandlungsmacht in den Brexit-Verhandlungen sehr ungleich verteilt: Das Vereinigte Königreich hat viel, die EU im Durch-

[1] Diese Zahlen entstammen der Direction of Trade Statistics des IWF und beziehen sich auf das Jahr 2015. Diese Daten sind noch nicht durch das Brexit-Referendum vom 23. Juni 2016 verzerrt und daher für die Analyse geeigneter als jene aus dem Jahr 2018. Die Freihandelsabkommen hingegen sind jene, die aktuell laut WTO in Kraft sind. Für diese Abkommen wurde pauschal ein Nullzollregime unterstellt. Die unilateralen Präferenzabkommen EBA, GSP und GSP+ sind nicht berücksichtigt.

[2] Natürlich existiert innerhalb der EU ein hohes Maß an Heterogenität: So bezieht Irland 32% seiner Importe aus dem UK und liefert 14% seiner Exporte dorthin.

[3] Es gibt bereits einige Überblicksarbeiten, die die existierenden ökonomischen Schätzungen zusammenfassen, beispielsweise Tetlow und Stojanovic (2018), Sampson (2017), Busch und Matthes (2016).

[4] Vgl. dazu Aichele und Felbermayr (2015), Felbermayr et al. (2017), Felbermayr, Gröschl und Steininger (2018).

schnitt wenig zu verlieren. Bisher hat die EU-Kommission diese Wahrnehmung geschickt zu ihrem Vorteil genutzt. Doch was, wenn sich der lange Hebel der Europäer durch einen billigen Trick der Briten auf ein kurzes Ästchen schrumpfen ließe?

WAS IST DAS EIGENTLICH EIN »HARTER« BREXIT?

Allen bekannten Studien zum Brexit ist gemein, dass sie für das »Crashing-out«-Szenario die Wiedereinführung von Zöllen und von nicht-tarifären Barrieren auf *beiden* Seiten in *symmetrischer* Form unterstellen. So wird immer angenommen, dass sowohl das UK als auch die EU 27 die bisher für den gemeinsamen Außenzoll bei der Welthandelsorganisation (WTO) hinterlegten Tarife anwenden. Das sind beispielsweise 10% auf Automobile, 15% auf Kleinlastwagen, mehr als 20% auf viele Lebensmittel, 68% auf Rindfleisch und so weiter. Dazu gesellen sich neue regulatorische und bürokratische Barrieren; hier wird oft angenommen, dass diese den Handel von Gütern und Dienstleistungen pauschal um 10% verteuern; die neueste ifo-Studie von Felbermayr, Gröschl und Steininger (2018) unterstellt hingegen, dass die im Lauf der EU-Integration messbaren Reduktionen von Handelskosten revidiert werden. Wenngleich solche Maßnahmen symmetrische Höhe haben, wirken sie dennoch asymmetrisch, weil sich die Handelsstrukturen zwischen den Ländern natürlich unterscheiden und so die Zollbelastung, aber auch die sogenannte Zollinzidenz unterschiedlich ist.[5] Das Vereinigte Königreich importiert sehr viele Lebensmittel aus der EU, und diese sind sehr viel stärker mit Zöllen belastet als etwa Bergbauprodukte oder Maschinen. Allein daraus resultiert schon eine höhere Belastung des UK durch neue Zölle. Außerdem hat das Vereinigte Königreich ein hohes Handelsbilanzdefizit mit der EU 27, so dass die Zoll- und NTB-Belastungen auf der Nachfrageseite sehr viel höher sind als auf der Angebotsseite.

NACH DEM BREXIT HAT DAS UK OPTIONEN, DIE DIE EU KAUM NUTZEN KANN

Die existierenden Studien treffen die oben beschriebene Annahme, ohne zu fragen, ob dies eigentlich wirtschaftlich sinnvoll ist. Sowohl das UK als auch die EU könnten ja im Falle eines harten Brexit vollständig darauf verzichten, Zölle zu erheben und aufwendige Grenzkontrollen oder Zertifizierungsverfahren zu verlangen. Bezüglich der Zölle gelten im Szenario eines harten Brexit natürlich die Regeln der WTO, insbesondere der Meistbegünstigungsgrundsatz. Dieser besagt, dass jedes WTO-Mitglied die anderen Mitglieder gleich behandeln muss, solange kein Freihandelsabkommen (FTA) vorliegt: Sprich, die EU und das UK müssten nach einem harten Brexit sich gegenseitig den gleichen Zollsatz in Rechnung stellen wie gegenüber China, Indien und Brasilien.

Aber die Länder dürfen die in der Uruguay-Runde vereinbarten Maximalzölle jederzeit unterschreiten, allerdings immer nur unter Berücksichtigung der Meistbegünstigung, also gegenüber allen Handelspartnern. In der Tat ist es für eine rationale UK-Regierung optimal, genau dies zu tun und einfach auf das Ausschöpfen ihres Zollspielraums zu verzichten. Das Land ersparte sich damit, 68% seiner Importe mit teils sehr hohen neuen Zöllen zu belasten.[6] Der politische Preis dafür wäre, auch den Rest der Importe, der nicht aus der EU oder aus Ländern mit Freihandelsabkommen stammt, zollfrei stellen zu müssen. Dies betrifft insbesondere China und die USA. Das mag Probleme in einigen Branchen hervorrufen; aber die plötzliche Erhebung von Zöllen auf mehr als zwei Drittel der Importe generiert für die britische Regierung mit Sicherheit höhere Kosten als der Verzicht auf Zölle auf weniger als ein Drittel der importierten Güter. Für die EU ist die Lage genau gegenteilig, denn die Importe aus dem UK machen gerade 4% der Gesamtimporte aus. Verzichtete man auf Zölle, müsste auch der Handel mit Drittstaaten ohne Handelsabkommen von Zöllen befreit werden. Doch das betrifft schätzungsweise 80% der EU-Importe von Ländern außerhalb der Union.[7] Nach dem Brexit entstünde also eine asymmetrische Situation: Die EU verlangt Zölle, das UK verzichtet.[8]

Bei NTB gibt es in der WTO nur einen teilweisen Meistbegünstigungszwang: Das bedeutet, dass das UK und die EU Waren und Dienstleistungen aus der EU bzw. UK oder den bisherigen Freihandelspartnern in den meisten Fällen einfach durchwinken könnten, ohne auf Kontrollen gegenüber Ländern wie China oder Indien verzichten zu müssen. Eine solche Laissez-faire-Strategie hat Risiken; ihr Wert ist ähnlich wie bei den Zöllen für das UK ungleich höher als für die EU.

Dazu kommt, dass das UK ein großes Handelsdefizit mit der EU hat (im Jahr 2015 mehr als 100 Mrd. Euro). Die Konsumenten würden durch Zölle und NTB auf importierte Güter also überproportional belastet als im Falle einer höheren heimischen Produktion und

[5] Zölle werden zwar von den Importeuren abgeführt, diese können die Zölle aber häufig zumindest teilweise auf die Exporteure im Ausland überwälzen. Dies hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab, die sich natürlich von Branche zu Branche unterscheiden. Auch für NTB gilt, dass diese sowohl von Importeuren als auch von Exporteuren getragen werden.

[6] Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die EU auf etwa ein Viertel aller Produkte in der Zollklassifikation gar keine Zölle erhebt. Die genannten 68% beziehen sich auf den sogenannten »dutiable trade«.

[7] Allein auf China, die USA, Russland, Indien und Brasilien, mit denen die EU keine Präferenzabkommen hat, entfallen fast 50% der Extra-EU-Importe.

[8] Das WTO-Recht erlaubt dem UK sogar, die Zölle zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf das Maximalniveau anzuheben. Wenn der in den WTO-Verträgen festgelegte Maximalzoll von dem tatsächlich angewandten Zoll unterschritten wird, spricht man von »water in the tariff«. Viele Entwicklungsländer bedienen sich dieser Strategie. Sie können jederzeit ihre Zölle wieder auf das »bound level« anheben. Damit erhalten sie sich ihre Verhandlungsmacht und können in bilateralen Abkommen aus den angewandten Zöllen vertraglich verpflichtende Zugeständnisse machen.

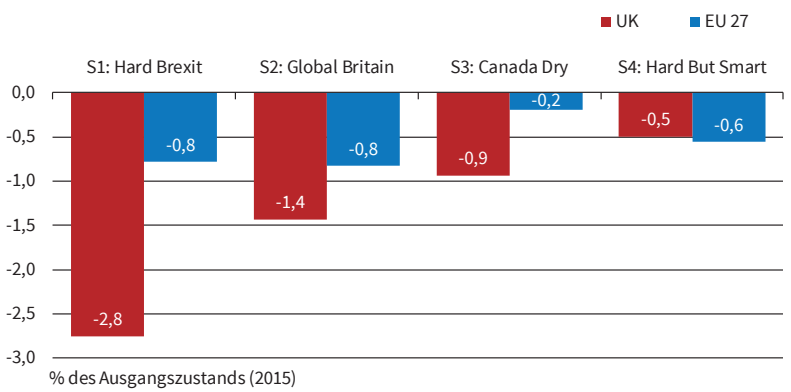
einer ausgeglichenen Handelsbilanz. In der EU 27 ist es genau umgekehrt. Gerade bei Nahrungsmitteln käme es zu extremen Preiseffekten im UK, vermutlich in der Größenordnung von 12% bis 15%[9], ähnlich bei Autos, Textilien und Schuhen. Dies sind allesamt Produkte, die im täglichen Alltag der Konsumenten eine Rolle spielen. Es ist kaum vorstellbar, dass eine auf Wiederwahl angewiesene britische Regierung eine solche Politik umsetzen würde.[10]

Aus denselben Gründen sind aufwendige Grenzkontrollen, beispielsweise die Überprüfung von Hygienestandards, wenig wahrscheinlich. Dafür gibt es auch keinen wirklichen Grund, weil die geltenden Produktionsbedingungen auf dem Festland zum Zeitpunkt des Brexit ja vollständig den im UK geltenden Gesetzen entsprechen.

Schließlich ist auch fraglich, ob das UK überhaupt technisch in der Lage ist, auf zwei Drittel seiner Importe neue Importzölle anzuwenden und Produktkontrollen durchzuführen. Zwar wäre dies auch für die EU eine Herausforderung, allerdings wohl eine kleinere, weil die EU deutlich weniger aus dem UK importiert und insgesamt mehr Ressourcen zur Verfügung stehen.

Abb. 1

Effekte auf den realen Konsum in verschiedenen Brexit-Szenarien



Anmerkung: Simulation von Szenarien wie in Felbermayr et al. (2018); zusätzlich: Hard-but-Smart-Szenario, wie im Text beschrieben. Alle Effekte sind statistisch signifikant von null verschieden am 5%-Niveau. In allen Szenarien wird unterstellt, dass das UK keine Nettobeiträge mehr an die EU abführt (2015: 0,25% des BIP) und die EU diesen Ausfall gleichmäßig über alle verbleibenden Mitglieder kompensiert. Die unausgeglichene Handelsbilanz zwischen der EU und dem UK ist berücksichtigt, wird aber konstant gehalten. Perfekt flexible Wechselkurse. Der Ansatz berücksichtigt, dass bisherige NTB-Absenkungen innerhalb der EU gemäß ökonometrischer Datenanalyse heterogen ausgefallen sind. Das Modell berücksichtigt 22 Güter- und 28 Dienstleistungsindustrien sowie 44 Länder (mehr als 90% des Welt-BIP). S1 (Hard Brexit): MFN-Zölle und NTB auf beiden Seiten und UK gegenüber bisherigen Freihandelspartnern; S2: wie S1, aber das UK schließt Freihandelsabkommen mit den Commonwealth-Staaten und den USA; S3: wie S1, aber das UK schließt Freihandelsabkommen mit der EU (nach dem Vorbild EU-Kanada); S4: wie S1, aber das UK verzichtet völlig auf Zölle erga omnes und auf NTB gegenüber der EU und den bisherigen Freihandelspartnern. Details für 44 Länder finden sich in Tabelle 1 im Anhang.

Quelle: Felbermayr et al. (2018); Berechnungen des Autors. © ifo Institut

SO VERSCHIEBT LONDON DIE GEWICHTE: HARD BUT SMART

Was passiert mit den volkswirtschaftlichen Kosten eines harten Brexit, wenn das UK auf die Erhebung von Zöllen gegenüber allen Handelspartnern und auf aufwendige Kontrollen gegenüber der EU und den bisherigen FTA-Partnern verzichtet, die EU hingegen Zölle erhebt und Kontrollen durchführt?

Abbildung 1 zeigt Simulationsergebnisse eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Szenarien S1 bis S3 stammen aus Felbermayr, Gröschl und Steininger (2018); S4 ist neu. Zunächst bestätigt die Analyse, dass der harte Brexit – wie er üblicherweise in den Studien definiert wird – im UK einen Schaden von 2,8% verursacht: Der reale Konsum pro Kopf eines Durchschnittsbriten sänke fast viermal so stark wie der eines durchschnittlichen EU-27-Bürgers.[11] Soweit, so bekannt.

Auch die Szenarien S2 und S3 reproduzieren qualitativ, was die Literatur berichtet. Wenn das UK mit den USA und seinen ehemaligen Kolonien Freihandelsabkommen schließt, dann halbierte sich der Schaden; diese »Global-Britain«-Strategie kann den Verlust der EU-Vollmitgliedschaft nicht kompensieren. Der Verlust der EU steigt aber leicht an, weil neben den neuen Handelsbarrieren europäische Käufer und Verkäufer auf dem britischen Markt nun auf härteren Wettbewerb durch Anbieter beispielsweise aus den USA treffen. Und selbst wenn, wie in S3, das UK ein tiefgreifendes Freihandelsabkommen nach dem Vorbild der modernen Verträge der EU schließen sollte, bliebe weiterhin ein ökonomischer Schaden, der allerdings für die EU-Länder im Durchschnitt nur mehr sehr klein ist. Zusätzlich verlangt eine solche Strategie viel Zeit und Entgegenkommen der Handelspartner – in Zeiten steigenden Protektionismus keine Selbstverständlichkeit.

Szenario 4, in dem die »Hard-but-Smart«-Brexit-Strategie eingesetzt wird, senkt den volkswirtschaftlichen Schaden im UK auf ein halbes Prozent ab. Der Grund dafür ist, dass der britische Konsum nun nicht durch den Brexit belastet würde, weil keine neuen Barrieren entstünden; im Gegenteil, durch das Absenken der Zölle auf null gegenüber anderen WTO-Mitgliedern fallen die Konsumentenpreise sogar zusätzlich. Allerdings führt die EU annahmegemäß

[9] Der Außenzoll der EU beträgt laut WTO im Agrifood-Bereich durchschnittlich 14%; allerdings importiert das UK aus der EU vor allem verarbeitete Lebensmittel, bei denen der Zollsatz deutlich höher ist (20%). Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Zölle von den Anbietern in der EU absorbiert wird; daher die Schätzung 12–15%.

[10] Das WTO-Recht erlaubt es, die Maximalzölle nur bei einigen Produktlinien zu unterscheiten. Damit könnte das UK besonders sensible Industrien weiter schützen.

[11] In anderen Studien ist der Unterschied noch stärker ausgeprägt; dies ist deshalb der Fall, weil die aktuellen ifo-Zahlen ein hohes Maß an sektoraler Heterogenität und Asymmetrie zwischen dem UK und der EU 27 zulassen und die Salden der Handelsbilanz nicht – wie andere Studien das tun – künstlich auf null setzen.

Barrieren ein, was den britischen Export behindert und die Nominaleinkommen senkt. In Summe bleibt dann doch ein Schaden, aber kein anderes Szenario ist für das UK verträglicher, und das, obwohl die EU neue Barrieren aufbaut.[12]

Wichtiger als dieser Befund aber ist, dass es keinen statistisch signifikanten Unterschied mehr zwischen den Effekten im UK und in der EU gibt. Was für den Durchschnitt der EU-Mitglieder gilt, das gilt auch für Deutschland, das mit 0,48% etwa genau so viel verliert wie das UK, oder Frankreich (0,40%) (vgl. für Details Tabelle 1 im Anhang). Wenn das UK »hard but smart« spielt, dann sitzt es plötzlich nicht mehr auf dem kürzeren Ast.

»HARD BUT SMART«: NICHT UNREALISTISCH

Nun könnte man einwenden, die britische Regierung wollte ein solches Szenario gar nicht umsetzen, weil sie an Protektionismus interessiert sei. Dafür gibt es allerdings wenig Belege; viele Brexiteers verlangen in der Tat mehr Kontrolle an den Grenzen, meinen damit aber Schutz vor unkontrollierter Einwanderung und nicht vor Importen. Ganz im Gegenteil: Theresa May hat immer wieder von einem »truly global Britain« gesprochen, ohne dabei auf den »Hard-but-Smart«-Ansatz hinzuweisen.[13] Ebenso ihr Handelsminister Liam Fox, der in seinen Reden unilaterale Ansätze betont, die unserem Szenario 4 schon sehr nahe kommen. Ähnlich die (wenigen) Ökonomen, die den Brexit für eine gute Sache halten: am prominentesten unter ihnen Patrick Minford, Professor an der University of Cardiff und Vorsitzender des Vereins »Economists for Free Trade«. Kritiker weisen zu Recht darauf hin, dass der Global-Brexit-Plan, so wie er in Szenario 2 in Abbildung 1 modelliert ist, den Schaden aus einem harten Brexit nur mindern, aber nicht ins Gegenteil verkehren kann. Auch der »Hard-but-Smart«-Ansatz kann die ökonomischen Kosten nicht zu einem Gewinn machen, aber er verändert die Verhandlungsposition der EU deutlich zu ihren Ungunsten.

Oft wird davon ausgegangen, dass das UK durch eine unilaterale Absenkung der Zölle auf null in Verhandlungen zu Freihandelsabkommen seine gesamten Druckmittel aufgeben würde. Das stimmt insofern nicht, als das UK jederzeit wieder zu den WTO-Zöllen zurückkehren könnte.

Im Vergleich zu allen anderen Szenarien führt die »Hard-but-Smart«-Strategie zu stärkeren sektoralen Verwerfungen. Die Öffnung der Agrar- und Lebensmittelmärkte würde die Landwirte in UK stark treffen; die Effekte in der Industrie wären vermutlich aber sehr stark heterogen (vgl. Tab. 2). Die Simulationen deuten an, dass dort, wo das UK hohe Importe von Vorprodukten und wenig Exporte finaler Güter in die EU aufweist, die lokale Wertschöpfung steigen könnte (Pharma, Maschinenbau, Elektronik). Denn die importierten Inputs würden billiger werden. Der Automobilbau mit seinen hohen Exporten in die EU würde allerdings deutliche Einbußen hinnehmen müssen. Der Dienstleistungssektor hingegen würde im Vergleich zu anderen Szenarien eher verlieren.

Immer wieder wurde aus der Industrie, aber auch aus Brüssel, darauf hingewiesen, dass London nicht darauf vorbereitet sei, mehr als zwei Drittel seiner Importe neuen Kontrollen zu unterwerfen. Wenn dem so ist, dann wäre das glatte Durchwinken von Importen nicht nur die rationale ökonomische Antwort auf den Brexit, sondern auch die einzig technisch mögliche. Damit vergibt sich das UK übrigens nichts, denn es kann, wenn es technisch bereit ist, die angewandten Zölle auf die höheren Meistbegünstigungszölle heben, und zwar völlig im Einklang mit den WTO-Regeln. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn erste Freihandelsabkommen mit großen Handelspartnern geschlossen werden.

Schließlich wird der politische Druck im Vereinigten Königreich nichts anderes zulassen, als auf Zölle und dergleichen zu verzichten. Wie könnte man es den Wählern erklären, dass Rindfleisch fast 70% und Milchprodukte mehr als 20% teurer werden sollten, obwohl man nach dem Brexit überhaupt nicht an die in der Uruguay-Runde vereinbarten Maximalzölle gebunden ist? Im Gegenteil, die Abschaffung aller Zölle wäre der erste und sehr sichtbare Akt einer ab 30. März 2019 handelspolitisch souveränen britischen Regierung und ein in den Portemonnaies der Bürger unmittelbar spürbares Zeichen der neu errungenen Unabhängigkeit von Brüssel.

DIE EU PLÖTZLICH UNTER STARKEM ZUGZWANG

Wenn das UK die »Hard-but-Smart«-Strategie nach einem ungeordneten Brexit spielt, dann hätte sich die EU 27 erheblich verzockt. Für britische Konsumenten stiegen viele Güterpreise nicht nur nicht, sondern sie sänken sogar, weil die Zölle gegenüber *allen* Handelspartnern wegfallen. Genau das gleiche gelte für industrielle Inputs. Es gäbe keine Versorgungsengpässe, weil alle Güter und Dienstleistungen wie bisher einfach durchgewunken würden. Es gäbe auch keine Staus auf der französischen Seite des Ärmelkanals oder in Oostende; die Schlangen würden auf der britischen Seite anfallen, und zwar allein verursacht durch die EU, die auf die Zollabfertigung kaum besser vorbereitet ist, als es die Briten sind.

Die Liebhaber von Scotch und Cheddar Cheese und, was in der Importstatistik der EU viel wichtiger ist, die Bezieher von Vor- und Zwischenprodukten in der Industrie würden höhere Preise sehen und ihrem Missfallen schnell und deutlich Ausdruck verleihen, zumal diese Effekte auf der Insel ausblieben. Die

[12] Diese Zahlen beziehen sich auf die lange Frist. Wenn die Exporte des UK von Barrieren belastet würden, die Importe aber nicht, steigt das Handelsbilanzdefizit. Bei flexiblen Wechselkursen und einer gegebenen Sparneigung führt dies aber zu einer Abwertung des Pfund, so dass das Defizit bei der neuen handelspolitischen Konstellation konstant bleibt.

[13] Vgl. https://www.bbc.com/news/video_and_audio/headlines/37535867/theresa-may-calls-for-truly-global-britain

EU hätte hohen Druck, mit dem UK ein Freihandelsabkommen zu schließen, um auf WTO-rechtskompatible Art und Weise die eben eingeführten Zölle schnell wieder weg zu verhandeln, ohne auch gegenüber China und anderen Drittstaaten auf Barrieren verzichten zu müssen.

WAS NUN ZU TUN IST: ARTIKEL 50 VERSCHIEBEN, LÖSUNG SUCHEN

Es wäre sehr viel besser, Artikel 50 zu verschieben und gleich ein tiefgreifendes neues umfassendes Freihandelsregime zu verhandeln, zum Beispiel im Rahmen einer neu zu schaffenden Europäischen Zollvereinigung (European Customs Association).[14] Denn die EU muss deutlich mehr anbieten als ein Abkommen im Stile des EU-Kanada-FTA. Abbildung 1 zeigt: Für das UK ist die »Hard-but-Smart«-Strategie besser als ein solches Freihandelsabkommen.

Szenario 4 macht sehr deutlich: Die Strategie, das UK mit einem harten Brexit zu »bestrafen«, um damit Nachahmer abzuschrecken, kann sich dramatisch ins Gegenteil verkehren. Denn die Briten verlören nicht mehr als die Kontinentaleuropäer. Die Behauptung des Dogmas »Extra Ecclesiam Nulla Salus« hat schon die alte katholische Kirche nicht von Spaltung bewahrt.[15]

[14] Dieser Vorschlag ist in Felbermayr et al. (2019) detailreich ausgeführt.

[15] Das Diktum »Außerhalb der (römisch-katholischen) Kirche gibt es kein Heil« wurde auf dem Konzil von Ferrara/Florenz (1438–1445) in Zeiten der drohenden Kirchenspaltung zum Dogma erhoben. Dieser Ansatz hat weder die Trennung in eine Ost- und Westkirche noch die erfolgreiche Entstehung des Protestantismus verhindert.

Angesichts dieses Befunds sollte sich die EU dringend überlegen, ob die Gefahr eines harten Brexit für sie nicht größer ist, als bisher gedacht. Es ist an der Zeit, einen konstruktiveren Ansatz zu wählen, um entweder den Brexit noch ganz zu vermeiden oder aber das Scheidungsabkommen so anzupassen, dass auch das »Hard-but-Smart«-Szenario vermieden werden kann. Damit können sich beide Parteien besser stellen. Dass damit auch die friedenswichtige Irlandfrage erledigt ist, wäre ein phantastischer Nebeneffekt.

LITERATUR

Aichele, R. und G. Felbermayr (2015), *Kosten und Nutzen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union,* Studie für die Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BREXIT_DE.pdf.

Busch B. und J. Matthes (2016), »Brexit: The Economic Impact – A Survey«, *CESifo Forum* 17(2), 37–44.

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

Felbermayr, G., J. Gröschl und M. Steininger (2018), »Quantifying Brexit: From Ex-post to Ex-ante using Structural Gravity«, CESifo Working Paper 7357.

Felbermayr G., C. Fuest, H. Gersbach, A.O. Ritschl, M. Thum und M. Braml (2019), *Hard Brexit ahead: breaking the deadlock* ,EconPol Policy Brief 12.

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

Tetlow G., und T. Stojanovic (2018), *Understanding the Economic Impact of Brexit,* Institute for Government Studies, London.

ANHANG

Tab. 1

Detaillierte Effekte für 44 Länder

	S1: Hard Brexit	S2: Global Britain	S3: Canada Dry	S4: Hard But Smart
AUS	0,00	0,12	0,00	0,01
AUT	– 0,35	– 0,38	– 0,09	– 0,28
BEL	– 1,40	– 1,46	– 0,29	– 0,96
BGR	– 0,51	– 0,50	– 0,24	– 0,46
BRA	– 0,01	– 0,01	0,00	0,00
CAN	0,00	0,26	– 0,01	0,01
CHE	– 0,01	– 0,04	0,04	0,12
CHN	0,05	0,13	0,02	0,06
CYP	– 1,37	– 1,36	– 0,35	– 1,08
CZE	– 0,75	– 0,84	– 0,35	– 0,51
DEU	**– 0,72**	**– 0,80**	**– 0,20**	**– 0,48**
DNK	– 0,89	– 0,91	– 0,12	– 0,71
ESP	– 0,39	– 0,42	– 0,13	– 0,29
EST	– 0,70	– 0,71	– 0,27	– 0,62
FIN	– 0,50	– 0,52	– 0,08	– 0,45
FRA	– 0,52	– 0,54	– 0,10	– 0,40
GBR	**– 2,76**	**– 1,43**	**– 0,93**	**– 0,50**
GRC	– 0,39	– 0,37	– 0,12	– 0,37
HRV	– 0,34	– 0,34	– 0,04	– 0,29
HUN	– 0,87	– 0,94	– 0,34	– 0,60
IDN	0,01	0,00	0,00	0,02
IND	0,02	0,20	0,00	0,07
IRL	– 8,16	– 8,22	– 3,08	– 5,39
ITA	– 0,40	– 0,43	– 0,09	– 0,31
JPN	0,00	0,06	0,00	0,00
KOR	– 0,03	0,15	– 0,09	0,06
LTU	– 0,51	– 0,55	– 0,07	– 0,42
LUX	– 5,23	– 5,46	2,15	– 3,15
LVA	– 0,58	– 0,58	– 0,16	– 0,51
MEX	– 0,01	0,04	– 0,01	0,01
MLT	– 5,19	– 5,16	– 0,76	– 3,36
NLD	– 1,64	– 1,71	– 0,37	– 1,06
NOR	0,52	0,61	0,23	– 0,15
POL	– 0,69	– 0,73	– 0,25	– 0,47
PRT	– 0,45	– 0,46	– 0,12	– 0,40
ROU	– 0,37	– 0,39	– 0,16	– 0,32
ROW	– 0,02	– 0,02	0,02	0,02
RUS	0,01	– 0,02	– 0,08	0,05
SVK	– 0,73	– 0,77	– 0,33	– 0,38
SVN	– 0,42	– 0,46	– 0,17	– 0,33
SWE	– 0,75	– 0,79	– 0,11	– 0,64
TUR	– 0,04	– 0,08	– 0,07	0,05
TWN	0,13	0,09	0,06	0,10
USA	– 0,01	0,11	0,00	– 0,01

Quelle: Siehe Anmerkung zu Abbildung 1.

Tab. 2

Preisbereinigte Wertschöpfungseffekte für ausgewählte Sektoren, in %

		EU 27		UK	
		S1: Hard Brexit	S4: Hard But Smart	S1: Hard Brexit	S4: Hard But Smart
C01	Landwirtschaft	– 1,4	– 0,5	7,9	– 2,2
C05	Ernährung	– 1,5	– 0,6	1,9	– 3,1
C11	Chemie	– 1,1	– 0,8	– 5,7	– 3,7
C12	Pharma	– 0,7	– 1,9	– 3,1	8,7
C16	Metallerzeugnisse	– 0,8	– 0,6	– 0,5	1,2
C18	Elektrische Ausrüstung	– 0,6	– 1,1	– 8,5	3,7
C19	Maschinenbau	– 0,1	– 1,0	– 6,9	8,4
C26	Bauwirtschaft	– 0,7	– 0,5	– 0,5	– 0,7
C34	Post und Kurier DL	– 0,9	– 0,4	0,0	– 0,3
C35	Beherbergung	– 0,6	– 0,5	– 0,8	0,2
C36	Verlagswesen	– 0,8	– 0,8	– 1,6	– 0,2
C39	Computer & IT-DL	– 0,4	– 0,4	– 0,6	– 0,2
C40	Finanz-DL	– 0,8	– 0,5	0,4	0,2
C43	Rechts-DL	– 0,5	– 0,3	– 1,5	– 0,9
C44	Business-DL	– 0,4	– 0,1	– 2,6	– 2,1

Quelle: Siehe Anmerkung zu Abbildung 1.

Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl

Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. In diesem Beitrag legt das ifo Institut einen Reformvorschlag vor, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Es werden Fehlanreize abgebaut, die die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

DIE DEBATTE ÜBER REFORMBEDARF BEI HARTZ IV

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. Kritiker bemängeln, Hartz IV sei ungerecht und begünstige ein Anwachsen des Niedriglohnsektors in Deutschland. Befürworter des bestehenden Systems halten dem entgegen, die Hartz-Reformen hätten den Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 2005 erst ermöglicht, eine Abschaffung von Hartz IV würde diesen Erfolg gefährden.[1]

Hartz IV (offiziell »Arbeitslosengeld II«) gibt es seit den Hartz-Reformen des Jahres 2005. Durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe wurden Sozialhilfebezieher (leicht) besser und Arbeitslosenhilfebezieher (teilweise deutlich) schlechter gestellt. Gleichzeitig wurde die Bedürftigkeitsprüfung in Form der Vermögensanrechnung verschärft und die Transferleistung an Bedingungen geknüpft, vor allem die Bereitschaft, sich um eine Beschäftigung zu bemühen.

Die Kritik an Hartz IV setzt an verschiedenen Regelungen an. Dazu zählen die Leistungshöhe an sich, die Unabhängigkeit der Leistung von der Erwerbsbiographie, mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten (verbunden mit dem Phänomen der »Aufstocker«, das Abhängigkeit von Transfers trotz Beschäftigung bedeutet), das als zu gering betrachtete »Schonvermögen«, die Frage der Angemessenheit von Sanktionen bzw. Kürzungen des »Existenzminimums« in bestimmten Fällen[2], die Stigmatisierung von Bedürftigen durch den Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie die Komplexität des Sozialsystems insgesamt. Zur Lösung dieser Probleme werden eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert – von minimalinvasiven Eingriffen im bestehenden System bis hin zu Radikalreformen wie der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.[3]

In diesem Beitrag unterbreiten wir einen Reformvorschlag, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Es werden Fehlanreize abgebaut, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro.[4] Darüber hinaus ist es für die Betroffenen selten lohnenswert, die Arbeitszeit auszuweiten und Bruttoeinkommen zu erhöhen. Dabei ist es empirisch erwiesen, dass zu hohe Steuern und Abgaben leistungsfeind-

[1] Siehe Krebs und Scheffel (2013; 2017), Launov und Wälde (2013), Dustmann et al. (2014) sowie Hartung et al. (2018) für (makro-) ökonomische Analysen der Hartz-Reformen. Vereinfacht zusammengefasst zeigen die Studien, dass die Reformen wichtig für den Rückgang der (strukturellen) Arbeitslosigkeit waren – aber nicht der einzige Erklärungsfaktor hierfür sind.

[2] Ein entsprechendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der Sanktionen mit dem Grundgesetz wird für den Sommer 2019 erwartet.

[3] Siehe z.B. die untersuchten Vorschläge in Bruckmeier et al. (2018a) sowie Blömer und Peichl (2018; 2019).

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

lich sind. Die höchste Grenzbelastung in Deutschland gibt es aber im Bereich der Grundsicherung. Gerade Hartz-IV-Bezieher werden mit impliziten Grenzsteuersätzen von 80–100% belastet. Mit Kindern und insbesondere bei Alleinerziehenden kann es sogar sein, dass mehr Brutto- zu weniger Nettoeinkommen führt (vgl. Peichl et al. 2017; Bruckmeier et al. 2018b), die implizite Grenzsteuerbelastung also über 100% liegt.

Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Die Gefahr, dass Regelungen zur Einkommensanrechnung sowie einsetzende Steuer- und Abgabenlasten (hohe implizite Grenzsteuersätze) Anreize zur Arbeitsaufnahme zerstören, ist seit langer Zeit bekannt. Auch das ifo Institut hat bereits vor über 30 Jahren darauf hingewiesen (vgl. z.B. Nierhaus 1987)[5]. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor ungelöst.

Hier setzt unser Reformkonzept an. Wir schlagen vor, die implizite Grenzsteuerbelastung im Niedrigeinkommensbereich neu zu gestalten und sie oberhalb einer Einkommensgrenze von 630 Euro pro Monat auf 60% zu senken. Im Niedrigeinkommensbereich reagieren die Beschäftigten besonders stark auf Arbeitsanreize. Eine Senkung der impliziten Grenzsteuerbelastung kann das Arbeitsangebot deshalb signifikant steigern. Gerade in der aktuellen Arbeitsmarktsituation in Deutschland haben Menschen, die mehr arbeiten wollen, gute Chancen, auch Beschäftigung zu finden. Unsere Schätzungen zeigen, dass die durch die Reform entlasteten Haushalte ihr Arbeitseinkommen so stark ausweiten, dass ihr Nettoeinkommen pro Jahr um durchschnittlich rund 1 000 Euro ansteigt. Die Steigerung entspricht einer Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes um rund 20%, allerdings handelt es sich hierbei um selbst erzieltes Einkommen.

Eine Reform, die zu mehr Beschäftigung und höheren verfügbaren Einkommen unter den Empfängern von Hartz-IV-Leistungen führt, würde die Einkommensungleichheit in Deutschland verringern und die gesamtwirtschaftliche Produktion steigern – sie wäre effizient und gerecht.

Reformbedarf besteht nicht nur bei den Hinzuverdienstregelungen. Langfristig ist ein besser integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem der Steuern, Abgaben und Transfers wünschenswert. Die Umsetzung einer solchen umfassenden Reform ist jedoch kurzfristig nur schwer vorstellbar. Deshalb konzentrieren wir uns zunächst auf eine Reform der sozialen Grundsicherung. Neben einer Anpassung der Hinzuverdienstmöglichkeiten beinhaltet unser Reformpaket eine Integration von Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer einheitlichen Transferzahlung sowie eine Anpassung der Vermögensanrechnung.

[5] Und auch im Vorfeld und Nachgang der Hartz-Reformen hat sich das ifo Institut intensiv mit dem Thema beschäftigt: siehe hierzu z.B. Sinn et al. (2002; 2006, 2007a; 2007b) und die Sonderausgabe des ifo Schnelldienstes 60(4), 2007.

KRITIK AM AKTUELLEN SYSTEM UND REFORMVORSCHLAG

Durch die Hartz-Gesetze wurden u.a. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich »Hartz IV«) zusammengelegt. Erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten ALG II (monatlicher Regelsatz seit 2019: 424 Euro für den Haushaltsvorstand der Bedarfsgemeinschaft), während nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige das sog. Sozialgeld in gleicher Höhe erhalten. Zusätzlich zum Regelbedarf werden die Beiträge zur Krankenkasse gezahlt, und es gibt noch Leistungen für Kosten der Unterkunft (KdU), einige unregelmäßige Leistungen (auf Antrag) sowie einige Vergünstigungen (z.B. Befreiung von GEZ-Gebühren oder ÖPNV-Tickets). Der durchschnittliche Leistungsumfang (Regelsatz + KdU) beträgt ca. 745 Euro im Monat für einen Single. Falls ein Hilfsbedürftiger ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert, kann die Regelleistung um 30%, im Extremfall sogar vollständig gekürzt werden. Die Transferentzugsrate für Hinzuverdienste bzw. zur Anrechnung der Einkünfte der Bedarfsgemeinschaft liegt zwischen 80 und 100%.

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, werden in der aktuellen Reformdebatte verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert:

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

Über jeden dieser Punkte kann und sollte man diskutieren. Erstens kann man selbstverständlich über die angemessene Höhe der Leistungen streiten. Kritiker bemängeln, Empfänger von Hartz-IV-Leistungen müssten in Armut leben. In dieser Debatte ist es wichtig, zwischen absoluten und relativen Armutskonzepten zu differenzieren. Mit den Hartz-IV-Leistungen liegt man deutlich über jeder üblichen absoluten Armutsgrenze (z.B. 1,90 US-Dollar pro Tag von UNO oder Weltbank). Anders sieht es bei relativen Armutsgrenzen aus. Die Hartz-IV-Leistungen sind für verschiedene Haushaltstypen unterschiedlich. Bei 40% des Medianeinkommens spricht man von rela-

tiver Armut, bei 60% von Armutsgefährdung. Singles liegen mit den Hartz-IV-Leistungen unter der Grenze von 60% des mittleren verfügbaren Einkommens (ca. 1 000 Euro). Bei anderen Haushaltstypen ist es ähnlich, manchmal kann man auch knapp über der jeweiligen relativen Armutsgefährdungsgrenze liegen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass dieses Grundsicherungsniveau bewusst niedrig gewählt ist. Denn es soll nur das *Existenzminimum* gesichert, nicht jedoch relative Armut verhindert werden. Vor allem soll das sog. »Lohnabstandsgebot« sicherstellen, dass sich Arbeit lohnt, Beschäftigte also besser und nicht schlechter gestellt werden als Nicht-Beschäftigte. Darüber hinaus zeigt sich im internationalen Vergleich (z.B. auf OECD-Ebene), dass das deutsche Niveau der Grundsicherung relativ hoch ist (vgl. Causa und Hermansen 2017).

Das Verfahren zur Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieser wissenschaftliche Ansatz hat den Vorteil, dass die Sätze nicht im laufenden politischen (Überbietungs-)Prozess festgelegt werden, sondern empirisch fundiert und transparent berechnet werden. Wir begrüßen dieses Vorgehen und raten dringend davon ab, daran etwas zu ändern. Das bedeutet allerdings nicht, dass das jeweilige Berechnungsverfahren über jede Kritik erhaben ist. Mögliche methodische Fehler müssten korrigiert werden.[6]

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

Der dritte Punkt, die hohen Transferentzugsraten und die damit verbundenen Fehlanreize, stehen im Mittelpunkt unseres Reformvorschlags und werden weiter unten ausführlich diskutiert.

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

Der fünfte Punkt betrifft die Frage, ob Leistungskürzungen bei tatsächlich oder vermeintlich fehlender Bemühung des Transferempfängers, eigenes Einkommen zu erzielen, gerechtfertigt sind. Aus der Sicht der Steuerzahler, die die Transferleistungen finanzieren, ist die Sanktionierung mangelnder Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei den Empfängern ein wichtiger Aspekt der Fairness des Gesamtsystems (»Solidarität ist keine Einbahnstraße«). Ob Sanktionen in den richtigen Fällen verhängt werden und ob sie Verhaltensänderungen bei den Sanktionierten verursachen, ist eine empirische Frage.[7] Wir bewerten das Sanktionssystem im Rahmen unseres Reformvorschlags nicht.[8]

Sechstens wird Hartz IV wegen der damit verbundenen Stigmatisierung der Empfänger kritisiert. In der Tat sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Dazu gehört, dass die Daten der Transferempfänger geschützt werden. Öffentlich zu erklären, der Empfang dieser Transferleistungen sei ein Makel, steigert die gesellschaftliche Stigmatisierung allerdings. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2017). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen (vgl. z.B. Blömer und Peichl 2018).[9]

Siebtens ist das deutsche Sozialsystem insgesamt zu kompliziert und teilweise inkonsistent. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Ein Grund für die Grenzsteuersatzverläufe bei Alleinerziehenden von teilweise über 100% (vgl. Bruckmeier et al. 2018b) ist auch, dass ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – aufgrund der jeweiligen Zuständigkeit von drei Ministerien – nicht aufeinander abgestimmt sind.[10] Hier sind weitere Reformen dringend notwendig. In unserem Vorschlag

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

[7] Beispielsweise dokumentieren van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) einen positiven Effekt der Sanktionen auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit, der aber auch mit niedrigeren Löhnen einhergehen kann.

[8] Es bleibt lediglich festzuhalten, dass die Härte der Sanktionen in Deutschland im OECD-Mittelfeld liegt (vgl. Immervoll und Knotz 2018).

[9] Gleichwohl kann eine entsprechende Komplexität des Systems und die daraus resultierende Nichtinanspruchnahme von Leistungen sogar politisch gewünscht bzw. »optimal« sein (vgl. Kleven und Kopczuk 2011).

[10] Durch das »Starke Familien Gesetz« soll der Kinderzuschlag von 170 auf 185 Euro/Monat je Kind zur Mitte des Jahres 2019 erhöht werden und ab 2020 die Einkommensminderung nur noch 45% statt 50% betragen. Die »Abbruchkante« an der Höchsteinkommensgrenze soll abgeschafft werden. Insgesamt verringern diese Regelungen jedoch nicht die hohen Grenzbelastungen im niedrigen Einkommensbereich, sondern weiten diesen eher noch auf den mittleren Einkommensbereich aus. Zudem wurde 2017 der Unterhaltsvorschuss deutlich verbessert. Jedoch ist auch diese Leistung nicht ausreichend auf den Kinderzuschlag und das Wohngeld abgestimmt. Denn durch die Anrechnung des Unterhaltsvorschusses auf die beiden anderen Leistungen kann sich die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte sogar verschlechtern (vgl. Stöwhase 2018). Darüber hinaus bleiben kleinere Sprungstellen sowie hohe Grenzbelastungen durch die Interaktion mit dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld bestehen, obwohl der Unterhaltsvorschuss für sich genommen anreiztechnisch relativ neutral ist.

adressieren wir dieses Problem nur insofern als wir Wohngeld und Kinderzuschläge mit den Hartz-IV-Leistungen zusammenfassen. Gleichwohl ist langfristig ein integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem wünschenswert, auch wenn wir einer solchen grundlegenden Reform im politischen Prozess kurzfristig kaum Chancen einräumen und uns deshalb in diesem Beitrag auf eine Reform der Grundsicherung beschränken.[11]

Unser Reformvorschlag enthält folgende Elemente: Erstens die Senkung der Grenzbelastung mit einer Differenzierung nach Haushaltstypen, zweitens die Zusammenfassung der Transferleistungen Arbeitslosengeld II inkl. Kosten der Unterkunft, Wohngeld sowie Kinderzuschlag sowie drittens die Erhöhung des Schonvermögens beim ALG II in Abhängigkeit der individuellen Erwerbshistorie. Die Ausgangshöhe, also das Einkommen bei Arbeitslosigkeit, entspricht im ifo-Vorschlag der bisherigen Höhe von ALG II inkl. KdU.

Der ifo-Vorschlag unterscheidet bezüglich der Grenzbelastung deutlich zwischen Haushalten mit und ohne Kindern. Eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status quo ist nur mit erheblichen Mehrkosten möglich (vgl. z.B. Blömer und Peichl 2018). Unser Vorschlag ist ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen als ungefähr aufkommensneutral ausgelegt.[12] Aus diesem Grund wird es Gewinner und Verlierer geben. Wir haben uns dafür entschieden, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell besser zu stellen als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Konkret fällt für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder der durch die derzeitigen Hinzuverdienstregelungen festgelegte Freibetrag in Höhe von 100 Euro pro Monat weg. Hier geht es nicht in erster Linie um Gegenfinanzierung, sondern darum, die Begünstigung von Kleinstjobs im Status quo zu überwinden. Haushalte mit Kindern erhalten weiterhin die Möglichkeit, die ersten 100 Euro anrechnungsfrei hinzuzuverdienen, da diese Haushalte über höhere Fixkosten der Arbeitsaufnahme verfügen.

In Anlehnung an verschiedene Vorschläge (untersucht z.B. in Peichl et al. 2011 sowie Blömer und Peichl 2019), keinen anrechnungsfreien Hinzuverdienst bei Kleinst- und Minijobs zuzulassen, sieht der ifo-Vorschlag für Haushalte ohne Kinder eine Grenzbelastung von 100% bis zu einer Grenze von 630 Euro/Monat vor.[13] Für Beschäftigungen über diese Grenze gilt in beiden Varianten ein anrechnungsfreier Hinzuverdienst von 40%, d.h. eine Grenzbelastung von 60%. Für Haushalte mit Kindern modelliert der ifo-Vorschlag ab 100 Euro eine Grenzbelastung von 80%, statt 100%, bis zu einer Grenze von individuell 630 Euro/Monat. Darüberhinausgehende Hinzuverdienste unterliegen ebenfalls einer Grenzbelastung von 60%.

Ein weiteres Element des ifo-Vorschlags betrifft die Anrechnung von Vermögen beim ALG II. Dabei werden die grundsätzlichen Regelungen des § 12 SGB II und des § 65 Abs. 5 beibehalten. Zusätzlich erhöht sich in unserem Reformvorschlag jedoch das Schonvermögen um 150 Euro je Erwerbsjahr (in abhängiger oder selbständiger Beschäftigung) für jede Person in der Bedarfsgemeinschaft.

ILLUSTRATION DER ANREIZWIRKUNGEN DES REFORMKONZEPTS

Wie bereits erläutert, verfolgt unser Reformkonzept primär das Ziel, die Leistungsanreize in den unteren Einkommensbereichen zu verbessern und Hindernisse für das Erzielen von Einkommen abzubauen. Dazu verändern wir die Grenzbelastung, die sich durch das Zusammenspiel von Transferleistungen und Transferentzugsraten ergibt.

Zur Illustration des Reformvorschlags werden hier die Brutto-Netto-Verläufe und die korrespondierenden Grenzbelastungen von zwei exemplarischen Musterhaushalten graphisch dargestellt: Wir betrachten erstens einen Single-Haushalt und zweitens einen Alleinerziehenden-Haushalt mit zwei Kindern. Die Reformszenarien werden dabei stets mit dem aktuellen Rechtsstand 2019 (»Status quo«; noch ohne die Änderungen des geplanten »Starke Familien Gesetz«) verglichen.

Der Kern unseres Reformkonzepts wird durch Abbildung 1 für das Beispiel eines Singe-Haushalts mit einem Bruttostundenlohn in Höhe des Mindestlohns von 9,19 Euro illustriert. Die in der Abbildung dargestellten Grenzbelastungskurven beschreiben, welcher Anteil zusätzlich erzielten Bruttoeinkommens den Beschäftigten in den unteren Einkommensbereichen durch einsetzende Abgaben und entfallende Transferleistungen entzogen wird. Wie Abbildung 1 zeigt, ergibt sich im bestehenden System bei einer Arbeitszeit zwischen rund 20 und 35 Stunden eine Grenzbelastung von mindestens 80, teilweise bis zu 100%. Die Arbeitszeit also beispielsweise von 20 auf 35 Stunden auszudehnen, lohnt sich für den Single praktisch nicht, obwohl dies für ein existenzsicherndes Einkommen notwendig wäre.

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

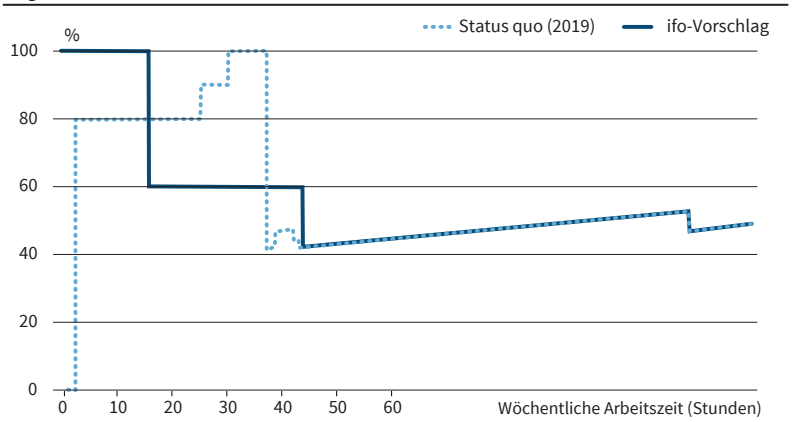
[12] Selbstverständlich sind auch Varianten denkbar, die zusätzliche Ausgaben verursachen. In der Diskussion darf man jedoch nicht vergessen, dass es sich bei Hartz IV um eine Transferleistung handelt. Diese muss durch umverteilende Steuern finanziert werden. Der Besteuerung sind in einer globalisierten Welt jedoch Grenzen gesetzt, da sie immer zu Effizienzverlusten durch Ausweichreaktionen der Besteuerten führt und auch die Erhebungs- und Befolgungskosten nicht zu vernachlässigen sind. Eine weitere Art der Finanzierung wäre eine Reduktion anderer Staatsausgaben zu Gunsten von Hartz IV – z.B. bei der Rente mit 63.

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

Abb. 1

Effektive marginale Grenzbelastung

Single-Haushalt



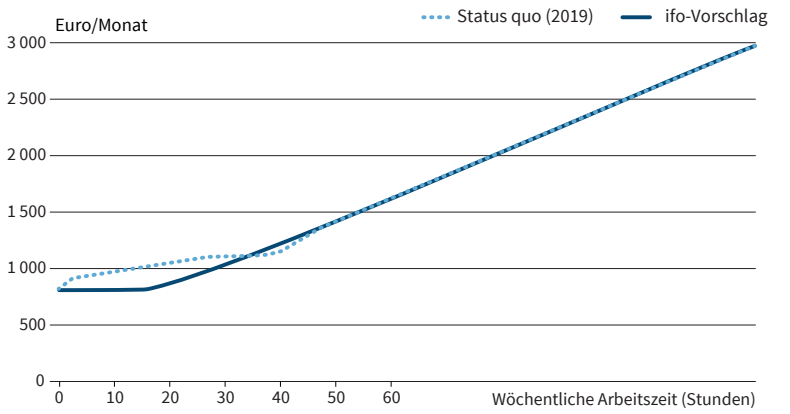
Hinweis: Die Graphik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Abb. 2

Verfügbares Haushaltseinkommen

Single-Haushalt



Hinweis: Die Graphik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Der ifo-Vorschlag bringt bei Single-Haushalten zwei Veränderungen. Erstens sehen wir bis zu einem Einkommen von 630 Euro eine Grenzbelastung von 100% vor. Der anrechnungsfreie Hinzuverdienst in Höhe von 100 Euro entfällt. Dafür sinkt die Grenzbelastung jenseits eines Einkommens von 630 Euro auf 60%. Das Ziel dieser Veränderungen besteht darin, für Single-Haushalte klare Anreize zu setzen, eine existenzsichernde Beschäftigung im Umfang von zumindest rund 30 Stunden anzustreben, statt sich auf Kleinst- und Minijobs zu beschränken. Damit wird auch der Gefahr begegnet, dass Kleinstbeschäftigungsverhältnisse – etwa in Höhe der anrechnungsfreien 100 Euro pro Monat – mit Schwarzarbeit kombiniert werden. Weitere positive Beschäftigungseffekte, die nicht in Abbildung 1 sichtbar sind, ergeben sich durch die Erhöhung des Schonvermögens in Abhängigkeit von den bisherigen Jahren der Erwerbstätigkeit.

Abbildung 2 illustriert die Auswirkungen der Reform auf das Nettoeinkommen des betrachteten Single-Haushalts mit einem Stundenlohn in Höhe von 9,19 Euro. Bei niedrigen Arbeitszeiten ist das Nettoeinkommen etwas geringer als im Status quo, weil der anrechnungsfreie Hinzuverdienst in Höhe von 100 Euro wegfällt. Bei längeren Arbeitszeiten wird der Haushalt etwas besser oder zumindest gleich gut gestellt wie im bestehenden System.

Der Nettoeinkommensverlauf für einen beispielhaften Alleinerziehenden-Haushalt mit zwei Kindern wird in Abbildung 4 gezeigt. Wie zu erkennen ist, ermöglicht es der ifo-Vorschlag, Haushalten mit Kindern auch bei Hinzuverdiensten im Kleinst- und Minijobbereich eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens zu erzielen. Die Besserstellung im Vergleich zu Singles ist dadurch gerechtfertigt, dass es für Haushalte mit Kindern wegen der Kinderbetreuung deutlich schwieriger ist, länger zu arbeiten, auch wenn längere Arbeitszeiten hier ebenfalls wünschenswert wären.

In der korrespondierenden Abbildung 3 zur Grenzbelastung ist zu erkennen, dass der Transferentzug bis zu einem Bruttoeinkommen von 630 Euro/Monat genau wie im Status quo verläuft. Ab diesem Einkommen stellt sich der Musterhaushalt durch die geringere Grenzbelastung von 60% besser als im Status quo.

AUSWIRKUNGEN AUF ÖFFENTLICHE HAUSHALTE, BESCHÄFTIGUNG UND EINKOMMENSVERTEILUNG: BERECHNUNGSMETHODE UND ERGEBNISSE

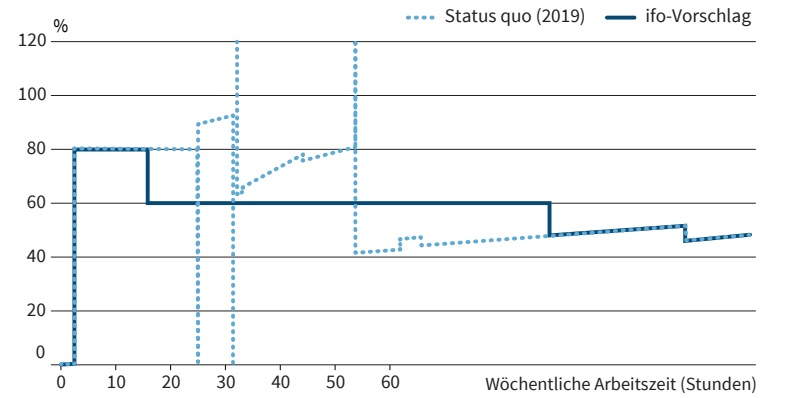
Wir analysieren die ökonomischen Auswirkungen unseres Reformvorschlags mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell. Das Modell erlaubt es abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Arbeitsanreize und die Beschäftigungsentwicklung, auf die Einkommensverteilung und verschiedene Haushaltstypen sowie auf die öffentlichen Haushalte – d.h. das Steueraufkommen, die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und die Zahlung staatlicher Transferleistungen – auswirken.

Für die Analyse von Budgetwirkungen gehen Mikrosimulationsmodelle über einfache saldenmechanische Abschätzungen deutlich hinaus, da sie Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt explizit

Abb. 3

Effektive marginale Grenzbelastung

Alleinerziehend, zwei Kinder



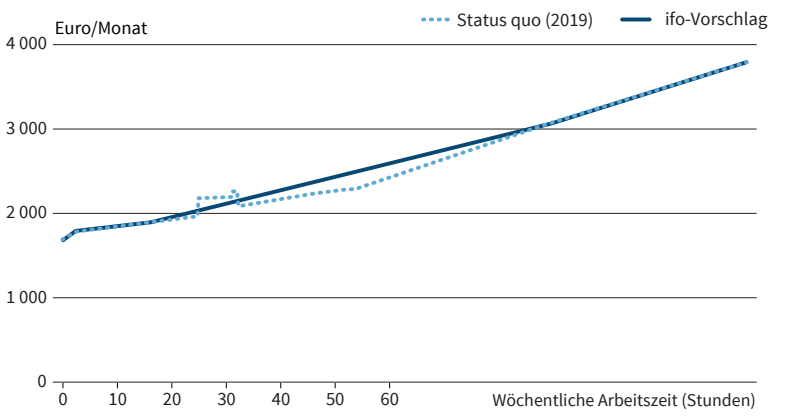
Hinweis: Die Graphik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei - 1 und 120% trunkiert.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell

© ifo Institut

Abb. 4

Verfügbares Haushaltseinkommen

Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Graphik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

modellieren und somit eine Ex-ante-Abschätzung der Wirkungen bieten: Erstens, Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte (in der folgenden Ergebnisdarstellung als »ohne Anpassung« bezeichnet) und zweitens, längerfristige Wirkungen mit Verhaltenseffekt auf das Arbeitsangebot (»mit Anpassung«).

Als Datengrundlage für die Simulation dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 20 000 Personen in rund 11 000 Haushalten. Wir nutzen die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung und schreiben alle Einkommensangaben mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fort. Um mögliche Verhaltensreaktionen und Beschäftigungsanpassungen aufgrund der Reformen zwischen dem Jahr der Beschäftigungsinformationen (2016) und dem Status quo (2019) zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren.

In einem ersten Schritt bilden wir das Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand Anfang 2019 nach. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe gemäß dem jeweiligen Haushaltskontext berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet.

Genauso werden für den ifo-Vorschlag die individuellen Steuer- und Transferzahlungen und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Haushaltstyp analysiert werden. Um die Reformeffekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an van Soest (1995).

Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Bei den Berechnungen wird zudem sowohl im Status quo als auch in der Reformvariante eine endogene Inanspruchnahme der Transferleistungen simuliert.[14] Damit werden implizit Gründe wie Stigmaeffekte durch den Transferbezug oder die Komplexität der Beantragung, aber auch in den SOEP-Daten nicht beobachtbare formale Gründe, die zu einer Nichtinanspruchnahme führen, berücksichtigt. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der

[14] Die fiskalischen Kosten eine Ausweitung der Transferleistung und einer potenziellen Empfängerbasis wären bei einer 100%-Inanspruchnahme des ALG II höher. Empirisch werden teilweise hohe Quoten der Nichtinanspruchnahme bezogen auf die Anzahl der Haushalte ausgewiesen. Die Studien weisen allerdings auch darauf hin, dass der überwiegende Teil der Nichtinanspruchnahme-Haushalte durch kleine Ansprüche entstehen (vgl. Bruckmeier et al. 2013). Siehe auch Blömer und Peichl (2018) für Simulationsrechnungen mit 100% Inanspruchnahme und eine Quantifizierung der zusätzlichen Kosten.

Tab. 1

Beschäftigungswirkungen – ifo-Vorschlag

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	216	0,72	82	0,26
Männer	112	0,68	76	0,49
Frauen	103	0,77	6	0,04

Anmerkung: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

ERGEBNISSE

Tabelle 1 zeigt die Beschäftigungswirkungen des ifo-Vorschlags im Vergleich zum Status quo. Die Beschäftigungswirkungen werden dabei in Vollzeitäquivalenten und als Arbeitsmarktpartizipation ausgewiesen. Vollzeitäquivalente bemisst den gesamten Beschäftigungseffekt einschließlich verlängerter Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen, die vorher nicht gearbeitet haben, zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Der ifo-Vorschlag wirkt so, dass die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden deutlich ausgeweitet werden. Die Arbeitsmarktpartizipation ändert sich ebenfalls, erhöht sich aber vergleichsweise weniger stark. Dies liegt daran, dass Kleinstjobs und Minijobs im ifo-Vorschlag weniger attraktiv geworden sind und Personen, die diese Jobs vorher ausgeübt haben, sich entweder für eine Ausweitung der Arbeitszeit oder aber für eine Aufgabe des Jobs entscheiden.

Im ifo-Vorschlag ist der Anstieg der Arbeitszeiten, gemessen in Vollzeitäquivalenten, bei Frauen stärker, während bei Männern der Effekt auf die Arbeitsmarktpartizipation größer ausfällt.

Betrachtet man die Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens über alle Haushaltstypen hinweg, hat der ifo-Vorschlag zunächst kurzfristig (ohne Anpassung der Beschäftigung) leicht negative Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers (vgl. Tab. 2). Im Durchschnitt verringert sich das verfügbare Haushaltseinkommen jedoch nur um 30 Euro pro Jahr. Die Direktwirkungen wären bei Singles etwas stärker als bei Alleinerziehenden. Paare ohne Kinder verzeichnen einen knappen Einkommensrückgang, während Paare mit Kindern etwas bessergestellt werden. Nach Anzahl der Kinder wirkt der ifo-Vorschlag so, dass gerade Haushalte ohne Kinder sich knapp schlechterstellen, sofern sie ihr Arbeitsangebot nicht anpassen. Bei Haushalten mit einem oder zwei Kindern würde sich auch ohne Anpassung des Arbeitsangebotes keine Änderung im verfügbaren Haushaltseinkommen ergeben, während Haushalte mit drei und mehr Kindern bereits bessergestellt werden.

Insgesamt zeigt sich, dass auch ohne Verhaltensanpassungen zu berücksichtigen, der Wegfall des Kinderzuschlages durch die geringeren Anrechnungsraten und der damit geringere Transferentzug bereits kompensiert werden kann.

Bezieht man mittelfristige Anpassungen des Arbeitsangebots mit ein, ergibt sich allerdings ein

Tab. 2

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – ifo-Vorschlag

	Ausgangswert	Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 812	– 29	– 0,09	77	0,23
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 044	– 51	– 0,23	20	0,09
Alleinerziehend	24 918	– 47	– 0,19	234	0,94
Paar ohne Kinder	44 411	– 20	– 0,04	30	0,07
Paar mit Kindern	49 147	18	0,04	283	0,57
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 149	– 38	– 0,12	24	0,08
Ein Kind	42 265	– 2	– 0,01	241	0,57
Zwei Kinder	46 231	– 2	– 0,01	301	0,65
Drei Kinder	42 819	51	0,12	303	0,71
Vier und mehr Kinder	38 987	50	0,13	353	0,91
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 674	– 57	– 0,65	– 22	– 0,26
2. Dezil	15 609	– 85	– 0,55	100	0,64
3. Dezil	18 733	– 68	– 0,36	189	1,01
4. Dezil	22 569	– 43	– 0,19	152	0,67
5. Dezil	25 077	– 9	– 0,04	138	0,55
6. Dezil	29 649	– 17	– 0,06	73	0,25
7. Dezil	35 281	– 9	– 0,03	52	0,15
8. Dezil	41 152	– 6	– 0,01	48	0,12
9. Dezil	52 988	– 2	0,00	27	0,05
10. Dezil	89 896	– 1	0,00	6	0,01

Anmerkung: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 3

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens

	Ausgangswert Status quo	Veränderung ohne Anpassung	
	Euro	Euro	%
Gesamt	33 812	– 16	– 0,05
Nach Haushaltstyp			
Alleinstehend	22 044	– 37	– 0,17
Alleinerziehend	24 920	– 24	– 0,10
Paar ohne Kinder	44 411	– 14	– 0,03
Paar mit Kindern	49 148	43	0,09
Nach Anzahl der Kinder			
Ohne Kinder	31 149	– 28	– 0,09
Ein Kind	42 265	24	0,06
Zwei Kinder	46 232	22	0,05
Drei Kinder	42 820	61	0,14
Vier und mehr Kinder	38 987	65	0,17
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo			
1. Dezil	8 674	14	0,16
2. Dezil	15 608	– 67	– 0,43
3. Dezil	18 733	– 56	– 0,30
4. Dezil	22 568	– 29	– 0,13
5. Dezil	25 077	– 2	– 0,01
6. Dezil	29 649	– 12	– 0,04
7. Dezil	35 281	– 7	– 0,02
8. Dezil	41 152	– 4	– 0,01
9. Dezil	52 989	– 2	0,00
10. Dezil	89 897	0	0,00

Anmerkung: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

anderes, heterogeneres Bild der Reform. Im Durchschnitt profitieren gerade Alleinerziehende und Paare mit Kindern spürbar von der Reform, während Alleinstehende und Paare ohne Kinder nur ein leichtes Plus verzeichnen. Insgesamt wirken die Steigerungen der verfügbaren Einkommen nicht sonderlich hoch. Bei der Interpretation der Zahlen ist aber zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Haushalte in den jeweiligen Einkommensdezilen überhaupt Arbeitslosengeld II erhält und von diesen Haushalten wiederum nur ein Teil sein Arbeitsangebot tatsächlich anpasst. Dort, wo Haushalte ihr Arbeitsangebot angleichen, sind die Einkommenswirkungen erheblich größer: Für alle betroffenen Haushalte beträgt der durchschnittliche Pro-Kopf-Effekt 175 Euro. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass es statisch im Vergleich zum Status quo sowohl Gewinner- als auch Verliererhaushalte gibt. Außerdem erhöhen manche Haushalte ihr Arbeitsangebot, während andere weniger arbeiten. Letzteres kann zu Einkommensrückgängen führen. Bei den Haushalten, die bessergestellt werden und ihre Beschäftigung ausweiten, beträgt der durchschnittliche Einkommenszuwachs 1 031 Euro. Dies entspräche einer Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes um rund 20% – allerdings erhöhen die Haushalte hier ihr Nettoeinkommen aus eigener Kraft und sind deshalb weniger auf staatliche Unterstützung angewiesen.

In Tabelle 3 geben wir die Direktwirkungen – ohne Anpassung – auf die durchschnittlich verfügbaren Haushaltseinkommen an, würde der ifo-Vorschlag zudem um die vorgeschlagene Anhebung des Schonvermögens erweitert.

In Tabelle 4 zeigen wir die Auswirkungen des ifo-Vorschlags auf drei zentrale Ungleichheitsmaße: den Gini-Koeffizienten, das P90/P10-Maß und die Armutsrisikoquote.

Sowohl vor als auch nach der Anpassung hat der ifo-Vorschlag nur begrenzte Auswirkungen auf aggregierte Maße der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen. Ohne Berücksichtigung der Anpassungseffekte steigt die Ungleichheit, am P90/P10-Verhältnis gemessen, sogar leicht an. Berücksichtigt man die Anpassungseffekte, sinken alle Ungleichheitsmaße leicht.

Wie Tabelle 5 zeigt, hat auch die Erhöhung des Schonvermögens keine merklichen Auswirkungen auf die Ungleichheit.

Die fiskalischen Wirkungen auf das Gesamtbudget sind in Tabelle 6 zu finden. Der ifo-Vorschlag wirkt gerade durch die Ausweitung des Arbeitsangebots positiv auf den Staatshaushalt.

Durch den Wegfall der Hinzuverdienstregelung des 100-Euro-Freibetrages im ALG II bei Haushalten ohne Kindern wird der Staatshaushalt zunächst entlastet. Zusätzliche Kosten entstehen hingegen durch die deutlich geringere Grenzbe-

Tab. 4

Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße – ifo-Vorschlag

Maß	ohne Anpassung	mit Anpassung
Gini-Koeffizient	0,001	– 0,001
P90/P10	0,036	0,000
Armutsrisikoquote	0,002	– 0,004

Anmerkung: Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 5

Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens

Maß	ohne Anpassung
Gini-Koeffizient	0,000
P90/P10	0,008
Armutsrisikoquote	0,001

Anmerkung: Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 6

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – ifo-Vorschlag

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Direkte Steuern	0,0	1,0
SV-Beiträge (AN und AG)	0,0	2,6
Transfers	1,2	0,9
Gesamt	1,2	4,4

Anmerkung: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens

Budgetgröße	ohne Anpassung
Direkte Steuern	0,0
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0
Transfers	0,7
Gesamt	0,7

Anmerkung: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

lastung von 60% im mittleren Bruttoeinkommensbereich, sie überdecken aber nicht die Einsparungen.

Im ifo-Vorschlag entfallen die Ausgaben für Wohngeld sowie für den Kinderzuschlag. An die Stelle dieser im Status quo vorgelagerten Leistungen tritt dann teilweise Arbeitslosengeld II inklusive der Kosten der Unterkunft. Die geringere Grenzbelastung belastet das Staatsbudget bei gegebener Beschäftigung.

Wenn man berücksichtigt, dass die Haushalte in den Reformszenarien ihr Arbeitsangebot ausweiten und gerade in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen mehr gearbeitet wird, dann ergibt sich eine Entlastung des öffentlichen Budgets. So steigen nach dem ifo-Vorschlag die Sozialversicherungsabgaben von Arbeitnehmern und Arbeitgebern um ca. 2,6 Mrd. Euro/Jahr. Da es sich hauptsächlich um eine Reform im Niedrigeinkommensbereich handelt, ist der Arbeitsangebotseffekt auf die direkten Steuern (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) vergleichsweise gering und liegt bei ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr.

Bei der zusätzlichen Erhöhung des Schonvermögens fällt das fiskalische Plus etwas geringer aus, da nun mehr Haushalte Anspruch auf ALG II haben (vgl. Tab. 7).

FAZIT

Die bestehenden Regelungen im Bereich der sozialen Grundsicherung haben den erheblichen Nachteil, dass sie aufgrund nicht aufeinander abgestimmter Transfers und Transferentzugsregeln teilweise zu impliziten Grenzsteuersätzen von deutlich über 100% führen. Das hat zur Folge, dass Transferempfänger erhebliche Anreize haben, sich auf Kleinstjobs zu beschränken. Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind einer Arbeitslosigkeit vorzuziehen, aber sie bieten in der Regel nur beschränkte Entwicklungsperspektiven und erlauben es kaum, die Abhängigkeit von staatlichen Transfers nachhaltig zu überwinden.

Der in diesem Beitrag vorgestellte ifo-Vorschlag zur Reform der sozialen Grundsicherung führt dazu, dass sich (mehr) Arbeit auch bei niedrigen Stundenlöhnen wieder lohnt. Durch die verbesserten Anreizstrukturen können Betroffene der Abhängigkeit von Transfers aus eigener Kraft leichter entkommen als im Status quo. Die Beschäftigung nimmt zu, ohne dass zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt entstehen. Die Vorgabe der Aufkommensneutralität bedeutet, dass vor Verhaltensanpassungen einige Haushalte gewinnen, während andere verlieren. Diese Verluste werden jedoch bei den meisten, wenn auch nicht bei allen Haushalten, durch ausgedehnte Beschäftigung überkompensiert. Wenn man Einkommensverluste ganz ausschließen will, müsste man etwas schlechtere fiskalische Wirkungen in Kauf nehmen. Trotz dieser Einschränkungen reduziert die von uns vorgeschlagene Reform nach üblichen Ungleichheitsmaßen die Einkommensungleichheit. Eine Reform, die sowohl die Beschäftigung und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Transfersystems steigert als auch die aggregierte Ungleichheit der verfügbaren Einkommen senkt, ist also möglich.

LITERATUR

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

Becker, I. und V. Tobsch (2010), *Regelbedarfsbemessung–methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland*, verfügbar unter: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Becker_11_2016_Gutachten_Regelbedarfsbemessung.pdf.

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

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

Blömer, M. und A. Peichl (2019) *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, verfügbar unter: https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2019/02/04/ifoforschungsbericht-final2019-02-05.pdf.

Breuer, Chr. (2019), »Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 82–83.

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

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

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

Bruckmeier, K., J. Pauser, U. Walwei und J. Wiemers (2013), *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Causa, O. und M. Hermansen (2017), »Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris.

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

Fuest, C. und A. Peichl (2008), »Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.« *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 59 (2), 94–113.

Hartung, B., Ph. Jung und M. Kuhn (2018), »What Hides behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics.« Discussion Paper, Forschungsinsitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

ifo Schnelldienst (2007), *Sonderausgabe Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, ifo Institut, München.

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

Kleven, H. J. und W. Kopczuk (2011). »Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits.« *American Economic Journal: Economic Policy* (American Economic Association) 3(2), 54–90.

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

Krebs, T. und M. Scheffel (2017), »Labor Market Institutions and the Cost of Recessions«, Working Paper, International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C.

Launov, A. und K. Wälde (2013), »Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits«, *International Economic Review* 54(10), 1159–1198.

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2012), »Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(3), 196–213.

Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*, verfügabr unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf?download=1

Nierhaus, W. (1987), *Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Band 2. Modellanalyse des gegenwärtigen Systems*, ifo Institut für Wirtschaftsforschung München.

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

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

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

Sell, St. (2016), »Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe.« *MAKRONOM* 9.

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

Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006 - das Kombilohn-Modell des ifo Instituts.«, *ifo Schnelldienst* 59 (2), 6–27.

Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007a), »Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe.« *ifo Schnelldienst* 60(4), 48–53.

Sinn, H.-W., W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007b), »Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick.«, *ifo Schnelldienst* 60(4), 3–20.

Stöwhase, S. (2018), »Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschusses«, *Soziale Sicherheit* 67, 201–206.

van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2007), »Under Heavy Pressure: Intense Monitoring and Accumulation of Sanctions for Young Welfare Recipients in Germany« Discussion Paper, Forschungsinsitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«, *The Journal of Human Resources* (JSTOR) 30(1), 63–88.

Wolfgang Nierhaus

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Methodik und Ergebnisse für das Jahr 2018

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Die beiden Schlüsselindikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. Der vorliegende Beitrag präsentiert Ergebnisse für das Jahr 2018 und diskutiert zudem den Einfluss unterschiedlicher Deflatoren auf die Ergebnisse.

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist Ausdruck der gesamten im Inland erwirtschafteten Leistung in einer bestimmten Periode. Es ergibt sich entstehungsseitig aus der Summe der preisbereinigten Wertschöpfung der Wirtschaftsbereiche und verwendungsseitig über die Summierung der preisbereinigten Endnachfrageaggregate (volumenorientierte Deflationierung). Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt wird als der zentrale Konjunktur- und Wachstumsindikator angesehen, nach seiner Entwicklung wird häufig der Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschaftspolitik bemessen.

Seit der großen Revision des System of National Accounts (SNA) von 1993 gibt es in den internationalen Systemen der VGR einen weiteren gesamtwirtschaftlichen Schlüsselindikator, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen (Realwert des Bruttoinlandsprodukts) (vgl. Lützel 1987; Nierhaus 2000; Kohli 2004). Das im Inland entstandenen Realeinkommen wird zum einen durch das im Inland erzeugte Produktionsvolumen bestimmt, zum anderen durch das reale Verhältnis, mit dem Exportgüter gegen importierte Güter getauscht werden (Terms of Trade). Verbessern sich die Terms of Trade (d.h. die Relation θ von Ausfuhrpreisen p_X zu Einfuhrpreisen p_M), muss weniger als bisher exportiert werden, um die gleiche Gütermenge zu importieren, so dass bei gegebenem Produktionsvolumen mehr heimische Güter konsumiert oder investiert werden können. Das Realeinkommen der inländischen Sektoren steigt bei Terms-of-Trade-Gewinnen über c.p. höhere Unternehmensgewinne und/oder über niedrigere Inlandspreise.

Kaufkraftveränderungen durch Terms-of-Trade-Veränderungen sind im preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt nicht enthalten, weil Realeinkommensgewinne bzw. -verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel nicht zu der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung, abgebildet durch die gesamtwirtschaftliche Produktion, gezählt werden. Bei der Berechnung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts von der Verwendungsseite her werden sie durch die Methode der doppelten Deflationierung ausgeschaltet, die Terms of Trade der Basisperiode sind rechnerisch konstant gehalten.[1]

Soll die Änderung der Austauschrelationen mit dem Ausland berücksichtigt werden, muss die nominale Aus- und Einfuhr mit einem einheitlichen Preisindex p deflationiert, d.h. inflationsbereinigt, werden. Die Differenz zwischen dem mit p inflationsbereinigten Außenbeitrag und dem herkömmlich preisbereinigten Außenbeitrag wird im SNA als Terms-of-Trade-Effekt (T) bezeichnet (vgl. Mayer 2001, S. 1033 f.). Bezeichnet man mit X_r die Exporte in Vorjahrespreisen, mit M_r die Importe in Vorjahrespreisen, mit p_X den Exportdeflator und mit p_M den Importdeflator, so gilt:

$$T = X_r(p_X / p - 1) + M_r(1 - p_M / p)$$

Der Realwert des Bruttoinlandsprodukts (*RBIP*) folgt durch Hinzurechnung des Terms-of-Trade-Effekts T zum Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen (BIP_r):

$$RBIP = BIP_r + T$$

Alle realen Größen sind in *Vorjahrespreisen* (unverkettete Volumenwerte) bzw. zum Preisniveau des Vorjahres ausgedrückt. Der Terms-of-Trade-Effekt kann positiv (Trading Gain) oder negativ (Trading Loss) sein. Im Falle eines Trading Gain ($T > 0$) ist der Realwert des BIP größer als das preisbereinigte BIP, im Falle eines Trading Loss ($T < 0$) kleiner. Bei ausgeglichenem nominalen Außenbeitrag ($X_r p_X - M_r p_M = 0$) ent-

[1] Äquivalent gilt: $T = (X - M)/_p - (X/p_X - M/p_M)$ *mit* $X = p_X X_r$ *und* $M = p_M M_r$ (vgl. United Nations 2009, S. 316; Europäische Kommission 2014, S. 351).

spricht der Realwert des BIP, unabhängig von der konkreten Spezifizierung des Deflators p, der preisbereinigten inländischen Verwendung, d.h. der Summe aus preisbereinigten Konsumausgaben und preisbereinigten Bruttoinvestitionen. Sofern sich die Terms of Trade θ gegenüber dem Vorjahr verbessert haben ($\theta - 1 > 0$), existiert ein Trading Gain in Höhe von $M_r - X_r$, und die preisbereinigte inländische Verwendung ist größer als das preisbereinigte BIP. Sofern sich die Terms of Trade im Vorjahresvergleich verschlechtert haben ($\theta - 1 < 0$), entsteht ein Trading Loss, und die preisbereinigte inländische Verwendung ist kleiner als das preisbereinigte BIP.

Abgesehen von diesem Spezialfall, ist für das Entstehen eines Trading Gain hinreichend, dass der Relativpreis der Exporte gegenüber dem Vorjahr gestiegen ($p_X/p > 1$) und der Relativpreis der Importe gesunken ist ($p_M/p < 1$). Hiermit ist stets eine Verbesserung der Terms of Trade θ ($= p_X/p_M$) verbunden, denn aus $p_X/p > 1$ und $p_M/p < 1$ folgt $p_X > p > p_M$ und damit $\theta = p_X/p_M > 1$. Umgekehrtes gilt für das Entstehen eines Trading Loss. Hinreichend hierfür ist, dass der Relativpreis der Exporte gegenüber dem Vorjahr gesunken ($p_X/p < 1$) und der Relativpreis der Importe zugleich gestiegen ist ($p_M/p > 1$). Hiermit verbunden ist stets eine Verschlechterung der Terms of Trade, denn aus $p_X/p < 1$ und $p_M/p > 1$ folgt $p_M > p > p_X$ und damit $\theta = p_X/p_M < 1$.

Trennschärfere Ergebnisse erhält man naturgemäß für spezifische Preisindizes. Das Statistische Bundesamt verwendet zur Deflationierung des nominalen Außenbeitrags den Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV}. Dieser Preisindex wird auch vom Bureau of Economic Analysis (BEA), das in den USA mit der Erstellung der VGR betraut ist, zur Berechnung des Command-Basis GDP verwendet. Der Preisindex der inländischen Verwendung repräsentiert die Preisentwicklung aller Konsum- und Investitionsgüter, die von privaten Haushalten, Unternehmen und vom Staat gekauft werden. Die Verwendung von p_{LIV} hat den rechentechnischen und interpretatorischen Vorteil, dass sich der Realwert des BIP ohne gesonderte Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts aus der Deflationierung des nominalen BIP mit p_{LIV} ergibt, d.h., es gilt: $RBIP = BIP / p_{LIV}$.[2]

ERGEBNISSE FÜR 2018

Im vergangenen Jahr musste die deutsche Wirtschaft zum zweiten Mal in Folge einen Terms-of-Trade-Verlust verbuchen. So ist im Jahresdurchschnitt 2018, ersten amtlichen Ergebnissen der VGR zufolge, das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt um 1,5% gestiegen, der Realwert des Bruttoinlandsprodukts – gemessen am Preisindex der letzten inländischen Verwendung p_{LIV} – hingegen nur um 1,1%. Trotz der Verteuerung von importierten Vorleistungen und Energieträgern sanken die Einfuhrpreise in Relation zu den Preisen der inländischen Verwendung im vergangenen Jahr um 0,4%, die relativen Ausfuhrpreise sogar um 1,1%. Mithin verschlechterten sich die Terms of Trade um 0,7%. Aus dem Terms-of-Trade-Verlust resultiert für die deutsche Wirtschaft ein Minus beim Realwert des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 12,1 Mrd. Euro (vgl. Tab. 1).

Im Vorjahresvergleich kann der Beitrag der Terms-of-Trade zur Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens durch den Faktor $RBIP/BIP_r - 1$ ausgedrückt werden. Äquivalent kann dafür T/BIPr geschrieben werden (relativer Terms-of-Trade-Effekt). Demnach wurde im vergangenen Jahr der Anstieg der Realeinkommen durch einen negativen relativen Terms-of-Trade-Effekt in Höhe von 0,4 Prozentpunkten gedämpft. Das preisbereinigte BIP stieg im Vorjahresvergleich um 1,5%, der Realwert des BIP jedoch nur um 1,1% (vgl. Abb. 1). Da sich die Einwohnerzahl Deutschlands trotz des Geburtendefizits aufgrund von Wanderungsgewinnen weiter erhöht hat, hat der Realwert des BIP im vergangenen Jahr, je Einwohner gerechnet, sogar nur um 0,8% zugenommen, das ist die geringste Zuwachsrate seit dem Jahr 2013 (vgl. Tab. 1). Auf der Verteilungsseite des BIP wirkte sich die Terms-of-Trade-Verschlechterung im Jahr 2018 negativ auf die sektoralen inländischen Realeinkommen aus: Zum einen drückte sie auf die Gewinnmargen der heimischen Unternehmen, die ohnehin schon durch den kräftigen Anstieg der Lohnstückkosten geschmälert waren. Zum anderen wurde der Terms-of-Trade-Verlust von den Unternehmen über höhere Preise an die heimischen Investoren und Verbraucher weitergegeben: Der Deflator der inländischen Verwendung stieg im Jahr 2018 mit 2,2% sehr kräftig; ein höherer Anstieg wurde zuletzt für das Jahr 1993 mit 3,7% verzeichnet.

Der gesamte Terms-of-Trade-Effekt kann statistisch in weitere außenhandelsrelevante Komponenten zerlegt werden. In den meisten Jahren resultiert der quantitativ dominierende Teil des Terms-of-Trade-Effekts aus Preisverschiebungen im Warenhandel, in denen sich insbesondere die volatilen Notierungen für Öl und sonstige Rohstoffe niederschlagen, oftmals verstärkt durch Wechselkurseffekte. Die aus dem Dienstleistungsverkehr herrührenden Terms-of-Trade-Effekte sind dagegen bis auf wenige Jahre für den Gesamteffekt von nachrangiger Bedeutung (vgl. Tab. 2).

Zum gesamten Realeinkommensminus in Höhe von 12,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 steuerte der Export-

[2] Das nominale BIP ergibt sich als Summe von Konsumausgaben C, Bruttoinvestitionen IB und Exporten X abzüglich der Importe M: $BIP = C + IB + X - M$. Das BIP in Vorjahrespreisen errechnet sich aus: $C/p_C + IB/p_{IB} + X/p_X - M/p_M$; wobei p_C: Preisindex der Konsumausgaben, p_{IB}: Preisindex der Bruttoinvestitionen, p_X: Preisindex der Exporte, p_M: Preisindex der Importe. Wird für die Deflationierung des BIP der Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung $p_{LIV} = (C + IB)/(C/p_C + IB/p_{IB})$ verwendet, so ist der Realwert des BIP gleich dem Ausdruck: $C/p_C + IB/p_{IB} + (X - M)/p_{LIV}$. Damit unterscheiden sich der Realwert des BIP und das BIP in Vorjahrespreisen um den Faktor $(X - M)/p_{LIV} - (X/p_X - M/p_M)$, was dem Terms-of-Trade-Effekt auf Basis des Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV} entspricht.

Tab. 1

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms-of-Trade-Effekt im Zeitraum 1992 bis 2018

	Realwert des BIP[1)] zum Preisniveau des Vorjahres	Terms-of-Trade-Effekt[a] zum Preisniveau des Vorjahres	BIP in Vorjahrespreisen (unverkettete Volumenwerte)	Realwert des BIP[a] Index (2010 = 100) je Einwohner	Realwert des BIP[a] Index (2010 = 100)	Terms-of-Trade-Effekt[a,b]	Preisbereinigtes BIP Kettenindex (2010 = 100)	Preisbereinigtes BIP Kettenindex (2010 = 100) je Einwohner
	(1) = (2) + (3)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5) - (7) = (4) - (8)	(7)	(8)
	in Mrd. Euro			Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr				
1992	1 623,225	13,043	1 610,182	2,1	2,7	0,8	1,9	1,3
1993	1 686,068	7,058	1 679,010	– 1,1	– 0,5	0,4	- 1,0	– 1,5
1994	1 795,272	3,636	1 791,636	2,4	2,7	0,2	2,5	2,2
1995	1 868,815	6,823	1 861,992	1,9	2,1	0,4	1,7	1,5
1996	1 913,154	– 1,365	1 914,519	0,6	0,8	– 0,1	0,8	0,6
1997	1 953,707	– 8,076	1 961,783	1,4	1,4	– 0,4	1,8	1,8
1998	2 015,667	9,579	2 006,088	2,6	2,5	0,5	2,0	2,1
1999	2 062,592	4,282	2 058,310	2,2	2,2	0,2	2,0	2,0
2000	2 098,894	– 27,166	2 126,060	1,6	1,6	– 1,3	3,0	2,9
2001	2 153,079	0,593	2 152,486	1,7	1,7	0,0	1,7	1,6
2002	2 191,101	11,233	2 179,868	0,4	0,5	0,5	0,0	– 0,1
2003	2 199,223	5,818	2 193,405	– 0,4	– 0,5	0,3	– 0,7	– 0,7
2004	2 246,160	0,008	2 246,152	1,3	1,2	0,0	1,2	1,3
2005	2 273,431	– 13,169	2 286,600	0,3	0,1	– 0,6	0,7	0,9
2006	2 372,263	– 13,678	2 385,941	3,3	3,1	– 0,6	3,7	3,9
2007	2 470,769	– 0,652	2 471,421	3,5	3,2	0,0	3,3	3,5
2008	2 523,627	– 16,825	2 540,452	0,7	0,4	– 0,7	1,1	1,4
2009	2 452,389	34,707	2 417,682	– 3,9	– 4,3	1,4	– 5,6	– 5,3
2010	2 540,057	– 20,685	2 560,742	3,5	3,2	– 0,8	4,1	4,3
2011	2 646,489	– 27,911	2 674,400	2,6	2,6	– 1,1	3,7	3,7
2012	2 714,862	– 1,732	2 716,594	0,2	0,4	– 0,1	0,5	0,3
2013	2 780,324	8,753	2 771,571	0,5	0,8	0,3	0,5	0,2
2014	2 900,509	12,481	2 888,028	2,2	2,6	0,4	2,2	1,8
2015	3 021,165	31,604	2 989,561	1,9	2,8	1,1	1,7	0,9
2016	3 133,848	16,560	3 117,288	2,0	2,8	0,5	2,2	1,4
2017	3 214,238	– 13,476	3 227,714	1,3	1,7	– 0,4	2,2	1,8
2018	3 313,645	– 12,129	3 325,774	0,8	1,1	– 0,4	1,5	1,2

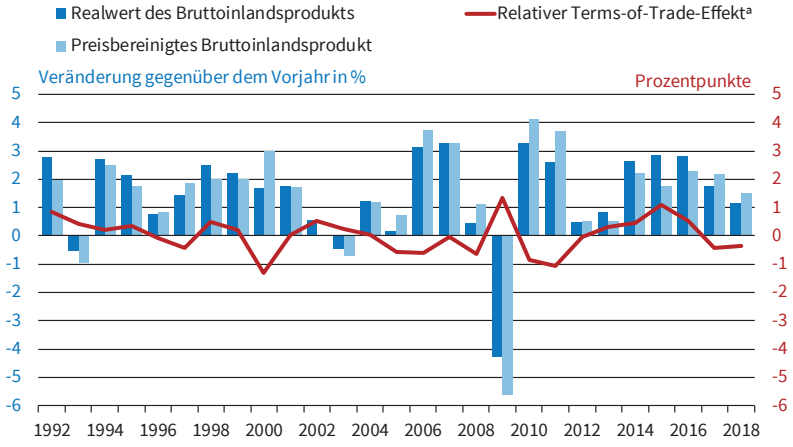
[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung.-[b] Differenz der Veränderungsraten von Realwert des BIP und realem BIP; in Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

kanal 17,8 Mrd. Euro bei, aus dem Importkanal resultiert hingegen ein Plus in Höhe von 5,7 Mrd. Euro. (vgl. Tab. 2). Im Warenhandel sind im vergangenen Jahr die relativen Exportpreise erneut gesunken, und zwar um 1,3%. Wie schon im Vorjahr haben die deutschen Exportunternehmen 2018 nur wenige Spielräume gehabt, auf hartumkämpften Auslandsmärkten Preiserhöhungen durchzusetzen. Für sich genommen folgt hieraus ein Minus in Höhe von 17,5 Mrd. Euro. Gegenzurechnen ist das Plus in Höhe von 2,8 Mrd. Euro, das sich im gleichen Zeitraum über den Importkanal aufgrund des Rückgangs der relativen Einfuhrpreise für Waren (0,3%) ergeben hat. Im Handel mit Dienstleistungen ergab sich ein Terms-of-Trade-Gewinn in Höhe von 2,6 Mrd. Euro. Aus dem Exportkanal resultiert ein

Abb. 1

Realwert des Bruttoinlandsprodukts, reales Bruttoinlandsprodukt und relativer Terms-of-Trade-Effekt im Zeitraum 1992 bis 2018



[a]Differenz zwischen der Veränderungsrate des Realwerts des BIP und des preisbereinigten BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 2

Terms-of-Trade-Effekt nach Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 1992 bis 2018

	Terms-of-Trade-Effekt[a] zum Preisniveau des Vorjahres								
	Waren und Dienstleistungen			Waren			Dienstleistungen		
	ToT-Effekt[b] insgesamt	Export-preiseffekt[c]	Import-preiseffekt[d]	ToT-Effekt insgesamt	Export-preis-effekt	Import-preis-effekt	ToT-Effekt insgesamt	Export-preis-effekt	Import-preis-effekt
	(1) = (2) + (3)	(2) = (5) + (8)	(3) = (6) + (9)	(4) = (5) + (6)	(5)	(6)	(7) = (8) + (9)	(8)	(9)
	in Mrd. Euro								
1992	13,043	– 12,174	25,217	11,797	– 11,674	23,470	1,246	– 0,501	1,747
1993	7,058	– 11,837	18,895	4,299	– 11,422	15,721	2,759	– 0,415	3,174
1994	3,636	– 4,383	8,019	1,520	– 4,332	5,852	2,116	– 0,051	2,167
1995	6,823	– 1,006	7,829	3,722	– 0,889	4,612	3,101	– 0,117	3,218
1996	– 1,365	– 4,175	2,810	– 1,131	– 4,628	3,497	– 0,234	0,453	– 0,687
1997	– 8,076	0,706	– 8,782	– 6,151	0,149	– 6,299	– 1,925	0,557	– 2,483
1998	9,579	– 4,711	14,290	11,200	– 4,313	15,513	– 1,621	– 0,398	– 1,223
1999	4,282	– 4,711	8,992	3,121	– 6,514	9,634	1,161	1,803	– 0,642
2000	– 27,166	11,521	– 38,688	– 24,725	11,800	– 36,525	– 2,441	– 0,278	– 2,163
2001	0,593	– 3,525	4,118	1,117	– 4,771	5,888	– 0,524	1,246	– 1,770
2002	11,233	– 10,514	21,747	10,355	– 10,982	21,337	0,878	0,468	0,410
2003	5,818	– 16,647	22,464	6,727	– 12,697	19,424	– 0,910	– 3,950	3,040
2004	0,008	– 10,166	10,174	– 4,617	– 8,822	4,205	4,625	– 1,344	5,969
2005	– 13,169	– 0,486	– 12,683	– 11,972	– 3,628	– 8,344	– 1,197	3,142	– 4,339
2006	– 13,678	2,156	– 15,834	– 12,116	3,093	– 15,209	– 1,562	– 0,936	– 0,626
2007	– 0,652	– 14,882	14,229	– 0,041	– 13,660	13,619	– 0,612	– 1,222	0,610
2008	– 16,825	– 5,133	– 11,692	– 14,529	– 4,698	– 9,831	– 2,296	– 0,435	– 1,861
2009	34,707	– 27,425	62,132	37,395	– 22,506	59,901	– 2,688	– 4,919	2,231
2010	– 20,685	8,012	– 28,698	– 19,514	7,410	– 26,924	– 1,172	0,602	– 1,774
2011	– 27,911	5,723	– 33,634	– 22,517	9,226	– 31,743	– 5,394	– 3,503	– 1,892
2012	– 1,732	2,669	– 4,402	– 3,428	– 0,522	– 2,906	1,696	3,191	– 1,495
2013	8,753	– 27,804	36,557	11,310	– 24,561	35,871	– 2,557	– 3,243	0,686
2014	12,481	– 19,823	32,304	11,051	– 20,523	31,574	1,430	0,700	0,730
2015	31,604	3,298	28,306	28,233	– 0,737	28,970	3,371	4,035	– 0,664
2016	16,560	– 23,573	40,133	16,529	– 21,507	38,036	0,031	– 2,066	2,098
2017	– 13,476	– 5,216	– 8,260	– 16,629	– 6,150	– 10,479	3,153	0,934	2,218
2018	– 12,129	– 17,788	5,659	– 14,763	– 17,513	2,750	2,634	– 0,276	2,910

[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. [b] Terms– of– Trade– Effekt: $T = X_t(p_{X_t}/p - 1)+M_t(1- p_{M_t}/p)$ mit X_t: Exporte in Vorjahrespreisen, M_t: Importe in Vorjahrespreisen, p_X: Exportpreisindex, p_M: Importpreisindex und p: genereller Deflator. [c] Exportpreiseffekt: $X_t(p_{X_t}/p - 1)$. [d] Importpreiseffekt: $M_t(1 - p_{M_t}/p)$

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

marginales Minus in Höhe von 0,3 Mrd. Euro, aus dem Importkanal ein Plus von 2,9 Mrd. Euro.

Ergänzend können Realwerte für weitere gesamtwirtschaftliche Einkommensgrößen der VGR berechnet werden. Leitgedanke im SNA ist, dass alle Wertgrößen gesondert zu bereinigen sind. Aggregate (wie die nominalen Abschreibungen), die in eine Mengen- und in eine Preiskomponente aufgespalten werden können, werden mit ihren jeweiligen Preisindizes preisbereinigt, d.h. in Vorjahrespreisen ausgewiesen. Einkommensgrößen ohne Mengen- und Preisgerüst (wie der Saldo der grenzüberschreitenden Primäreinkommen bzw. Transfers) werden dagegen mit einem einheitlich Deflator (hier: mit dem Preisindex der inländischen Verwendung) inflationsbereinigt. So ergibt sich der *Realwert des Bruttonationaleinkommens* aus dem Realwert des Bruttoinlandsprodukts zuzüglich des Realwerts des Saldos der Primäreinkommen aus der übrigen Welt (per saldo empfangene Arbeitnehmerentgelte, Vermögenseinkommen und Subventionen). Der *Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens* folgt aus dem Realwert des Bruttonationaleinkommens zuzüglich des Realwerts des Saldos der laufenden Übertragungen aus der übrigen Welt abzüglich der Abschreibungen in Vorjahrespreisen.

Im Jahr 2018 hat nach Angaben des Statistischen Bundesamts der Realwert des Bruttonationaleinkommens mit einer Rate von 1,1% in gleichem Tempo wie der Realwert des Bruttoinlandsprodukts expandiert. Etwas rascher als der Realwert des Bruttonationaleinkommens nahm mit 1,2% der Realwert des verfügbaren Einkommens der inländischen Sektoren (finanzielle sowie nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, private und öffentliche Haushalte) zu (vgl. Statistisches Bundesamt 2019a, Tab. 1.6). Zwar ist der Abschreibungsbedarf im vergangenen Jahr beschleunigt gestiegen, dafür war aber der in Deutschland durchgängig negative Saldo der laufenden Transfers gegenüber der übrigen Welt weniger stark im Minus als im Jahr 2017. Zum großen Minus im Jahr 2017 haben Strafzah-

lungen eines deutschen Automobilherstellers an die Vereinigten Staaten beigetragen (vgl. Braakmann und Hauf 2017, S. 106). Pro Einwohner ergeben sich für das Jahr 2018 noch geringere Zuwachsraten, da die Einwohnerzahl im vergangenen Jahr aufgrund von Wanderungsgewinnen gestiegen ist. So hat der Realwert des Bruttoinlandsprodukts, je Einwohner gerechnet, im Jahr 2018 um 0,8% zugenommen, der Pro-Kopf-Realwert des Bruttonationaleinkommens um 0,9% und der Pro-Kopf-Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens um 1,0%.

ZUR BEDEUTUNG UNTERSCHIEDLICHER DEFLATOREN

Nach dem SNA 2008 bzw. dem ESVG 2010 sollte die Wahl des generellen Deflators p den nationalen Statistikämtern überlassen bleiben, um länderspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Eine in der Literatur oft diskutierte Möglichkeit ist, handelsbasierte Deflatoren zu verwenden.[3] Nimmt man an, dass Ausfuhrüberschüsse zum Erwerb von Waren und Dienstleistungen aus der übrigen Welt verwendet werden, so ist der Preisindex der Importe p_M ein adäquater Deflator (vgl. Lützel 1987, S.121). Fokussiert man andererseits darauf, dass Einfuhrüberschüsse die Notwendigkeit erhöhen, zum Ausgleich der Handelsbilanz zukünftig mehr Exportgüter an die übrige Welt zu liefern, so kann auf den Preisindex der Exporte p_X abgestellt werden. Dem ESVG zufolge ist auch ein Mittelwert aus dem Export- und Importpreisindex eine »akzeptable Alternative«, sofern nicht klar ist, welcher Deflator verwendet werden soll (vgl. Europäische Kommission 2014). Als Mittelwertformel wird vom SNA das einfache arithmetische Mittel $\pi = ½\, p_M + ½\, p_X$ priorisiert, daneben findet sich in der Literatur aber auch das harmonische Mittel $\varphi = 2 / (1/p_M + 1/p_X)$. Folgt man schließlich dem Gedanken, dass Realwerte anhand der Preise für diejenigen Waren und Dienstleistungen ermittelt werden sollten, die mit dem nominalen gesamtwirtschaftlichen Einkommen erworben werden, so ist ein möglichst umfassender Deflator der Verwendungsseite des BIP heranzuziehen. Hier kommt der von der deutschen Bundesstatistik bzw. vom US-amerikanischen Statistikamt BEA favorisierte Preisindex für die (letzte) inländische Verwendung p_{LIV} zum Tragen.

Im Folgenden soll die Bedeutung unterschiedlicher genereller Deflatoren für die Realwertsberechnung untersucht werden (vgl. zum Folgenden Abberger und Nierhaus 2018; Nierhaus 2015). Dabei wird formelmäßig auf den relativen Terms-of-Trade-Effekt T/BIP_r abgestellt; der (absolute) Terms-of-Trade-Effekt T folgt aus der Multiplikation mit dem preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt BIP_r. Fokussiert man auf handelsbasierte Preisindizes, so ergibt sich bei Verwendung des Importdeflators p_M der relative Terms-of-Trade-Effekt aus:

$$X_r / BIP_r\,(\theta - 1)$$

und bei Verwendung des Exportdeflators p_X:

$$Mr / BIP_r\,(1 - 1/\theta),$$

Der Literatur folgend, können beide handelsbasierte Deflatoren auch alternierend eingesetzt werden – je nachdem, ob ein Exportüberschuss oder -defizit vorliegt (vgl. United Nations 2009, S. 316).

Verwendet man als Deflator das arithmetische Mittel aus dem Im- und Exportdeflator $\pi = ½\, p_M + ½\, p_X$, so folgt der relative Terms-of-Trade-Effekt aus:

$$(X_r/BIP_r + M_r/BIP_r)\,(\theta - 1)/(\theta + 1)$$

Die Summe aus realer Export- und Importquote ($X_r/BIP_r + M_r/BIP_r$; *Außenhandelsquote*) ist eine Kennzahl für die Offenheit einer Volkswirtschaft. Je größer der Offenheitsgrad ist, desto höher fällt bei diesem Deflator der relative Terms-of-Trade-Effekt aus. Für das harmonische Mittel $\varphi = 2 / (1/p_M + 1/p_X)$ ergibt sich:

$$0{,}5\,(X_r + M_r/\theta) / BIP_r\,(\theta - 1)$$

Bei allen vier handelsbasierten Deflatoren ist eine Verbesserung der Terms of Trade gegenüber dem Vorjahr ($\theta - 1 > 0$) hinreichend für das Entstehen eines Trading Gain.

Benützt man schließlich den Preisindex der inländischen Verwendung p_{LIV} als generellen Deflator, so errechnet sich der relative Terms-of-Trade-Effekt aus zwei disjunkten Veränderungsbeiträgen (vgl. Kohli 2006; Reinsdorf 2010; MacDonald 2010):

$$0{,}5(X_r/BIP_r + M_r/BIP_r)(p_M/p_{LIV})(\theta - 1)$$

$$+ (X_r/BIP_r - M_r/BIP_r)\,(\pi/p_{LIV} - 1)$$

Der erste Veränderungsbeitrag wird durch die Terms-of-Trade bestimmt. Gewichtet wird die Veränderung der Terms-of-Trade $\theta - 1$ gegenüber dem Vorjahr mit der hälftigen Offenheitsgrad der Volkswirtschaft, korrigiert um das Preisverhältnis p_M / p_{LIV}.

Der zweite Teileffekt hängt von der Preisrelation π / p_{LIV} ab, die als realer Wechselkurs interpretiert werden kann. Bei diesem Wechselkonzept ist der reale Wechselkurs als relativer Preis der international gehandelten Güter gegenüber den heimischen Gütern definiert. Damit unterscheidet sich der hier verwendete reale Wechselkurs von einem anderen realen Wechselkurskonzept, das ebenfalls häu-

[3] Eine umfassende Übersicht über gebräuchliche Deflatoren zur Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts in den VGR findet sich Silver und Mahdavy (1989).

fig in der Literatur verwendet wird. Bei letzterem Ansatz ist der reale Wechselkurs definiert als nominaler Wechselkurs korrigiert um das Verhältnis des ausländischen und inländischen Preisniveaus. Im vorliegenden Fall wird der Veränderungsbeitrag des realen Wechselkurses, definiert als relativer Preis der gehandelten und der heimischen Güter, gewichtet mit dem Anteil des preisbereinigten Außenbeitrags am Bruttoinlandsprodukt ($X_r/BIP_r - M_r/BIP_r$). Üblicherweise ist das Gewicht des realen Wechselkurses geringer als das Gewicht des Veränderungsbeitrags der Terms of Trade.[4]

Das Vorzeichen einer isolierten Änderung der Terms-of-Trade θ bezüglich des relativen Terms-of-Trade-Effekts ist stets gleichgerichtet: Aus einer Term-of-Trade-Verbesserung gegenüber dem Vorjahr folgt c.p. stets ein Trading Gain, aus einer Terms-of-Trade-Verschlechterung ein Trading Loss. Hingegen ist die Wirkung einer isolierten Veränderung des realen Wechselkurses π/p_{LIV} vom Vorzeichen her unbestimmt: »An increase in the price of traded goods vs. nontraded goods (a real depreciation of the domestic currency, for given terms of trade) increases export revenues and raises the import bill. Which effect will dominate depends on the sign of the trade balance. If the trade account is in a deficit position, the latter will exceed the former, and the country will experience a fall in its real income.« (Kohli 2006, S. 48)

Empirisch liegen die Ergebnisse für alle hier betrachteten Deflatoren im Untersuchungszeitraum 1992 bis 2018 vergleichsweise eng bei einander: Quantitativ nahezu identische Ergebnisse ergeben sich vor allem für die Jahre 1992 bis 2000, in denen der nominale Außenbeitrag mit rund 10 Mrd. Euro im Mittel nur wenig über der Nullmarke lag, was die Spielräume für rechnerisch unterschiedliche Terms-of-Trade-Effekte von vornherein begrenzt. Ab dem Jahr 2001 nahm dann aber der nominale Außenbeitrag in Deutschland deutlich zu, gleichwohl spielt es bis auf Jahre mit signifikanten Terms-of-Trade-Verschiebungen numerisch keine große Rolle, welcher Deflator zur Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts konkret verwendet wird (vgl. Tab. 3).

Ein derartiges Ausnahmejahr war bespielweise 2009. Aufgrund der Rezession sank im Gefolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise das preisbereinigte BIP in Deutschland um 5,6 %. Das Realeinkommen im Inland ging aber weit weniger stark zurück, als es durch die Entwicklung des preisberei-

[4] Für eine Aufstellung der Gewichte für verschiedene OECD-Länder vgl. MacDonald (2010, S. 505).

Tab. 3

Terms-of-Trade-Effekt für ausgewählte Deflatoren im Zeitraum 1992 bis 2018

	Terms-of-Trade-Effekt[a]					davon	
	berechnet mit dem Preisindex p_M	berechnet mit dem Preisindex p_X	berechnet mit dem Preisindex 0,5 ($p_X + p_M$)	berechnet mit dem Preisindex 2/(1/ p_X + p_M)	berechnet mit dem Preisindex p_{LIV}	Beitrag der Terms of Trade	Beitrag des realen. Wechselkurses
	Mrd. Euro						
1992	12,464	12,757	12,613	12,611	13,043	12,005	1,038
1993	7,118	7,095	7,106	7,106	7,058	6,802	0,256
1994	3,711	3,677	3,694	3,694	3,636	3,634	0,002
1995	6,993	6,845	6,918	6,919	6,823	6,844	– 0,021
1996	– 1,261	– 1,215	– 1,238	– 1,238	– 1,365	– 1,228	– 0,137
1997	– 8,505	-8,109	– 8,309	– 8,307	– 8,076	– 8,394	0,317
1998	10,332	9,815	10,071	10,073	9,579	9,889	– 0,310
1999	4,525	4,406	4,465	4,466	4,282	4,410	– 0,129
2000	– 27,507	– 27,267	– 27,390	– 27,387	– 27,166	– 28,517	1,351
2001	0,834	0,788	0,811	0,811	0,593	0,806	– 0,213
2002	14,607	12,645	13,617	13,626	11,233	13,286	– 2,053
2003	8,663	7,689	8,173	8,176	5,818	7,941	– 2,123
2004	1,695	1,454	1,574	1,574	0,008	1,552	– 1,544
2005	– 15,132	– 13,104	– 14,127	– 14,118	– 13,169	– 14,246	1,077
2006	– 16,016	– 13,955	– 14,994	– 14,985	– 13,678	– 15,153	1,475
2007	1,950	1,648	1,799	1,799	– 0,652	1,772	– 2,425
2008	– 18,689	– 16,120	– 17,415	– 17,404	– 16,825	– 17,484	0,658
2009	44,046	38,291	41,103	41,168	34,707	39,042	– 4,335
2010	– 24,711	– 21,671	– 23,209	– 23,191	– 20,685	– 23,661	2,976
2011	– 32,029	– 28,536	– 30,307	– 30,283	– 27,911	– 30,878	2,967
2012	- 2,404	– 2,086	– 2,245	– 2,245	– 1,732	– 2,252	0,520
2013	14,277	12,403	13,334	13,340	8,753	12,976	– 4,223
2014	18,258	15,488	16,864	16,873	12,481	16,504	– 4,023
2015	37,438	31,041	34,198	34,239	31,604	33,835	– 2,231
2016	24,818	20,583	22,683	22,700	16,560	22,131	– 5,570
2017	– 15,058	– 12,638	– 13,854	– 13,848	– 13,476	– 13,875	0,399
2018	– 11,158	– 9,524	– 10,344	– 10,341	– 12,129	– 10,264	– 1,866

[a] Terms-of-Trade-Effekt: $T = X_r(p_X/p\text{-}1)+M_r(1\text{-}p_M/p)$ mit X_r: Exporte in Vorjahrespreisen, M_r: Importe in Vorjahrespreisen, p_X: Exportpreisindex, p_M: Importpreisindex und p: genereller Deflator.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

nigten BIP zum Ausdruck kam. Denn aufgrund des starken Verfalls der Rohstoffpreise und des damit einhergehenden großen Anstiegs der Terms of Trade war es gleichzeitig für die deutsche Wirtschaft zu einem beträchtlichen Trading Gain gekommen. Das gesamtwirtschaftliche Realeinkommensplus im Jahr 2009 reicht, abhängig vom gewählten Deflator von 34,7 Mrd. (Preisindex der inländischen Verwendung) bis zu 44,0 Mrd. Euro (Preisindex der Importe). Der relative Terms-of-Trade-Effekt – gemessen als Differenz der Veränderungsrate des Realwerts des BIP und der Veränderungsrate des preisbereinigten BIP – liegt in einer Spanne von 1,4 und 1,7 Prozentpunkten (vgl. Tab. 4.). Der Rückgang des Realwerts des BIP bewegt sich in einer Spanne von 3,9 (Preisindex der inländischen Verwendung) bzw. 4,3% (Preisindex der Importe).

Abgesehen von diesem Ausnahmejahr und dem Jahr 2016, in dem sich der relative Terms-of-Trade-Effekt dem Betrag nach ebenfalls um 0,3 Prozentpunkte unterscheidet, bewegen sich die hier ausgewiesenen Ergebnisse in einer Spanne von höchstens 0,2 Prozentpunkten, was deutlich innerhalb der amtlichen Unsicherheitsmarge für die Veränderungsrate des preisbereinigten BIP liegt (derzeit 0,4 Prozentpunkte, gemessen an der mittleren absoluten Revision zwischen vorläufigem Wert und finaler Jahresüberarbeitung) (vgl. Statistisches Bundesamt 2019b, S. 42).

Bei der Messung von Terms-of-Trade-Effekten mittels des Deflators der inländischen Verwendung p_{LIV} kommt es nicht nur auf die Veränderung der Terms of Trade an, sondern zusätzlich auch auf die Entwicklung des realen Wechselkurses, definiert als relativer Preis der gehandelten und der heimischen Güter. Die Bewegung des realen Wechselkurses kann zuweilen die Terms-of-Trade-Entwicklung überkompensieren: So war im Jahr 2007 die Verbesserung der Terms of Trade nicht groß genug, um gesamtwirtschaftlich einen Trading Gain zu generieren: Maßgeblich hierfür war der zeitgleiche Rückgang des realen Wechselkurses, der den positiven Beitrag der Terms of Trade mehr als auszugleichen vermochte. Dieser Sachverhalt zeigt sich auch in den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten: So stieg im Jahr 2007 das preisbereinigte BIP um 3,3%, der Realwert des BIP trotz der Verbesserung der Terms of Trade um 0,2% jedoch nur um 3,2% (vgl. Tab. 1). Im Allgemeinen gilt aber, dass in Deutschland die Terms-of-Trade mit größeren Ausschlägen als die realen Wechselkurse zum gesamten Terms-of-Trade-Effekt beitragen. Neben der höheren Schwankungsbreite der Terms of Trade an sich kommt hinzu, dass ihr Gewicht (2018: 43,8%) – der hälftige Offenheitsgrad

Tab. 4

Relativer Terms-of-Trade-Effekt für ausgewählte Deflatoren im Zeitraum 1992 bis 2018

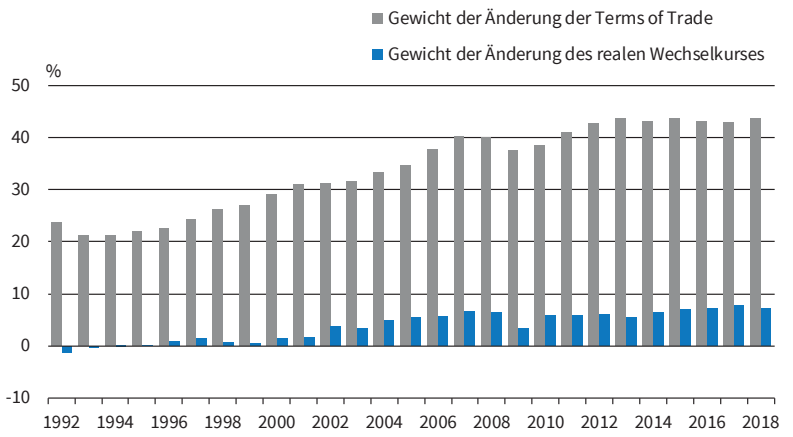
	Terms-of-Trade-Effekt					davon	
	berechnet mit dem Preisindex p_M	berechnet mit dem Preisindex p_X	berechnet mit dem Preisindex 0,5 ($p_X + p_M$)	berechnet mit dem Preisindex 2/(1/ $p_X + p_M$)	berechnet mit dem Preisindex p_{LIV}	Beitrag der Terms of Trade	Beitrag des realen Wechselkurses
	Veränderung in Prozentpunkten						
1992	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,1
1993	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
1994	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
1995	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
1996	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	0,0
1997	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	0,0
1998	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
1999	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
2000	– 1,3	– 1,3	– 1,3	– 1,3	– 1,3	– 1,3	0,1
2001	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2002	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	– 0,1
2003	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	– 0,1
2004	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	– 0,1
2005	– 0,7	– 0,6	– 0,6	– 0,6	– 0,6	– 0,6	0,0
2006	– 0,7	– 0,6	– 0,7	– 0,6	– 0,6	– 0,6	0,1
2007	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	– 0,1
2008	– 0,7	– 0,6	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,7	0,0
2009	1,7	1,5	1,6	1,7	1,4	1,6	– 0,2
2010	– 1,0	– 0,9	– 0,9	– 0,9	– 0,8	– 0,9	0,1
2011	– 1,2	– 1,1	– 1,2	– 1,1	– 1,1	– 1,2	0,1
2012	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	-0,1	0,0
2013	0,5	0,4	0,5	0,5	0,3	0,5	– 0,2
2014	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,6	– 0,1
2015	1,3	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	– 0,1
2016	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7	– 0,2
2017	– 0,5	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	0,0
2018	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,4	– 0,3	– 0,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2

Gewichte der Relativpreisänderungen

Im Zeitraum 1992 bis 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

der Volkswirtschaft – größer ist als das Gewicht des realen Wechselkurses (2018: 7,2%), das durch den relativen Exportüberschuss in Vorjahrespreisen bestimmt wird. Abbildung 2 zeigt die Gewichte der Relativpreisänderungen im Zeitraum 1992 bis 2018; beide Gewichte haben im Zuge der wachsenden Bedeutung des Außenhandels für Deutschland im Trend zugenommen.

Fazit

Mit dem Nachweis des Realwerts des Bruttoinlandsprodukts ist eine wichtige Datenlücke in den VGR geschlossen worden. Zur Ermittlung des Realwerts des BIP muss zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt der Terms-of-Trade-Effekt addiert werden. Trading Gains/Losses sind im herkömmlichen preisbereinigten BIP nicht enthalten, weil Gewinne bzw. Verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel nicht zur »realen« wirtschaftlichen Leistung gezählt werden. Sie werden bei der Berechnung des preisbereinigten BIP durch die Methode der doppelten Deflationierung ausgeschaltet. Soll die Änderung der Austauschrelationen mit dem Ausland berücksichtigt werden, muss die nominale Aus- und Einfuhr mit einem einheitlichen Deflator p deflationiert, d.h. inflationsbereinigt, werden.

In der Literatur finden sich verschiedene Deflatoren zur Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts, da kein Deflator für alle Verwendungszwecke des Einkommens gleichermaßen optimal ist. Für den Gebrauch von handelsbasierten Deflatoren spricht, dass das Vorzeichen des Terms-of-Trade-Effekts eindeutig von der Bewegungsrichtung der Terms of Trade bestimmt wird. Für den in den deutschen VGR verwendeten Deflator der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV} spricht, dass in diesem speziellen Fall der implizite Preisindex des inländischen Realeinkommens (= nominales BIP/Realwert des BIP) mit dem Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV} identisch ist, was die ökonomische Interpretation erleichtert (vgl. Kohli 2006, S. 49). Hinzu kommt der weite Repräsentationsgrad dieses Preisindex. Außerdem werden durch diesen Deflator nicht nur Terms-of-Trade-Bewegungen, sondern auch Änderungen des realen Wechselkurses, definiert als relativer Preis der gehandelten und der heimischen Güter, berücksichtigt. Für Deutschland liegen die Trading Gains/Losses im Zeitraum 1992 bis 2018 für alle hier betrachteten Deflatoren im Mittel recht nahe beieinander, so dass es in der Rechenpraxis bis auf Ausnahmejahre mit überdurchschnittlich großen Terms-of-Trade-Verschiebungen keine große Rolle spielt, welcher konkrete Deflator bei der Ermittlung des Terms-of-Trade-Effekts zugrunde gelegt wird.[5]

In offenen Volkswirtschaften, die in beträchtlichem Maße von im Preis stark schwankenden Rohstoffimporten abhängen, können Terms-of-Trade-bedingte Unterschiede zwischen dem Realwert des Bruttoinlandsprodukts und dem preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt beträchtlich groß werden. Dies muss zwar nicht im langjährigen Durchschnitt gelten, weil sich außenhandelsbedingte Realeinkommensgewinne und -verluste über größere Zeiträume die Waage halten können. Für die deutsche Wirtschaft haben sich, legt man den amtlichen Deflator für die Berechnungen zugrunde, im Zeitraum 1992 bis 2018 beispielsweise die Terms-of-Trade-bedingten Gewinne und Verluste nahezu saldiert. Auf kurze Sicht, und damit unter konjunkturell relevantem Blickwinkel, können sich aber recht große Unterschiede herausbilden: So sank im Jahr 2009 das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt aufgrund der Weltrezession um 5,6%, der Realwert des Bruttoinlandsprodukts aufgrund des Rückgangs der Rohstoffpreise um 4,3%. Auch in den beiden darauffolgenden Jahren betrug der Tempounterschied zwischen den beiden makroökonomischen Aggregaten rund 1 Prozentpunkt (vgl. Tab. 1).

Im Jahresdurchschnitt 2018 hat sich der Realwert des Bruttoinlandsprodukts um 1,1% erhöht, nach 1,7% im Jahr 2017. Die Kaufkraft der im Inland entstandenen Einkommen, gemessen am Realwert des Bruttoinlandsprodukts, nahm damit zum zweiten Mal in Folge langsamer zu als die im Inland erbrachte wirtschaftliche Leistung, die, gemessen am preisbereinig-

[5] Lützel (1987, S. 122) hatte bereits 1987 empfohlen, den Terms-of-Trade-Effekt auf Vorjahrespreisbasis auszudrücken, um seine generelle Interpretierbarkeit nicht in Frage zu stellen.

ten Bruttoinlandsprodukt, im Jahr 2018 um 1,5% und im Jahr 2017 um 2,2% gestiegen ist (vgl. Tab. 1). Maßgeblich hierfür waren Terms-of-Trade-Verluste insbesondere im Zusammenhang mit der Verteuerung von importierten Energieträgern. Auch die Zuwachsraten der Realwerte von Bruttonationaleinkommen (1,1%) und des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens (1,2%) sind im vergangenen Jahr vergleichsweise schwach ausgefallen. Pro Einwohner ergeben sich noch etwas geringere Zuwachsraten, da die Bevölkerung in Deutschland im vergangenen Jahr aufgrund von Wanderungsgewinnen weiter gewachsen ist. So hat der Realwert des Bruttoinlandsprodukts, je Einwohner gerechnet, im Jahr 2018 um 0,8% zugenommen, der Pro-Kopf-Realwert des Bruttonationaleinkommens um 0,9% und der Pro-Kopf-Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens um 1,0%. Diese Zuwächse liegen deutlich unter den jeweiligen langjährigen Durchschnittswerten für die drei Einkommensgrößen. So ist der Pro-Kopf-Realwert des BIP im Zeitraum 1992 bis 2018 um 1,3% p.a. gestiegen, der Pro-Kopf-Realwert des Bruttonationaleinkommens um 1,4% p.a. und der Pro-Kopf-Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens um 1,2% p.a.

Das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen ist eine wichtige Determinante für den Konsum und die Investitionen des privaten und öffentlichen Sektors. Umso wichtiger ist es, bei der laufenden Wirtschaftsbeobachtung nicht allein auf die Veränderung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts zu fokussieren, sondern das Augenmerk auch auf einen Indikator zu richten, der wohlfahrtsrelevante Realeinkommensgewinne bzw. -verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel mit einschließt.

LITERATUR

Abberger, K. und W. Nierhaus (2018), »Terms of Trade und Trading Gain in Deutschland und der Schweiz: Ein Ländervergleich«, *ifo Schnelldiens*t 71(6), 38–42.

Braakmann, A. und S. Hauf (2017), »Bruttoinlandsprodukt in der ersten Jahreshälfte 2017«, *Wirtschaft und Statistik* (5), 87–119.

Europäische Kommission (2014), *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)*, Europäische Union, Luxemburg.

Kohli, U. (2004), »Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-of-Trade Changes«, *Journal of International Economics* 62, 83–106.

Kohli, U. (2006), »Real GDP, real GDI, and trading gains: Canada, 1981–2005«, *International Productivity Monitor* 13, Fall, 46–56.

Lützel, H. (1987), »Realeinkommen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* (2), 115–122.

MacDonald, R. (2010), »Real Gross Domestic Income, Relative Prices, and Economic Performance Across the OECD«, *Review of Income and Wealth* 56(3), 498–518.

Mayer, H. (2001), »Preis- und Volumenmessung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Anforderungen und Perspektiven«, *Wirtschaft und Statistik* (12), 1032–1043.

Nierhaus, W. (2000), »Realeinkommen im neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen«, *ifo Schnelldienst* 53(4), 7–13.

Nierhaus, W. (2015), »Terms of Trade und Trading Gain«, *ifo Schnelldienst* 68(9), 16–20.

Reinsdorf, M. B. (2010), »Terms of Trade Effects: Theory and Measurement«, *Review of Income and Wealth* 56, Special Issue 1, 177–S205.

Silver, M. und K. Mahdavy (1989), »The Measurement of a Nation's Terms of Trade Effect and Real National Disposable Income within a National Accounting Framework«, *Journal of the Royal Statistical Society,* Series A (Statistics in Society) 152(1), 87–107.

Statistisches Bundesamt (2019a), *Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse 2018,* Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2019b), Bruttoinlandsprodukt 2018 für Deutschland, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 15. Januar 2019 in Berlin, Wiesbaden.

United Nations (2009), *System of National Accounts 2008*, New York.

Dorine Boumans und Johanna Garnitz

ifo Weltwirtschaftsklima erleidet erneuten Rückschlag

Ergebnisse des 143. World Economic Survey (WES) für das erste Quartal 2019[1]

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist zum vierten Mal in Folge gefallen. Der Indikator sank im ersten Quartal von – 2,2 auf – 13,1 Punkte. Die Lagebeurteilung und die Erwartungen verschlechterten sich deutlich. Die Experten schätzten die Lage aber immer noch knapp positiv ein (vgl. Abb. 1). Die Weltkonjunktur schwächt sich zunehmend ab. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich vor allem in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften (vgl. Abb. 2). Dabei stachen insbesondere die USA mit einem Einbruch der Erwartungen und der Lagebeurteilung heraus. Aber auch für die Europäische Union revidierten die Experten ihre Einschätzungen deutlich nach unten. Dagegen blieb das Wirtschaftsklima in den Schwellen- und Entwicklungsländern weitgehend unverändert, nachdem es in den zwei Quartalen zuvor jeweils stark rückläufig war. Im Nahen Osten und in Nordafrika kühlte sich das Klima deutlich ab. Die Experten erwarteten weltweit ein schwächeres Wachstum des privaten Konsums, der Investitionen und des Handels (vgl. Abb. 7). Zwar ging weiterhin ein größerer Teil der Befragten von einem Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen aus, deren Anteil ist aber stark zurückgegangen (vgl. Abb. 8). Sie rechneten mit einer weltweiten Abwertung des US-Dollar.

VORAUSSICHTLICH GERINGERES WACHSTUMSTEMPO IN FORTGESCHRITTENEN VOLKSWIRTSCHAFTEN

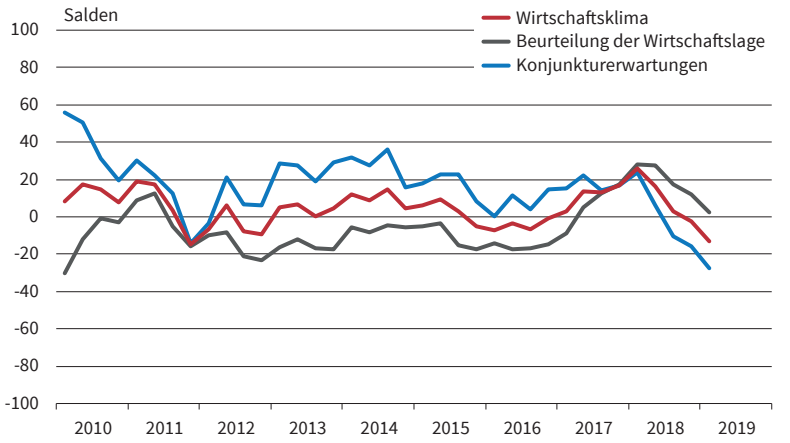
Der Wirtschaftsklimaindikator für die **fortgeschrittenen Volkswirtschaften** fiel im ersten Quartal 2019 auf – 10,3 Saldenpunkte, den niedrigsten Wert seit dem vierten Quartal 2012. Nach zwei soliden Jahren deuten die aktuellen Umfrageergebnisse auf eine leichte Wachstumsabschwächung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften hin. Die aktuelle Lage ist mit 29,6 Punkten zwar schlechter als im Vorquartal, bleibt jedoch insgesamt günstig. Die Konjunkturaussichten für die nächsten sechs Monate fielen weiterhin pessimistisch aus und verschlechterten sich erheblich von – 15,7 auf – 43,3 Saldenpunkte (vgl. Abb. 9.1). Das Finanzierungsumfeld für Unternehmen hingegen scheint vorteilhaft zu sein, da lediglich ein Drittel der Experten aus den fortgeschrittenen Volkswirtschaften von Kreditbeschränkungen berichteten (vgl. Tab. 1).

Innerhalb der verschiedenen Ländergruppen zeichnet sich bei den fortgeschrittenen Volkswirtschaften eine ähnliche Entwicklung ab. Die Stimmung im **Euroraum** kippte in diesem Quartal ebenfalls: Der ifo Wirtschaftsklimaindikator ist von 6,6 auf – 11,1 Punkte gesunken und liegt somit zum ersten Mal seit 2014 wieder unter null. Die Experten beurteilten die aktuelle Lage und die künftige Entwicklung pessimistischer. Das Tempo des Wirtschaftswachstums im Euroraum dürfte sich verlangsamen. Die Experten in **Frankreich** und **Belgien** haben ihre Einschätzung am stärksten nach unten korrigiert. Die Konjunkturerwartungen in Frankreich sind regelrecht abgestürzt. Auch die Lagebewertung ist gesunken, jedoch in geringerem Maße. Weniger Experten als noch vor einem halben Jahr berichteten von Kreditbeschränkungen für Firmen (vgl. Tab. 1). In Belgien verschlechterten sich Lage und Erwartungen deutlich. Die Kreditvergabekonditionen für Firmen scheinen sich dagegen gebessert zu haben, da nur 31,6% der Experten in Belgien dort Beschränkungen sahen. Vor einem halben Jahr waren es noch 50%. Der Indikator für die Lagebewer-

[1] Im Januar 2019 hat das ifo Institut zum 143. Mal seine weltweite Umfrage »ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 293 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 122 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung.

Abb. 1

ifo Weltwirtschaftsklima

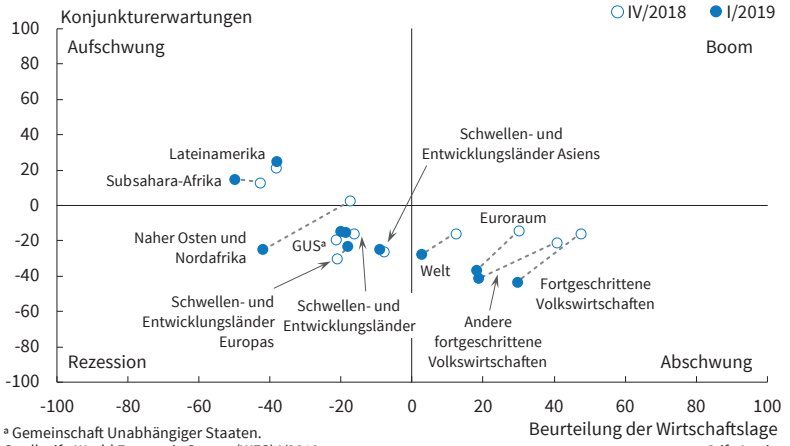


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

Abb. 2

ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Ländergruppen

Veränderung von IV/2018 nach I/2019; Salden



[a] Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

tung in **Italien** fiel erneut und ist nun der niedrigste aller Länder im Euroraum. Die Wirtschaftsaussichten hingegen veränderten sich nicht und stagnieren auf einem sehr niedrigen Niveau. Fast alle Experten gaben an, dass die Kreditvergabe für Firmen wesentlich beschränkt sei (vgl. Tab. 1). In **Spanien** fielen die Indikatoren vergleichsweise wenig. 67,4% der WES-Experten berichteten über Kreditbeschränkungen (vgl. Tab. 1). Auch **Deutschland** kann sich dem Abwärtstrend nicht entziehen. Der Indikator für die Konjunkturerwartungen stürzte um – 21,3 Punkte nach unten und liegt jetzt bei – 31,9 Saldenpunkten. Die derzeitige Wirtschaftslage hingegen bleibt mit 66,0 Punkten insgesamt günstig.

Inmitten dieser breiten Konjunkturabschwächung im Euroraum gibt es positivere Indikatoren für die **baltischen Staaten** sowie für **Slowenien** und die **Slowakei**. Hier schätzten die WES-Experten die aktuelle Lage günstig ein, mit einem Lageindikator von 95,0 Saldenpunkten für **Estland** und 38,5 für **Lettland**. Auch in **Irland**, den **Niederlanden** und **Portugal** herrscht weiterhin eine zufriedenstellende Wirtschaftslage vor, jedoch verlieren die WES-Experten hinsichtlich des Ausblicks erneut an Zuversicht. Insgesamt waren die Befragten im Euroraum zunehmend pessimistisch mit Blick auf die künftigen Exporte, die Investitionen und den privaten Konsum. Sie erwarteten eine Inflation von 1,7% im Jahr 2019 (vgl. Abb. 5). Die kurz- und langfristigen Zinsen dürften in den nächsten sechs Monaten langsamer steigen (vgl. Abb. 8). Zudem gingen die Experten davon aus, dass die Aktienkurse in der nahen Zukunft sinken werden.

In den **USA** deutet der Wirtschaftsklimaindikator auf eine nachlassende Dynamik hin. Beide Klimakomponenten verschlechterten sich erheblich. Obwohl der Lageindikator um 21,3 Saldenpunkte sank, blieb die Beurteilung zur aktuellen Lage mit 57,6 Punkten auf einem günstigen Niveau. Die Wirtschaftsaussichten trübten sich hingegen stark ein und liegen nun bei – 49,2 Saldenpunkten. Die Kreditvergabe an Firmen blieb sehr entgegenkommend: Nur 13,6% der Experten berichteten von Beschränkungen. Weil die WES-Experten für die kommenden Monate von sinkenden Import- und Exportvolumina ausgingen, wird das Handelsvolumen niedrig bleiben. Für 2019 wird eine Inflationsrate von 2,2% und in fünf Jahren von 2,4% erwartet (vgl. Abb. 5). Auch in **Japan** war die Stimmung von der Konjunkturverlangsamung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften geprägt. Der Wirtschaftsklimaindikator erreichte das niedrigste Niveau seit drei Jahren und befindet sich nun bei – 18,8 Saldenpunkten. Die Beurteilung zur aktuellen Lage hingegen blieb auf einem positiven, jedoch niedrigen Level von 6,9 Saldenpunkten. Der Wirtschaftsausblick trübte sich erheblich ein, und der relevante Indikator fiel um fast 30 Punkte auf – 41,4. Ein Drittel der WES-Experten berichtete von Kreditvergabebeschränkungen (vgl. Tab. 1). Das sind 10% weniger als in der Umfrage des dritten Quartals 2018. Dies deutet auf eine leichte Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für Firmen in Japan hin. Der Yen wurde von den Experten gegenüber den drei Hauptwährungen US-Doller, Euro und Britischen Pfund als adäquat bewertet. Die Inflationserwartungen für 2019 lie-

ifo Konjunkturuhr und das ifo Weltwirtschaftsklima

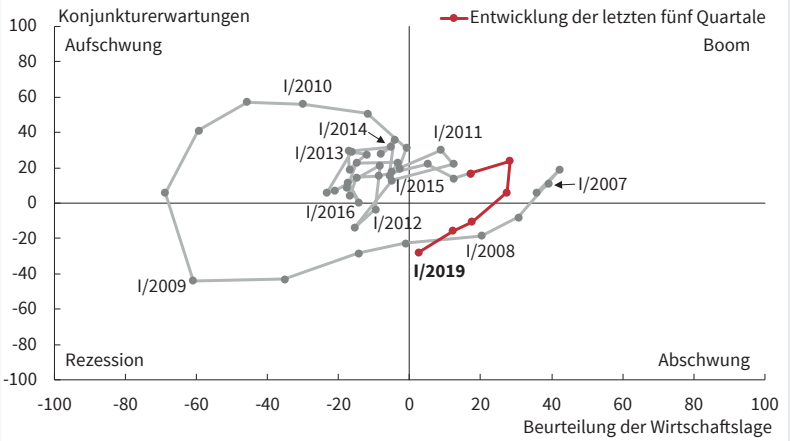
Die ifo Konjunkturuhr für das ifo Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus.

Der ifo Indikator für die Weltwirtschaft ist den Ergebnissen vom Januar 2019 zufolge nun zum vierten Mal in Folge gesunken (vgl. Abb. 3). Sowohl die Lageeinschätzung der Experten als auch ihre Konjunkturerwartungen verschlechterten sich deutlich im Vergleich zur vorangegangenen Befragung. Infolgedessen fällt der Indikator stark nach unten und befindet sich nun sehr nahe am Rezessionsquadranten.

Abb. 3

ifo Konjunkturuhr Weltwirtschaft

Salden

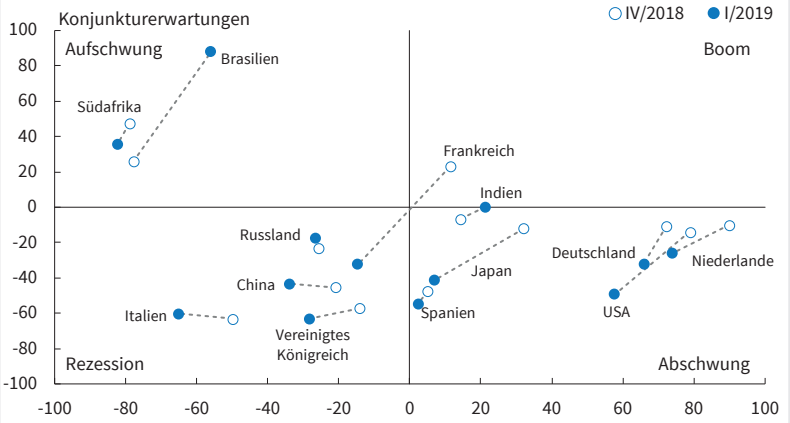


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

Abb. 4

ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Länder

Veränderung von IV/2018 nach I/2019; Salden



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

Um zu untersuchen, welche Länder am meisten zu diesem globalen Abschwung beigetragen haben, sind die wichtigsten fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Schwellenländer in der ifo Konjunkturuhr eingezeichnet sowie die jeweilige Veränderung im Vergleich zum Vorquartal graphisch dargestellt (vgl. Abb. 4). Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften bewegen sich entweder tiefer in den Rezessionsquadranten hinein oder zumindest weiter in dessen Richtung. Frankreich erlebte den größten Absturz, vom Boomquadranten direkt in den Rezessionsquadranten. Während Italien und das Vereinigte Königreich sich tiefer in den Rezessionsquadranten hineinbewegen, können sich Japan und Spanien im Abschwungsquadranten halten, wenn auch sehr nah am Rezessionsquadranten. Obwohl die aktuelle Lage in den Niederlanden, Deutschland und den USA weiterhin positiv beurteilt wurde, bewegen sich die drei Länder tiefer in den Abschwungsquadranten hinein. Aus der Reihe der bedeutendsten Schwellenländer bleiben Südafrika und Brasilien im Aufschwungsquadranten. Während sich in Südafrika jedoch Lageeinschätzungen und Konjunkturerwartungen leicht verschlechterten, hellten sich in Brasilien beide Indikatoren deutlich auf. Auch in Indien verbesserte sich das Klima insgesamt etwas. Damit befindet sich das Land jetzt zwischen dem Abschwungs- und dem Boomquadranten. Die ifo Konjunkturuhr zeigt, dass sich mit Ausnahme von Brasilien und Indien die Lagebeurteilungen und die Erwartungen im Vergleich zur vorangegangenen Umfrage verschlechterten. Damit befinden sich die meisten Länder nun im Abschwungs- oder Rezessionsquadranten.

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das geometrische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem Vierquadrantenschema dargestellt werden (»ifo Konjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (0) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (0) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, die die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

gen bei 0,8% (vgl. Abb. 5). In **Kanada** hielten sich die Lagebewertungen bei 29,4 Saldenpunkten. Im letzten Jahr schwankten die Konjunkturerwartungen der WES-Experten aufgrund der turbulenten politischen Lage, die eine Prognose über die künftige Entwicklung erschwerte, stark. Dennoch bleibt das Wirtschaftsklima mit 4,5 Saldenpunkten insgesamt über null. Die Inflationserwartungen liegen für 2019 bei 2,0% und in fünf Jahren bei 2,1% (vgl. Abb. 5). 23,5% der Experten bezeichneten die Kreditvergabe an Firmen als eingeschränkt, was leicht über dem Durchschnitt dieser Variable für Kanada liegt (vgl. Tab. 1).

Die verfügbaren WES-Umfrageindikatoren für das **Vereinigte Königreich** deuten weiterhin auf Stagnation mit keinerlei Aussicht auf Verbesserung in der nahen Zukunft. Einige WES-Experten kommentierten ihre Antworten, dass alles vom Ausgang der Brexit-Verhandlungen abhänge. Wenn die beteiligten Parteien sich einigen würden, könnte das Investitionen und das Konsumverhalten ankurbeln. Ein No-Deal-Brexit auf der anderen Seite könnte für echte wirtschaftliche Probleme sorgen. Aufgrund dieser Unsicherheit gehen die Experten auch von einer weiteren Abschwächung des Handels aus. Die erwartete Inflationsrate liegt jeweils bei 2,6% und 2,5% für 2019 und 2024 (vgl. Abb. 5).

Auch in **anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** verlangsamt sich die Wirtschaftsaktivität. Der Wirtschaftsklimaindikator für diese Länder fiel um 21,4 auf 13,7 Saldenpunkte (vgl. Abb. 9.2), was ungefähr dem Wert von Oktober 2016 entspricht. Der Wirtschaftsklimaindikator fiel für alle Länder dieser Gruppe, mit Ausnahme **Neuseelands**. Hier verbesserten sich die Lageeinschätzungen im Vergleich zur vorangegangenen Umfrage und liegen nun bei 66,7 Saldenpunkten. Diese Verbesserung ließ den Klimaindikator auf ein Niveau von 30,9 Saldenpunkten steigen. Die WES-Experten erwarteten, dass das günstige Wirtschaftsklima auch in den kommenden Monaten anhalten wird. Außerdem sahen die Befragten weniger Beschränkungen bei der Kreditvergabe als noch vor einem halben Jahr (vgl. Tab. 1). Die Inflationserwartungen für 2019 liegen bei 1,8% (vgl. Abb. 5). Wie Abbildung 6 zeigt, haben sich **Südkorea** und **Taiwan** tiefer in eine Rezession bewegt, nachdem sich beide Länder über zwei Quartale hinweg in der Abschwungsphase befunden hatten. Die rückläufige Dynamik wird sich wohl weiter fortsetzen, da sich die taiwanesische Wirtschaft mit dem Risiko einer Verlangsamung in China (vgl. BRICS-Abschnitt) und der gegenwärtigen Handelskonflikte konfrontiert sieht.

Von den verbleibenden anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften wies **Norwegen** immer noch das beste Wirtschaftsklima auf, auch wenn der Klimaindikator um 16,3 Punkte auf ein Niveau von 36,5 Saldenpunkten sank. Für diesen Rückgang ist insbesondere der schwindende Optimismus der norwegischen Experten hinsichtlich des Wirtschaftsausblicks verantwortlich. Auch die Experten in **Schweden** zeigten sich weniger optimistisch; die Konjunkturerwartungen verschlechterten sich um 24,6 auf – 31,3 Saldenpunkte. Trotzdem bleibt das Wirtschaftsklima bei 13,0 Punkten insgesamt positiv, da die aktuelle Wirtschaftslage in Schweden den Umfrageergebnissen zufolge nach wie vor günstig ist.

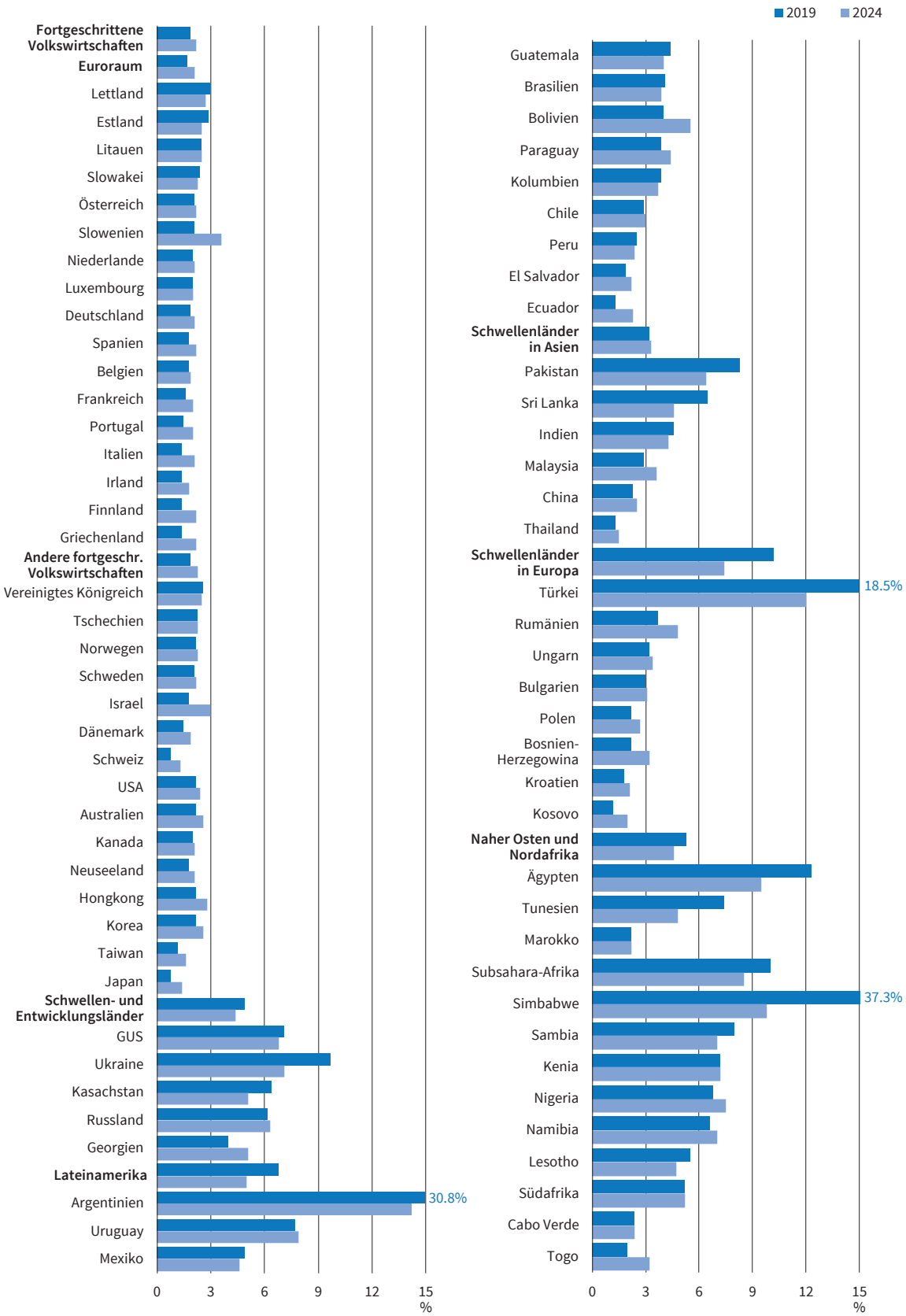
WIRTSCHAFTSKLIMA IN SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDER BLEIBT VERHALTEN

Das Wirtschaftsklima für die Gruppe der **Schwellen- und Entwicklungsländer** blieb weitgehend unverändert, nachdem es in den beiden Vorquartalen stark zurückgegangen war. Die Einschätzungen sowohl zur aktuellen Wirtschaftslage als auch zu den Konjunkturerwartungen liegen nach wie vor bei etwa – 17 Saldenpunkten (vgl. Abb. 9.1). Die Handelserwartungen sind weiter zurückgegangen (vgl. Abb. 7). Das Wirtschaftsklima blieb in allen Untergruppen negativ (vgl. Abb. 9.1 und 9.2), jedoch mit unterschiedlichen Ausprägungen in den Phasen des Konjunkturzyklus. **Schwellen- und Entwicklungsländer in Asien und Europa** sowie Länder der **Gemeinschaft Unabhängiger Staaten** befinden sich nach der Klassifizierung der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2) weiterhin in der »Rezession«, da die Einschätzungen der Experten zur aktuellen Situation und zu den Konjunkturerwartungen nach wie vor pessimistisch sind. Auch in **Lateinamerika** sowie in **Subsahara-Afrika** sind keine wesentlichen Verbesserungen zu verzeichnen, aber da der Ausblick in diesen beiden Regionen insgesamt positiv bleibt, befinden sie sich in der Aufschwungsphase der ifo Konjunkturuhr. Im **Nahen Osten und in Nordafrika** kühlte sich das Wirtschaftsklima sogar deutlich ab. Die Einschätzungen sowohl zur aktuellen Konjunkturlage als auch zu den Erwartungen sind deutlich pessimistischer, und dieses Aggregat rutschte aus dem Aufschwungs- in den Rezessionsquadranten der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2).

Das Wirtschaftsklima der wichtigsten Schwellenländer (**Brasilien**, **Russland**, **Indien**, **China** und **Südafrika** – **BRICS**) verbesserte sich nur leicht und verbleibt mit – 20,7 Saldenpunkten weit im negativem Bereich (vgl. Abb. 9.1). Aus dieser Gruppe kam die stärkste Verbesserung im Wirtschaftsklima aus **Brasilien**. Die Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation ist weniger negativ als vor drei Quartalen. Auch die Konjunkturerwartungen hellten sich auf und erreichten innerhalb eines Jahres ihren optimistischsten Wert. Die Umfrageergebnisse für Brasilien deuten auf einen sich verfestigenden Aufschwung hin (vgl. Abb. 4 und 6). Ein Experte berichtete, dass es aufgrund der neu eingesetzten Regierung im Moment viel Optimismus gebe. Es ist jedoch zu früh, um zu sagen, ob ihre Politik den notwendigen Impuls zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in Brasilien geben wird. So wurde beispielsweise eine Reduzierung des Haushaltsdefizits als begrüßenswertes politisches

Abb. 5

Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2019 und in fünf Jahren (2024)
Ländergruppen[a] und einzelne Länder

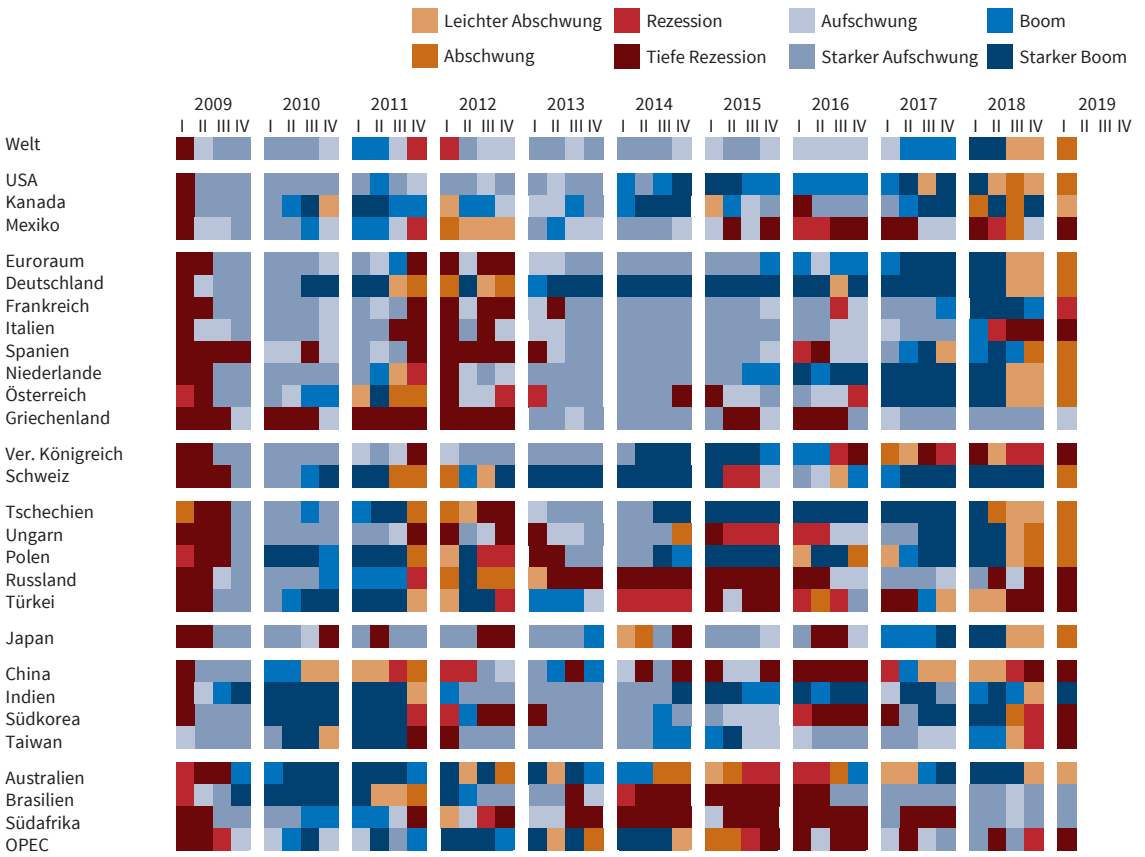


[a] Zur Berechnung der Angaben für diese Ländergruppen wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IWF World Economic Outlook).
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Abb. 6

Visualisierung der WES-Ergebnisse als »Heatmap«



Die Ergebnisse des WES sind als »Heatmap« für den Zeitraum von Q1 2009 bis Q1 2019 für ausgewählte Länder visualisiert. Die Beurteilung der Wirtschaftslage und die Konjunkturerwartungen für die nächsten sechs Monate stellen mit Hilfe eines Vierfarbschemas die vier Phasen eines Konjunkturzykluses dar: Starker Boom, Abschwung, Tiefe Rezession, Aufschwung. Die Übergangsbereiche dieser vier Phasen werden durch eine hellere Farbgebung gekennzeichnet: Boom wenn die Wirtschaftslage kleiner + 20. Leichter Abschwung wenn die Erwartungen zwischen 0 und – 20. Rezession wenn die Wirtschaftslage zwischen 0 und – 20. Leichter Aufschwung wenn die Erwartungen kleiner + 20.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Ergebnis erwähnt. Im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Umfragen erwarteten die Experten keinen Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen (vgl. Abb. 8). Für 2019 und in fünf Jahren wird ein langsamerer Anstieg der Inflationsrate im Vergleich zu den Ergebnissen der vorherigen Umfrage erwartet (vgl. Abb. 5).

In **Indien** verbesserte sich ebenfalls das Wirtschaftsklima. Die aktuelle Wirtschaftslage wurde positiver bewertet als in den vergangenen sechs Monaten. Mit wieder positiven Konjunkturerwartungen erreicht Indien den Rand des Boomquadranten der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 4 und 6). Es wird erwartet, dass sich der Inflationsdruck verlangsamt (4,6% im Jahr 2019 gegenüber geschätzten 5,3% im Jahr 2018; vgl. Abb. 5). Die indische Rupie scheint sich von ihrer jüngsten Abwertung gegenüber den vier Hauptwährungen (US-Dollar, Euro, Yen und Britisches Pfund) erholt zu haben. Für die nächsten sechs Monate gehen die Experten jedoch davon aus, dass der US-Dollar wieder steigen wird. Mit 93,3% der Befragten, die über Einschränkungen bei der Bankkreditvergabe berichteten, bleibt das Umfeld für Unternehmen zur Kreditaufnahme schwierig (vgl. Tab. 1).

Auch in **Russland** gilt es als problematisch, eine Finanzierung zu erhalten, obwohl der Prozentsatz der Experten, die Einschränkungen sahen, von 97% im Juli 2018 auf rund 80% in der aktuellen Januar-Umfrage gesunken ist. Insgesamt hat sich die wirtschaftliche Stimmung in Russland nicht wesentlich verändert und ist wie schon in der vorherigen Umfrage verhalten. Da sich die Einschätzungen beider Indikatoren im negativen Bereich befinden, bleibt Russland im Rezessionsquadranten der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 4 und 6). Derzeit besteht große Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in Russland aufgrund der Androhung zusätzlicher US-Sanktionen, so ein WES-Experte. Darüber hinaus hat die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 18% auf 20% im Jahr 2019 wahrscheinlich zu einem Vorzieheffekt im letzten Jahr und damit einem sehr langsamen Start ins neue Jahr geführt. Die Mehrwertsteuererhöhung dürfte die Inflation beschleunigen: Die Mehrheit der Experten erwartete einen Anstieg dieser in den kommenden sechs Monaten und sie erwarteten für 2019 eine Rate von 6,2% (vgl. Abb. 5).

In **China** wurde die aktuelle wirtschaftliche Situation negativer bewertet als in früheren Umfragen.

Tab. 1

Kreditversorgung durch Banken

Anteil der Experten in %, die über moderate oder starke Einschränkungen berichten	
Euroraum und/oder G 7	
Griechenland	100,0
Italien	96,8
Portugal	85,7
Lettland	69,2
Spanien	67,4
Irland	62,5
Österreich	50,0
Slowenien	44,4
Vereinigtes Königreich	36,8
Frankreich	36,4
Japan	33,3
Slowakei	33,3
Niederlande	43,5
Belgien	31,6
Deutschland	26,1
Kanada	23,5
USA	13,6
Finnland	13,0
Andere fortgeschrittene Volkswirtschaften	
Australien	77,8
Israel	60,0
Dänemark	50,0
Korea	45,5
Neuseeland	44,4
Taiwan	33,3
Schweden	31,3
Norwegen	30,8
Schweiz	24,1
Tschechien	23,5
Schwellen-/Entwicklungsländer Europas	
Rumänien	95,2
Türkei	87,5
Bosnien und Herzegowina	83,3
Ungarn	64,3
Albanien	60,0
Bulgarien	58,3
Polen	53,8
Kroatien	44,4
Schwellen-/Entwicklungsländer Asiens	
Malaysia	100,0
Indien	93,3
Sri Lanka	80,0
Pakistan	64,3
Philippinen	60,0
China	53,8
Lateinamerika	
Bolivien	100,0
Argentinien	78,6
Mexiko	76,5
Brasilien	60,0
Chile	50,0
Paraguay	50,0
Peru	41,2
Kolumbien	25,0
Uruguay	25,0
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	
Kasachstan	100,0
Georgien	86,7
Aserbaidschan	80,0
Russland	79,4
Ukraine	76,9
Naher Osten und Afrika	
Vereinigte Arabische Emirate	60,0
Cabo Verde	66,7
Südafrika	41,2

Es wurden nur Länder mit mindestens fünf Antworten berücksichtigt.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

Begleitet von sehr pessimistischen Konjunkturerwartungen führte dies zu dem schlechtesten Wirtschaftsklima seit Anfang 2009. Die Investitionen und der private Konsum wurden als schwach eingeschätzt und dürften sich in den nächsten sechs Monaten auch nicht erholen. Im Einklang mit den derzeit schwachen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird erwartet, dass die kurz- und langfristigen Zinsen in den kommenden Monaten leicht sinken werden (vgl. Abb.8). Die Exporte dürften im Laufe der nächsten sechs Monate aufgrund einer schwachen Auslandsnachfrage zurückgehen. Die Finanzierungsbedingungen scheinen sich verbessert zu haben, da sich der Prozentsatz der Experten, die Bankkredite als eingeschränkt bezeichneten, von 91,7% im Juli 2018 auf rund 50% in der aktuellen Umfrage nahezu halbierte (vgl. Tab. 1).

In **Südafrika** verschlechterte sich das Wirtschaftsklima wieder, nachdem im letzten Quartal 2018 Verbesserungen zu verzeichnen waren. Die aktuelle wirtschaftliche Situation wurde negativer bewertet. In Kombination mit weniger positiven Konjunkturerwartungen verlor Südafrika im Aufschwungsquadranten der ifo Konjunkturuhr etwas an Boden (vgl. Abb. 4 und 6). Es wird erwartet, dass die Inflation in den nächsten sechs Monaten zurückgehen wird. Für 2019 und 2024 erwarteten die Experten eine Inflationsrate von 5,2% (vgl. Abb. 5), was leicht unter den im Vorquartal ausgedrückten Inflationsraten liegt. Weniger WES-Experten als in der vorangegangenen Umfrage erwarteten einen Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen (vgl. Abb. 8). Der südafrikanische Rand scheint sich von seiner jüngsten Abwertung gegenüber dem Euro, dem Yen und dem britischen Pfund erholt zu haben. In Bezug auf den US-Dollar sahen die Befragten den Rand nun als überbewertet an.

ANDERE SCHWELLENLÄNDER

Der Wirtschaftsklimaindikator für die **Schwellen- und Entwicklungsländer Asiens** bleibt in diesem Quartal unverändert bei – 17,0 Saldenpunkte. Dieses Muster spiegelt die wirtschaftliche Entwicklung vor allem von **China** und **Indien** wider. Die relativ schwachen wirtschaftlichen Bedingungen in China wurden durch positive Entwicklungen in Indien kompensiert, was in ein nahezu unverändertes Wirtschaftsklima für die zusammengesetzte Zeitreihe resultierte (vgl. Abb. 9.1). Die **ASEAN**[2]-Staaten erlebten eine leichte Belebung des Wirtschaftsklimas. Während sich die Lagebeurteilungen stark erholten, drehten die Konjunkturerwartungen leicht ins Negative (vgl. Abb. 9.1). Das Wirtschaftsklima für **Pakistan** verschlechterte sich erheblich von – 28,2 auf – 48,5 Saldenpunkte aufgrund sehr negativer Beurteilungen der aktuellen Lage. Die Konjunkturerwartungen dagegen hellten sich weiter auf, aber sind per saldo nur leicht posi-

[2] Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand und Vietnam.

tiv. Die Inflation wird in den nächsten sechs Monaten voraussichtlich zunehmen. Die WES-Experten erwarteten für 2019 eine Inflationsrate von 8,3%, die zu den höchsten in den Schwellenländern Asiens zählt (vgl. Abb. 5). Investitionen und der private Konsum werden derzeit weiterhin als schwach beurteilt, aber dürften sich in den kommenden Monaten erholen. Sowohl die kurz- als auch die langfristigen Zinsen dürften innerhalb der nächsten sechs Monate steigen; dies wurde jedoch von etwas weniger Wirtschaftsexperten zum Ausdruck gebracht als in den vergangenen beiden Umfragen. Die Pakistanische Rupie gilt gegenüber dem US-Dollar, der im Laufe der nächsten sechs Monate weiter an Wert gewinnen dürfte, als derzeit unterbewertet.

Das Wirtschaftsklima in den **Schwellen- und Entwicklungsländern Europas** verbesserte sich leicht von – 25,6 auf – 20,7 Saldenpunkte. Sowohl die Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftslage als auch die Konjunkturerwartungen wurden etwas weniger negativ als vor drei Monaten beurteilt. Trotz dieser leichten Verbesserung liegen die aggregierten Umfrageergebnisse nach wie vor im Rezessionsquadranten der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2 und 9.1). Dieses Muster gilt auch für die **Türkei**. Die Einschätzungen beider Indikatoren, die aktuelle Wirtschaftslage und vor allem die Konjunkturerwartungen, haben sich leicht erholt, bleiben aber auf einem niedrigen Niveau. Infolgedessen erholte sich der Klimaindikator nur um 8,4 Saldenpunkte auf – 53,3 (vgl. Abb. 6). Sowohl Investitions- als auch private Konsumausgaben sind derzeit sehr schwach ausgeprägt und dürften sich in den nächsten sechs Monaten kaum beleben. Nach Einschätzung der WES-Experten scheint sich die türkische Lira von ihrer vergangenen Abwertung gegenüber den vier Hauptwährungen (US-Dollar, Euro, britisches Pfund und Yen) erholt zu haben; sie wird aber in den nächsten sechs Monaten voraussichtlich wieder gegenüber dem US-Dollar an Wert verlieren. Die Inflationserwartungen für 2019 liegen mit 18,5% leicht unter dem Niveau von 22,7% im Jahr 2018, zählen aber nach wie vor zu den höchsten in den Schwellenländern (vgl. Abb. 5). Der Prozentsatz der Experten, die das Angebot an Bankkrediten als eingeschränkt melden, stieg deutlich von 58,3% im Juli 2018 auf 87,5% im Januar 2019. Von den Schwellenländern in Europa berichteten nur mehr Experten in **Rumänien** über starke Bankkreditrestriktionen an Unternehmen (95,2%, vgl. Tab. 1). Der Indikator für das jeweilige Wirtschaftsklima in **Ungarn** und **Polen** ging leicht zurück, blieb aber über der Nulllinie. In beiden Ländern wurde die aktuelle Wirtschaftslage erneut als günstig bewertet, aber die Konjunkturaussichten bleiben pessimistisch. Damit befindet sich die Wirtschaft dieser Länder der ifo Heatmap zufolge in einem zyklischen Abschwung (vgl. Abb. 6). In beiden Ländern wird mit einem Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen gerechnet. Im Falle Ungarns scheint dieses Szenario am wahrscheinlichsten zu sein, da dies von einer großen Mehrheit der Experten erwartet wird. Das Wirtschaftsklima für **Bulgarien** hat sich weiter eingetrübt, und der Indikator ist von + 9,3 auf – 4,2 Saldenpunkte gesunken, was hauptsächlich auf eine Verschlechterung der derzeitigen Wirtschaftslage zurückzuführen ist. Der Konjunkturausblick für die nächsten sechs Monate ist genauso pessimistisch wie in der letzten Umfrage. Nach Einschätzung von den WES-Experten entwickelt sich derzeit nur der private Konsum zufriedenstellend, dürfte aber in den kommenden Monaten an Dynamik verlieren. Die Investitionen gelten derzeit als schwach, und auch in den nächsten sechs Monaten ist keine Erholung zu erkennen. Hinsichtlich der Inflation gab es keine großen Anpassungen, und für 2019 werden 3,0% und 2024 3,1% erwartet (vgl. Abb. 5). Neben Ungarn wird das beste Wirtschaftsklima im aufstrebenden Europa von den Experten in **Kroatien** wahrgenommen. Die derzeitige Wirtschaftslage hat sich im Januar leicht erholt. Die Konjunkturerwartungen setzten jedoch ihre seit Mitte 2017 eingetretene Abwärtstendenz fort, so dass der entsprechende Indikator nun bei 0,0 Saldenpunkten liegt, was auf eine wirtschaftliche Stabilisierung auf dem derzeit zufriedenstellenden Niveau hindeutet.

Wie bereits vorher erwähnt, ist **Lateinamerika** – zusammen mit Subsahara-Afrika – die einzige Ländergruppe unter den Schwellen- und Entwicklungsländern, die sich in der Aufschwungsphase der ifo Konjunkturuhr befindet (vgl. Abb. 2). Hinsichtlich der Entwicklung der Indikatoren gab es jedoch keine große Dynamik. Die Lagebeurteilungen bleiben verhalten, während die Konjunkturerwartungen für diese Region etwas positiver geworden sind, was in ein leicht verbessertes Wirtschaftsklima von – 9,1 Saldenpunkten mündete (vgl. Abb. 9.2). Der Klimaindikator für **Argentinien** bleibt sehr negativ. Während die Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftslage verhalten blieben, hellten sich die Konjunkturerwartungen weiter auf und versprechen eine baldige Verbesserung der derzeit schwachen Wirtschaftslage. Positiv hervorzuheben ist, dass die erwartete Inflationsrate für 2019 im Vergleich zum Wert für 2018 (41,1%) auf 30,8% gesunken ist. Die WES-Experten gehen zudem davon aus, dass sich die Inflation in den kommenden Monaten weiter verlangsamen wird. Der argentinische Peso wurde gegenüber dem US-Dollar und dem Euro als angemessen bewertet, gegenüber dem britischen Pfund und dem japanischen Yen jedoch unterbewertet. Die konjunkturelle Grundstimmung in **Mexiko** verschlechterte sich deutlich, mit weit negativeren Beurteilungen zur aktuellen Lage und hinsichtlich des wirtschaftlichen Ausblicks. Der Klimaindikator sank sehr stark von – 3,1 auf – 41,9 Saldenpunkte. Insbesondere private Konsumausgaben sowie Bau- und Ausrüstungsinvestitionen werden derzeit als unzureichend angesehen und werden auch in den nächsten sechs Monaten weiter zurückgehen. Auch vom Exportsektor wird kein großer Impuls im nächsten halben Jahr erwartet. Der mexikanische Peso wird

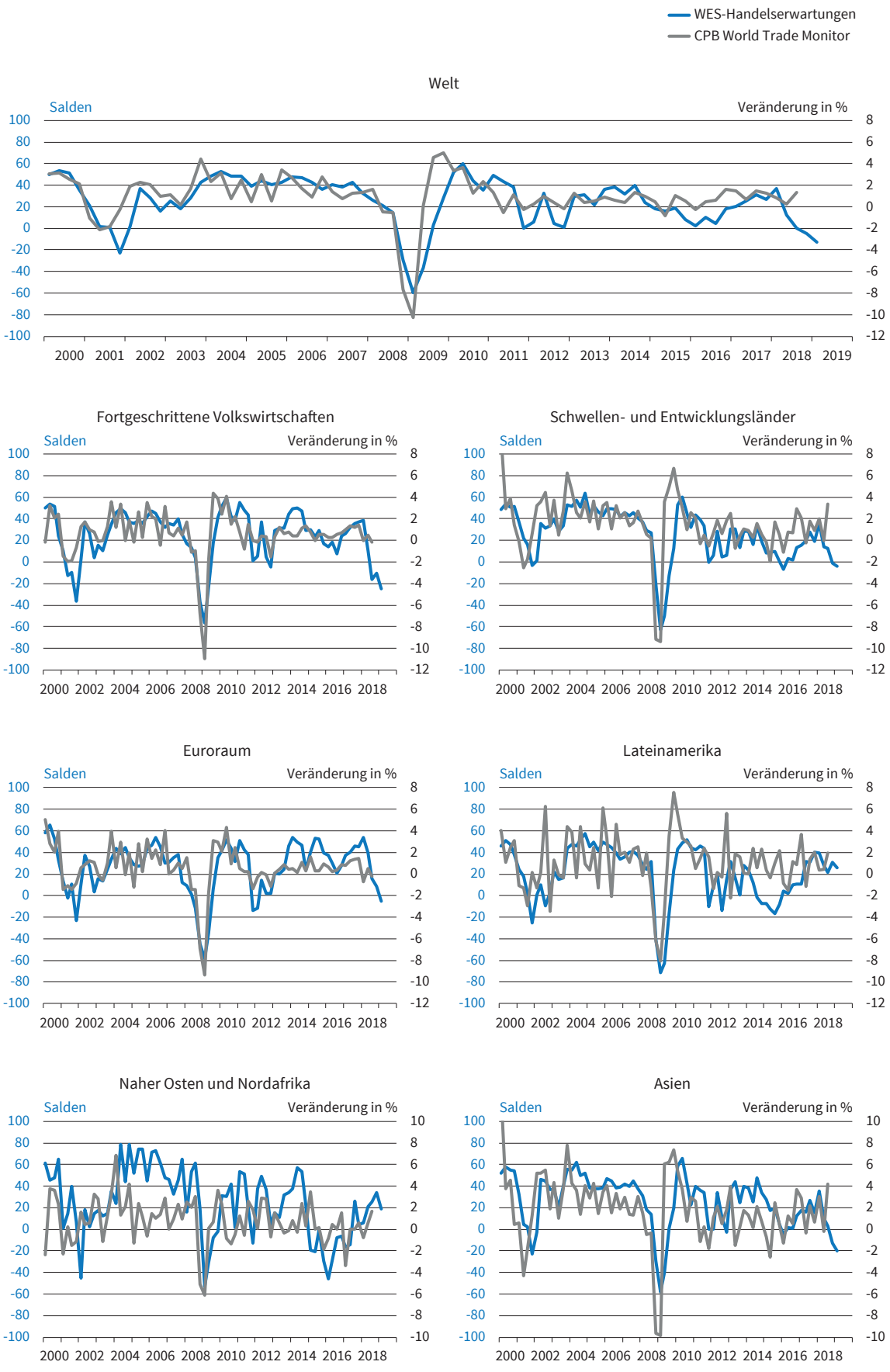
derzeit gegenüber dem US-Dollar als unterbewertet erachtet und wird voraussichtlich in den kommenden Monaten weiter an Wert verlieren. In **Chile** und **Kolumbien** verschlechterten sich die jeweiligen Wirtschaftsklimaindikatoren erheblich. Ausgehend von einem hohen Niveau, bleibt der Indikator für Chile positiv bei 13,6 Saldenpunkte und für Kolumbien bei 8,8 Punkte. Die Inflationserwartungen für 2019 sind verglichen mit den Daten des Vorjahres für Kolumbien von 3,3 auf 3,9% und für Chile von 2,7% auf 2,9% angestiegen (vgl. Abb. 5). Während die Hälfte der chilenischen WES-Experten das Angebot an Bankkrediten als eingeschränkt sehen, ist der Anteil der Befragten aus Kolumbien mit 25% sehr niedrig, was für eine derzeit relativ gute Finanzierungsumgebung für Unternehmen spricht (vgl. Tab. 1). Das beste Wirtschaftsklima in Lateinamerika herrscht nun in **Paraguay** (23,6 Punkte per saldo). Zwar wurde die aktuelle Lage weniger positiv als noch vor drei Monaten beurteilt, aber die Konjunkturerwartungen versprechen weiterhin eine wirtschaftliche Stabilisierung auf dem derzeit guten Niveau in den kommenden Monaten. Unter den lateinamerikanischen Ländern fand die stärkste Erholung im Wirtschaftsklima in **Brasilien** (vgl. Abschnitt über BRICS) statt, wenn auch von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend.

Das negative Wirtschaftsklima in der **Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)** blieb nahezu unverändert bei – 17,5 Saldenpunkten. Die Umfrageergebnisse deuten weiterhin auf eine schlechte wirtschaftliche Verfassung, mit wenig Anzeichen einer Erholung in den kommenden Monaten (vgl. Abb. 2 und 9.2). Dies entspricht hauptsächlich der Entwicklung in **Russland**, dessen Gewicht ungefähr 80% der Ländergruppe ausmacht und in dem weiterhin Ungewissheit über die Auswirkungen der US-Sanktionen herrscht. In der **Ukraine** verschlechterten sich die Beurteilungen zur aktuellen Lage erneut und bleiben im ungünstigen Bereich. Der Wirtschaftsausblick hingegen hellte sich auf, und die WES-Experten sind nun etwas zuversichtlicher hinsichtlich der Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Das Wirtschaftsklima in **Georgien** und **Kasachstan** verbesserte sich. In beiden Ländern wurde die Lage besser beurteilt als vor drei Monaten. Der Ausblick hingegen bleibt unverändert: In Georgien dürfte sich die Wirtschaftstätigkeit auf dem derzeit guten Niveau halten. Die WES-Experten in Kasachstan hingegen erwarten bezüglich der konjunkturellen Entwicklung eine Verschlechterung in den nächsten sechs Monaten.

In den Ländern des **Nahen Ostens und Nordafrika** verschlechterte sich das Wirtschaftsklima deutlich, und der Indikator sank auf – 33,6 Saldenpunkte. Die Experten schraubten sowohl ihre Beurteilungen zur Lage als auch ihre Konjunkturerwartungen erheblich zurück (vgl. Abb. 2 und 9.2). Diese Entwicklung vollzog sich hauptsächlich in den **Vereinigten Arabischen Emiraten** und **Tunesien**, wo sich das jeweilige Wirtschaftsklima beträchtlich eintrübte. In **Ägypten** verschlechterte sich die aktuelle Lage abermals, aber zusammen mit sehr optimistischen Konjunkturerwartungen wird sich das Land wahrscheinlich bald wieder erholen. Das Wirtschaftsklima für die Länder **südlich der Sahara** verschlechterte sich von – 17,0 auf – 20,4 Saldenpunkte. Die Lagebeurteilungen wurden erneut nach unten korrigiert und zeugen von einer derzeit sehr schwachen wirtschaftlichen Verfassung. Der Ausblick für die kommenden sechs Monate bleibt positiv (vgl. Abb. 2 und 9.2). Auch in **Namibia** hellte sich der Sechsmonatsausblick weiter auf, aber nachdem die aktuelle Lage sehr dürftig ist, bleibt das Wirtschaftsklima gedämpft. In **Nigeria** wurden im Vergleich zur Umfrage im vergangenen Jahr keine Änderungen verzeichnet: Die aktuelle Lage bleibt ungünstig, ohne Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung in den kommenden Monaten. Die allgemeine Wirtschaftslage in **Simbabwe** bleibt weiterhin aussichtslos: Die Konjunkturerwartungen drehten ins Negative und deuten auf eine weitere Verschlechterung der derzeit schwachen Verfassung. Aus diesen Ländern sticht **Kenia** mit dem besten Wirtschaftsklima bei 25,0 Saldenpunkten hervor. Hier herrscht derzeit eine günstige Wirtschaftslage mit einem erneut positiv gestimmten Ausblick.

Abb. 7

Vergleich der WES-Handelserwartungen und des CPB World Trade Monitor für ausgewählte Ländergruppen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019; CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB).

© ifo Institut

Abb. 8

Kurz- und langfristige Zinssätze

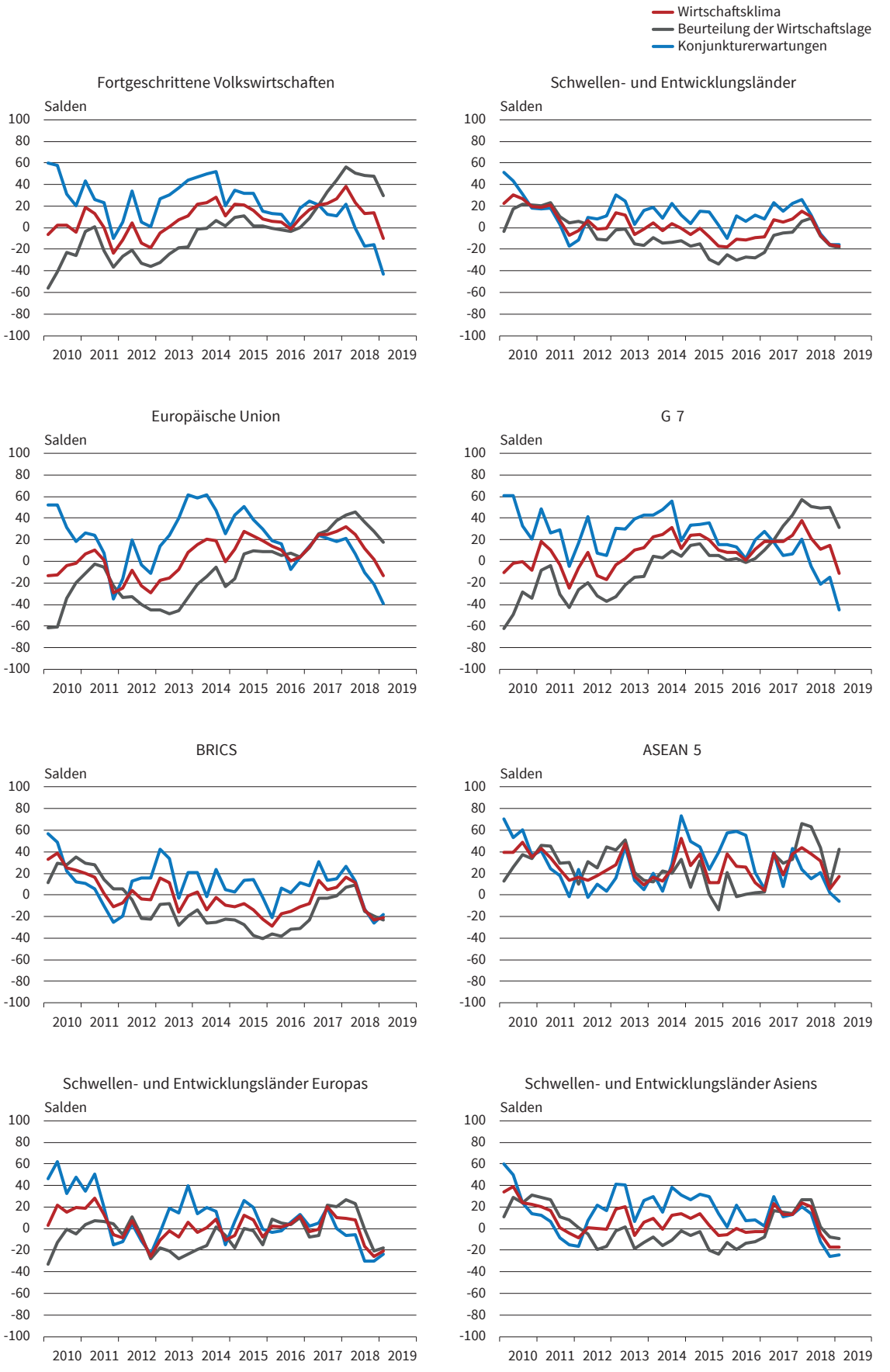
Erwartungen für die nächsten sechs Monate

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Abb. 9.1

ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen

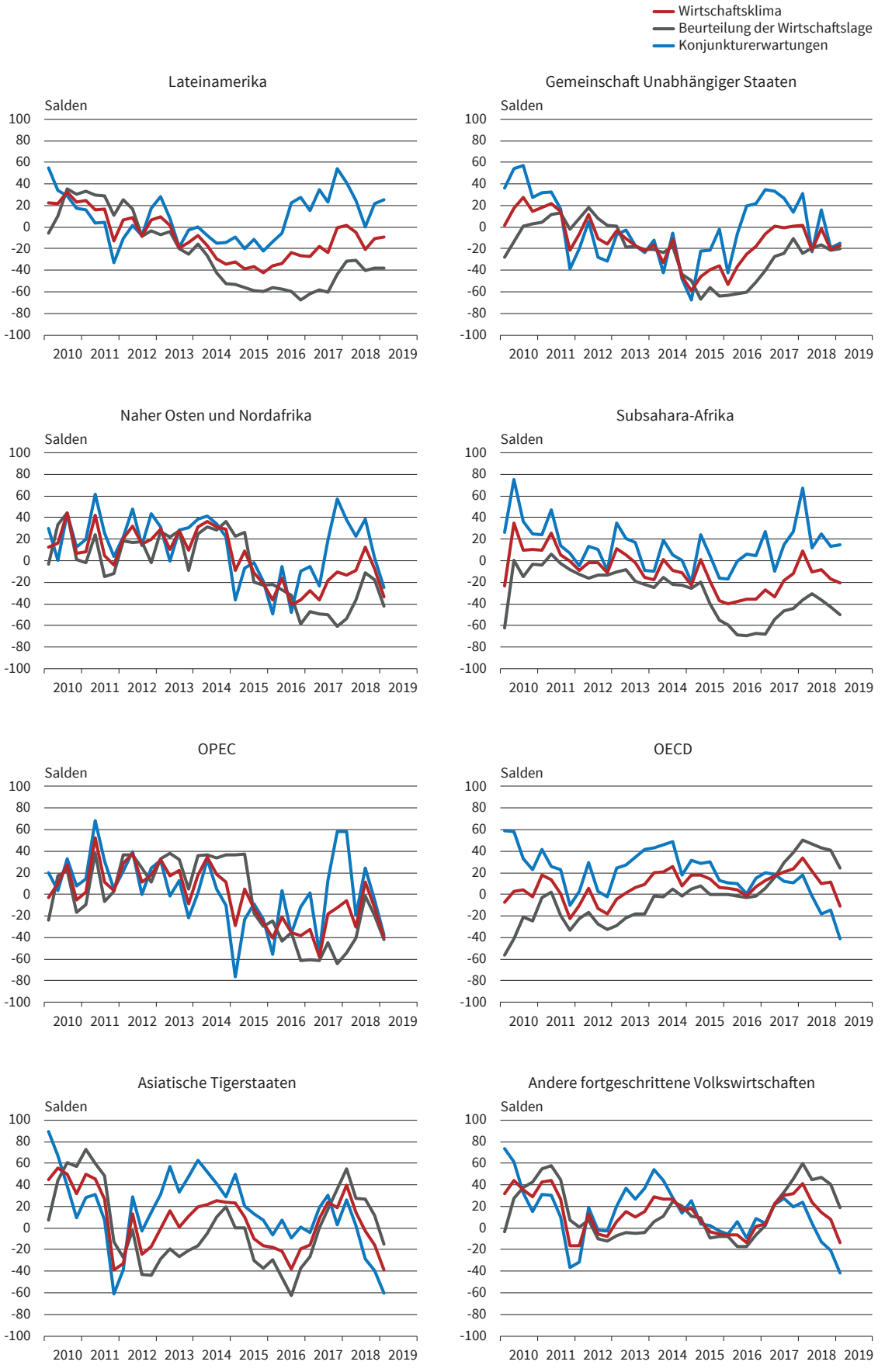


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Abb. 9.2

ifo Wirtschaftsklima un d die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Dorine Boumans und Johann Wackerbauer

Sonderfrage im World Economic Survey im ersten Quartal 2019

Die weltweite Energiewende – geht sie weit genug?

In der Sonderbefragung des World Economic Survey im ersten Quartal 2019 wurden die WES-Experten um ihre Einschätzung der Energiepolitik ihres jeweiligen Landes gebeten. Wie wichtig ist die Energiewende für die Energiepolitik der jeweiligen Länder, und welche Folgen hat sie für die Wirtschaft des Landes?

Etwa zwei Drittel der globalen Treibhausgasemissionen sind auf die Erzeugung und den Verbrauch von Energie zurückzuführen. Damit nimmt der Energiesektor eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels ein. In vielen europäischen Ländern ersetzen erneuerbare Energien zunehmend konventionelle Energiequellen, und auch weltweit steigt der Einsatz erneuerbarer Energien an. Dieser Trend hat weitreichende Folgen für die globale Energiewirtschaft, deren Akteure und nicht zuletzt für die ölexportierenden Länder. Die Sonderfrage des aktuellen World Economic Survey (WES) befasst sich daher mit der Energiewende. Die Wirtschaftsexperten wurden um eine Einschätzung der Energiepolitik in ihrem jeweiligen Land gebeten: Wie sehen sie den Zusammenhang mit dem Klimawandel, wie wichtig ist die Energiewende für die Energiepolitik der jeweiligen Länder, und welche Folgen hat sie für die Wirtschaft des Landes? Des Weiteren beurteilten die Befragungsteilnehmer, ob seit dem Pariser Abkommen zum Klimaschutz die Energiewende eine wichtigere Rolle in der Energiepolitik der jeweiligen Regierungen eingenommen hat. Zuletzt äußerten sie ihre Meinung darüber, ob sich genügend Regierungen für den Klimaschutz einsetzen.

EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE PRIORITÄT DER ENERGIEWENDE EINES LANDES

Wie sich die Energiewende[1] auf verschiedene Länder auswirkt, hängt davon ab, wie stark sie vom Klimawandel betroffen sind, ob sie Nettoimporteure oder Nettoexporteure fossiler Brennstoffe sind und wie weit die Entwicklung erneuerbarer Energien in den jeweiligen Ländern bereits vorangeschritten ist. Auch spielt die öffentliche Meinung über den Klimawandel in den verschiedenen Ländern eine wichtige Rolle. Weltweit existieren Pläne für den Ausbau erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz. Ende 2017 hatten sich 87 Länder Ziele zum Anteil erneuerbarer Energien am Primär- und Endenergieverbrauch gesetzt, in 146 Ländern gab es branchenspezifische Ziele zum Einsatz erneuerbarer Energie. 48 Länder planten, erneuerbare Energie zur Erzeugung von Wärme und Kälte zu nutzen und 42 Länder für den Verkehrssektor. In 57 Ländern wurde die Absicht geäußert, die Elektrizitätserzeugung vollständig zu dekarbonisieren, und 179 Länder haben sich Ausbauziele für erneuerbare Energien auf nationaler oder Landesebene gesteckt. Mindestens 145 Länder haben eine Energieeffizienzpolitik beschlossen, und mindestens 157 Länder legten Energieeffizienzziele fest. Die Europäische Union hat sich in ihrer Gesamtheit zur Förderung erneuerbarer Energien verpflichtet (vgl. REN21 2018).

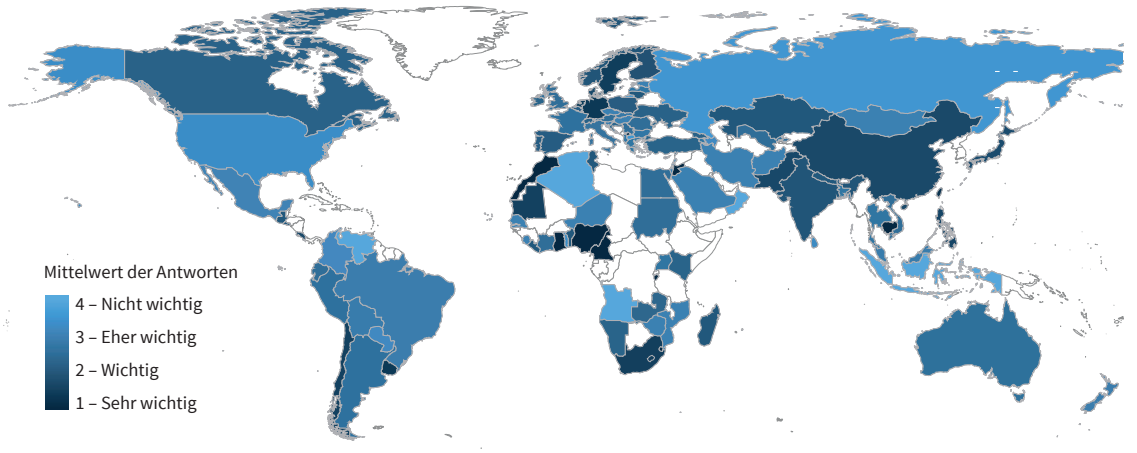
Nicht nur Nettoimporteure von fossilen Energien versuchen, den Anteil erneuerbarer Energien in ihrem Energiemix zu steigern, sondern auch viele große Ölförderländer. Die Unterscheidung zwischen Nettoimporteuren und Nettoexporteuren von fossilen Brennstoffen ist dennoch sinnvoll, um die Auswirkungen der Energiewende auf verschiedene Weltregionen zu untersuchen. In den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, des Mittleren Ostens und Nordafrikas sowie Afrikas südlich der Sahara ist die Exportabhängigkeit von fossilen Energien im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt besonders hoch. Auch Lateinamerika ist in dieser Hinsicht eher benachteiligt. Dagegen sind Japan, Südasien, Europa und China die größten Nutznießer einer Energiewende, da diese Länder in hohem Maße von den Importen fossiler Brennstoffe abhängig sind.[2] Auch auf Südostasien und Nordamerika würde sich die Energiewende eher

[1] Unter der Bezeichnung Energiewende versteht man die Umstellung von fossilen Energieträgern und Kernenergie (nicht erneuerbare Energiequellen) auf erneuerbare Energien und Energieeinsparung.

[2] Der IRENA-Report (2019) identifiziert außerdem die kleinen Inselstaaten als potenzielle Nutznießer einer Energiewende. Aufgrund einer zu geringen Teilnehmerzahl in dieser Kategorie können wir diese Staaten in unserer Analyse allerdings nicht berücksichtigen.

Abb. 1

Relevanz der Energiewende für die Energiepolitik



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

leicht positiv auswirken. Aus diesem Grund wurde bei der Auswertung der Umfrage eine Unterscheidung nach diesen Weltregionen vorgenommen.[3]

Abbildung 1 bietet einen Überblick darüber, wie wichtig die Wirtschaftsexperten die Energiewende in der Energiepolitik des eigenen Landes einschätzen.

Analog zur Analyse des IRENA-Reports zeigt Abbildung 2, wie sich die Meinungen der Ländergruppen unterscheiden. Interessanterweise waren 60% der Experten in den USA und 43% in den GUS-Staaten der Meinung, dass die Energiewende für die Energiepolitik ihrer Länder unbedeutend sei. Auch in Lateinamerika glaubte ein beachtlicher Anteil von 27% der Experten, dass eine Energiewende in der aktuellen Energiepolitik ihres jeweiligen Landes nicht wichtig sei. Im Durchschnitt aller Länder berichteten 20% der Experten von einer geringen Bedeutung der Energiewende.

Um herauszufinden, ob der Grad der Umsetzung der Energiewende in der Energiepolitik eines Landes Auswirkungen auf dessen Wirtschaft hat, wurden die Antworten der Experten nach deren Einschätzung der Bedeutung der Energiewende sortiert.[4] In Europa[5] fanden unter den 87% der Experten, die die Energiewende für wichtig hielten, wiederum 38%, dass die aktuelle Politik die Wirtschaft negativ beeinflusst. Gleichzeitig schätzten 35% dieser Experten die Auswirkungen auf die Wirtschaft als positiv ein, und 27% waren der Meinung, dass die Energiewende keinen Einfluss auf die Wirtschaft hat (vgl. Tab. 1). Unter den Umfrageteilnehmern, die angaben, dass die Regierung der Energiewende nicht genug Beachtung schenke, war die Mehrheit (56%) der Meinung, dass dies einen negativen Einfluss auf die Wirtschaft hat und etwa 40% gingen davon aus, dies habe keine Auswirkung auf die Wirtschaft. Unter den Experten, die angaben, dass die Energiewende eine wichtige Rolle in ihrem Land spiele, aber einen negativen Einfluss auf die Wirtschaft habe, forderten 80%, dass die Förderung der Energiewende noch stärker priorisiert werden sollte.

In den USA[6] berichtete eine klare Mehrheit (60%), dass die aktuelle Energiepolitik keinen Schwerpunkt auf die Energiewende legt. 54% dieser Experten fanden, dass sich dies negativ auf die US-amerikanische

[3] Australien ist ebenfalls ein wichtiger Exporteur fossiler Brennstoffe. Da Australien und Neuseeland aber nicht im IRENA-Report berücksichtigt wurden, werden die zugehörigen Ergebnisse zwar in der Graphik dargestellt, jedoch nicht weiter kommentiert.

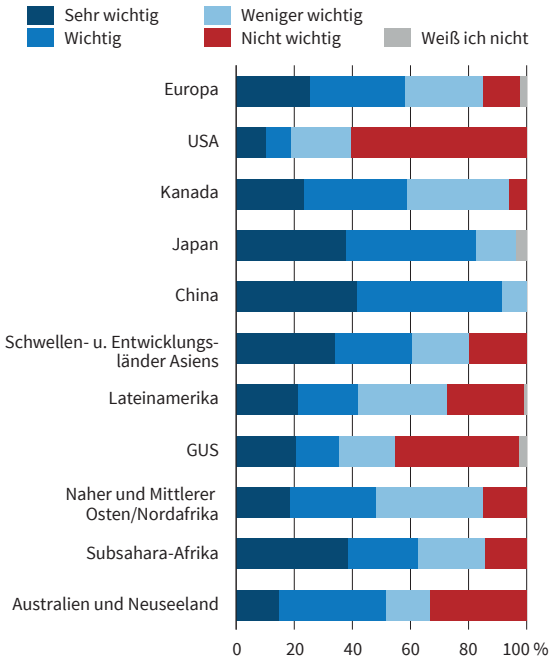
[4] Es wurden zwei neue Kategorien gebildet: »Wichtig« und »unwichtig«; wobei in der Kategorie »wichtig« die drei bisherigen Abstufungen »sehr wichtig«, »wichtig« und »weniger wichtig« zusammengefasst wurden.

[5] Unter den Teilnehmern der Umfrage befanden sich 510 Teilnehmer aus Europa.

[6] Insgesamt nahmen 58 Teilnehmer aus den USA an der Umfrage teil.

Abb. 2

Relevanz der Energiewende für die Energiepolitik in Ländergruppen und ausgewählten Ländern



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

© ifo Institut

Tab. 1

Auswirkung der (Nicht-)Umsetzung der Energiewende auf die Wirtschaft des jeweiligen Landes

Land/Region	Die Energiewende ist wichtiger Bestandteil der Energiepolitik der Regierung.	Anzahl	Sehr positiv (in %)	Positiv (in %)	Kein Einfluss (in %)	Negativ (in %)	Sehr negativ (in %)
Europa	Wichtig	516	2,0	33,2	27,3	35,2	2,4
	Nicht wichtig	77	1,3	3,9	39,0	48,1	7,8
USA	Wichtig	23	0,0	4,4	21,7	73,9	0,0
	Nicht wichtig	35	0,0	14,3	31,4	45,7	8,6
Kanada	Wichtig	16	6,3	0,0	12,5	75,0	6,3
	Nicht wichtig	1	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Japan	Wichtig	28	3,6	28,6	28,6	35,7	3,6
	Nicht wichtig	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
China	Wichtig	12	0,0	75,0	8,3	16,7	0,0
	Nicht wichtig	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schwellen- und Entwicklungsländer Asiens	Wichtig	61	6,7	48,3	23,3	16,7	5,0
	Nicht wichtig	15	0,0	13,3	60,0	20,0	6,7
Lateinamerika	Wichtig	98	9,2	50,0	26,5	14,3	0,0
	Nicht wichtig	36	2,8	5,6	55,6	22,2	13,9
GUS	Wichtig	40	12,5	30,0	30,0	27,5	0,0
	Nicht wichtig	31	0,0	0,0	86,7	13,3	0,0
Mittlerer Osten und Nordafrika	Wichtig	23	8,7	56,5	21,7	8,7	4,4
	Nicht wichtig	4	0,0	0,0	66,7	33,3	0,0
Afrika südlich der Sahara	Wichtig	71	11,3	50,7	23,9	11,3	2,8
	Nicht wichtig	12	8,3	8,3	50,0	25,0	8,3
Australien and Neuseeland	Wichtig	18	0,0	16,7	50,0	27,8	5,6
	Nicht wichtig	9	0,0	11,1	33,3	33,3	22,2
Gesamt	Wichtig	906	4,5	36,6	26,5	30,1	2,3
	Nicht wichtig	220	1,4	6,4	49,5	34,4	8,3

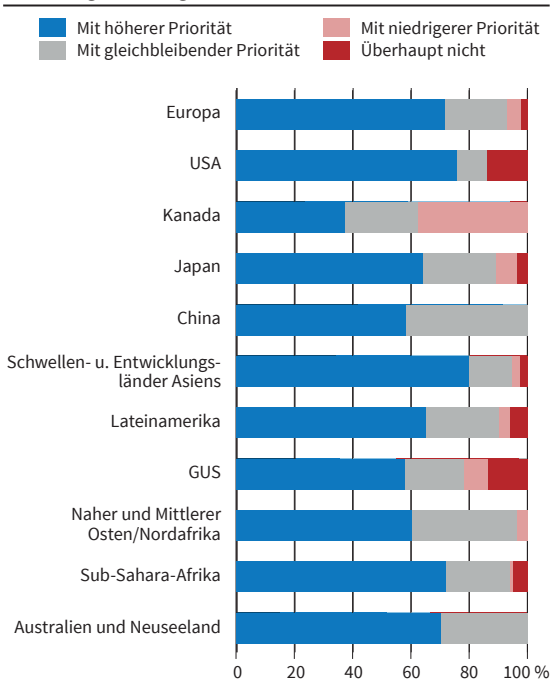
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019.

Wirtschaft auswirkt; 31% gingen dagegen von keinem Einfluss auf die Wirtschaft aus. Die Experten, die glaubten, dass die Regierung keinen Wert auf eine Energiewende legt und dass dies die Wirtschaft negative beeinflusst, forderten fast einstimmig, dass die Energiewende einen höheren Stellenwert in der Politik einnehmen müsse. In Kanada, Japan und China ist die Energiewende wichtiger Bestandteil der Energiepolitik. Allerding glaubten 81% der Teilnehmer in Kanada, dass sie der kanadischen Wirtschaft schaden werde. In China und Japan sind die Meinungen darüber eher gespalten, mit einer leichten Tendenz, dass sich die Energiewende positiv auf die Wirtschaft auswirkt. Experten in Kanada, die von einem negativen Einfluss der aktuellen Energiepolitik auf die Wirtschaft ausgingen, waren sich uneinig, was sie sich von der zukünftigen Energiepolitik wünschen: 42% möchten, dass die Energiewende weniger gefördert und 33%, dass sie besser gefördert wird.

In den Ländergruppen, für die der IRENA-Report aufgrund von Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffexporten negative Auswirkungen auf die Wirtschaft der jeweiligen Länder beobachten konnte – Lateinamerika, Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, Mittlerer Osten und Nordafrika sowie Afrika südlich der Sahara –, waren die meisten Experten der Meinung, dass die Regierung von der Energiewende zumindest Kenntnis nehme. Jedoch könnten und sollten weitere Maßnahmen ergriffen werden, damit die Energiewende ein wichtigerer Bestandteil der Energiepolitik werde. In den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens fanden 61% der Experten, die die Energiewende für wichtig halten, dass sie sich auch positiv auf die Wirtschaft auswirken werde. Allerdings gingen die Experten auch hier davon aus, dass mehr getan werden muss und die Energiewende noch weiter gefördert werden sollte.

Abb. 3

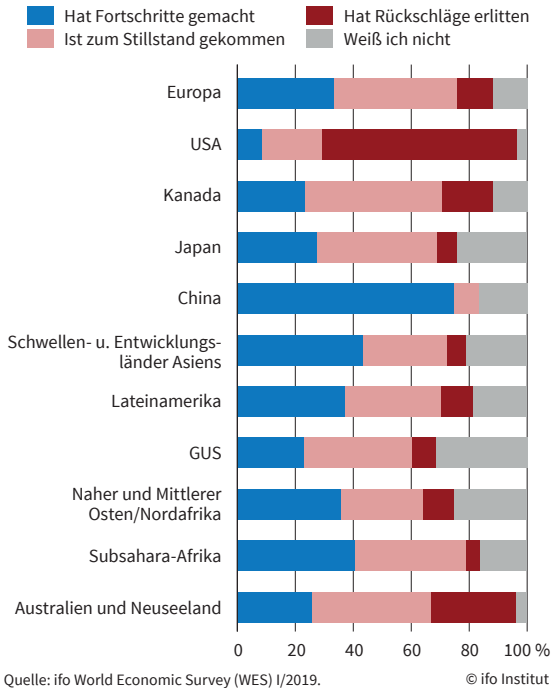
Förderung der Energiewende



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

Abb. 4

Fortschritte bei der Energiewende seit dem Pariser Klimaschutzabkommen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

Bei der Frage, ob die Regierung ihres Landes die Energiewende anders fördern sollte, äußerte eine klare Mehrheit der Experten (71%) die Meinung, dass die Regierung der Energiewende eine höhere Priorität einräumen sollte. Die Experten in China zeigten sich am zufriedensten, denn 41% gaben an, dass die Regierung der Energiewende genau im richtigen Maße Bedeutung schenke. Trotzdem bleibt auch in China ein Anteil von 58%, der sich mehr Maßnahmen in diese Richtung wünscht. In Kanada waren die Meinungen gespalten: 37,5% der Experten wünschten sich, dass der Energiewende mehr Bedeutung zukommt, ebenso viele jedoch wünschten sich das Gegenteil.

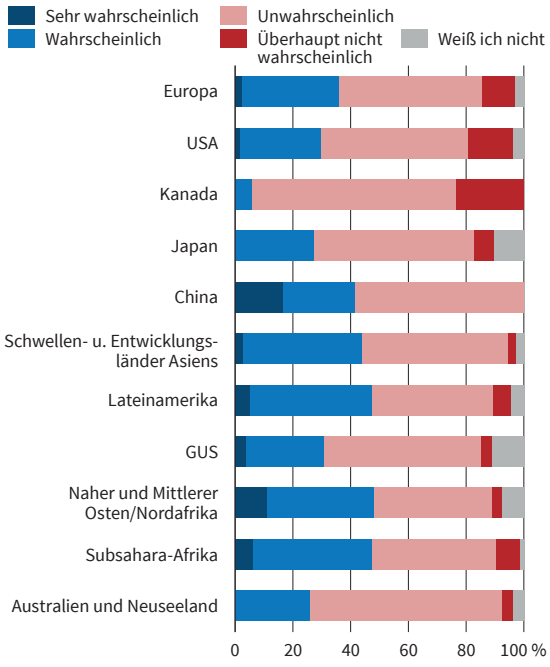
Des Weiteren wurden die WES-Experten zu den Entwicklungen seit dem Pariser Klimaschutzabkommen befragt (vgl. Abb. 4). Insgesamt glaubten 38% der Experten, dass die Energiewende in ihrem Land seitdem zum Stillstand gekommen ist. Etwa genauso viele (32%) waren dagegen der Meinung, dass die Energiewende seither Fortschritte gemacht hat. Besonders gut scheint die Energiewende in China voranzuschreiten, denn 75% der dortigen Experten berichteten von Fortschritten. Im Gegensatz dazu vermeldete die Mehrzahl der Experten aus den USA (67%) Rückschritte auf diesem Gebiet. Die Experten in Lateinamerika sowie in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens waren in etwa gleich große Lager gespalten, mit einer leichten Tendenz zu Fortschritten. In Europa waren die meisten Experten (45%) der Meinung, dass die Energiewende seit dem Pariser Abkommen zum Stillstand gekommen ist.

Um herauszufinden, ob die WES-Experten an ein gemeinsames Handeln der Staaten zur Bekämpfung des Klimawandels glauben, wurden sie gefragt, für wie wahrscheinlich sie es halten, dass genügend Regierungen anderer Länder Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels ergreifen werden. 49% der Experten hielten es für unwahrscheinlich, dass genügend Staaten in diese Richtung handeln werden. 34% der Experten zeigten sich optimistischer, hielten es also für wahrscheinlich, und 3% sogar für sehr wahrscheinlich. Am pessimistischsten waren die Experten in Kanada, aber auch in allen anderen Regionen hielt es die Mehrheit für sehr unwahrscheinlich oder überhaupt nicht wahrscheinlich, dass ausreichend viele Staaten handeln werden. Nur in den Staaten des Mittleren Ostens und Nordafrikas glaubten 48,2%, dass eine Eindämmung des Klimawandels aufgrund staatlicher Maßnahmen wahrscheinlich sei. In Lateinamerika hielten etwa gleich viele Experten dieses Szenario für wahrscheinlich wie für unwahrscheinlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bezüglich der Einstellung zur Energiewende keine klare Trennungslinie zwischen den Nettoimporteuren und den Nettoexporteuren fossiler Brennstoffe festzustellen ist. Die Nettoimporteure, mit Ausnahme der USA und Kanadas, halten die Energiewende überwiegend für wichtig oder sehr wichtig. Dagegen halten Nettoexporteure die Energiewende eher für weniger wichtig oder überhaupt nicht wichtig für die Energiepolitik ihres jeweiligen Landes. Im Gegensatz dazu werden die Auswirkungen auf die Wirtschaft von den Nettoimporteuren, mit Ausnahme Chinas, eher als

Abb. 5

Zukünftig werden Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels von genügend Regierungen ergriffen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) I/2019. © ifo Institut

nachteilig eingeschätzt und von den Nettoexporteuren, mit Ausnahme der GUS-Staaten, eher als positiv. Dass die Energiewende eine höhere Priorität erhält, wird in die Nettoimportländer, mit Ausnahme Kanadas, deutlich präferiert, aber auch in den Nettoexportländern. Dennoch erweisen sich die Experten aus den Nettoimportländern – mit Ausnahme Chinas – als deutlich pessimistischer, was die Erwartung betrifft, ob ausreichend viele Staaten handeln werden, um den Klimawandel zu stoppen.

LITERATUR

IRENA – International Renewable Energy Agency (2019), *A New World – The Geopolitics of the Energy Transformation*, Januar, verfügbar unter: http://geopoliticsofrenewables.org/Report.

REN21 (2018), *Renewables 2018 – Global Status Report, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century,* REN21, Paris, verfügbar unter: http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2018/06/17-8652_GSR2018_FullReport_web_final_.pdf.

Klaus Wohlrabe und Timo Wollmershäuser

Gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung sinkt

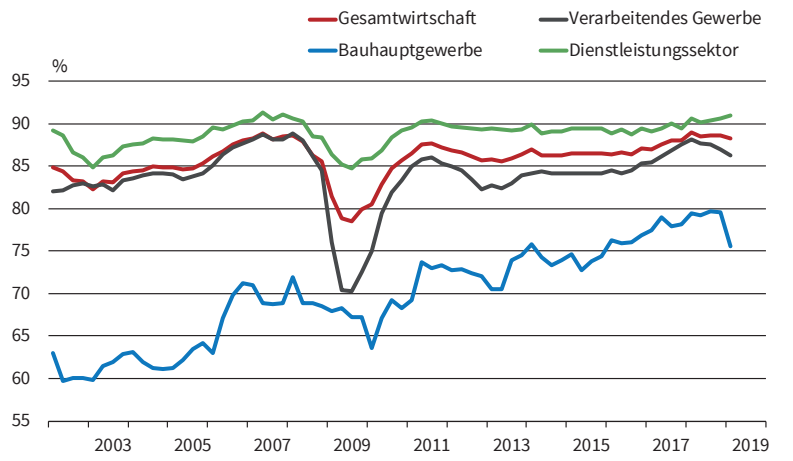
Die ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft ist im Januar 2019 von zuvor 88,6% auf 88,3% gesunken (vgl. Abb. 1).[1] Dies ergab eine Auswertung von ca. 7 000 Meldungen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes und des Dienstleistungssektors (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) im Rahmen der regelmäßigen ifo Konjunkturumfragen. Während die Kapazitätsauslastung im Dienstleistungssektor weiter auf 91% zunahm, ging sie im Bauhauptgewerbe und im Verarbeitenden Gewerbe auf 75,6 bzw. 86,3% zurück.[2]

Der gesamtwirtschaftliche Auslastungsgrad liegt nunmehr um 2,7 Prozentpunkte über seinem langfristigen Mittelwert und hat in den vergangenen zwölf Monaten um 0,7 Prozentpunkte abgenommen (vgl. Abb. 2). Nach dem konjunkturellen Boom, der seinen Höhepunkt Anfang 2018 erreichte, kühlt sich damit die deutsche Wirtschaft ab und befindet sich am Beginn einer Abschwungsphase (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018, Abschnitt 5, für eine Definition der Phasen des Konjunkturzyklus).

[1] Die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung wird ausführlich in Wohlrabe und Wollmershäuser (2017) beschrieben.

Abb. 1

ifo Kapazitätsauslastungen im Vergleich



Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 2

ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft

Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

LITERATUR

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 3–62.

Wohlrabe, K. und T. Wollmershäuser (2017), »Zur Konstruktion einer gesamtwirtschaftlichen ifo Kapazitätsauslastung«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 26–30.

[2] Vorübergehend stärkere Rückgänge im Bauhauptgewerbe im ersten Quartal waren in der Vergangenheit, unter anderem witterungsbedingt, keine Seltenheit. Diese dauerten jedoch nie lange an.

ZULETZT ERSCHIENEN

THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 5/2019 erscheint am 7. März 2019

Deutsche Bahn in der Krise:

Zwischen Daseinsvorsorge und Gewinn – ist ein radikaler Umbau nötig?