

KOMMENTAR

Post-Singapur-Architektur der Europäischen Handelspolitik

*Elisabeth Beer und
Susanne Wixforth*

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Effekte von Investitionsschutz- und -förderverträgen

Gabriel Felbermayr

Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien

Kerstin Bruckmeier, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl

DATEN UND PROGNOSEN

Das Antwortverhalten in der ifo Industrieumfrage

*Bernhard Kassner und
Klaus Wohlrabe*

Wirtschaftskonjunktur 2017: Prognose und Wirklichkeit

Wolfgang Nierhaus

Ökologische Landwirtschaft

Matthias Balz

IM BLICKPUNKT

Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen

*Przemyslaw Brandt und
Katrin Demmelhuber*

ifo Konjunkturumfragen

Januar 2018

Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Reform der Entsenderichtlinie: Schutz gegen Sozial- und Lohndumping oder Einschränkung des Binnenmarkts?

*Matthias Dauner, Ingo Kramer, Anke Hassel und
Bettina Wagner*



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

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

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

ZUR DISKUSSION GESTELLT**Reform der Entsenderichtlinie: Schutz gegen Sozial- und Lohndumping
oder Einschränkung des Binnenmarkts?**

3

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort: Künftig sollen Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland nicht nur den gültigen Mindestlohn, sondern auch die gültigen Tariflöhne erhalten, wenn sie in einem anderen EU-Land arbeiten. Zudem werden die Einsätze erstmals befristet und dürfen in der Regeln nicht länger als ein Jahr dauern, mit Sonderantrag ist eine Verlängerung auf 18 Monate möglich. Werden mit dieser Regelung Beschäftigte besser vor Lohn- und Sozialdumping geschützt? Oder wird durch eine Abschottung der Arbeitsmärkte das freie Angebot von Dienstleistungen in der EU behindert? Nach Ansicht von *Matthias Dauner*, cep – Centrum für Europäische Politik, Freiburg, bedeutet der Reformvorschlag eine »Kriegserklärung an die liberalen Verfechter des Binnenmarktes und ein Angriff auf das Geschäftsmodell vieler Unternehmen aus den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas, deren Wettbewerbsvorteil insbesondere in vergleichsweise niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten besteht«. Zwar würden auf den ersten Blick die Rechte von entsandten Arbeitnehmern gestärkt. Faktisch sei aber davon auszugehen, dass die Zahl der Entsendungen abnehmen dürfte. Leidtragende dürften die entsendenden Unternehmen und deren Mitarbeiter aus den neuen Mitgliedstaaten sein. Auch *Ingo Kramer*, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, sieht einen »unnötigen Angriff auf den Binnenmarkt«. Eine verschärfte Entsenderichtlinie wäre nicht die Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarkts, sondern Protektionismus und für die deutschen Unternehmen ein massiver Kostentreiber. Für *Anke Hassel*, WSI, und *Bettina Wagner*, Hertie School of Governance, ist die Reform der Entsenderichtlinie dagegen eine notwendige Voraussetzung für einen besseren Binnenmarkt. Denn nur wenn Rechtssicherheit bestehe und Regulierungsarbitrage eingedämmt werde, könne ein produktiver Wettbewerb entstehen.

KOMMENTAR**Post-Singapur-Architektur der Europäischen Handelspolitik**

13

Elisabeth Beer und Susanne Wixforth

Das EU-Handelsabkommen mit Singapur hat die EU-Kommission praktisch unbemerkt von der Öffentlichkeit 2015 weitgehend abgeschlossen. Zwei Jahre später rückt dieses Abkommen in die öffentliche Wahrnehmung, weil der Europäische Gerichtshof ein Gutachten darüber erstellt hat, welche Sachbereiche ausschließlich in die handelspolitische Kompetenz der Europäischen Union (*EU-only*) fällt. Bei diesen haben die nationalen Parlamente künftig keine Mitwirkungsrechte. *Elisabeth Beer*, AK Wien, und *Susanne Wixforth*, DGB, setzen sich in ihrem Kommentar mit den Konsequenzen dieses Urteils auseinander. So bedeutet dieser Kompetenzgewinn auf EU-Ebene etwa eine regulatorische Einschränkung der Mitgliedstaaten bei Nachhaltigkeitskriterien.

FORSCHUNGSERGEBNISSE**Was wissen wir über den Effekt von Investitionsschutz- und -förderverträgen
auf ausländische Direktinvestitionen?**

17

Gabriel Felbermayr

Investitionsschutz- und -förderverträge sind völkerrechtliche Abkommen zwischen zwei Staaten. Sie haben das Ziel, ausländische Direktinvestitionen zu fördern, indem sie die Rechtssicherheit für ausländische Investoren verbessern. Sie schützen Unternehmen der Signatarstaaten jeweils vor Enteignung, staatlicher Willkür und Diskriminierung und erlauben die Rechtsdurchsetzung außerhalb des Gerichtssystems des Ziellandes. Damit schränken sie den Handlungsspielraum der Länder ein. Führen diese Abkommen überhaupt zu zusätzlichen Direktinvestitionen? Dieser Artikel stellt die Ergebnisse einer Metastudie, die die existierende empirische Evidenz zusammen-

fasst, vor. Entgegen manchen Behauptungen findet die Literatur weitgehend positive Effekte. Im Durchschnitt führt ein Investitionsschutzvertrag zu einem Zuwachs der ausländischen Direktinvestitionen von ca. 25%.

Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen 25
Kerstin Bruckmeier, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl

Unser Steuer-, Abgaben- und Transfersystem ist gerade für Familien am unteren Ende der Einkommenskala nur bedingt leistungsgerecht. Es gilt daher, Steuern, Sozialabgaben und Transferleistungen so aufeinander abzustimmen, dass sich zusätzliche Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt und mehr Transparenz für die Betroffenen geschaffen wird.

DATEN UND PROGNOSEN

Eine Analyse des Antwortverhaltens in der ifo Industrieumfrage 29
Bernhard Kassner und Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex ist der wichtigste Indikator der deutschen Wirtschaft. Tausende Antworten von Unternehmen werden jeden Monat darin zusammengefasst. In dem Artikel wird ein Blick auf das Antwortverhalten der Firmen geworfen. Der Fokus liegt hierbei auf der Industrieumfrage.

Wirtschaftskonjunktur 2017: Prognose und Wirklichkeit 35
Wolfgang Nierhaus

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen. In dem Beitrag wird die ifo Prognose vom Dezember 2016 für das Jahr 2017 vor dem Hintergrund der jüngst veröffentlichten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen diskutiert. Zudem wird auf die Prognosequalität des Instituts im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

**Branchen im Blickpunkt:
Ökologische Landwirtschaft in Deutschland – eine Bestandsaufnahme** 43
Matthias Balz

Der Umsatz mit Bio-Lebensmitteln in Deutschland hat sich seit der Jahrtausendwende mehr als verfünffacht. 2017 wurde die Umsatzgrenze von 10 Mrd. Euro deutlich überschritten. Das politisch vorgegebene Ziel eines 20%-Anteils von Ökoflächen an den landwirtschaftlichen Nutzflächen insgesamt bleibt noch in weiter Ferne.

IM BLICKPUNKT

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2018 46
Przemyslaw Brandt und Katrin Demmelhuber

In der ifo Managerbefragung von Dezember 2017 wurden über 600 Manager aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen nach ihren Investitions- und Beschäftigungsplänen für 2018 befragt. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt der Befragung waren die potenziellen Risiken für die zurzeit sehr gute konjunkturelle Situation in Deutschland. Der vorliegende Artikel stellt einige ausgewählte Ergebnisse vor.

**ifo Konjunkturumfragen im Januar 2018 auf einen Blick:
Die deutsche Wirtschaft startet mit Schwung ins neue Jahr** 50
Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Januar gestiegen. Dies war auf eine deutlich bessere Einschätzung der aktuellen Situation zurückzuführen. Der Lageindex stieg auf ein neues Rekordhoch. Die Erwartungen für die nächsten sechs Monate wurden hingegen etwas zurückgenommen, bleiben aber auf hohem Niveau.

Reform der Entsenderichtlinie: Schutz gegen Sozial- und Lohndumping oder Einschränkung des Binnenmarkts?

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort: Künftig sollen Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland nicht nur den gültigen Mindestlohn, sondern auch die gültigen Tarifröhne erhalten, wenn sie in einem anderen EU-Land arbeiten. Darauf haben sich die Arbeits- und Sozialminister der EU bei der Reform der Entsenderichtlinie geeinigt. Zudem werden die Einsätze erstmals befristet und dürfen in der Regel nicht länger als ein Jahr dauern, mit Sonderantrag ist eine Verlängerung auf 18 Monate möglich. Werden mit dieser Regelung Beschäftigte besser vor Lohn- und Sozialdumping geschützt? Oder wird durch eine Abschottung der Arbeitsmärkte das freie Angebot von Dienstleistungen in der EU behindert?

Matthias Dauner*

Geht die Reform der Entsenderichtlinie auf Kosten osteuropäischer Unternehmen und deren Mitarbeiter?

REFORM DER ENTSENDERICHTLINIE

Die Löhne in der EU sind auf historisch niedrigem Niveau. Der ein oder andere Zeitgenosse trägt sich daher mit dem Gedanken, ein Häuschen zu bauen. Ein Bauherr in Bulgarien muss seinen Arbeitern dafür durchschnittlich 3,60 Euro pro Stunde zahlen, in Deutschland fallen durchschnittliche Kosten in Höhe von 27,10 Euro pro Stunde an. Spitzenreiter in der EU ist Schweden, mit durchschnittlichen Arbeitskosten von 39,90 Euro pro Stunde in der Baubranche (Eurostat 2017). Der sparsame Häuslebauer aus Schweden oder Deutschland mag da auf die Idee kommen, sich sein Haus von bulgarischen Bauunternehmen errichten zu lassen. Prinzipiell geht das, dank des europäischen Binnenmarktes und seinen vier Grundfreiheiten, 1. freier Warenverkehr, 2. Personenfreizügigkeit, 3. freier Kapital- und Zahlungsverkehr sowie 4. Dienstleistungsfreiheit. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, ihre Dienste in einem anderen Mitgliedstaat erbringen. Dazu zählt auch die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern für einen begrenzten Zeit-

raum, auch im Baugewerbe. Geregelt wurde dies 1996 in der Entsenderichtlinie.¹

INHALT DER ENTSENDERICHTLINIE VON 1996

In dieser Richtlinie wurde festgelegt, unter welchen Bedingungen Arbeitnehmer entsandt werden dürfen. Ziel war es, den fairen Wettbewerb zwischen ausländischen und ortsansässigen Unternehmen sicherzustellen sowie die Wahrung der Rechte der entsandten Arbeitnehmer zu gewährleisten. Entsendende Unternehmen müssen daher einige der im Zielstaat gültigen Beschäftigungsbedingungen – etwa Mindestlohn, Mindestjahresurlaub und Arbeitszeitregelungen – auf die entsandten Arbeitnehmer anwenden. Zudem werden allgemeinverbindliche Tarifverträge in der Baubranche auch auf entsandte Arbeitnehmer angewandt. Um die Entsenderichtlinie durchzusetzen, sind die Behörden der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sie müssen etwa Informationen über entsandte Arbeitnehmer zur Verfügung stellen, um den Missbrauch bei Entsendungen vorzubeugen und zu verfolgen.

Folgen der EU-Erweiterungen

Seit Inkrafttreten der Entsenderichtlinie 1996 hat sich die EU gewandelt. So wurden durch die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 insbesondere Staaten aus Mittel- und Osteuropa in die Gemeinschaft aufgenommen, deren durchschnittliche Arbeitskosten deutlich unter denen in den alten Mitgliedstaaten liegen. Das liegt auch daran, dass die Systeme der sozialen



Matthias Dauner

* Matthias Dauner ist wissenschaftlicher Referent am cep – Centrum für Europäische Politik, Freiburg.

¹ Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

Sicherung im Vergleich zu Westeuropa oft weniger stark ausgebaut sind, weshalb auch die Lohnnebenkosten geringer sind. Dies ist insofern bedeutsam, da die Sozialabgaben von entsandten Arbeitnehmern weiterhin im Heimatland entrichtet werden. Diese Unterschiede schlagen sich auch bei der Entsendung von Arbeitnehmern nieder. Während nur etwa 54% aller entsandten Arbeitnehmer aus den 15 ursprünglichen Mitgliedstaaten vor den EU-Erweiterungen stammen, nehmen diese 86% aller entsandten Arbeitnehmer auf. Zudem kommt hinzu, dass die Zahl der Entsendungen seit Jahren zunimmt. 2014 gab es EU-weit 1,92 Mio. Entsendungen, was einem Anstieg um 44,4% gegenüber 2010 entspricht (vgl. SWD 2016, 52, S. 6 f.).

KONKRETISIERUNG DURCH DIE DURCHSETZUNGSRICHTLINIE 2014

Neben dem – aufgrund der EU-Erweiterungen – gestiegenen Lohngefälle innerhalb der EU und der Zunahme an Entsendungen erwies sich die Anwendung der Vorschriften der Entsenderichtlinie als schwierig, insbesondere aufgrund von Missbrauch bei Entsendungen mittels Briefkastenfirmen. Deshalb wurde die Entsenderichtlinie 2014 um eine Durchsetzungsrichtlinie ergänzt.² In dieser Richtlinie wurden die Voraussetzungen konkretisiert, unter denen eine Entsendung vorliegt – etwa indem Unternehmen und die Arbeitnehmer, die sie entsenden – genauer erfasst wurden. Außerdem wurde die Zusammenarbeit der nationalen Behörden, etwa durch Einführung von Fristen für die Amtshilfe sowie der Zugang zu Informationen verbessert. So muss jeder Mitgliedstaat eine nationale Website einrichten, auf der Informationen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und bestehende Tarifverträge bereitgestellt werden, die bei Entsendungen anzuwenden sind. Diese Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten bis Juni 2016 in nationales Recht umsetzen.

INHALT DES REFORMVORSCHLAGS VON 2016

Im März 2016 legte die EU-Kommission einen Vorschlag vor, um die Entsenderichtlinie zu reformieren.³ Der Reformvorschlag sieht vor, dass künftig der Grundsatz »gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort« für entsandte Arbeitnehmer gelten soll. Deshalb soll künftig bei Entsendungen nicht nur (wie schon bisher) mindestens der gesetzliche Mindestlohn bezahlt werden. Es sollen zusätzlich alle Entlohnungsvorschriften und allgemeinverbindlichen Tarifverträge gelten, auch jenseits der Baubranche. Außerdem soll für Arbeitnehmer, die länger als 24 Monate entsandt sind,

das Arbeitsvertragsrecht des Aufnahmestaates gelten, außer Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben die Geltung eines anderen Rechts vereinbart. All diese Regelungen finden auch bei Untervergabeketten⁴ Anwendung. Außerdem sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, entsandte Leiharbeiter den inländischen Leiharbeitern gleichzustellen.

WAS IST VOM REFORMVORSCHLAG DER ENTSENDERICHTLINIE ZU HALTEN?

Der Reformvorschlag zur Entsenderichtlinie hat europaweit hohe Wellen geschlagen. Die nationalen Parlamente aus zehn mittel- und osteuropäischen Staaten waren der Ansicht, dass der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, und erhoben eine Subsidiaritätsrüge (»gelbe Karte«). Nach Prüfung des Sachverhalts hielt die EU-Kommission jedoch an dem Vorschlag fest, der besonders von den westeuropäischen Staaten begrüßt wurde. Teilweise wurden sogar weitergehende Maßnahmen auf nationaler Ebene erwogen. Im französischen Präsidentschaftswahlkampf wurde diskutiert, ob auf Baustellen in bestimmten Regionen des Landes nur noch Französisch gesprochen werden sollte (»Molière-Klausel«). Da Frankreich zu den Mitgliedstaaten mit den höchsten Lohnnebenkosten zählt, nahm sich der neugewählte französische Präsident Emmanuel Macron des Reformvorschlags an. Im Rahmen einer vielbeachteten Reise durch Mittel- und Osteuropa versuchte er, die Staats- und Regierungschefs von der französischen Position, die den Reformvorschlag unterstützt, zu überzeugen oder zumindest einen Kompromiss zu erzielen.

Diese Aufgabe ist alles andere als einfach, denn der Reformvorschlag setzt bei Entsendungen engere Grenzen als bisher. Faktisch enden Entsendungen nach spätestens zwei Jahren. Zudem sollen zukünftig auch Leiharbeiter und entsandte Beschäftigte von Subunternehmen unter die Entsenderichtlinie fallen. Gleichzeitig werden die Bestandteile der Entlohnung, die bei der Entsendung anzuwenden sind, ausgeweitet.

Zusammengenommen bedeutet der Reformvorschlag eine Kriegserklärung an die liberalen Verfechter des Binnenmarktes und ein Angriff auf das Geschäftsmodell vieler Unternehmen aus den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas, deren Wettbewerbsvorteil insbesondere in vergleichsweise niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten besteht. Zwar werden auf den ersten Blick die Rechte von entsandten Arbeitnehmern gestärkt, weil eine annähernde Gleichstellung mit Arbeitnehmern im Aufnahmestaat vorgesehen ist. Faktisch ist aber davon auszugehen, dass die Zahl der Entsendungen abnehmen dürfte (vgl. cepAnalyse 2016).

² Richtlinie 2014/67/EU vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

³ COM(2016) 128 vom 8. März 2016 Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

⁴ Ein Unternehmen beauftragt ein anderes Unternehmen mit der Erbringung einer Dienstleistung.

Wenig problematisch ist dabei die Begrenzung von Entsendungen auf 24 Monate, zumal die durchschnittliche Entsendedauer vier Monate nicht übersteigt (vgl. SWD 2016, 52, S. 62). Da es sich bei Entsendungen definitionsgemäß um eine zeitlich begrenzte Überlassung von Arbeitskräften handelt, ist die Einführung einer Obergrenze vertretbar, da somit die dauerhafte Umgehung nationaler arbeitsrechtlicher Vorschriften mittels Entsendungen unterbunden wird.

Die zwingende Anwendung der Rechtsvorschriften und allgemeinverbindlichen Tarifverträgen des Aufnahmestaates – bezüglich der Entlohnung – hingegen ist problematisch. Bisher erhielt beispielsweise ein nach Deutschland entsandter polnischer Arbeitnehmer mindestens den deutschen gesetzlichen Mindestlohn, der sicherstellt, dass er seinen Lebensunterhalt auch im Aufnahmestaat bestreiten kann. Dies ist insofern relevant, da entsandte Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat mit geringen Lebenshaltungskosten höher entlohnt werden müssen, um Anreize zu setzen, sich entsenden zu lassen. Schließlich sind die zusätzlichen Kosten der Entsendung – etwa in Form von Fahrtkosten und Mehrausgaben für die Lebenshaltung – für den Arbeitnehmer nur dann anreizkompatibel, wenn dem eine höhere Entlohnung entgegensteht. Die geplante Ausweitung von Entlohnungsvorschriften auch auf allgemeinverbindliche Tarifverträge jenseits der Baubranche schließt wahrscheinlich viele Arbeitnehmer – besonders diejenigen mit geringer Produktivität – zukünftig von Entsendungen aus. Denn in der Regel orientieren sich nationale Tarifverträge an den jeweiligen Entwicklungen von Lebenshaltungskosten und Produktivität, insbesondere das Produktivitätsniveau wird von entsandten Arbeitnehmern – etwa aufgrund eines niedrigeren Ausbildungsniveaus – nicht zwingend erreicht. Dies hat zur Folge, dass für entsandte Arbeitnehmer die Ausweitung der Entlohnungsvorschriften über den Mindestlohn hinaus faktisch wie eine Marktzutrittsbarriere wirkt. Eine (Weiter-)Beschäftigung solcher Arbeitnehmer dürfte sich in vielen Fällen zukünftig nicht mehr lohnen. Viele Unternehmen – besonders aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten – werden zukünftig weniger Mitarbeiter auf die Arbeitsmärkte anderer Mitgliedstaaten entsenden.

Dies wiederum hat zur Folge, dass der Wettbewerb – insbesondere in westeuropäischen Mitgliedstaaten – abnimmt, denn der Preiswettbewerb durch ausländische Konkurrenz wird eingeschränkt. Für die Konsumenten sinkt die Auswahl angebotener Dienstleistungen, und die Preise für das verbleibende Angebot dürften steigen. In der Folge drohen Effizienzverluste. Die zwingende Anwendung allgemeinverbindlicher Tarifverträge kommt somit einer protektionistischen Abschottung westeuropäischer Arbeitsmärkte gleich. Dies steht im Widerspruch zum europäischen Binnenmarkt.

WIE GEHT ES WEITER?

Die EU-Kommission hat den Reformvorschlag zur Entsenderichtlinie bereits 2016 vorgelegt. Mittlerweile haben auch das Europäische Parlament⁵ und der Rat⁶ über den Vorschlag beraten. Die Positionen von Parlament und Rat gehen teils über den Entwurf der EU-Kommission hinaus. So hat der Rat vorgeschlagen, die Dauer von Entsendungen auf zwölf Monate – in Ausnahmefällen maximal 18 Monate – zu beschränken. Hier konnten sich die westeuropäischen Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, durchsetzen. Rat und Parlament fordern zudem, dass bei der Entlohnung von entsandten Arbeitnehmern auch Kosten für Reisen, Unterbringung und Verpflegung berücksichtigt werden. Da die Positionen von Parlament und Rat nicht weit voneinander entfernt sind, ist von einer Einigung in den Trilogverhandlungen auszugehen.

FAZIT

Nach den EU-Osterweiterungen haben sich innerhalb der EU die Unterschiede bezüglich der Lohn- und Lohnnebenkosten weiter vergrößert. Eine Reform der Entsenderichtlinie ist daher ein Anliegen insbesondere der westeuropäischen Mitgliedstaaten, die sich gegen die Konkurrenz durch entsandte Arbeitnehmer auf dem heimischen Arbeitsmarkt wehren. In Anbetracht des Kommissionsvorschlags und der Positionierung von Parlament und Rat sieht es so aus, als würden sich die alten Mitgliedstaaten durchsetzen. Arbeitnehmer dieser Staaten dürften aufatmen, da sie weniger Konkurrenz aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten fürchten müssen. Leidtragende dürften die entsendenden Unternehmen und deren Mitarbeiter aus den neuen Mitgliedstaaten sein, denn sie werden wohl weniger Arbeitnehmer entsenden. Auch Konsumenten aus den westeuropäischen Mitgliedstaaten dürften zu den Verlierern zählen, da das Angebot an Dienstleistungen sinken dürfte und die Preise wohl ansteigen werden, keine gute Nachricht für schwedische oder deutsche Häuslebauer.

In einem anderen Fall geht die Auseinandersetzung zur Entsendung übrigens weiter, denn die EU-Kommission hat 2017 einen Reformvorschlag zur Entsendung von Kraftfahrern⁷ vorgelegt. In diesem speziellen Fall ist der Frontverlauf zwischen den Mitgliedstaaten ähnlich wie bei der Entsenderichtlinie. Der Ausgang dieser Schlacht ist offen.

⁵ Europäisches Parlament RR\1137464 vom 19. Oktober 2017 Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern.

⁶ Rat 13153/17 vom 18. Oktober 2017 Allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern.

⁷ COM(2017) 278 vom 31. Mai 2017. Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor.

LITERATUR

cepAnalyse (2016), *Entsendung von Arbeitnehmern*, Nr. 35, verfügbar unter: <http://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/entsendung-von-arbeitnehmern-richtlinie.html>.

Eurostat (2017), »Labour costs in the EU«, Newsrelease 58, 6. April 2017, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7968159/3-06042017-AP-EN.pdf/6e303587-baf8-44ca-b4ef-7c891c3a7517>.

SWD(2016) 52, *Commission Staff Working Document, Impact Assessment, S. 6f Impact Assessment, Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, 8. März, verfügbar unter: [SWD_2016_52_F1_IMPACT_ASSESSMENT_EN_V7_P1_842425.pdf](#).

Ingo Kramer*

Wettbewerb statt neuer Binnengrenzen für Europa

Weltweit blicken wir auf eine neue Welle des Protektionismus. Dabei heißt Protektionismus im Klartext nichts anderes als: Wir machen die Schotten dicht, wir ziehen die Mauern hoch, wir zuerst – erst dann die anderen.

Ein solcher Ansatz kann und darf in Zeiten der Globalisierung mit Sicherheit nicht die richtige Antwort sein, dennoch greift er um sich: Das beste Beispiel hierfür sind die USA. Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf wurde mit dem Slogan *America First* gewonnen. Seitdem haben die Vereinigten Staaten dem globalen Pariser Klimaabkommen den Rücken gekehrt, sich vom Transpazifischen Handelsabkommen TPP zurückgezogen und die internationale Wirtschaft nicht etwa zum Partner, sondern zum Gegner erkoren. Strafzölle statt fairer Wettbewerb – genau das ist Protektionismus.

Doch blicken wir nach Europa. Auch hier gibt es offenbar eine neue Angst vor Veränderung, vor Offenheit, Wettbewerb und Globalisierung: Nicht anders ist es zu erklären, dass mehr als die Hälfte der Briten mit dem Brexit die Entscheidung getroffen hat, aus unserem gemeinsamen europäischen Haus auszuziehen und damit unseren Binnenmarkt freiwillig zu verlassen.

Ich halte die demokratische Entscheidung der Briten für grundfalsch: Der EU-Binnenmarkt gehört zum Stärksten, was die Europäische Union zu bieten hat. Er ist der Garant für Wachstum und das Fundament gewaltiger Wohlstandssprünge.

Die soziale Marktwirtschaft in Europa setzt auf einen funktionstüchtigen Binnenmarkt. Dies bedeutet Dienstleistungsfreiheit für Unternehmen und Freizügigkeit für Beschäftigte.

In diesem Jahr feiert der EU-Binnenmarkt seinen 25. Geburtstag – und genau in den Zeiten dieses historischen Jubiläums plant Brüssel eine drastische Verschärfung der Entsenderichtlinie.

Was ist die Entsenderichtlinie? Sie regelt in der vorliegenden Form die vorübergehende Entsendung von Arbeitskräften im europäischen Binnenmarkt zur Erbringung von Dienstleistungen. Und das funktioniert in vielen Bereichen bislang sehr gut. Ein »entsandter« Arbeitnehmer wird von seinem Arbeitgeber in ein anderes EU-Land geschickt, um dort während eines begrenzten Zeitraums eine Dienstleistung zu erbringen. Entsandte Arbeitnehmer halten sich zwar vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat auf, jedoch werden sie nicht in dessen Arbeitsmarkt integriert.

Nun aber plant Brüssel einen unnötigen Angriff auf den Binnenmarkt: Mit der pauschalen Behauptung, es gäbe Sozialdumping, sollen neue europäische Richtlinien über alle Wirtschaftsbereiche gestülpt und umfassend bürokratisiert werden.

* Ingo Kramer ist Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).

Was hat das mit Protektionismus zu tun? Die Befürworter einer Verschärfung streben weitgehende Restriktionen an: Die langfristige Entsendung von Arbeitnehmern soll generell deutlich erschwert werden. So soll nach den Vorschlägen des Rats der Europäischen Union schon bei Entsendungen ab 18 Monaten das komplette Arbeitsrecht des Einsatzlandes zur Anwendung kommen, soweit der Arbeitsvertrag des entsandten Arbeitnehmers keine günstigeren Regelungen enthält. Zudem sollen in allen Branchen, in denen allgemeinverbindliche Tarifverträge bestehen, die Arbeitnehmer schon ab dem ersten Tag Anspruch auf den Tariflohn haben – mitsamt allen Sonderzahlungen.

Das sind schlechte Aussichten für Europa. Denn was die Verschärfungsbefürworter als Schutz der europäischen Bürger vor Ausbeutung und Sozialdumping deklarieren, ist in Wirklichkeit ein Schutz- und Abschottungswall der wohlhabenden Mitgliedstaaten gegen Wettbewerb aus den aufstrebenden mittel- und osteuropäischen Staaten. Das ist eben nicht sozial, sondern soll Unternehmen vor innereuropäischer Konkurrenz schützen.

Kurzum: Eine verschärfte Entsenderichtlinie wäre das Gegenteil der Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarkts, sondern Protektionismus, der auch in den reichen Ländern Europas leider ziemlich populär ist. Dies hat zum Beispiel auch der französische Präsidentschaftswahlkampf gezeigt. Der polnische Maurer und der tschechische Fliesenleger, die in Paris auf der Baustelle arbeiten, wurden von Linken und Rechten als Schreckgespenster an den Pranger gestellt.

Zu Recht also werden die Pläne zur Reform der Entsenderichtlinie gerade in Osteuropa, aber auch in den skandinavischen Ländern, mit großer Irritation gesehen. Die Schwächung der Wettbewerbschancen der dortigen Unternehmen verhindert das weitere wirtschaftliche Zusammenwachsen Europas.

Doch nicht nur für die Konkurrenz aus Osteuropa, auch und gerade für die deutsche Wirtschaft wäre die Verschärfung ein fataler Rückschlag: Deutschland entsendet die zweitmeisten Arbeitnehmer in andere europäische Länder. Diese hochqualifizierten Mitarbeiter bauen Kraftwerke in Bulgarien, Windkraftanlagen vor Litauen oder sind als Führungskräfte in spanischen Niederlassungen deutscher Unternehmen tätig. Die Entsendungen tragen somit ihren Teil zum Erfolg von »Made in Germany« bei. Zu Recht erhalten diese entsandten Arbeitnehmer schon heute für ihre Tätigkeit im Ausland attraktive Gehaltspakete und sind daher gänzlich unverdächtig, Opfer von Lohndumping zu sein. Dennoch müssten auch diese Arbeitgeber, z.B. der Metall- und Elektrobranche, der Banken-, Versicherungs- oder der Chemiebranche umfangreiche bürokratische Prüfungen anstellen, welches Entgelt oder weiteren Regelungen des ausländischen Arbeitsrechts zur Anwendung kommen müssen und welche nicht.

Eine solche überarbeitete Entsenderichtlinie wäre für die deutschen Unternehmen ein massiver Kosten-

treiber sowie ein neu geschaffenes Bürokratiemonster: Unsere Unternehmen müssten sich plötzlich durch einen Dschungel aus unbekanntem nationalen Regelungen und Vorschriften schlagen. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen, also das Rückgrat unserer Wirtschaft, wäre das ein großes Problem.

Entsendende Unternehmen müssten zudem entsprechend der Vorschläge des Rats der Europäischen Union bei Entsendungen über 18 Monate in jedem Fall und bei jeder Klausel des Arbeitsvertrags prüfen, was das jeweilige nationale Arbeitsrecht vorschreibt und ob diese Regelungen für den entsandten Arbeitnehmer günstiger und damit anwendbar sind. Es müsste dann zukünftig selbst bei zum Beispiel hochqualifizierten Führungskräften in der Automobilbranche, die eine Produktionsstätte in Spanien leiten, entsprechend geprüft werden, welche Regelung zur Anwendung kommen soll, ohne dass es sich hier um eine Tätigkeit noch um eine Branche handelt, die in irgendeiner Art des Sozialmissbrauchs verdächtig ist.

Ähnliches gilt nach den Ratsvorschlägen auch für die Entlohnung: So müsste ein deutsches Windenergieunternehmen bei der Entsendung eines Wartungstechnikers innerhalb Europas zusätzlich zu den bisherigen Vorgaben auch noch die anwendbaren weiteren Entgeltkomponenten wie Schlechtwetterzulagen oder die korrekte Eingruppierung des entsandten Windtechnikers in den anwendbaren allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in Erfahrung bringen.

An all den vorgetragenen Argumenten sieht man: Diese Verschärfung der Entsenderichtlinie muss vom Tisch – für die deutsche Wirtschaft ist dies das erklärte Ziel.

Eine neue Bundesregierung muss sich diesem Protektionismus energisch entgegenstellen. Es ist richtig, Missbrauch und Dumping einen Riegel vorzuschieben. Aber dafür braucht es wirksame Kontrollen und keine reformierte EU-Richtlinie, die hochbürokratische Regelungen enthält. Ein Koalitionsvertrag muss allen Versuchen, neue Binnengrenzen in Europa hochzuziehen, ein klares Stoppschild entgegensetzen.

Sonst zahlen am Ende nicht nur die Unternehmer in der EU, sondern alle Europäer – und nicht zuletzt die Arbeitnehmer – einen sehr hohen Preis.



Ingo Kramer

Anke Hassel* und Bettina Wagner** Die Reform der Entsende- richtlinie: Notwendige Voraussetzung für einen besseren Binnenmarkt



Anke Hassel



Bettina Wagner

Die Entsendung ist ein rechtliches Mittel in der Europäischen Union, um vorübergehende grenzübergreifende Dienstleistungen zu ermöglichen. Praktisch bringt sie zweierlei Vorteile mit sich: Erstens, Auftraggeber profitieren vom innereuropäischen Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen wie zum Beispiel im Bausektor. Wenn Bauherren in Deutschland einen Auftrag zu vergeben haben, können sich deutsche, französische, polnische und auch italienische Firmen um den Auftrag bewerben und für die Durchführung des Projektes ihre Angestellten aus dem Heimatland entsenden. Das sichert eine Diversifizierung im Wettbewerb und ebenso eine Konkurrenz im Preis-Leistungspaket. Zweitens profitieren Bauherren wie in diesem Beispiel dadurch, dass der temporäre Mangel an Arbeitskräften in einer Branche durch ausländische Subunternehmen und entsandte Arbeitnehmer gedeckt werden kann. So zumindest die Theorie.

Gleichwohl ist die Entsendung politisch hochumstritten. So wurde der französische Präsidentschaftskandidat Macron im Wahlkampf stark unter Druck gesetzt, die Entsendung neu zu regulieren. Auf seine Initiative hin wurde der Revisionsprozess der Entsenderichtlinie, den die EU-Kommission bereits 2016 eingeleitet hatte, im Sommer 2017 vorangetrieben (vgl. Joeres 2017). Die Regierungen Osteuropas hingegen stehen dem Richtlinienvorschlag weiterhin skeptisch gegenüber und wehren sich gegen protektionistische Maßnahmen im Binnenmarkt.

Nach der Vorstellung des ersten Entwurfes im März 2016 gab es zunächst ein Veto einiger Mitgliedstaaten, die den Prozess auf europäischer Ebene maßgeblich verzögert haben. Im Oktober 2017 wurde jedoch nach monatelangen Diskussionen zwischen den Arbeitsministern der Mitgliedstaaten ein Kompromiss beschlossen, der nun im Trilog zwischen Rat, Kommission und EU-Parlament diskutiert wird (Stand: Januar 2017) (vgl. Müller 2017).

Der Kompromiss enthält im Wesentlichen eine Verkürzung der Gesamtdauer von Entsendun-

* Prof. Dr. Anke Hassel ist wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

** Bettina Wagner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hertie School of Governance.

gen auf maximal zwölf Monate (die jedoch auf maximal 18 Monate verlängert werden kann), die Anwendung des lokalen Tarifrechts sowie die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und Festangestellten. Darüber hinaus wurden eine dreijährige Übergangsfrist und Ausnahmen für den Transportsektor beschlossen (vgl. Die Bundesregierung 2017).

Bei der Bewertung der Revision der Entsenderichtlinie werden hier zwei Aspekte zugrunde gelegt: erstens die Bedeutung der Entsendung und ihrer Regulierung für den Binnenmarkt und zweitens die Folgen der Revision für die betroffenen Beschäftigten und Unternehmen.

DIE ENTSENDUNG IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

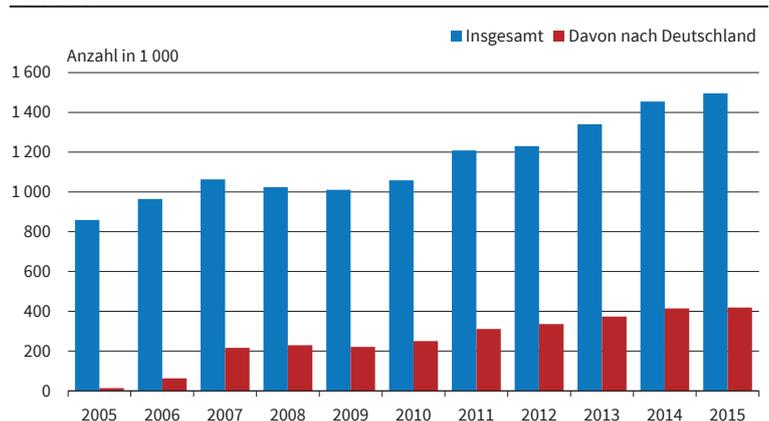
Innerhalb der Europäischen Union ist die Anzahl der Firmen, die Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat anbieten und zur Durchführung ihre Beschäftigten entsenden, in den letzten zehn Jahren stark gestiegen. Während 2005 etwa 850 000 neue Entsendungen pro Jahr gemeldet wurden, waren es zehn Jahre später bereits etwa 1,5 Millionen.¹

Die Impact Assessment Studie der EU-Kommission hat für das Jahr 2014 ermittelt, dass etwa ein Drittel der entsandten Arbeitnehmer zwischen Hochlohnländern entsandt werden.² Die Entsendung zwischen Hochlohnländern ist in der Praxis kein Problem. Über die Hälfte der entsandten Arbeitnehmer kommen jedoch aus Ländern mit niedrigem Lohnniveau (EU-Durchschnitt und darunter) und werden in Hochlohnländer entsandt. Die Problematik des Sozialdumpings ergibt sich aus dem Lohngefälle zwischen Herkunfts- und Zielland.

¹ Die tatsächliche Anzahl der entsandten Beschäftigten ist nicht bekannt, da eine Entsendung aktuell bis zu zwei Jahre dauern kann und in der existierenden Statistik die Dauer der Entsendung nur in manchen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Daher gibt es nur Informationen zu den ausgestellten A1-Formularen, das sind die Formulare, die bestätigen, dass für die Dauer der Entsendung der jeweilige Beschäftigte in seinem Heimatland sozialversicherungspflichtig ist.

² <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15295&langId=en>.

Abb. 1
Gesamtzahl der ausgestellten A1-Formulare in der EU
2005-2016



Quelle: Europäische Kommission.

© ifo Institut

Die Zahl der Entsendungen nach Deutschland ist proportional stärker gewachsen als die Zahl in der EU insgesamt. Inzwischen haben 28% aller Entsendungen innerhalb der EU Deutschland zum Zielland. Gleichzeitig ist Deutschland mit einem Anteil von 11,8% auch eines der Hauptherkunftsländer von entsandten Beschäftigten (2015).³ Damit haben etwa 40% aller Entsendungen in der EU einen direkten Bezug zu Deutschland. Jede rechtliche Änderung auf europäischer Ebene hat eine wichtige Bedeutung für die Bundesrepublik wie auch die Umsetzungsstrategie der Entsenderlinie durch die Bundesregierung eine große Rolle für den Rest der EU spielt.

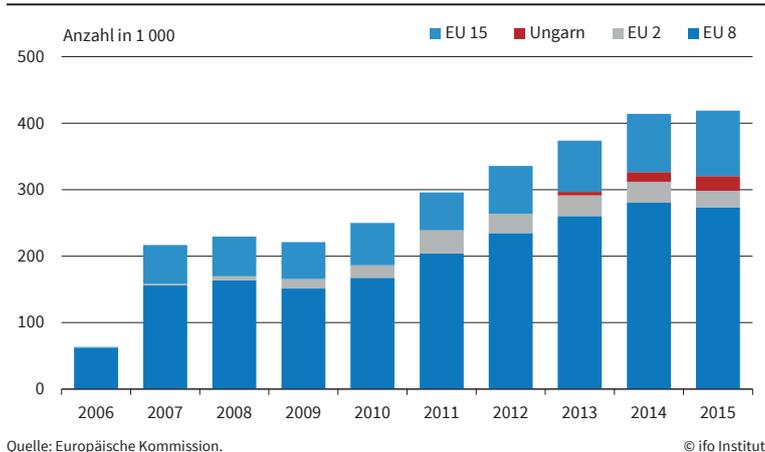
Ordnungspolitisch betrachtet, kommt es weniger auf die absolute Zahl der Entsendungen an, sondern vielmehr darauf, dass mit der Entsendung ein Instrument von Regulierungsarbitrage geschaffen wurde, das zudem kaum kontrolliert wird. Bei einer Entsendung von einem Niedriglohn- in ein Hochlohnland in lohnkostenintensive Branchen stehen nicht die Qualität des Angebots, sondern die Differenz der Löhne (und Lohnbestandteile) wie auch Sozialabgaben im Vordergrund der Wettbewerbsvorteile der entsendenden Unternehmen.

Dies wird bei einer Betrachtung der Entsendung nach Deutschland deutlich. 77% der Entsandten nach Deutschland kommen aus osteuropäischen Nachbarstaaten, in denen das Lohnniveau unter 50% des europäischen Durchschnitts liegt. Das Hauptherkunftsland ist Polen mit 130 000 entsandten Beschäftigten 2015. Die Hauptbranchen, in denen in Deutschland entsandte Beschäftigte im Jahr 2015 eingesetzt wurden, sind die Baubranche, verschiedene Industriezweige und Pflege.⁴ Dabei belegt die Fleischindustrie den zweiten Platz.⁵

Dies sind auch die Branchen, die in den letzten Jahren durch Lohnbetrug an entsandten Beschäftigten in den Fokus der Medien gerückt sind. Zwar galt für entsandte Beschäftigte in der Baubranche bereits seit der Einführung des Arbeitnehmerentsendegesetzes der Tariflohn in der Baubranche, jedoch zeigen Forschungsergebnisse sowie auch Medienberichte, dass sich in der deutschen Baubranche verschiedene Prak-

Abb. 2

Hauptherkunftsländer der entsandten Beschäftigten nach Deutschland 2006–2015



tiken etabliert haben, um den Tariflohn zu umgehen. Um nur ein paar Beispiele zu nennen: Daten der Sozialkasse Bau zeigen, dass die vier Hauptherkunftsländer von entsandten Beschäftigten in der Baubranche Polen, Rumänien, Slowenien und Ungarn sind (vgl. *Baugewerbe* 2016). Alle vier Länder haben Durchschnittslöhne, die weit unter dem deutschen Mindestlohn im Baugewerbe liegen. Auch Lohnnebenkosten wie zum Beispiel Sozialversicherungsbeiträge sind niedriger als in Deutschland. Zudem wird regelmäßig ein Teil des Lohns als Unterkunftszahlung oder Tagespauschale gezahlt. Damit bekommt der entsandte Beschäftigte aus deutscher Perspektive zwar den Mindestlohn, aber in seinem Heimatland wird je nach Rechtslage und Definition des Lohnes nur der Arbeitslohn versteuert und nicht die Zahlungen, die als Unterkunft, Verpflegung oder Tagespauschale gezahlt werden.

Dieser Betrag wird oftmals genutzt, um die für den Arbeitgeber anfallenden Kosten der Unterkunft für den Arbeitnehmer zu bezahlen. Für die deutsche Kontrollbehörde, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit besteht kein Handlungsbedarf, da die Mindestarbeitsbedingungen aus §2 AEntG erfüllt werden. Der Arbeitnehmer verdient also den polnischen Lohn in Deutschland trotz Mindestlohngesetz. Der Kostenvorteil des Unternehmens liegt zudem in den niedrigeren Sozialabgaben im Heimatland.

Um dieses Problem zu lösen, fordern Gewerkschaften bereits seit Jahren eine neue Formulierung im Entsendegesetz, die den Begriff der Mindestarbeitsbedingungen (*minimum rates of pay*) durch Entlohnung (*remuneration*) genauer definiert (vgl. DGB 2016).

Ein weiteres Beispiel ist die Kettenentsendung. Der Grundgedanke der Entsendung war die vorübergehende Ausführung einer Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat. Die Praxis in manchen Branchen, wie zum Beispiel der Fleischindustrie oder im Bereich der Pflege, zeigt jedoch, dass die Entsendung als Instrument genutzt wird, um reguläre Beschäftigung in Deutschland und die damit verbundenen Löhne, Steuern und Sozialabgaben zu umgehen.

³ Hauptherkunftsland war 2015 Polen mit insgesamt 16,7% aller Entsendungen (insgesamt 251 107, davon 130 893 allein nach Deutschland).

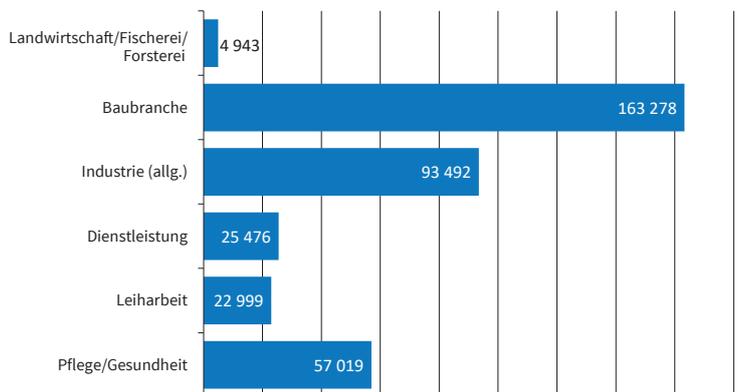
⁴ Die hier aufgeführten Daten und Kategorien basieren auf den NACE-Kodierungen. Unter der Baubranche sind zum Beispiel auch alle bauverwandten Branchen zusammengefasst, die nicht zwingenderweise alle zum Tarifvertrag der Baubranche in Deutschland gezählt werden.

⁵ Bundestag, Drucksache 18/9597, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Corinna Ruffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. S 2.

Abb. 3

Zahl der Entsendungen nach Deutschland, 2015

Nach Branchen



Diese Daten führen die Branchen basierend auf den NACE-Kodierungen auf. Sie enthalten jedoch unter Industrie nur eine allgemeine Kategorie und keine ausführliche Aufgliederung. Darüber hinaus sind laut diesen Daten nur 367 207 der A1-Dokumente erfasst, die für eine Entsendung nach Deutschland ausgestellt wurden.

Quelle: Berechnungen der Autoren, basierend auf Europäischer Kommission (2016).

© ifo Institut

Dabei werden Arbeitnehmer über Jahre hinweg entsandt und arbeiten faktisch ausschließlich in Deutschland, aber mit ausländischen Arbeitsverträgen und zahlen Sozialversicherungsabgaben und Steuern in ihren Heimatländern. Alle zwei Jahre, nach Ablauf der maximalen Entsendedauer, gehen sie für drei Monate ins Heimatland zurück oder bleiben ohne Vertrag in Deutschland, bis sie einen neuen Entsendeauftrag erhalten.

In der Baubranche zeigt die Praxis in Deutschland, dass Kettenentsendungen durch wechselnde Firmennamen der entsendenden Unternehmen verschleiert werden. Die gängige Praxis ist hier, Briefkastenfirmen für den alleinigen Zweck der Entsendung zu gründen und anschließend Arbeitskräfte nach Deutschland zu entsenden. Da die Firmen in den Heimatländern keinerlei wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, fallen sie dort den Kontrollbehörden nicht auf. Die deutschen Kontrollbehörden haben keine Information zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Firmen im Heimatland und damit keine Möglichkeit, Briefkastenfirmen aufzudecken. Nur durch eine Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und einer Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten in Deutschland wäre eine Aufdeckung der Briefkastenfirmen möglich. Wenn entsandte Beschäftigte in Deutschland arbeiten, haftet der Generalunternehmer mindestens für die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes und je nach Branche für den allgemeingültigen Tariflohn. Wenn bei einer Kontrolle durch den Zoll festgestellt wird, dass die entsandten Beschäftigten nicht die geltenden Lohnhöhen bekommen, erhalten die deutschen Generalunternehmen Bußgelder seitens der Kontrollbehörden. Die Frage nach der Prüfung einer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen im Heimatland und damit auch die Sicherung der Lohnzahlungen an die entsandten Arbeitnehmer bedürfen jedoch einer intensiveren, grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

Ein Kostenwettbewerb über die sozialrechtliche Absicherung der Arbeitnehmer entspricht nicht dem Geist des europäischen Binnenmarkts. Wettbewerb soll über Innovation und Produktivität erfolgen, nicht aber über das Ausnutzen von Regulierungslücken. In diesem Sinne betreiben einige Unternehmen in einigen Branchen mit der Entsendung eine nicht zu akzeptierende Form des Sozialdumpings.

WAS BEWIRKT DIE REVISION DER ENTSENDERICHTLINIE?

Die Revision der Entsenderichtlinie setzt, wie schon die Durchsetzungsrichtlinie aus dem Jahr 2014,

bei diesen problematischen Praktiken an. Im Bereich der Lohnfindung soll durch die Richtlinie der Begriff der Entlohnung genauer gefasst werden, um die Kostenabwälzung auf die Arbeitnehmer zu verhindern.

Auch die Frage der wiederholten Entsendung (Kettenentsendung) wird in der Revision angesprochen. Der Richtlinienentwurf sieht in Artikel 2 vor, dass neu entsandte die Gesamtdauer des Einsatzes nicht verlängern dürfen sondern für die Dauer angerechnet müssen. Sobald die Grenze der 24 Monate erreicht wird, müssen Sozialabgaben und Steuern in Deutschland abgeführt werden, unabhängig davon, wie viele entsandte Beschäftigte die Arbeit für das jeweilige entsendende Unternehmen ausgeführt haben. Die Voraussetzung ist jedoch laut Richtlinienentwurf, dass die jeweilige Entsendung der Beschäftigten mindestens sechs Monate beträgt.

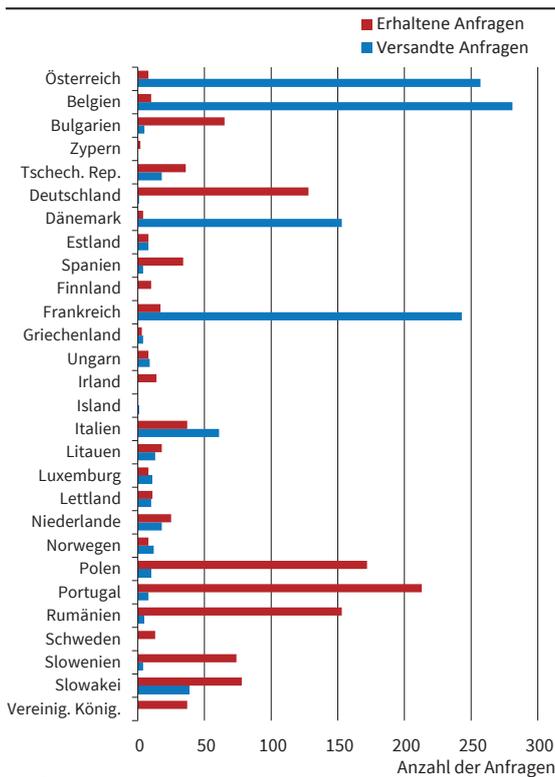
Die aktuellen Statistiken der EU-Kommission zeigen, dass die durchschnittliche Dauer von Entsendungen innerhalb der Europäischen Union unter vier Monaten liegt (vgl. Europäische Kommission 2017). Dabei werden jedoch sehr kurzfristige Entsendungen mit langen Zeiträumen verrechnet. Zudem können Firmen weiterhin wechselndes Personal auf dieselbe Stelle, wie zum Beispiel in der Pflege, entsenden, so lange sie nicht die Sechsmonatsregelung überschreiten.

Eine alternative Möglichkeit, um Kettenentsendungen zu vermeiden, wäre die zeitliche Einschränkung und Kontrolle von Aufträgen, die an ausländische Auftragnehmer vergeben werden. Da es sich bei der Entsendung um die temporäre Ausführung einer Dienstleistung handelt, sollten Aufträge an ausländische Auftragnehmer, die zum Zweck der Ausführung Arbeitnehmer entsenden, nur für zeitlich beschränkte Tätigkeiten vergeben werden dürfen.

Eine Tätigkeit, wie zum Beispiel das Zerlegen von Tieren, hat keinen temporären Charakter, da es kein von vorneherein absehbares Ende der Tätigkeit, beziehungsweise des Auftrags gibt. Der Bau eines Gebäudes

Abb. 4

Zahl der IMI-Anfragen



Stand: Juni 2017.

Quelle: Europäische Kommission (2018a).

© ifo Institut

hingegen wohl. Zumindest sieht der neue Richtlinien-vorschlag eine klare Definition dessen vor, was »temporär« bedeutet, nämlich maximal 24 Monate, so wie auch in der ROM-I-Verordnung vorgesehen.

Das wichtigste Thema, die Kontrolle und Einhaltung von Recht, spart die Revision jedoch aus. Die Notwendigkeit dieser Verbesserungen wurde bereits im Rahmen der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie 67/2016/EG thematisiert. In Deutschland ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Entsendung zuständig. Sie kann für entsandte Beschäftigte die Mindestarbeitsbedingungen bezüglich Arbeitszeit, Lohn, Urlaub, Mutterschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen nach deutschem Recht prüfen. Für alle Fragen bezüglich der Lohnzusammensetzung, der Sozialversicherungsabgaben oder auch der wirtschaftlichen Tätigkeiten der entsendenden Unternehmen sind Amtshilfen der Herkunftsländer notwendig. Hier hat die Bundesregierung bislang keine Möglichkeiten geschaffen, dass Unternehmen vor der Entsendung die Arbeitnehmer in Deutschland anmelden müssen, so dass jeder Mitarbeiter der FKS die Rechtmäßigkeit der Entsendung zumindest einsehen kann.

Die Europäische Union hat darüber hinaus das sogenannte IMI-System eingeführt, eine computergestützte Datenbank, um die grenzübergreifende Kooperation zu verbessern. Obwohl Deutschland das Hauptzielland für Entsendung ist, wird dieses System kaum

genutzt. Deutschland hat im ersten Halbjahr 2017 eine einzige Anfrage über IMI zum Thema Entsendung an andere Mitgliedstaaten gestellt und 128 Anfragen zur Zusammenarbeit erhalten (vgl. Europäische Kommission 2018b). Angesichts der Anzahl von Entsendungen, die Deutschland als Ziel haben, deutet diese Zahl darauf hin, dass die deutschen Kontrollbehörden in Deutschland die Entsendung nur sehr bedingt kontrollieren können oder wollen. Eine weitere Ursache könnte sein, dass nicht alle Kontrollinstanzen Zugriff auf die IMI Datenbank haben (vgl. Winter 2016).

DIE ENTSENDUNG ZWISCHEN BINNENMARKT UND SOZIALDUMPING

Die Revision der Entsenderichtlinie ist kein Beispiel für Protektionismus, sondern im Gegenteil eine notwendige Grundlage für einen funktionierenden Binnenmarkt. Nur wenn Rechtssicherheit besteht und Regulierungsarbitrage eingedämmt wird, kann ein produktiver Wettbewerb entstehen.

Aus deutscher Perspektive bietet der aktuelle Richtlinien-vorschlag Potenzial zur Eindämmung einiger existierender Regelungslücken. Die Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU in Deutschland zeigt jedoch, dass ein wesentliches Handlungsfeld in den Mitgliedstaaten selbst liegt.

Deutschland könnte auch ohne Revision der Entsenderichtlinie selbständig tätig werden und festlegen, welche Lohnbestandteile zum Mindestlohn hinzugezählt werden dürfen und welche nicht. Auch im Bereich der Kontrolle und Rechtsdurchsetzung sind die Mitgliedstaaten gefragt. Mehr noch als der europäische Gesetzgeber ist die neue deutsche Bundesregierung gefordert, die rechtlichen Bedingungen dafür zu schaffen, dass sowohl Beschäftigte wie auch Unternehmen zu gleichen und fairen Bedingungen auf dem Markt konkurrieren.

LITERATUR

Baugewerbe (2016), »Soka-Bau: Zahl der Entsendungen weiter gestiegen«, 24. Mai, verfügbar unter: <http://www.baugewerbe-magazin.de/case/>.

DGB (2016), *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 7. Juni 2016*, verfügbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++d89de2d4-3159-11e6-9b1f-525400e5a74a>.

Die Bundesregierung (2017), »Reform der Entsenderichtlinie: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit«, 24. Oktober, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/10/2017-10-24-entsenderichtlinie.html>.

Europäische Kommission (2016), »Posting of Workers in the EU«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/posting-workers_en.pdf

Europäische Kommission (2017), *Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/posting-workers_de.pdf.

Europäische Kommission (2018a), *Der EU-Binnenmarkt, Binnenmarkt-Informationssystem*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_de.htm#t_1_2.

Europäische Kommission (2018b), *The EU Single Market*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm#t_1_2.

Joeres, A. (2017), »Kampf gegen die Dumpinglöhne«, *Zeit online*, 27. August, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-08/emmanuel-macron-frankreich-entsendegesetz-europa>.

Müller, A. (2017), »Macron auf schwieriger Mission«, *mdr.de*, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/heute-im-osten/eu-entsenderichtlinie-macron-auf-tour-in-osteuropa-100.html>.

Winter, R. (2016), »Conclusions and Stimulations from Eurodetachment-Workshop in Hamburg, 03. -04.11.2016«. Eurodetachment-Enhancing administrative cooperation through coordinated transnational actions, 25. November, Lissabon.

Elisabeth Beer* und Susanne Wixforth**

Post-Singapur-Architektur der Europäischen Handelspolitik

CETA und TTIP sind Synonyme für Globalisierungskritik, ungerechtfertigte Investorenprivilegien und Bedrohung von Umwelt- und ArbeitnehmerInnenschutz. Das EU-Handelsabkommen mit Singapur hat die EU-Kommission hingegen praktisch unbemerkt von der Öffentlichkeit 2015 weitgehend abgeschlossen. Erst zwei Jahre später rückt dieses Abkommen in die öffentliche Wahrnehmung. Warum? Weil der Europäische Gerichtshof ein Gutachten darüber erstellt hat, welche Sachbereiche ausschließlich in die handelspolitische Kompetenz der Europäischen Union (EU-only) fällt. Bei diesen haben die nationalen Parlamente künftig keine Mitwirkungsrechte.

EU-KOMMISSION ERSUCHT EUGH UM KLÄRUNG IM KOMPETENZSTREIT

Das 2015 weitgehend ausverhandelte Handels- und Investitionsabkommen mit Singapur (EUSFTA) ist das erste der *neuen Generation*, nämlich ein sog. umfassendes Handelsabkommen, das ergänzend zu den traditionellen Bestimmungen von Abbau von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen für Waren- und Dienstleistungshandel auch neue handelsrelevante Bestimmungen enthält. Darunter fallen Bereiche wie geistiges Eigentum, Investitionen, öffentliche Beschaffung, Wettbewerb und regulative Kooperation. Damit ist erstmals ein Investitionskapitel, das neben dem Marktzugang auch Investitionsschutzklauseln und Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismen (ISDS) vorsieht, integraler Bestandteil von Freihandelsabkommen (FHA)¹. Diese Neuerung ist auf den Vertrag von Lissabon zurückzuführen. Mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und dem EU-Vertrag (EU-V) erfolgte eine Ausweitung des Bereichs der gemeinsamen Handelspolitik (Art 207 AEUV und Art 21 EUV).

Der Investitionsschutz löste von Anbeginn einen Kompetenzstreit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU aus, der bei EUSFTA eine rechtliche Klärung erfuhr. Das EU-Parlament und die EU-Kommission vertraten dazu die Meinung, dass das Investitionskapitel in die ausschließliche Zuständigkeit der Union falle. Der Rat und alle Mitgliedstaaten waren hingegen der Über-

zeugung, dass EUSFTA ein gemischtes Abkommen sei. Zum einem, weil einige Bestimmungen wie u.a. Verkehr, Umweltschutz, sozialer Schutz und geistiges Eigentum nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen würden. Zum anderen reklamierten sie die alleinige Zuständigkeit für jene ausländischen Investitionen, die nicht Direktinvestitionen sind.²

Am 10. Juli 2015 ersuchte die EU-Kommission den Europäischen Gerichtshof (EuGH) um ein Gutachten zur Klärung dieser Kompetenzstreitigkeiten. Die Fragestellung lautete: »Verfügt die Europäische Union über die erforderliche Zuständigkeit, um das Freihandelsabkommen mit Singapur allein zu unterzeichnen und abzuschließen? Welche Bestimmungen des Abkommens fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, welche in die geteilte Zuständigkeit und welche in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten?«

DER EUGH GIBT DEN MITGLIEDSTAATEN NUR IN IHREM ZENTRALEN ANLIEGEN RECHT

Der EuGH kommt in seinem Gutachten vom 16. Mai 2017 (Curia 2017) zu dem Ergebnis, dass EUSFTA in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, mit Ausnahme von zwei Bestimmungen. Zum einem ist es jene betreffend Investitionsschutz, denn »andere ausländische Investitionen« als Direktinvestitionen (gemeint sind Portfolioinvestitionen) fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.³ Aus dem AEUV gehe eindeu-

* Elisabeth Beer ist Referentin in der Abteilung EU & Internationales der AK Wien.

** Susanne Wixforth ist Referatsleiterin Abteilung Internationale und Europäische Gewerkschaftspolitik beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB).

¹ Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde die gemeinsame Handelspolitik um neue Kompetenzen erweitert. Siehe hierzu Art. 206 und Art. 207 AEUV.

² Der Begriff Investitionen wird in Direktinvestitionen (InvestorIn beteiligt sich tatsächlich an der Verwaltung oder Kontrolle eines Unternehmens) und Portfolioinvestitionen (InvestorIn beteiligt sich vorübergehend an einem Unternehmen und ist vorrangig am finanziellen Ertrag interessiert) unterteilt.

³ In der Auslegung des Begriffs »Direktinvestitionen« hat sich der EuGH auf seine Definition in der RiLi 88/361 des Rates zur Durchführung von Art 67 EWG-Vertrag gestützt.

tig hervor, dass andere ausländische Investitionen als Direktinvestitionen nicht in die gemeinsame Handelspolitik aufgenommen wurden, woraus sich ein mitgliedstaatliches Mitwirkungsrecht ableitet. Zum anderem fällt auch das Kapitel zur Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten in die gemeinsame Zuständigkeit. Der EuGH vertritt die Ansicht, dass Regelungen, die den Mitgliedstaaten ihre gerichtliche Zuständigkeit entziehen, nicht ohne deren Einverständnis eingeführt werden können. Das im Investitionsschutzkapitel vorgesehene Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren sieht vor, dass im Fall von Streitigkeiten der Investor die Rechtsmittel wählen kann. Er hat die Möglichkeit, vor einem innerstaatlichen Gericht zu klagen oder aber ein Sonderschiedsgericht (Investment Court System) anzurufen. Um Parallelklagen zu vermeiden⁴, hat der Investor bei Anrufung eines Schiedsgerichts die Klage vor dem nationalen Gericht fallen zu lassen. Der Mitgliedstaat wiederum kann sich der Einleitung eines Schiedsverfahrens nicht widersetzen. Daher wird ihm die gerichtliche Zuständigkeit entzogen. Damit greift diese Bestimmung in seine Souveränität ein, weshalb der EuGH die alleinige Kompetenz der EU-Kommission verneint.

EIN PYRRHUSSIEG?

Auch wenn die Kompetenzabgrenzung nur in Form eines Gutachtens und nicht durch ein Urteil erfolgte, das sich explizit auf EUSFTA bezieht, ist es für die normative Einhegung der Handelspolitik in der Europäischen Union und für die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente von großer Bedeutung. Das Gutachten legt Art. 207 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) aus, in dem die Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik festgelegt sind. Es erzeugt insofern Rechtskraft, als der EuGH klarstellt, wie er in zukünftigen Gerichtsverfahren Kompetenzstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Europäischen Institutionen auslegen wird. Damit ist die Rechtswirkung des Gutachtens vergleichbar mit der des Vorabentscheidungsverfahrens, bei dem dem EuGH die Kompetenz zur verbindlichen Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts zukommt. Beides führt zur faktischen Außerkraftsetzung von Rechtsakten, wenn sich aus der Rechtsauslegung des EuGH deren Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht ergibt.

EUSFTA ist demnach wegen des Investitionsschutzes ein gemischtes Abkommen und daher nicht nur von den europäischen Institutionen zu verabschieden, sondern auch von den nationalen Parlamenten zu ratifizieren. Hiermit wurde ein handelspolitisches Mitspracherecht für die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Parlamente begründet, das bisher allein vom Ermessen der EU-Kommission abhing. Das politische Tauziehen im

Vorfeld der Unterzeichnung von CETA im Oktober 2016 hat die Notwendigkeit einer Kompetenzklärung aufgezeigt (vgl. Beer 2016, S. 10 ff.). Somit kann argumentiert werden, dass das Gutachten die Rolle der nationalen Parlamente gegenüber der EU-Kommission stärkt und die Transparenz erhöht.

Da aber gleichzeitig sämtliche nicht investitionschutzrelevanten Bereiche als alleinige EU-Kompetenz erklärt wurden, bedeutet dieser Kompetenzgewinn auf EU-Ebene gleichzeitig eine regulatorische Einschränkung der Mitgliedstaaten bei Nachhaltigkeitskriterien. Dies hält der EuGH in seinem Gutachten ausdrücklich fest: »Es wäre inkonsequent und kontraproduktiv, den Standpunkt einzunehmen, dass zwar Liberalisierungsbestimmungen unter die gemeinsame Handelspolitik fallen, die Bestimmungen zur Wahrung einer nachhaltigen Entwicklung dieses Handels aber nicht.« Die Liberalisierung des Handelsverkehrs wird zwar davon abhängig gemacht, dass die Vertragsparteien ihre internationalen Verpflichtungen in den Bereichen des sozialen Schutzes von ArbeitnehmerInnen beachten.⁵ Allerdings enthalten die FHA der Europäischen Union keine Sanktionsmechanismen, wie sie beispielsweise die USA und Kanada in ihren FHA vorsehen.

Der EuGH gibt damit der Europäischen Union – bis auf den Investitionsschutz – die gewünschte EU-only-Kompetenz in allen Sachbereichen (z.B. geistiges Eigentum, Beschaffungspolitik, Verkehr). Diese sehr weitreichende Entscheidung wurde bislang kaum kritisch kommentiert. Zu diskutieren ist, wie die Bereiche, die künftig in die alleinige Kompetenz der EU fallen, demokratiepolitisch eingefangen werden können, wenn die mitgliedstaatliche Rückkoppelung in die Parlamente nicht unmittelbar erforderlich ist, gleichzeitig aber der Eingriff in ihrer Regulierungskompetenz keiner Überprüfung zugänglich ist.

Die handelspolitisch kritische Szene hat sich mit dem EuGH-Gutachten in ihrer Kritik an den privilegierten InvestorInnenrechten bestätigt gefühlt. Doch wurden bislang nur die Themenzuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geklärt. Die inhaltliche Kritik an der Sonderschiedsgerichtsbarkeit hat das Gutachten nicht behandelt. Ein grundsätzliches Urteil, ob die Schiedsgerichtsbarkeit mit dem Unionsrecht vereinbar ist oder aber die Autonomie des Unionsrechts einschränkt wird, ist nach wie vor anhängig (vgl. Wirtschaftskammer Österreich 2016).

OPTIONEN FÜR DIE KÜNFTIGE GEMEINSAME HANDELSPOLITIK

Die rechtliche Kompetenzabklärung ist ein wichtiges Präjudiz für alle weiteren in der Pipeline befindlichen Handels- und Investitionsabkommen. Abkommen mit Japan, Myanmar, Indonesien und China sind weit fortgeschritten; die EU steht auch mit Mexiko, Chile, Tunesien und etlichen anderen mehr in Verhandlungen.

⁴ Der aktuelle Fall »Vattenfall«, wo der schwedische Energiekonzern Deutschland wegen des Atomausstiegsgesetz sowohl über das private Ad-hoc-Schiedsgericht ICSID als auch vor dem Verfassungsgericht verklagt, soll bei EUSFTA nicht mehr möglich sein.

⁵ Rn 163 und 166 des Gutachtens.

EU-Kommissionspräsident Juncker betont in seiner Rede zur Lage der Union, dass er Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland noch in seiner Amtszeit (bis 2019) abschließen möchte (vgl. Europäische Kommission 2017a). Das Gutachten des EuGH gilt als Rückschlag für die EU-Kommission und das EU-Parlament, da beide dafür eingetreten waren, dass lediglich das EU-Parlament und der Europäische Rat bei Handels- und Investitionsabkommen Mitentscheidungsrechte hätten. Im Hinblick auf das zunehmende Auseinanderdriften der europäischen Mitgliedstaaten und den immer kleiner werdenden gemeinsamen Nenner kann davon ausgegangen werden, dass die europäische Handelspolitik durch langwierige Ratifizierungsverfahren in 28 Mitgliedstaaten lahmgelegt wird.

Wie die Diskussion rund um die Unterzeichnung von CETA im Herbst 2016 zeigte, haben die Mitgliedstaaten die größten Vorbehalte beim Investitionsschutz. Nicht nur die Veto-Drohung des wallonischen Parlaments, sondern auch zahlreiche einseitigen Erklärungen anderer Mitgliedstaaten waren ein Ausdruck dafür (vgl. Beer 2016, S. 11 ff.). Die kritische Positionierung etlicher nationaler Parlamente⁶ war ausschlaggebend dafür, dass das Investitionsschutzkapitel von CETA nicht »vorläufig in Kraft« treten kann, sondern dieser Teil erst durch 28 Parlamente ratifiziert werden muss.

Für die meisten Mitgliedstaaten ist die jetzige Situation aber nicht befriedigend. Offensichtlich nehmen die Regierungen im Europäischen Rat bei der Formulierung der handelspolitischen Zielsetzungen der FHA einen anderen Standpunkt als die nationalen Parlamente ein. Durch die im AEUV festgelegte intransparente Verfahrensordnung mit sehr schwacher, indirekter demokratischer Legitimation ist der Abschluss von FHA weitgehend Angelegenheit der Exekutive. Die verstärkte parlamentarische Mitwirkung wird es auch in Zukunft nur bei den zwei vom EuGH behandelten Punkten geben. In allen anderen Bereichen werden die im Europäischen Rat formierten RegierungsvertreterInnen und die EU-Kommission mit dem Instrument der vorläufigen Anwendung nach Art 218 Abs 5 AEUV weiterhin ohne parlamentarische Mitwirkung arbeiten. Bei Protesten von KritikerInnen können sich dann die nationalen Regierungen wiederum bequem auf »die EU« berufen bzw. sich mit dem Feigenblatt zusätzlicher Bedingungen und Vorbehalte in ihren Erklärungen im Verhandlungsprozess bedecken.

Theoretisch würde bereits das Nein eines nationalen Parlaments genügen, um ein Freihandelsprojekt zu stoppen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein nationales oder regionales Parlament in Europa ein Veto einlegt, ist aus heutiger Sicht relativ groß. Doch wird ein Veto kaum die europäische Handelspolitik gefährden, denn bereits jetzt werden die Abkommen vor Ratifizierung »vorläufig in Kraft« gesetzt. Dies ist nicht nur bei CETA der Fall, das bereits am 21. September 2017 in Kraft trat, sondern auch beim EU-Kolumbien-FHA, das seit 2013

anwendbar ist und bis heute angesichts strittiger Menschenrechtsfragen nicht vom österreichischen Parlament ratifiziert wurde.

SIND DAUERPROVISORIEN DENKBAR?

Kann aber die Union ihre Handelspolitik nur auf Abkommen aufbauen, die lediglich »vorläufig in Kraft« sind? Zwar kann nach dem Völkerrecht die vorläufige Anwendung laut Art 25 Wiener Vertragsrechtskonvention unbefristet vorgesehen werden. Sie bewirkt das Frustrationsverbot, das heißt, die Vertragspartner dürfen nichts tun, was gegen »Ziel und Zweck« des Vertrages verstößt und was sein Inkrafttreten verhindern könnte. Allerdings hat das Völkergewohnheitsrecht zur Frage der Dauer der vorläufigen Anwendung folgende Bedingungen entwickelt:

- Die vorläufige Anwendung erfordert eine besondere Dringlichkeit, die ein Zuwarten bis zur Ratifizierung nicht gestattet;
- sie ist auf kurze Geltungsdauer angelegt;
- sie muss jederzeit zu beenden sein, um unerwünschte Nebenfolgen kontrollieren zu können;
- sie zeigt keine irreversiblen Folgen.

Damit entspricht die EU-Praxis der unbefristeten vorläufigen Anwendung nicht dem Völkerrechtsmodell. Auch ist ein Provisorium wohl kaum ein geeignetes Fundament für eine nachhaltige Außenhandelsstrategie.

DIE NEUE ARCHITEKTUR DER EUROPÄISCHEN HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK

Das Europäische Parlament und die EU-Kommission diskutieren, welche Möglichkeiten der EU bleiben, den eingeschlagenen Pfad – so schnell wie möglich möglichst viele bilaterale FHA abzuschließen – beibehalten zu können. EU-only-Abkommen wären hierzu am besten geeignet. Und dem steht nur das Investitionsschutzkapitel einschließlich dem Streitschlichtungsmechanismus im Weg.

Daher ist es aus EU-Sicht sinnvoll, Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen getrennt in separaten Abkommen zu verhandeln. Eine solche Teilung entspräche der Kompetenzaufteilung des EuGH-Gutachtens. Der Freihandelsteil könnte als EU-only-Abkommen unabhängig vom Investitionsteil in Kraft treten. Wobei nationale Parlamente keine Mitwirkungsrechte haben. Investitionsschutzabkommen wiederum wären gemischte Abkommen und müssen von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Schon bisher waren bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) eigenständige Völkerrechtsverträge. Es gibt über 3 000 solcher BITs.

Dieser Logik folgend, hat am 13. September 2017 Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union das »Splitten«, also eine Teilung, vorgeschlagen (vgl. Europäische Kommission 2017a). In den veröffentlich-

⁶ Polen, Niederlande, Österreich, Deutschland, Frankreich, Slowenien, Ungarn, um nur einige zu nennen.

ten Mandatsentwürfen für Handelsabkommen der EU mit Australien (vgl. Europäische Kommission 2017b) und Neuseeland wurde der Investitionsschutz bereits ausgespart. Auch könnten so die Verhandlungen mit Japan über ein FHA zu einem Abschluss gebracht werden, ist doch Japan – neben den USA – der vehementeste Kritiker des reformierten Streitschlichtungsverfahrens »Investment Court System«. Die EU-Kommission will diese neue Architektur in den kommenden Monaten im Ministerrat und EU-Parlament diskutieren und absegnen lassen.

DISKUSSIONSBEDARF ZUR NEUEN EU-HANDELS-POLITIK BLEIBT

Die privilegierten Klagerechte für Konzerne in Kombination mit der Ausweitung des Inhaltes der Handelsabkommen auf Bereiche, die zuvor der nationalen Regulierung vorbehalten waren, sind Themen, die anschaulich transportiert werden können. Investitionsschutz war bei der umfassenden Debatte zu CETA Auslöser für die öffentliche Debatte weiterer diskussionsbedürftiger Themen. Beispielhaft seien der Dienstleistungshandel und die »Regulatorische Kooperation« angeführt, bei der nicht näher bestimmte ExpertInnen in transnationalen Gremien über bestehende oder geplante Regulierungen und Gesetzesvorhaben informieren und beraten, noch bevor Parlamente davon Kenntnis haben.

Die EU-Kommission hat eine neue Transparenzinitiative (Veröffentlichen von Verhandlungsmandatsentwürfen, Protokolle von ExpertInnengruppen) angekündigt, um der absehbaren Kritik zuvorzukommen, dass wesentliche Regulierungsfragen, insbesondere nationale Schutzvorschriften betreffend Umwelt, KonsumentInnen und Beschäftigte, autokratisch entschie-

den werden. Das ist aber keine adäquate Antwort auf die demokratiepolitischen Bedenken, dass künftig die nationalen Parlamente Handelsabkommen nicht mehr ratifizieren, sondern nur mittelbar über ihre jeweiligen Regierungen mitbestimmen. Auch fehlt ein korrigierender Ausgleich in Form von Sanktionen bei Verletzung des Nachhaltigkeitskapitels, die in den FHA der neuen Generation enthalten sind.

Demokratiedefizit und fehlende Sanktionsmechanismen können durch eine Transparenzoffensive nicht wettgemacht werden, insbesondere weil die Veröffentlichung von Konvoluten technokratischer, schwer verständlicher Dokumente eine kritische Debatte unter Beiziehung von ExpertInnen, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft nicht ersetzen kann.

LITERATUR

- Beer, E. (2016), »Das Gezeter um CETA und was dabei für den Investitionsschutz herausgekommen ist«, *infobrief EU&Internationales* (5), verfügbar unter: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC05712646_2016_5/1/#topDocAnchor, aufgerufen am 10. Oktober 2017.
- Curia (2017), *Gutachten 2/15 des Gerichtshofs*, 16. Mai, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, aufgerufen am 10. Oktober 2017
- Europäische Kommission (2017a), »President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017«, 13. September, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm, aufgerufen am 4. Oktober 2017.
- Europäische Kommission (2017b), *Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Australien*, 13. September, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-472-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>; aufgerufen am 4. Oktober 2017.
- Wirtschaftskammer Österreich (2017), *Die EU-Woche im Überblick*, EU-Panorama, 9. September, verfügbar unter: <https://news.wko.at/news/oesterreich/EU-Panorama-vom-8.-September-2017.pdf>, aufgerufen am 5. Oktober 2017.

Gabriel Felbermayr*

Was wissen wir über den Effekt von Investitionsschutz- und -förderverträgen auf ausländische Direktinvestitionen?

Investitionsschutz- und -förderverträge (IFV) sind völkerrechtliche Abkommen zwischen zwei Staaten. Sie haben das Ziel, ausländische Direktinvestitionen (ADI) zu fördern, indem sie die Rechtssicherheit für ausländische Investoren verbessern. Sie schützen Unternehmen der Signatarstaaten jeweils vor Enteignung, staatlicher Willkür und Diskriminierung und erlauben die Rechtsdurchsetzung außerhalb des Gerichtssystems des Ziellandes. Damit schränken sie – wie alle völkerrechtlichen Verträge – den Handlungsspielraum der Länder ein. Eine zentrale Frage ist daher: Führen diese Abkommen überhaupt zu zusätzlichen Direktinvestitionen? Dieser Artikel stellt die Ergebnisse einer Metastudie, die die existierende empirische Evidenz zusammenfasst, vor. Entgegen manchen Behauptungen findet die ökonomische Literatur weitgehend positive Effekte. Im Durchschnitt führt ein IFV zu einem Zuwachs der ADI von ca. 25%; dieser Befund wird getrieben durch Abkommen von Industriestaaten mit Schwellen- und Entwicklungsländern, unter anderem in Osteuropa; für Nord-Nord-IFV gibt es kaum Evidenz, da nur sehr wenige Nord-Nord-Abkommen existieren. Es gibt keine systematischen Hinweise darauf, dass nur Studien veröffentlicht würden, die statistisch signifikante, positive Effekte zeigen.

Investitionsschutz- und -förderverträge (IFV) sollen ausländische Direktinvestitionen (ADI) in Ländern fördern, die ohne diese Verträge nicht glaubwürdig signalisieren könnten, dass sie die Bedingungen für private Investitionen nach erfolgter Investition nicht zum Nachteil der Investoren abändern. Funktionieren IFV in dem Sinne, dass sie in der Tat zu mehr Auslandsdirektinvestitionen führen?

Wenn die Antwort auf diese empirische Frage negativ oder nicht eindeutig ausfällt, dann entfällt eine wichtige Begründung für die Existenz der vielen deutschen IFV und die Begründung für die Verhandlung neuer Verträge durch die EU mit Drittstaaten. Denn IFV bedeuten immer auch eine Beschränkung der Handlungsfreiheit des heimischen Gesetzgebers und sind dadurch mit politökonomischen Kosten verbunden.

Die theoretische ökonomische Literatur zu der Begründung von IFV und zu ihren Effekten steckt noch in den Kinderschuhen. Wichtige neuere Arbeiten stammen von Janeba (2016), Kohler und Stähler (2016) sowie Konrad (2017). Eine sehr umfassende Modellierung der Grundproblematik wurde von Horn und Tangeras (2017) vorgelegt.

PARALLELE VERVIELFACHUNG DES BESTANDS AN AUSLANDSDIREKTINVESTITIONEN UND DER ANZAHL DER IFV

Der weltweite Bestand von Auslandsdirektinvestitionen hat sich seit 1990 auf ca. 26 250 Mrd. US-Dollar im Jahr 2016 verzehnfacht. Der deutsche Bestand im Ausland hat sich von 304 Mrd. US-Dollar im Jahr 1990 auf 1 366 Mrd. US-Dollar mehr als vervierfacht, stagniert aber seit einigen Jahren. Auch die Investitionen von Schwellenländern im Ausland sind stark gestiegen. Der Bestand chinesischer Auslandsdirektinvestitionen hat sich seit 1990 um den Faktor 170 erhöht und liegt heute, inklusive Hongkong, bei ca. 2 809 Mrd. US-Dollar; ein Wert, der doppelt so hoch ist wie der deutsche.

Nach Zählung der UNCTAD hat sich die Anzahl der in Kraft befindlichen IFV seit 1990 auf 3 324 Abkommen mit Ende des Jahres 2016 vervielfacht. Wurden in den 1990er Jahren bis zu 200 neue IFV pro Jahr in Kraft gesetzt, so ist die Anzahl der Neuabschlüsse seit vielen Jahren rückläufig und beträgt gegenwärtig etwa 30 pro Jahr. Ungefähr 20% der 185 WTO-Mitglieder und Beobachter haben bilaterale IFV miteinander.

Auch die Anzahl der Streitfälle vor ISDS-Tribunalen ist in den letzten Jahren gestiegen. Für das Jahr 2016 sind 61 Streitfälle bekannt; seit 2011 schwankt diese Zahl um 60; davor war sie aber deutlich geringer. Aller-

* Ein herzlicher Dank für wertvolle Unterstützung bei der Erstellung der Datenbasis geht an Uriel Braham und Jost von Petersdorff-Campen.

dings ist die Anzahl der Streitfälle im Gleichlauf mit dem Volumen der ADI gewachsen, so dass die Zunahme eigentlich wenig überraschend ist.¹

Die UNCTAD berichtet, dass es ganz überwiegend entwickelte Länder sind, die Streitfälle vor Gerichte bringen. Dies spiegelt die Struktur der globalen Investitionsbestände wider. Die USA dominieren mit 148 Fällen, gefolgt von den Niederlanden. Deutsche Kläger waren bisher 55-mal aktiv. Braml und Felbermayr (2016) berichten, dass in der Schweiz eine Klage auf ein Investitionsvolumen von 59 Mrd. US-Dollar kommt, in Deutschland auf ein Volumen von ca. 31 Mrd. US-Dollar, in den USA auf Investitionsvolumen von ungefähr 45 Mrd. US-Dollar. US-Unternehmen sind also nicht aggressiver als Investoren aus anderen Ländern. Braml und Felbermayr (2016) berichten, dass in 55% der Fälle, in denen es zu einem Schiedsspruch kam, der Staat Recht behielt, während in 45% der Fälle der klagende Investor gewann. In 95% der von Investoren gewonnenen Fälle wurde tatsächlich auch Schadensersatz gezahlt.

Dennoch gibt es massive Kritik an IFV im Allgemeinen und an Investor-Staat-Schiedsgerichten im Speziellen. Hier ist nicht der Ort, die Argumente der Kritiker zu würdigen; in der Regel beziehen sich diese aber auf die offensichtliche Tatsache, dass IFV zu einer Einschränkung der Handlungsoptionen von Regierungen führen. Aus ökonomischer Sicht ist dies genau ihr Ziel. Es ist aber ebenfalls klar, dass der Verzicht auf diskretionäre Politikmaßnahmen mit politökonomischen Kosten verbunden ist. Daher ist es von zentraler Bedeutung, genau zu wissen, ob IFV wirklich leisten, wozu sie eingesetzt werden, also die Investitionen ausländischer Unternehmen im Inland zu erhöhen.

DER EFFEKT VON IFV AUF ADI: EMPIRISCHE STRATEGIEN

Die empirische Schätzgleichung wird meistens mit dem sogenannten »Knowledge-Capital«-Modell von Markusen und Maskus (2002) oder mit dem Gravitationsmodell motiviert. Head und Ries (2008) sowie Bergstrand und Egger (2007) bieten theoretische Mikrofundierungen für den letzteren Ansatz. Dabei wird in der Regel der bilaterale (d.h. zwischen zwei Ländern A und B) ADI-Strom oder Bestand erklärt, wobei Sende- und Empfängerland bzw. länderpaarspezifische Variablen in Frage kommen.

Um die beiden zentralen Motive für ADI – vertikale Integration entlang der Wertschöpfungskette und horizontale Integration für eine verbesserte Nähe zu den Kunden – abbilden zu können, werden in den älteren Studien typischerweise vier Typen von Variablen eingesetzt: (1) Kennzahlen für Niveau und Wachstum von Markt- oder Ländergröße, (2) Ausstattung mit Arbeit verschiedenen Ausbildungsgrades sowie mit Kapital,

¹ Braml und Felbermayr (2016) zeigen, dass die Anzahl der Streitfälle seit 1987 ziemlich genau proportional mit dem Bestand der globalen Direktinvestitionen angewachsen ist.

(3) Variablen zur Messung der makroökonomischen Stabilität und (4) Maße für die Kosten von internationalem Handel und internationalen Investitionen. Diese Einflussfaktoren werden mit den Bruttoinlandsprodukten der Sende- und Empfängerländer, der jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen und Wachstumsraten eingefangen. Dazu tritt häufig die Inflationsrate, ein Maß der Handelsoffenheit, Proxys für politische und institutionelle Stabilität, Indikatorvariablen für das Vorliegen von Doppelbesteuerungsabkommen oder von regionalen Handelsabkommen und viele andere Kovariaten.

AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN: DATENQUELLEN UND DATENQUALITÄT

Die meisten Studien verwenden aggregierte bilaterale Daten zu Beständen oder Flüssen von ADI, die von der OECD oder der UNCTAD zur Verfügung gestellt werden.² Einige wenige Arbeiten beruhen auf Mikrodaten einzelner Staaten zu den Investitionen, und zu anderen Aktivitäten multinationaler Unternehmen im Ausland. Informationen zu den abgeschlossenen IFV kommen in der Regel ebenfalls von der UNCTAD, die in ihrem Investment Policy Hub eine Datenbank mit allen bekannten internationalen Investitionsschutzabkommen unterhält.³ Ein Kernproblem ist hierbei, dass es kaum IFV zwischen entwickelten Ländern gibt,⁴ so dass man über die Wirkung von Investitionsverträgen zwischen diesen Ländern auch keine abgesicherten statistischen Aussagen treffen kann.

Ein zentrales Problem ist hierbei die Datenqualität. Die bilateralen Investitionsstrom- oder -bestandsdaten sind mit erheblichen definitorischen Problemen behaftet. Die Abgrenzung von Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen erfolgt in der Statistik anhand einer Ad-hoc-Regel, gemäß der ein über einen Anteil von 10% hinausgehender Erwerb des Eigenkapitals eines ausländischen Unternehmens eine Direktinvestition, andere Investitionen in das Eigenkapital aber als Portfolioinvestitionen gelten. Diese Regel hat keine ökonomische Begründung, und sie ist vor allem auch nicht als Schranke für die Anwendbarkeit von IFV vorgesehen.

Außerdem sind Ströme und Bestände von ADI-Schwankungen unterworfen, die wenig mit den intendierten realwirtschaftlichen Effekten der ADI zu tun haben. So unterliegt etwa die Bewertung von börsennotierten Beteiligungen im Ausland neben Wechselkursschwankungen den Bewegungen des Aktienmarktes; wenn ein inländisches Unternehmen im Ausland erzielte Gewinne – vielleicht aus Gründen der Steuergestaltung – nicht repatriiert, dann erhöht dies den Wert der ausländischen Direktinvestition und taucht in der Statistik als Zahlungsstrom auf.

² OECD International Direct Investment Statistics, UNCTAD Data Extract Service.

³ Verfügbar unter: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/>.

⁴ Eine Ausnahme stellt die Energiecharta dar, die ein plurilaterales IFV zwischen 54 Staaten darstellt und auf dessen Grundlage das schwedische Unternehmen Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Schließung von Kernkraftwerken klagt. Hier handelt es sich aber um ein sektorspezifisches Abkommen.

Nur sehr wenige Studien betrachten die Wirkung von IFV auf das realwirtschaftliche Verhalten von multinationalen Unternehmen im Ausland. Egger und Merlo (2012) verwenden Daten der deutschen Bundesbank und untersuchen die Wirkung von IFV auf Beschäftigung, Output und andere Variablen von Auslandstöchtern deutscher Unternehmen.

Auch die unabhängige Variable der Regressionsanalysen – typischerweise eine Indikatorvariable, die den Wert von 1 annimmt, wenn zwischen zwei Ländern ein IFV vorliegt, und sonst 0 ist – ist nur ein sehr krudes Maß für die Wirkung eines IFV. Im deutschen Fall gilt beispielsweise, dass Bundesgarantien für Investitionen nur dann gewährt werden, wenn ein deutscher IFV mit dem Zielland der Investitionen vorliegt. So ist in vielen Fällen unklar, ob die empirische Analyse den Effekt der staatlichen Garantie oder aber des IFV selbst misst.

Diese Messprobleme bedeuten, dass der statistische Nachweis eines positiven oder negativen Effektes von IFV auf Direktinvestitionsströme oder -bestände schwierig ist. Zwar verzerrt ein unsystematischer Messfehler in der abhängigen Variablen nicht den geschätzten Effekt, er führt aber zu einer Aufblähung der Standardfehler und erschwert damit die statistische Inferenz. Ein Messfehler in der unabhängigen Variablen führt zu einer Verzerrung des Koeffizienten gegen null, selbst dann, wenn der Fehler unsystematisch ist.

SCHÄTZPROBLEME

Offensichtlich ist zu erwarten, dass IFV nicht zwischen zufälligen Partnern und zu zufälligen Zeitpunkten abgeschlossen werden. So ist etwa vorstellbar, dass nicht der Abschluss von IFV zu neuen Investitionsströmen führt, sondern die Aktivität multinationaler Konzerne erst zum Abschluss von IFV führt. Die Kausalität läuft dann in die umgekehrte Richtung. Genauso gut ist es möglich, dass unbeobachtbare Faktoren – zum Beispiel die politische Affinität zwischen zwei Ländern – gleichzeitig das Vorliegen eines IFV und hohe Investitionsströme begünstigen. Dies bedeutet, dass Schätzungen mit der Kleinstquadratmethode zu verzerrten Ergebnissen führen. Der Tendenz nach bedeutet dies, dass ein positiver Koeffizient geschätzt wird, obwohl der wahre kausale Effekt des IFV null ist. Es gibt aber die schon besprochene Verzerrung durch Messfehler, die den geschätzten Koeffizienten gegen null verzerrt, auch wenn der wahre Effekt von null verschieden ist.

Die neuere Literatur verwendet modernere empirische Methoden (Panelschätzer, Instrumentenvariablen-schätzer, Propensity Score Matching und dergleichen), um der Gefahr solcher Verzerrungen zu entgegen. Die am häufigsten beobachtbare Strategie besteht darin, die ökonomische Schätzgleichung mit möglichst vielen Kontrollvariablen anzureichern. Dies wird am besten mit fixen Effekten bewerkstel-

ligt, die alle sender- und empängerspezifischen über die Zeit variierenden Einflussfaktoren sowie zeitinvariante paarspezifische Determinanten kontrollieren. Diese Strategie wird in der methodisch verwandten Schätzung der Effekte von Freihandelsabkommen auf Handelsströme sehr oft angewandt (vgl. Bergstrand und Baier 2007; Head und Mayer 2014). Dort, wie auch in unserem Fall, gilt, dass glaubwürdige Instrumentenvariablen bisher nicht entdeckt wurden und die Gefahr, durch schwache Instrumente die Probleme zu vergrößern, erheblich ist. Gleichwohl verbleiben Zweifel, ob die Literatur wirklich unverzerrte kausale Effekte schätzt.

METHODIK DER METASTUDIE

In diesem Aufsatz extrahieren wir eine große Anzahl von vergleichbaren Semi-elastizitäten aus einer umfassenden Sammlung verfügbarer empirischer Studien, die den Effekt von IFV auf ADI messen. Tabelle 2 bietet einen Überblick. Die Semi-elastizitäten sind die geschätzten Koeffizienten der Indikatorvariable (0,1), die das Vorliegen eines IFV misst, auf den logarithmierten Bestand oder Fluss an ADI. Studien, die die abhängige Variable nicht logarithmieren, sind in unserer Metastudie nicht enthalten.

Wir konzentrieren uns auf Arbeiten, die das oben besprochene dyadische Design aufweisen. Das bedeutet, dass empirische Studien, die als abhängige Variable den aggregierten Bestand an ADI (unabhängig von ihrer Herkunft) in einem Land verwenden, in unserer Metastudie nicht enthalten sind. Diese Studien sind ökonomisch problematisch, weil sie weniger Möglichkeiten für die Kontrolle anderer Determinanten von ADI bieten, und ihre Ergebnisse sind auch nicht mit jenen aus einem bilateralen Ansatz vergleichbar. In der Regel finden diese Studien einen positiven Effekt von ADI; dieser Befund ist aber ökonomisch wohl nicht belastbar.

Insgesamt werden 32 Studien betrachtet. Daraus werden jene Ergebnisse verwendet, die von den Autoren als zentral bezeichnet werden; die Ergebnisse von Sensitivitäts- und Robustheitsanalysen gehen nicht in unseren Datensatz ein. Dies führt zu einer Gesamtheit von 137 Schätzkoeffizienten, die in der Folge näher charakterisiert werden.

Wir betrachten nur die Effekte ratifizierter (d.h. tatsächlich in Kraft befindlicher) IFV. In der Literatur wird häufig gemutmaßt, dass es positive Vorzieheffekte gibt, die bereits eintreten, wenn ein IFV unterschrieben ist. Allerdings sind die geschätzten Effekte in der Regel nicht statistisch signifikant, und der Vorzieheffekt führt nicht zu einer weiteren Erhöhung der investitionsschaffenden Effekte von IFV.

Die Datenbank enthält alle bekannten Arbeiten, die als abhängige Variable den logarithmierten Fluss oder Bestand an ADI haben, und als zentrale unabhängige Variable eine Indikator (0,1) für das Vorliegen eines IFV.

Tab. 1

Empirische Forschungspapiere zu den Effekten von IFV auf Auslandsdirektinvestitionen

	Autor(en)	Titel	Datum	Quellenangabe
1	E. Aisbett	»Bilateral Investment Treaties and Foreign Direct Investment: Correlation vs Causation«	2009	K.P. Sauvant, L. Sachs (Hrsg.), <i>The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows</i> , Oxford University Press, Oxford, 395–435
2	E. Aisbett, M. Busse, P. Nunnenkamp	»Bilateral investment treaties as deterrents of host-country discretion: the impact of investor-state disputes on foreign direct investment in developing countries«	2017	<i>Review of World Economics</i> , forthcoming, 1–37
3	T. Allee, C. Peinhard	»Contingent Credibility: The Impact of Investment Treaty Violations on Foreign Direct Investment«	2011	<i>International Organization</i> 65(3), 1–26
4	R. Banga	»Do Investment Agreements Matter? «	2006	<i>Journal of Economic Integration</i> 21(1), 40–63
5	F. Barthel, M. Busse, E. Neumayer	»The Impact of Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investment: Evidence From large Dyadic Panel Data«	2008	<i>Contemporary Economic Policy</i> 28(3), 366–377
6	A. Berger, M. Busse, P. Nunnenkamp, M. Roy	»More stringent BITs, less ambiguous effects on FDI? Not a bit!«	2011	<i>Economics Letters</i> 112(3), 270–272
7	A. Berger, M. Busse, P. Nunnenkamp, M. Roy	»Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box«	2013	<i>International Economics and Economic Policy</i> 10(2), 247–275
8	M. Busse, J. Königer, P. Nunnenkamp	»FDI promotion through bilateral investment treaties: more than a bit?«	2010	<i>Review of World Economics</i> 146(1), 147–177
9	T. Büthe, H. v. Milner	»Foreign Direct Investment and Institutional Quality in Trade Agreements«	2014	<i>World Politics</i> 66(1), 88–122
10	T. Büthe, H. v. Milner	»The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?«	2008	<i>American Journal of Political Science</i> 52(4), 741–762
11	L. Colen, D. Persyna, A. Guariso	»Bilateral Investment Treaties and FDI: Does the Sector Matter?«	2016	<i>World Development</i> 83, 193–206
12	R. Desbordes, V. Vicard	»Foreign Direct Investment and Bilateral Investment Treaties: An international political perspective«	2009	<i>Journal of Comparative Economics</i> 37(3), 372–386
13	P. Egger, V. Merlo	»The Impact of Bilateral Investment Treaties in FDI Dynamics«	2007	<i>The World Economy</i> 30(10), 1536–1549
14	P. Egger, V. Merlo	»BITs Bite: An Anatomy of the Impact of Bilateral Investment Treaties on Multinational Firms«	2012	<i>Scandinavian Journal of Economics</i> 114(4), 1240–1266
15	P. Egger, M. Pfaffermayr	»The impact of bilateral investment treaties on foreign direct investment«	2004	<i>Journal of Comparative Economics</i> 32(4), 788–804
16	R. Falvey, N. Foster-McGregor	»Heterogeneous effects of bilateral investment treaties«	2017	<i>Review of World Economics</i> , forthcoming
17	R. Falvey, N. Foster-McGregor	»North-South foreign direct investment and bilateral investment treaties«	2017	<i>The World Economy</i> , forthcoming
18	S.S. Guerin	»Do the European Union's bilateral investment treaties matter? The way forward after Lisbon«	2010	CEPS Working Document No. 333/July 2010
19	M. Hallward-Driemeier	»Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit ... and they could bite«	2003	World Bank – Policy Research Working Papers
20	A. Kerner	»Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties«	2009	<i>International Studies Quarterly</i> 53, 73–102
21	A. Kerner, J. Lawrence	»What's the risk? Bilateral Investment Treaties, Political Risk and Fixed Capital Accumulation«	2012	<i>British Journal of Political Science</i> 44, 107–122
22	A. Lejour, M. Safi	»The Regional Impact of Bilateral Investment Treaties on Foreign Direct Investment«	2015	CBP Discussion Paper No. 289
23	M. Leshner, S. Miroudot	»Analysis of the economic impact of investment provisions in regional trade agreements«	2006	OECD Trade Policy Working Paper No. 36
24	E. Neumayer, L. Spess	»Do Bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries?«	2005	<i>World Development</i> 33(10), 1567–1585

	Autor(en)	Titel	Datum	Quellenangabe
25	C. H. Oh, m. Fratianni	»Do Additional Bilateral Investment Treaties Boost Foreign Direct Investments?«	2010	Indianan University, Kelly School of Business, Department of Business Economics and Public Policy, Working Paper
26	J. Paniagua, E. Figueiredo, J. Spena	»Quantile regression for FDI gravity equations«	2015	<i>Journal for Business Research</i> 86(7), 1512–1518
27	T. Siegmann	»The Impact of Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investment«	2008	University of St. Gallen Law School, Law and Economics Reseach Paper Series, Working Paper NO. 2008-22 (Master Thesis)
28	G. Sirr, J. Garvey, L.A. Gallagher	»Bilateral Investment Treaties and Foreign Direct Investment: Evidence of Asymmetric Effects on Vertical and Horizontal Investments«	2017	<i>Development Policy Review</i> 35(1), 93–113
29	J. Tobin, S. Rose-Ackerman	»Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties«	2005	Yale Law & Economics Research Paper No. 293
30	J. Tobin, S. Rose-Ackermann	»When BITs have some bite: The political-economic environment for bilateral investment treaties«	2011	<i>Review of International Organizations</i> 6(1), 1–32

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

ERGEBNISSE DER METASTUDIE

Tabelle 2 bietet einen Überblick über unsere Datenbank. Der obere Teil berichtet die von den diversen Autoren geschätzten Semielastizitäten; der untere Teil übersetzt diese in durch die IFV ausgelöste prozentuelle Zuwächse in der ADI Variablen.

Über alle 137 Schätzkoeffizienten hinweg, finden wir einen durchschnittlichen Effekt von 0,228; dies entspricht einem durchschnittlichen Anstieg der ADI von circa 26%. Der Mittelwert und der Median der Verteilung der Schätzkoeffizienten liegen sehr nahe zusammen; die durchschnittliche Standardabweichung der Koeffizienten beträgt 0,14; das heißt, im Durchschnitt sind die Effekte relativ ungenau geschätzt. Es gibt nur

zwei leicht negative Koeffizienten in unserem Datensatz, die aber auch nicht statistisch signifikant von null zu unterscheiden sind. Ebenso gibt es einige stark positive Koeffizienten in unserem Datensatz, die aber durchaus statistisch signifikant sind.

Tabelle 2 vergleicht eine Reihe von Untergruppen von Studien miteinander. Zum Beispiel zeigt sie, dass die geschätzten Semielastizitäten nur unwesentlich davon abhängen, ob die abhängige Variable eine Bestandsgröße oder eine Flussgröße ist. Es scheint so zu sein, dass die geschätzten Koeffizienten stärker streuen, wenn Ströme an Stelle von Beständen betrachtet werden. Außerdem gibt es im letzteren Fall gar keine Studien, die negative Effekte geschätzt hätten.

Tab. 2

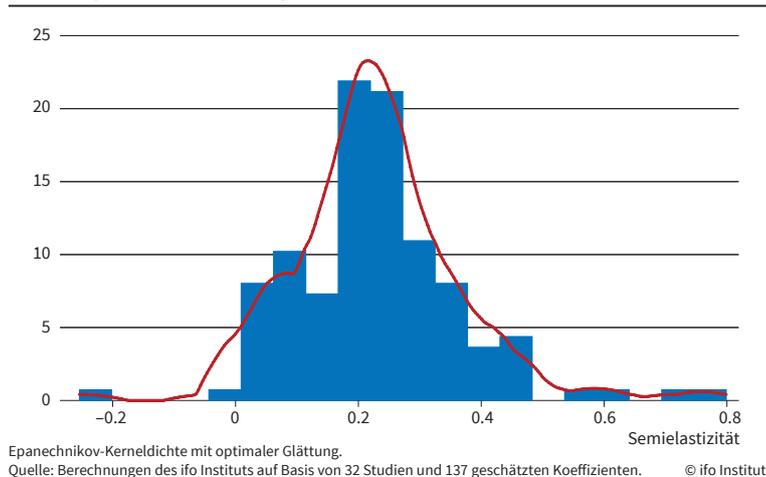
Zusammenfassende Statistiken

	Anzahl der Schätzer	Mittelwert	Median	Std. Abw.	Min	Max
Semielastizitäten						
Alle Arbeiten	137	0,228	0,221	0,140	- 0,254	0,799
ADI-Ströme	97	0,235	0,230	0,157	- 0,2542	0,799
ADI-Bestände	40	0,212	0,207	0,087	0,07308	0,457
Veröffentlicht	92	0,193	0,204	0,117	- 0,254	0,457
Statistisch signifikant am 10% Niveau	121	0,244	0,229	0,133	0,014	0,799
Neuere, veröffentlichte Arbeiten (ab 2010)	51	0,193	0,200	0,122	- 0,038	0,443
Nord-Süd-IFV	99	0,239	0,231	0,152	- 0,254	0,799
Nord-Nord-IFV	6	0,136	0,092	0,114	0,073	0,368
Gemischte IFV	32	0,212	0,211	0,091	- 0,038	0,457
Endogenität berücksichtigt	30	0,207	0,228	0,145	0,014	0,457
Partielle Effekte auf die ADI						
Alle Arbeiten	137	26%	25%	15%	- 22%	122%
ADI-Ströme	97	26%	26%	17%	- 22%	122%
ADI-Bestände	40	24%	23%	9%	8%	58%
Veröffentlicht	92	21%	23%	12%	- 22%	58%
Statistisch signifikant am 10%-Niveau	121	28%	26%	14%	1%	122%
Neuere, veröffentlichte Arbeiten (ab 2010)	51	21%	22%	13%	- 4%	56%
Nord-Süd-IFV	99	27%	26%	16%	- 22%	122%
Nord-Nord-IFV	6	15%	10%	12%	8%	44%
Gemischte IFV	32	24%	23%	10%	- 4%	58%
Endogenität berücksichtigt	30	23%	26%	16%	1%	58%

* In international referierten Fachzeitschriften veröffentlicht. Die partiellen Effekte wurden mittels der Transformation $(\exp(b) - 1)100\%$ ermittelt.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1
Verteilung der in der Literatur geschätzten Parameter



Die einzige Unterscheidung, die wirklich maßgebliche Unterschiede zu Tage treten lässt, ist jene, zwischen Nord-Süd- und Nord-Nord Verträgen, wobei letztere deutlich weniger investitionsschaffende Effekte aufweisen.

Abbildung 1 zeigt die Dichtefunktion der Verteilung der geschätzten Parameter. Diese ist sehr symmetrisch und folgt fast einer Normalverteilung. Fast 60% der in der Literatur geschätzten Werte bewegt sich im Intervall zwischen 0,1 und 0,3.

Abbildung 2 betrachtet Unterschiede zwischen den einzelnen Studien; hierbei werden methodische und Stichprobenunterschiede thematisiert. Das Bild rechts oben zeigt, dass der Modus der Verteilung der statistisch am 10%-Niveau signifikanten Koeffizienten typischerweise größer ist als jener der nicht signifikanten. Dies und die analoge Information über die Mittelwerte in Tabelle 2 ist wenig überraschend. Allerdings haben beide Verteilungen ihren Modus deutlich im positiven Bereich, und sie streuen nur relativ schwach in den negativen Bereich hinein.

Das zweite Bild in der oberen Reihe vergleicht Studien, die für die Endogenität von IFV kontrollieren, mit

solchen, die das nicht tun. Zwar haben beide Verteilungen der geschätzten Koeffizienten ungefähr denselben Mittelwert, aber die Berücksichtigung der Endogenität führt zu einer zweigipfligen Verteilung, die stärker streut. Offenbar gibt es unter den Studien, die explizit für Endogenität kontrollieren, zwei Gruppen: eine, die im Durchschnitt Schätzkoeffizienten von ca. 0,25 ausweist, und eine andere, deren Verteilungsmasse deutlich näher bei null liegt. Gleichwohl zeigt die Verteilungsanalyse, dass der Befund in Tabelle 1 stabil ist: Die Berücksichtigung der Endogenität führt mitnichten zu geringeren Schätzkoeffizienten, die Streuung scheint aber geringfügig höher zu sein.

Die untere Reihe in der Abbildung 2 betrachtet verschiedene Subpopulationen unseres Datensatzes. Die linke Graphik unterscheidet hinsichtlich der Quelle für die abhängige Variable. Die Daten der OECD führen zu einer Verteilung, die jener der Gesamtpopulation sehr ähnlich ist; die Daten der UNCTAD scheinen hingegen mit höheren Unsicherheiten verbunden zu sein. Hier ist allerdings zu bemerken, dass Studien, die die OECD-Daten nutzen, fast immer entwickelte Sendeländer (OECD-Mitglieder) betrachten und mithin Nord-Süd- und Nord-Nord-Beziehungen analysieren, während Studien, die die UNCTAD-Daten heranziehen, auch arme Länder als potenzielle Sendeländer beinhalten.

Die Graphik rechts unten vergleicht Studien, die auf neuere Daten zurückgreifen, mit solchen, die ältere Daten verwenden. Auch hier zeigt sich, dass es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen gibt. Es stimmt also nicht, dass neuere Forschung zu pessimistischeren Ergebnissen kommt als ältere.

MULTIVARIATE ANALYSE DER SCHÄTZERGEBNISSE

Abb. 2
Verteilung der geschätzten Semielastizitäten: Methoden und Stichproben

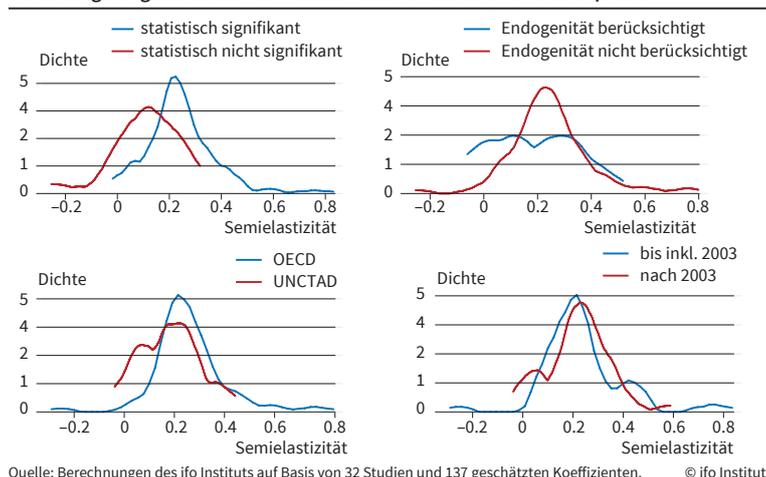


Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse simpler linearer Regressionen. Spalten (1) und (2) erklären die geschätzten Semielastizitäten, Spalten (3) und (4) widmen sich der Frage, ob die Schätzer statistisch signifikant (am 10%-Niveau) sind. Gerade Spaltennummern enthalten eine vollständige Liste von Dummy-Variablen für alle 32 verwendeten Studien. In diesen Spezifikationen erfolgt die Identifikation also durch unterschiedliche Modellvarianten innerhalb derselben Studie.

Das wichtigste Ergebnis aus Tabelle 3 ist, dass IFV mit Entwick-

Tab. 3

Multivariate Analyse der Schätzergebnisse

	Semielastizität		Signifikanz (0,1)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
IFV mit "Süd"-Land	0,092 (2,30)*	0,238 (3,24)**	-0,149 (1,62)	-0,286 (2,16)*
Veröffentlicht	-0,098 (2,82)*		0,060 (0,65)	
Endogenität berücksichtigt	0,000 (0,01)	0,089 (3,42)**	0,015 (0,19)	0,015 (0,39)
Neue Daten	-0,050 (1,78)		0,044 (0,53)	
OECD-Daten	-0,001 (0,03)		0,033 (0,37)	
Konstante	0,234 (6,72)**		0,940 (10,10)**	
Studienspezifische fixe Effekte	NEIN	JA	NEIN	JA
R2	0,16	0,52	0,01	0,51

t-Werte (berichtigt um Clustering in Studien) in Klammern. * und ** bedeuten statistische Signifikanz am 10% bzw. am 5%-Niveau.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

lungs- und Schwellenländern (dazu gehören auch osteuropäische Länder vor ihrem EU-Beitritt) deutlich höhere Semielastizitäten aufweisen als andere IFV. Der in Spalte (1) ausgewiesene Koeffizient von 0.092 bedeutet, dass IFV im Nord-Süd-Kontext (es gibt keine Süd-Süd-IFV in unserer Datenbank) zusätzliche Investitionsströme oder -bestände von ca. 10% generieren. Außerdem sind die geschätzten Koeffizienten mit einer erheblich höheren Wahrscheinlichkeit statistisch signifikant. Diese Effekte sind noch deutlicher, wenn Dummy-Variablen für die einzelnen Studien eingesetzt werden.

Ansonsten gibt es zu berichten, dass veröffentlichte Studien im Durchschnitt zwar niedrigere Koeffizienten berichten, die Wahrscheinlichkeit signifikanter Ergebnisse aber nicht höher ausfällt. Die Berücksichtigung der Endogenität – über welche Methoden auch immer – führt im Durchschnitt hingegen eher zu höheren Schätzergebnissen. Ob neuere oder eher ältere Daten verwendet werden oder ob diese aus Quellen der OECD oder der UNCTAD stammen, macht – gegeben die Einflüsse der anderen in der Regression enthaltenen Variablen – aber offenbar keinen Unterschied.

SCHLUSSEBEMERKUNGEN

Die Metaanalyse von 137 geschätzten Koeffizienten zeigt sehr deutlich, dass von einem positiven Effekt von IFV auf ADI auszugehen ist. Dieser Befund hängt vor allem von Nord-Süd-IFV ab; aber auch in anderen Fällen sind kleinere positive Effekte feststellbar. Es gibt keine systematischen Hinweise darauf, dass nur Studien veröffentlicht würden, die statistisch signifikante, positive Effekte zeigen.

Neben den Studien, die in die Metaanalyse eingegangen sind, existieren weitere Arbeiten, die nicht einfach mit dem Gros der Literatur vergleichbar sind. Hier sind zum Beispiel dynamische Modelle zu nennen. Egger und Merlo (2007) schlagen die Verwendung

von dynamischen Paneldatenmodellen vor, um die langsame Anpassung von Investitionsströmen nach der Ratifikation von IFV aufzufangen. Die Autoren zeigen, dass statische Modelle zu verzerrten Ergebnissen wegen Spezifikationsfehlern führen und dass diese den geschätzten Effekt von IFV auf ADI nach oben verzerren können.

Hier seien noch zwei weitere interessante Arbeiten erwähnt, die nicht in die Metastudie eingegangen sind. Colen et al. (2016) interagieren IFV-Indikatoren mit sektoralen Maßen für die Versunkenheit von fixen Kosten. Aisbett et al. (2017) interagieren den IFV-Indikator mit einer weiteren

Dummy-Variablen, die angibt, ob das Empfängerland vor der Unterschrift des IFV in einem Rechtsstreit involviert war. Wenn dies der Fall war, verschwindet der positive Effekt.

Schließlich sei noch kurz auf eine weitere empirische Frage im Zusammenhang mit IFV eingegangen, die bisher noch kaum systematisch untersucht wurde. Kritiker vermuten, dass die Existenz von IFV und die daraus resultierenden Klagerechte für Investoren zu *regulatory chill*, d.h. zu einem präventiven Verzicht auf Regulierung aus Angst, verklagt zu werden, führen. Das Problem ist auch hier, dass kontrafaktische Situationen nicht verfügbar oder nur schwer zu konstruieren sind, aber es gibt anekdotische Evidenz. Bonnitcha (2014) diskutiert Beispiele, in denen Regierungen vor Beschlüssen zu regulatorischen Maßnahmen genaue Informationen zu möglichen Klagen einholen oder Maßnahmen implementieren, obwohl Investoren mit Klagen drohen.

Etwas systematischere empirische Evidenz gibt es zur Frage, ob Handelsliberalisierung allgemein oder speziell Handelsabkommen zu einem Abbau von sozial-, umwelt- oder arbeitsrechtlichen Standards führt. Auch befindet sich die empirische Forschung in einem sehr frühen Stadium, und methodische Probleme erschweren die statistische Inferenz. Häberli und Jansen (2012) untersuchen, wie sich Freihandelsabkommen (die Investitionsklauseln enthalten können, aber dies oft nicht tun) auf Arbeitsstandards wirken. Die Autoren finden, dass zwischen entwickelten Ländern Chilling-Effekte festzustellen sind, für Entwicklungs- und Schwellenländern hingegen nicht. Eine ähnliche Untersuchung, die die Effekte von Investitionsschutzabkommen untersucht, existiert nicht. Die hierbei zu bewältigenden Probleme bei der Identifikation kausaler Effekte von IFV auf regulatorische Standards sind wegen der schwierigen Messung der abhängigen Variable allerdings noch erheblich größer als bei der Schätzung der Effekte auf Investitionsströme.

LITERATUR

- Aisbett, E., M. Busse und P. Nunnenkamp (2016), »Bilateral investment treaties as deterrents of host country discretion: The impact of investor-state disputes on foreign direct investment in developing countries«, *Review of World Economics*, im Erscheinen.
- Baier, S. und J. Bergstrand (2007), »Do free trade agreements actually increase members' international trade?« *Journal of International Economics* 71(1), 72–95.
- Bergstrand, J. und P. Egger (2007), A knowledge-and-physical-capital model of international trade flows, foreign direct investment, and multinational enterprises, *Journal of International Economics* 73(2), 278–308.
- Bonnitcha, J. (2014), *Substantive Protection under Investment Treaties: A Legal and Economic Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2016), »Bilateraler Investitionsschutz: Die Fakten«, *ifo Schnelldienst* 69(23), 23–28.
- Colen, L., D. Persyn und A. Guariso (2016), »Bilateral Investment Treaties and FDI: Does the Sector Matter?«, *World Development* 83, 93–206.
- Egger, P. und V. Merlo (2012), »BITs Bite: An Anatomy of the Impact of Bilateral Investment Treaties on Multinational Firms«, *Scandinavian Journal of Economics* 114(4), 1240–1266.
- Häberli, C., M. Jansen und J.-A. Monteiro (2012), »Regional Trade Agreements and Domestic Labour Market Regulation«, in: D. Lippoldt (Hrsg.), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, OECD, Paris.
- Head, K., und T. Mayer (2014), »Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook«, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, Elsevier, Amsterdam, 131–195.
- Head, K. und J. Ries (2008), »FDI as an outcome of the market for corporate control: Theory and evidence«, *Journal of International Economics* 74(1), 2–20.
- Horn, H. und T. Tangeras (2017), »Economics and Politics of International Investment Agreements«. RSCAS Working Paper 2017/19.
- Janeba, E. (2016), »Regulatory Chill and the Effects of Investor State Dispute Settlements«, mimeo, Universität Mannheim.
- Konrad, K. (2017), »Large investors, regulatory taking and investor-state dispute settlement«, *European Economic Review*, im Erscheinen.
- Markusen, J.R. und K.E. Maskus (2002), »Discriminating Among Alternative Theories of the Multinational Enterprise«, *Review of International Economics* 10(4), 694–707.
- Stähler, F. (2017), »An optimal investors state dispute settlement mechanism«, mimeo, Universität Tübingen.

Kerstin Bruckmeier, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl*

Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen

Unser Steuer-, Abgaben- und Transfersystem ist gerade für Familien am unteren Ende der Einkommensskala nur bedingt leistungsgerecht. Es gilt daher, Steuern, Sozialabgaben und Transferleistungen so aufeinander abzustimmen, dass sich (zusätzliche) Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt.

Das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem wird immer wieder als zu komplex und intransparent gescholten. Hinzu kommt eine im internationalen Vergleich hohe und mit der Verdiensthöhe schnell wachsende Belastung durch Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und den Wegfall sozialer Transferleistungen bei steigendem Einkommen. Dies gilt nicht nur für die Durchschnittsbelastung, sondern auch und gerade für die Grenzbelastung, die abbildet, wie viel Cent jedes brutto hinzuverdienten Euros tatsächlich in der Tasche eines Beschäftigten verbleibt.

Auch das Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD sieht eine Entbürokratisierung bei Transferleistungen für Familien sowie eine Verbesserung der Abschmelzregeln beim Kinderzuschlag vor. Dass hier in der Tat Handlungsbedarf besteht zeigt der vorliegende Beitrag.

DEBATTE UM DEN »MITTELSTANDBAUCH« GREIFT ZU KURZ

Die (steuer-)politische Debatte in Deutschland dreht sich vor allem um den »Mittelstandsbauch« im Einkommensteuertarif – wie man auch den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2017 entnehmen konnte. Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz. Es ist zwar richtig, dass die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer bezogen auf das zu versteuernde Einkommen relativ stark ansteigt. Wird das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem jedoch in Gänze betrachtet, zeigt sich, dass die Debatte um den Mittelstandsbauch von viel größeren Fehlanreizen an anderer Stelle

ablenkt. Insbesondere die Transferentzugsraten – also die Raten, mit denen Transferleistungen gekürzt werden, wenn das Einkommen steigt – in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag führen in Kombination mit hohen Sozialabgaben zu sehr großen Belastungen niedriger und mittlerer Einkommen, auch wenn diese noch gar keine Einkommensteuer zahlen.

HOHE BELASTUNG UNTERER EINKOMMENSGRUPPEN IM STATUS QUO

Leistungen der Grundsicherung werden ebenso wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag mit steigendem (Netto-)Einkommen abgeschmolzen. Dieser Transferentzug wirkt faktisch wie eine Steuer. Während die Transferentzugsrate in der Grundsicherung mit 80 bis 100% ab einem Hinzuverdienst von 100 Euro relativ hoch ist, liegt sie beim Wohngeld zum Teil deutlich unterhalb von 50%, beim Kinderzuschlag beträgt sie durchgehend 50%. Da für Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich meist beide Leistungen relevant sind, kann sich aber eine deutlich höhere Gesamtbelastung ergeben, wenn sowohl Wohngeld als auch Kinderzuschlag bezogen werden. Damit sind die monetären Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuweiten, für diese Gruppe besonders gering.

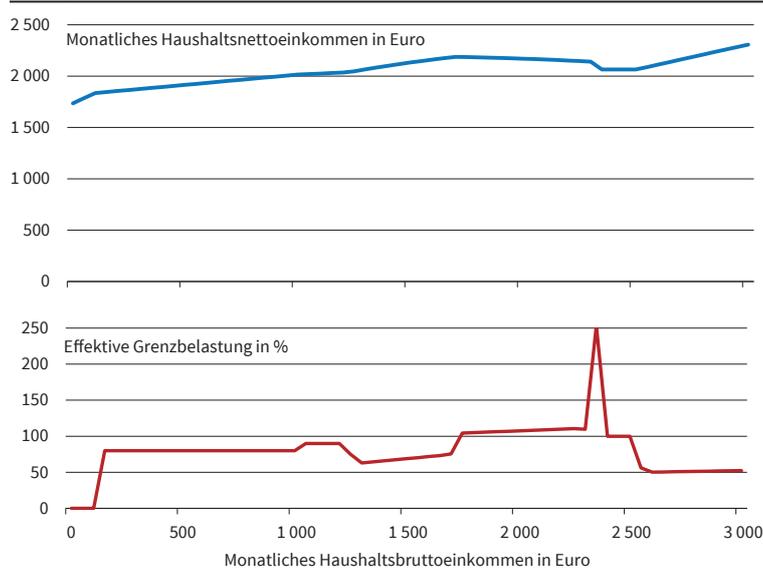
Noch ungünstiger fällt die Gesamtbelastung für einkommensschwache Familien aus, wenn man Einkommensteuer und Sozialabgaben hinzurechnet. Aus der Summe von Sozialabgaben, Einkommensteuer und Transferentzugsrate ergibt sich die effektive Grenzbelastung, also die Gesamtbelastung, um die ein brutto zusätzlich verdienter Euro reduziert wird. Eine hohe Grenzbelastung führt dazu, dass bei niedrigen Einkommen steigendes Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen kaum erhöht oder sogar mindert. Eine Grenzbelastung von 80% bedeutet etwa, dass von einem zusätzlich verdienten Euro effektiv nur 20 Cent netto in die Haushaltskasse fließen. Die Grenzbelastung für

* Dr. Kerstin Bruckmeier leitet die Forschungsgruppe »Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Jannek Mühlhan ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe »Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt«. Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der Artikel ist auch im *IAB-Forum*, 24. Januar 2018, erschienen und verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/mehr-arbeitsanreize-fuer-einkommensschwache-familien-schaffen/>.

Abb. 1

Nettoeinkommen und Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen

Am Beispiel einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern^a



^a Kindergeldberechtigte Kinder zwischen acht und zwölf Jahren. Die unterstellte Miete beträgt 510 Euro inklusive Heizkosten.

^b Der Prozentsatz, um den ein brutto zusätzlich zum momentanen Einkommen verdienter Euro durch Einkommensteuer, Abgaben und Transferentzug reduziert wird. Die Grenzbelastung von 80% im Intervall zwischen 100 und 1 000 Euro Bruttoeinkommen bedeutet, dass hier von einem zusätzlich zum momentanen Bruttoeinkommen verdienten Euro effektiv nur 20 Cent in die Haushaltskasse fließen.

Quelle: Mikrosimulationsmodell des IAB.

© ifo Institut

Familien im unteren Einkommensbereich liegt in der Regel zwischen 80 und 100%, abschnittsweise sogar noch höher, wie Abbildung 1 exemplarisch für den Haushalt einer Alleinerziehenden mit zwei minderjährigen Kindern zeigt.

»MEHR BRUTTO« HEISST NICHT IMMER AUCH »MEHR NETTO«

In einem breiten Einkommensintervall von 1 700 bis 2 350 Euro sinkt sogar das Nettoeinkommen für den Beispielhaushalt mit jedem zusätzlich verdienten Euro. Die Grenzbelastung überschreitet also in diesem Bereich die 100%-Marke. Mit anderen Worten: Trotz höherer Verdienste haben die Betroffenen am Ende weniger in der Tasche. Die Grenzbelastung fällt erst bei einem monatlichen Bruttolohn von ca. 2 550 Euro deutlich auf etwa 50%, weil der Haushalt dann keine Transferleistungen mehr bezieht (dies entspricht bei einer Vollzeitbeschäftigung mit 39 Wochenstunden einem Stundenlohn von etwa 14,79 Euro). Durch das breite Einkommensfenster mit einer Grenzbelastung von über 100% kann erst ab einem Bruttoeinkommen von ca. 2 750 Euro das verfügbare Einkommen von 2 185 Euro erzielt werden, das dem Haushalt bereits bei rund 1 700 Euro Bruttoeinkommen zur Verfügung stünde. Anders formuliert: »Mehr brutto« bedeutet nicht automatisch »mehr netto« – unter Umständen sogar »weniger netto« (vgl. Abb. 1).

In der Gesamtbelastung aus Einkommensteuer, Sozialabgaben und Transferentzug zeigt sich also kein progressiver Verlauf wie im Einkommensteuertarif, sondern teilweise sogar ein regressiver Verlauf.

Der aktuelle Tarifverlauf ist damit nicht nur verteilungspolitisch höchst fragwürdig, er setzt auch nur geringe, teils sogar negative Anreize zur Aufnahme und Ausweitung einer Beschäftigung. Da die Beschäftigungsperspektiven für Transferbezieher überwiegend im Niedriglohnbereich liegen und größere Haushalte bei niedrigen Löhnen lange im Transferbezug bleiben, verlassen vor allem Familien selbst bei einer Beschäftigung häufig nicht die Einkommensbereiche mit hoher Grenzbelastung. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Ausweitung der Arbeitszeit lohnt sich dann monetär kaum. Das Potenzial zur Verbesserung von Beschäftigungsanreizen ist mithin im unteren Einkommensbereich besonders hoch. Anders als bei einer Abflachung des Mittelstandsbauchs in der Einkommensteuer ist damit zu rechnen, dass positive Beschäftigungswirkungen in diesem Segment zu geringeren fiskalischen Kosten und ohne unerwünschte Verteilungswirkungen zu erreichen sind.

WELCHE REFORMOPTIIONEN GIBT ES?

Diese Probleme sind nicht neu. Bereits der vormaligen Sozialhilfe wurde bescheinigt, zur hohen Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten beizutragen, da diese ihr Einkommen durch die Aufnahme einer Beschäftigung kaum steigern konnten. Die Absenkung des Existenzminimums zur Erhöhung von Arbeitsanreizen ist allerdings keine realistische Reformoption – sie wäre sowohl verteilungspolitisch als auch verfassungsrechtlich problematisch. Ebenso gilt es, das bestehende System nicht noch komplexer zu machen. Daher wäre die Einführung eines neuen Leistungssystems mit eigener Bedürftigkeitsprüfung, etwa über einen Einkommensteuerausgleich oder eines neuen Kombilohnsystems für Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen, nicht ratsam.

Mit dem Übergang der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher in die im Jahr 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende haben sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten zwar verbessert. Allerdings wurde seitdem in zahlreichen Studien auf die fortbestehenden Probleme hoher Grenzbelastungen und unstehtiger Tarifverläufe hingewiesen. Gleichwohl wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Niedrigeinkommenshaushalte trotz zahlreicher wissenschaftlicher Befunde, politischer Absichtserklärungen und Prüfungen von Reformoptionen wie der Einführung eines Kombilohnmodells in den vergangenen Jahren nicht

entscheidend verbessert. Denn ein solches Vorhaben sähe sich mit mehreren Zielkonflikten konfrontiert, wie wissenschaftliche Analysen verschiedener Reformoptionen gezeigt haben.

Eine Reform des Transfersystems muss gewährleisten, dass sich eine Erhöhung der Arbeitszeit und damit höhere Bruttoeinkommen für jeden Haushalt in merklich steigenden Nettoeinkünften niederschlägt. Ziel ist es insbesondere, die Aufnahme von sozialversicherungspflichtigen Jobs mit höherem Stundenvolumen zu fördern. Dies ließe sich etwa dadurch erreichen, dass geringe Zuverdienste unter der Geringfügigkeitsschwelle stärker und/oder höhere Zuverdienste weniger stark auf die jeweiligen Transferleistungen angerechnet werden.

Abbildung 2 illustriert die Zielkonflikte einer solchen Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Eine stärkere Anrechnung geringer Zuverdienste würde dem Staat zwar Kosten sparen, hätte aber unter Umständen unerwünschte Verteilungswirkungen. Außerdem wären die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot zweischneidig: Während einige Geringverdiener ihre Arbeitszeit ausweiten würden, wäre damit zu rechnen, dass sich andere vollständig aus dem Erwerbsleben zurückzögen und damit unter Umständen sogar weniger Menschen arbeiteten als vor der Reform. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gruppen in der Grundsicherung, deren Möglichkeiten zur Ausweitung der Arbeitszeit etwa aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder Kinderbetreuungsaufgaben begrenzt sind. Eine deutliche Verringerung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei kleineren Einkommen würde damit dem Anspruch der Grundsicherung, auch diese Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zuwiderlaufen.

Eine Besserstellung von Personen mit höheren Verdiensten, die in der Regel mit höheren Arbeitszeiten einhergehen, hätte hingegen deutliche positivere Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Untersuchungen haben gezeigt, dass Maßnahmen in diese Richtung in

der Regel sehr kostspielig sind und unter Umständen dazu führen, dass die Gruppe der Anspruchsberechtigten wächst (»Hereinwacher«). Dabei droht die Gefahr, dass Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren und so erst zu Leistungsempfängern werden, da sie sich dank der Reform mit einer geringeren Arbeitszeit monetär nicht schlechter stellen als vorher. Dies kann die positiven Arbeitsangebotseffekte schmälern.

Diese Gemengelage verspricht demnach nur wenig Spielraum für eine grundlegende Reform des bestehenden Systems. Gleichwohl gibt es mehrere Ansatzpunkte für eine Verbesserung der bestehenden Leistungen, denn die geschilderten Anreizprobleme resultieren nicht nur aus hohen Transferentzugsraten, sondern auch aus Abstimmungsproblemen zwischen den Systemen, was gleichzeitig zu einer hohen Intransparenz für die Betroffenen führt.

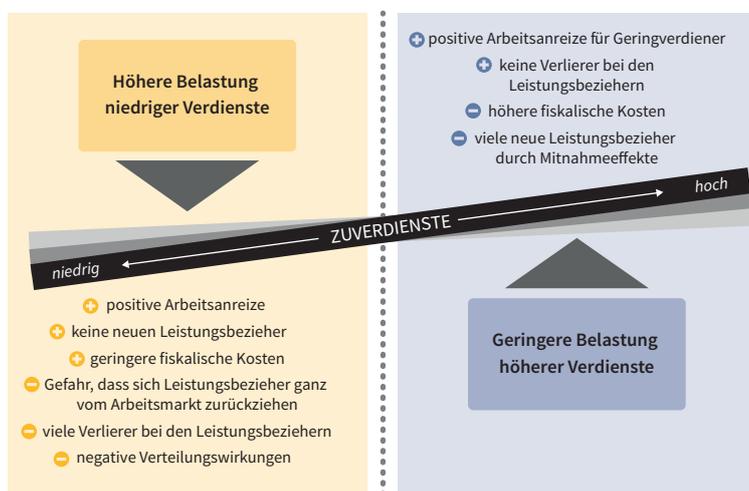
GRENZBELASTUNG IM UNTEREN EINKOMMENSBEREICH BESCHRÄNKEN

Die Lösung hierfür könnte eine durchgehende Begrenzung der Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich auf zum Beispiel 70 oder 80% über die verschiedenen Systeme hinweg sein, so dass die bisherigen Sprungstellen, bei denen die Grenzbelastung 100% erreicht oder gar überschreitet, vermieden würden. Dadurch – eventuell in Kombination mit einer moderaten Absenkung des Freibetrags für Einkommen bis 100 Euro in der Grundsicherung – würde die bestehende relative Begünstigung geringer Zusatzverdienste und Schlechterstellung höherer Zusatzverdienste in der Grundsicherung beseitigt werden. Bei Wohngeld und Kinderzuschlag würde eine Begrenzung der effektiven Grenzbelastung zu Einkommensverbesserungen führen, wobei der Kreis der Einkommensbezieher, der in den Genuss dieser Leistungen käme, tendenziell etwas größer würde.

EINZELNE LEISTUNGEN MÜSSEN BESSER INEINANDERGREIFEN

Um dennoch sicherzustellen, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen profitieren, sind ergänzende Maßnahmen notwendig, so dass die drei Leistungen Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag besser als bisher ineinandergreifen. Für Menschen im Grundsicherungsbezug, die einer Erwerbstätigkeit in größerem Umfang nachgehen, sollte der Wechsel in die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag vereinfacht werden. Damit könnten auch die Arbeitsanreize für SGB-II-Bezieher gestärkt und

Abb. 2 Zielkonflikte einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferleistungsbezieher



Quelle: IAB.

Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert werden. Insgesamt können Anreize nur wirken, wenn Übergänge funktionieren und Leistungen auch in Anspruch genommen werden. Zahlreiche Indikatoren und Befragungsergebnisse weisen auf eine zu hohe Komplexität der einzelnen Leistungen und des Leistungssystems insgesamt hin, was sich zum Beispiel auch darin ausdrückt, dass viele potenziell Berechtigte ihren Leistungsanspruch gar nicht geltend machen. Um die vorrangigen Leistungen gegenüber der Grundsicherung zu stärken, ist es daher auch notwendig, die Antragstellung zu vereinfachen und eine »Ämterodyssee« für die Betroffenen zu vermeiden. Dies kann durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowie eine Harmonisierung und Koordinierung der Leistungen erreicht werden und verringert zudem den Verwaltungsaufwand.

FAZIT

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen für eine Reform des Steuer- und Transfersystems haben sich im Vergleich zu den Anfangsjahren der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 verbessert: Die Arbeitslosigkeit ist massiv gesunken, Deutschland erzielt Haushaltsüberschüsse. Dies schafft Handlungsspielräume, um Bürgerinnen und Bürger zu entlasten. Im unteren Einkommensbereich ist das Potenzial, durch verbesserte Anreize mehr Beschäftigung zu erreichen, besonders hoch – und es kann zudem im Vergleich zur Abflachung des Mittelstandsbauchs in der Einkommensteuer fiskalisch deutlich günstiger umgesetzt werden. Eine Reform im Steuer- und Transfersystem sollte daher nicht nur den Mittelstandsbauch der Einkommensteuer im Blick haben, sondern primär die Grenzbelastung im Transferbereich.

Durch die Beseitigung systembedingter Sprungstellen können die bis dato sehr unsteten Verläufe der Grenzbelastung geglättet werden. Steuern, Sozialabgaben und Transfers sollten so aufeinander abgestimmt sein, dass sich (zusätzliche) Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt und mehr Transparenz für die Betroffenen herrscht. Solch ein aufeinander abgestimmtes Steuer-, Abgaben- und Transfersystem ist keine Utopie – es gibt zahlreiche Beispiele aus anderen Ländern. So sind zum Beispiel in Dänemark Sozi-

alabgaben und Einkommensteuer integriert, im Vereinigten Königreich gibt es seit 2013 eine einheitliche Transferzahlung (*universal tax credit*), in zahlreichen Ländern gibt es durch *working tax credits*, also negative Einkommensteuerzahlungen für Geringverdiener, teilweise integrierte Steuer- und Transfersysteme.

Auch wenn ein vollständig integriertes System kurzfristig unrealistisch erscheint, wäre eine bessere Abstimmung der einzelnen Maßnahmen ein erster wichtiger Schritt. Eine solche Reform, kombiniert mit einer Reduktion und Glättung der Transferentzugsraten durch die Beseitigung bestehender Sprungstellen, wäre effizient und gerecht. Was spricht also dagegen?

LITERATUR

- Böhmer, M., O. Ehrentraut, A. Heimer, M. Henkel, N. Ohlmeier, K. Poschmann, S. Schmutz und J. Weisser (2014), *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Bonin, H., R. Schnabel und H. Stichnoth (2014), »Zur Effizienz der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland im Hinblick auf soziale Sicherungs- und Beschäftigungsziele«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 83, 29–48.
- Bonin, H., U. Rinne und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs*, IZA Research Report Nr. 11, Februar, Bonn.
- Bruckmeier, K., M. Feil, U. Walwei und J. Wiemers (2010), *Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt*, IAB-Kurzbericht Nr. 24, Bonn.
- Bruckmeier, K., M. Feil und J. Wiemers (2007), »Kombilöhne: Das Bofinger/Walwei-Modell«, *IAB-Forum* (1), 81–85.
- Dietz, M., S. Koch, H. Rudolph, U. Walwei und J. Wiemers (2011), »Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II – fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen«, *Sozialer Fortschritt* 60(1/2), 4–15.
- IfD (2012), *Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung*, Abschlussbericht, Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Fehlanreize durch hohe Grenzbelastungen? Handlungsbedarf, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sommer, E., N. Pestel, R. Schnabel, S. Sieglöcher und A. Spermann (2016), »Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(3), 264–275.
- Voigtländer, M., T. Clamor, R. Henger und J. Niehues (2013), *Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin.

Bernhard Kassner und Klaus Wohlrabe

Eine Analyse des Antwortverhaltens in der ifo Industrieumfrage

Der ifo Geschäftsklimaindex ist der wichtigste Indikator der deutschen Wirtschaft. Tausende Antworten von Unternehmen werden jeden Monat darin zusammengefasst. In dem Artikel wird ein Blick auf das Antwortverhalten der Firmen geworfen. Wie oft wechseln Sie Ihre Antwortkategorien, oder wie lange bleiben die Antworten unverändert, sind Fragen, die beantwortet werden. Der Fokus liegt hierbei auf der Industrieumfrage.

Das ifo Institut führt seit 1949 regelmäßig Unternehmensbefragungen durch. Aus den Befragungsergebnissen wird u.a. das ifo Geschäftsklima berechnet, das jeden Monat ein großes Medienecho findet. Es ist einer der wichtigsten Indikatoren für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland. Der ifo Geschäftsklimaindex setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Zum einen der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage (GL) und zum anderen den Erwartungen hinsichtlich des kommenden Geschäftsverlaufs (GE). Beide Variablen werden monatlich in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel sowie im Dienstleistungssektor erhoben. Die Teilnehmer haben zu beiden Fragen die Möglichkeit, ihre Einschätzung auf einer dreistufigen Skala (gut/befriedigend/schlecht bzw. günstiger/gleich bleibend/ungünstiger) anzugeben. Um den Indikator zu berechnen, werden die Antworten der Unternehmen zunächst hinsichtlich ihrer Größe sowie der Wertschöpfungsanteile der Unternehmen gewichtet. Anschließend werden für beide Variablen die Salden gebildet. Hierbei zieht man vom Anteil der »Positiv«-Antworten jenen der »Negativ«-Antworten ab. Das Geschäftsklima wird dann durch die beiden Saldenwerte mit Hilfe einer geometrischen Mittelung $[(GL + 200)(GE + 200)]^{1/2} - 200$ berechnet. Weiterführende Informationen zum Aufbau des Geschäftsklimaindex sind in Goldrian (2004) zu finden. Der Geschäftsklimaindex war Bestandteil einer Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen. Abberger und Wohlrabe (2006) sowie Seiler und Wohlrabe (2013) geben einen Überblick.

Hier wird ein Blick auf das Antwortverhalten auf Firmenebene geworfen. So soll u.a. beantwortet werden, wie oft die Unternehmen die Antwortkategorien wechseln, wie lang die Verweildauer in einem bestimmten Status ist oder wann sich die Erwartungen in der Lage niederschlagen? Der Schwerpunkt liegt dabei auf den beiden Hauptfragen nach der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen.

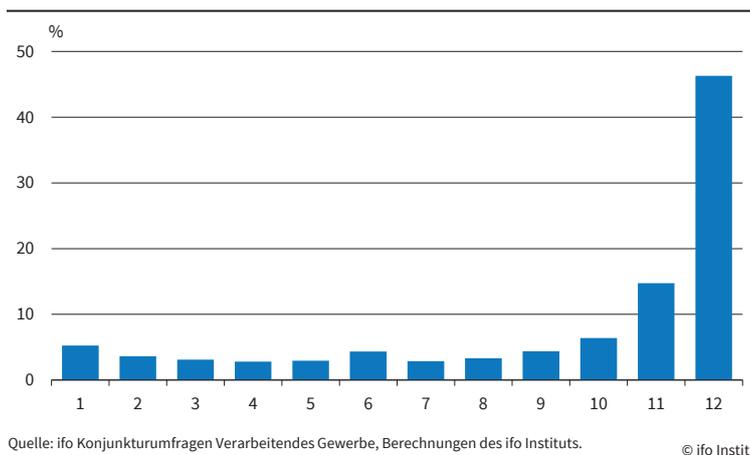
DER DATENSATZ

Bei dem der Auswertung zugrunde liegenden Datensatz handelt es sich um die Mikrodaten der ifo Industrieumfrage (Konjunkturtest Verarbeitendes Gewerbe). Für diese befragt das ifo Institut seit 1949 monatlich Firmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe unter anderem nach deren Einschätzung der aktuellen Geschäftslage und den Erwartungen für die kommenden sechs Monate. Hinzu kommen Fragen mit Blick auf die Produktion, Nachfrage, Preise, Exporte und Beschäftigung. Alle diese Fragen werden qualitativ gestellt, d.h., bezüglich der Erwartungen soll bspw. eingeschätzt werden, ob sich die Situation eines Indikators verschlechtern, verbessern oder unverändert bleiben wird. Zusätzlich zu den Standardfragen werden Sonderfragen zu wechselnden Themen gestellt, diese sind für die folgende Auswertung jedoch nicht von Bedeutung (für weitere Informationen vgl. Goldrian 2004).

Da das Antwortverhalten für Gesamtdeutschland untersucht werden soll, werden im vorliegenden Fall Befragungen erst ab dem Jahr 1991 ausgewertet. Das aufbereitete Panel umfasst über den gesamten Zeitraum von 1991 bis 2016 etwa 11 000 verschiedene Firmen, wobei diese nicht zwingend über den gesamten Zeitraum geantwortet haben müssen. Etwa zwei Drittel der über den gesamten Zeitraum beobachteten Firmen stammen aus den alten Bundesländern und ca. ein Drittel sind in den neuen Bundesländern angesiedelt. Insgesamt wurden ca. 930 000 Fragebögen ausgewertet.

Ein Großteil der Firmen beantwortet zehn Umfragen oder mehr pro Jahr (vgl. Abb. 1). In knapp der Hälfte der Fälle beantwortete die Firma auch die Fragebögen für die weiteren elf Monate des Jahres. Eine Gewichtung bzw. Unterteilung nach Firmengröße bzw. nach Wirtschaftsbereich, wie in anderen Analysen oder Aggregation üblich, kommt im Folgenden nicht zum Einsatz.

Abb. 1
Durchschnittliche Anzahl von Fragebögen pro Jahr und Unternehmen



Im Jahr 2002 wurden im Zuge der Harmonisierung von Wirtschaftsumfragen in der Europäischen Union auch die Fragebögen der ifo Industrieumfrage angepasst. Dies betraf die Fragen nach der aktuellen Lage der Nachfragesituation, der Absatzpreissituation, der Auftragssituation und der Produktionssituation. Bis 2001 wurden die Veränderungen zum Vormonat, ab 2001 im Vergleich zu den letzten drei Monaten abgefragt. Für diese Analyse ist diese Änderung von geringer Bedeutung, und die Antworten werden zusammengeführt. Zudem wurden Veröffentlichungs- und Bezugsmonat vereinheitlicht.

VOLATILITÄT DES ANTWORTVERHALTENS UND VERWEILDAUER

Eine wichtige Frage, die sich vorab im Zusammenhang mit dem Antwortverhalten in der ifo Industrieumfrage stellt, ist, wie oft Firmen pro Kalenderjahr im Schnitt ihre Einschätzung eines Lage- oder Erwartungsindikators ändern und wie lange sie im Anschluss auf eine Änderung durchschnittlich in einem bestimmten Zustand verweilen. Im Folgenden soll dies für die Geschäftserwartungen sowie für die Geschäftslage sowohl unabhängig vom Ausgangszustand (unbedingt) als auch bedingt auf den bestehenden Zustand (gut/günstig, befriedigend/unverändert, schlecht/ungünstig) berechnet werden. Die Theorie bietet wenig Ansatzpunkte zur Bestimmung der »optimalen« Volatilität des Antwortverhaltens eines Unternehmens. Die Unternehmen sollen die aktuelle Entwicklung ihres Unternehmens dokumentieren, und diese kann in wirtschaftlich unruhigen Zeiten auch sehr volatil sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Unternehmen, die de facto jeden Monat zwischen den Kategorien wechseln, keine substantielle Beiträge zur aggregierten Konjunkturentwicklung liefern können.

Da für diese Analyse eine gewisse Anzahl aufeinanderfolgender Fragebögen benötigt wird, werden hier nur Firmen betrachtet, die pro Kalenderjahr mehr als zehn Fragebögen eingesendet haben. Wie im

ersten Abschnitt dargelegt, liegen zwar in den meisten Fällen mehr als zehn Fragebögen jährlich vor, das Panel verkleinert sich aber von 930 000 Fragebögen auf etwa 770 000 und von ursprünglich durchschnittlich 4 000 Firmen jährlich auf etwa 1 300.¹

Geschäftslage

Bei der Frage nach der Geschäftslage liegt der Median der Häufigkeit einer Antwortänderung pro Kalenderjahr über die gesamte Stichprobe hinweg bei 2 (Mittelwert: 2,21). Rund ein Viertel der

befragten Unternehmen ändert seine Antwort überhaupt nicht, und nur ein sehr geringer Anteil ist volatil (vgl. Tab. 1). Auch scheint es hierbei keinen großen Unterschied im zeitlichen Verlauf zu geben. Wird der Zeitraum vor und der Zeitraum nach der weltweiten Finanzkrise betrachtet, so ist im Median kein Unterschied zu erkennen. In beiden Fällen liegt der Wert bei 2 (Mittelwert: 2,24 bzw. 2,13). Die Volatilität des Antwortverhaltens hat weder merklich zu- noch abgenommen.

Der Median der durchschnittlichen Verweildauer in einem Zustand liegt im unbedingten Fall bei neun Monaten.² Beurteilt das befragte Unternehmen die aktuelle Geschäftslage als gut oder befriedigend, so bleibt es im Median auch neun Monate in diesem Zustand. Beurteilt das befragte Unternehmen die aktuelle Geschäftslage als schlecht, so verkürzt sich der Median auf acht Monate. Firmen beurteilen also im Regelfall die aktuelle Lage etwas kürzer als schlecht. In etwa 15% der Fälle ändert sich die Antwort über mehr als zwei Jahre hinweg nicht.

Geschäftserwartungen

Der Median der Häufigkeit einer Antwortänderung pro Kalenderjahr bei der Frage nach den Geschäftserwartungen liegt über die gesamte Stichprobe hinweg bei 3 (Mittelwert: 3,03). Die Firmen sind also etwas volatil bei der Einschätzung der zukünftigen Lage als bei der Einschätzung der aktuellen Lage. Hier ändern auch nur rund durchschnittlich 17% der befragten Unternehmen ihre Erwartungen pro Kalenderjahr nicht (vgl. Tab. 1). Auch hier bleibt das Ergebnis für den Median gleich, wenn man den gesamten Zeitraum in die Periode vor und nach der weltweiten Finanzkrise teilt (Mittelwert: 3,00 bzw. 3,10). Eine Erklärung, warum die Unternehmen seltener bei der Lage die Kategorie wechseln als bei den Erwartungen, könnte sein, dass die Erwartungen mit Unsicherheit verbunden sind. Sie werden

¹ Diese Differenz kommt auch dadurch zu Stande, dass viele Firmen bei Neuwerbungskampagnen nur einmal an der Umfrage teilnehmen.
² Die maximal zugelassene Verweildauer beträgt 24 Monate. Diese Grenze wird gesetzt, um das Ergebnis nicht nach oben zu verzerren, da einige Firmen deutlich länger in einer Kategorie verweilen.

Tab. 1

Änderungen des Antwortverhaltens pro Kalenderjahr

Änderungen pro Jahr	Geschäftslage		Geschäftserwartungen	
	In Prozent	Kumulativ	In Prozent	Kumulativ
0	26,73	26,73	17,43	17,43
1	15,54	42,27	10,05	27,48
2	19,04	61,31	17,58	45,06
3	13,16	74,47	14	59,06
4	11,34	85,8	15,09	74,15
5	6,85	92,65	10,92	85,08
6	4,18	96,83	7,54	92,62
7	1,99	98,82	4,28	96,89
8	0,86	99,68	2,03	98,93
9	0,25	99,93	0,8	99,73
10	0,07	99,99	0,24	99,96
11	0,01	100	0,04	100
12	0	100	0	100

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

potenziell häufiger angepasst, wenn sich die (exogenen) Einflüsse ändern. Die Lageeinschätzung hingegen bezieht sich auf einen abgeschlossenen Zeitraum und ist somit mit keinerlei Unsicherheit behaftet.

Der Median der durchschnittlichen Verweildauer in einem Zustand liegt bei einem halben Jahr. Wurden die Geschäftserwartungen ursprünglich als günstig oder ungünstig eingestuft, so verringert sich der Median auf vier Monate. Im Fall von unveränderten Geschäftserwartungen erhöht er sich auf acht Monate. Die Firmen sind weitaus volatil bei der Einschätzung der zukünftigen Lage im Vergleich zur aktuellen Lage. Und sie sehen die Geschäftserwartungen im Median länger als unverändert an denn als günstiger oder ungünstiger. In rund 10% der Fälle bleiben Geschäftserwartungen für mehr als zwei Jahre unverändert bestehen.

REALISIERUNG VON ERWARTUNGEN

Wird das Antwortverhalten der Firmen untersucht, so ist es auch interessant zu wissen, welchen jeweiligen Zeitraum Firmen betrachten, wenn sie ihre Erwartungen einschätzen. Betrachtet ein Unternehmen bspw. die Veränderung der Lage im gesamten Zeitraum von sechs Monaten oder den erwarteten Zustand der Geschäftslage in genau sechs Monaten. Ein Indikator hierfür kann sein, wie lange es durchschnittlich dauert, bis ein Unternehmen bspw. die Antwort auf die Frage nach der Geschäftslage in $t + h$ tatsächlich ändert, wenn es die aktuelle Geschäftslage in t als schlecht, die Geschäftserwartungen jedoch als günstiger eingestuft hatte. Natürlich abstrahiert diese Analyse von unerwarteten exogenen Faktoren, die die Lage unabhängig von den Erwartungen der Vorperioden beeinflussen können, und ist daher mit Vorsicht zu genießen.

Diese für die Analyse sechs interessanten Kombinationen sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Werden die Geschäftserwartungen in t als unverändert bezeichnet, so ist dieser Fall für

die Auswertung von keinem Interesse. Es soll nun untersucht werden, in wie viel Prozent der Fälle, sich die Lage auch innerhalb von sechs Monaten entsprechend den Erwartungen verändert und wie lange es im Durchschnitt dauert, bis diese Änderung eintritt. Da es, wenn die Lage zum Zeitpunkt t als schlecht (gut) und die Geschäftserwartungen in t als günstig (ungünstig) eingeschätzt wird, jeweils zwei Pfade gibt, werden diese in der folgenden Analyse zusammengefasst.

Wie bereits zuvor werden auch hier nur Firmen betrachtet, die pro Kalenderjahr mehr als zehn Fragebögen eingesendet haben, da diese Analyse eine gewisse Anzahl aufeinanderfolgender Fragebögen benötigt werden.

Die Ergebnisse der Auswertung sind in Tabelle 3 dargestellt. Es ist zu erkennen, dass tatsächlich ein Großteil der Firmen in einem Zeitraum von sechs Monaten ihre Geschäftslage entsprechend der Erwartung zuvor anpasst (da die Frage der Geschäftserwartungen einen Zeitraum von einem halben Jahr umfasst, wurde dieser Zeitraum gewählt).

Der Median liegt dabei in allen Fällen bei zwei Monaten. (Der Mittelwert im Größenbereich von 2,2 bis 2,7.) Das bedeutet, dass es etwa zwei Monate dauert, bis eine Firma die Lage entsprechend der Erwartung anpasst. Wird die Ausgangslage ursprünglich als befriedigend angesehen, so ist der Anteil der Unternehmen, die ihre Lage entsprechend der Erwartung anpassen, geringer als in den anderen Fällen. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass hier die Lage sowohl in die eine als auch in die andere Richtung verändern kann. Eine Überprüfung ergab, dass es im Fall von günstigen Erwartungen etwa 27% der Firmen ihre Antwort in die der Erwartung entgegengesetzte Richtung korrigieren und im Fall von ungünstigen Erwartungen etwa 18%. In beiden Fällen verändert sich die Geschäftslage in dem Zeitraum von sechs Monaten überhaupt nicht. In den beiden anderen Fällen gibt es jeweils nur eine Richtung, in die die Lage korrigiert werden kann. Im Fall einer ursprünglich schlechten Geschäftslage korrigieren knapp ein Drittel und im Fall von ursprünglich guter Geschäftslage rund 20% der Unternehmen ihre Antworten überhaupt nicht.

Tab. 2

Mögliche Antwortkombinationen bei den Geschäftserwartungen und der -lage

Geschäftslage in t	Geschäftserwartung in t	Geschäftslage in $t + h$
schlecht	günstiger	befriedigend
schlecht	günstiger	gut
befriedigend	günstiger	gut
befriedigend	ungünstiger	schlecht
gut	ungünstiger	befriedigend
gut	ungünstiger	schlecht

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 3
Lage vs. Erwartung

Geschäfts- erwartung (t)	Geschäfts- lage (t+h)	Anzahl Fälle (t)	Realisierung nach Σ							
			sechs Monaten	Ein Monat	Zwei Monate	Drei Monate	Vier Monate	Fünf Monate	Sechs Monate	
schlecht	günstiger	29 372	20 120	7 794	4 488	2 915	2 096	1 620	1 207	
befriedigend	günstiger	61 089	25 786	8 028	5 604	4 132	3 311	2 578	2 133	
befriedigend	ungünstiger	66 911	33 593	11 300	7 177	5 354	4 161	3 142	2 459	
gut	ungünstiger	11 681	9 452	4 219	2 160	1 285	822	548	418	

Anmerkung: Berechnungen des ifo Instituts auf Grundlage der ifo Industrieumfrage; Umfasst nur Firmen die in einem Kalenderjahr mehr als zehn Fragebögen beantwortet haben; Median grau hinterlegt.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DEN FRAGEN

Das Antwortverhalten in der ifo Industrieumfrage kann auch hinsichtlich des Zusammenhangs der Lage- und Erwartungsindikatoren mit anderen Fragen aus dem Fragebogen bewertet werden. So können die Antworten auf die Frage nach den Geschäftserwartungen bspw. mit den Antworten auf die Fragen nach den Produktionserwartungen, Exporterwartungen oder Absatzpreiserwartungen und die Antworten auf die Frage nach der aktuellen Geschäftslage mit den Antworten auf die Fragen nach der Nachfragesituation, Absatzsituation oder Absatzpreissituation verglichen werden. Denn im Idealfall gehen positive Geschäftserwartungen auch mit positiven Produktionserwartungen, Exporterwartungen oder Absatzpreisentwicklung einher, sie könnten also gleichlaufend sein. Im Nachfolgenden soll dieser Zusammenhang zwischen den Geschäfts- und Produktionserwartungen sowie der Geschäftslage und der Nachfrage-/Auftragssituation betrachtet werden. Steigen die Erwartungen an die Geschäftslage, so sollten die Unternehmen des

Verarbeitenden Gewerbes beispielsweise auch eine steigende Produktion erwarten, die als Grundlage für künftige Umsätze steht. Das Gleiche gilt auch für die Geschäftslage und Auftragslage/Nachfragesituation. Die aktuelle Geschäftslage kann unter anderem deshalb als gut eingeschätzt werden, wenn auch eine entsprechende Nachfrage nach den produzierten Gütern vorhanden ist.

Bei der Interpretation der Antworten der Fragen besteht ein gewisser Spielraum. So kann ein Unternehmer, wenn er die Geschäftslage als günstig einschätzt, diese zuvor aber bereits günstig war, die Erwartungen als unverändert (günstig) ansehen. Somit wäre eine günstige Einschätzung der Produktionsentwicklung auch mit einer Beurteilung der Geschäftserwartungen mit unverändert an sich widerspruchsfrei. In Tabelle 4 wird diesem durch eine farbliche Hervorhebung Rechnung getragen. Der optimale Fall ist mit grüner Farbe hinterlegt, jedoch sind auch gelb hinterlegte Felder in sich widerspruchsfrei. Lediglich rot hinterlegte Felder stellen entweder ein inkonsistentes Antwortverhalten dar, oder die Erklä-

Tab. 4
Zusammenhang des Antwortverhaltens innerhalb des Fragebogens

Produktions- erwartungen	Geschäftserwartungen (in %)			Gesamt
	günstiger	unverändert	ungünstiger	
steigend	9,2	5,5	0,4	15,1
unverändert	8,0	52,9	8,5	69,3
sinkend	0,6	4,4	10,6	15,6
Gesamt	17,8	62,8	19,4	100,0

Nachfragesituation	Geschäftslage (in %)			Gesamt
	gut	befriedigend	schlecht	
besser	7,9	9,2	2,1	19,3
unverändert	11,5	35,0	12,1	58,6
schlechter	1,3	9,6	11,2	22,1
Gesamt	20,7	53,8	25,5	100,0

Auftragssituation	Geschäftslage (in %)			Gesamt
	gut	befriedigend	schlecht	
relativ hoch	7,3	1,9	0,2	9,5
genug	12,8	35,8	3,1	51,7
zu gering	0,6	16,0	22,1	38,8
Gesamt	20,7	53,8	25,5	100,0

Anmerkung: Berechnungen des ifo Instituts auf Grundlage der ifo Industrieumfrage; Antwortmöglichkeit 4 (keine Produktion) nicht betrachtet; Harmonisierung der Frage nach der Nachfragesituation im Jahr 2001; rot hinterlegte Felder zeigen einen Widerspruch im Antwortverhalten auf, grün (gelb) markierte Felder sind (bedingt) widerspruchsfrei.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

rungen sind anderweitig zu suchen und nicht durch den Fragebogen abgedeckt.

Im Fall der Geschäftserwartungen und der Produktionserwartungen (vgl. Tab. 4 oberes Panel) liegt der Großteil (73%) der Antwortkombinationen wie erwartet auf der Hauptdiagonalen. Weitere 26% können als konsistentes Antwortverhalten interpretiert werden (Nebendiagonalen, gelb markiert). Nur etwa 1% der Antwortkombinationen sind per se nicht plausibel, wenn z.B. die Produktion steigen soll, aber die Geschäfte sich ungünstiger entwickeln sollen.

Bei der Geschäftslage und der Nachfragesituation (vgl. Tab. 4 Mitte) zeigt sich ein etwas anderes Bild. Hier liegt nur etwa die Hälfte der Antworten auf der Hauptdiagonalen. Nicht unbedingt erklärbar sind hier 3% der Antwortkombinationen, was immerhin knapp 32 000 Fragebögen darstellt.

Wird der Zusammenhang zwischen Geschäftslage und Auftragsituation (vgl. Tab. 4 unten) betrachtet, so ist zu erkennen, dass die Auftragsituation näher an der Geschäftslage ist als die Nachfragesituation. Hier liegen rund zwei Drittel der Antworten auf der Hauptdiagonalen, und weniger als 1% der Antwortkombinationen sind nicht widerspruchsfrei.

KREUZKORRELATION DER LAGE- UND ERWARTUNGSINDIKATOREN

Zuletzt soll auch das gesamte Antwortverhalten innerhalb der Standardfragen des Fragebogens betrachtet werden. Hierfür werden jeweils Korrelationen für die Fragen nach den Erwartungen sowie für die Fragen nach der Lage berechnet. Es wird dabei auf den Spearman-Korrelationskoeffizienten zurückgegriffen, da keine Normalverteilung der Antworten angenommen wird. Die einfache Korrelation spiegelt jedoch das im vorherigen Abschnitt genannte Problem des Antwortungsspielraumes nicht wider und fällt somit niedriger aus.

Bei den Erwartungsindikatoren ist die Korrelation der Geschäftserwartungen mit den Produktionserwar-

tungen mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,537 am höchsten und mit den Absatzpreiserwartungen mit einem Koeffizienten von 0,179 am niedrigsten. Die Veränderungen der Produktionserwartungen spiegeln die Veränderungen der Geschäftserwartungen also am ehesten wider. Generell sind die Absatzpreiserwartungen sehr gering mit den übrigen Erwartungsindikatoren korreliert.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Lageindikatoren. Auch hier ist die Absatzpreissituation nur sehr gering mit den übrigen Lageindikatoren korreliert. Der größte Korrelationskoeffizient der Geschäftslage ergibt sich im Vergleich mit der Auftragslage mit einem Koeffizienten von 0,641. Die Veränderung der Auftragslage spiegelt sich als die Veränderung der Geschäftslage am ehesten wider.

Dennoch ist auch bei der Betrachtung der Korrelationskoeffizienten wie bereits im Abschnitt zuvor bei Nichteinbeziehung des Beantwortungsfreiraums eine Inkonsistenz innerhalb der Lage- bzw. Erwartungsindikatoren festzustellen.

FAZIT

Der Artikel wirft einen Blick auf das Antwortverhalten der Unternehmen, die regelmäßig an der Konjunkturumfrage im Verarbeitenden Gewerbe teilnehmen. Es zeigt sich, dass eine gewisse Heterogenität im Antwortverhalten vorliegt. Etwa ein Viertel lässt über ein Jahr gesehen die Antworten unverändert. Im Schnitt werden die Kategorien zweimal im Jahr gewechselt. Die Unternehmen folgen auch ihren eigenen Erwartungen in der Umfrage, d.h., sie sind in der Lage im Durchschnitt den Verlauf der Geschäfte ihres Unternehmens vorherzusagen. Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen den Fragen zeigt sich, dass nahezu alle Firmen in sich konsistente Antworten geben. Diese Ergebnisse zeigen auch, warum die Umfrageergebnisse ein großes Medienecho erhalten und in wissenschaftlichen Untersuchungen die ifo Indikatoren immer sehr gut abschneiden.

Tab. 5

Korrelationen der verschiedenen Fragen

Spearman: Erwartung	Geschäftserwartungen ^a	Produktionserwartungen ^b	Preis- erwartungen ^b	Export- erwartungen ^b	Beschäftigungs- erwartungen ^b	
Geschäftserwartungen ^a	1,000					
Produktionserwartungen ^b	0,537	1,000				
Preis-erwartungen ^b	0,179	0,195	1,000			
Export-erwartungen ^b	0,425	0,457	0,160	1,000		
Beschäftigungserwartungen ^b	0,286	0,356	0,146	0,248	1,000	
Spearman: Lage	Geschäftslage ^c	Auftrags- lage ^c	Nachfrage- situation ^d	Preis- situation ^d	Auftrags- situation ^d	Produktions- situation ^d
Geschäftslage ^c	1,000					
Auftragslage ^c	0,641	1,000				
Nachfragesituation ^d	0,356	0,357	1,000			
Preissituation ^d	0,199	0,195	0,153	1,000		
Auftragsituation ^d	0,396	0,464	0,702	0,169	1,000	
Produktionssituation ^d	0,433	0,410	0,588	0,167	0,569	1,000

^a In den nächsten 6 Monaten. ^b In den nächsten drei Monaten. ^c Aktuelle Lage. ^d Bis 2001 im Vergleich zum Vormonat, ab 2002 im Vergleich zum Zeitraum der vergangenen drei Monate.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

LITERATUR

Abberger, K. und K. Wohlrabe (2006), »Einige Prognoseeigenschaften des ifo Geschäftsklimas – Ein Überblick über die neuere wissenschaftliche Literatur«, *ifo Schnelldienst* 59(22), 19–26.

Goldrian, G. (2004), Handbuch der umfragebasierten Konjunkturforschung, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 15, ifo Institut, München.

IBS-IND (2016), »Ifo Business Survey Industry 1/1980–06/2016, LMU-ifo Economics & Business Data Center, ifo Institut, München, doi: 10.7805/ebdc-ibs-ind-2016a.

Seiler, Chr. und K. Wohlrabe (2013), »Das ifo Geschäftsklima und die deutsche Konjunktur«, *ifo Schnelldienst* 66(18), 17–21.

Wolfgang Nierhaus

Wirtschaftskonjunktur 2017: Prognose und Wirklichkeit

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen (vgl. Nierhaus 2017). In dem Beitrag wird die ifo Prognose vom Dezember 2016 für das Jahr 2017 vor dem Hintergrund der jüngst veröffentlichten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen diskutiert. Zudem wird auf die Prognosequalität des Instituts im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

Die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland im Jahr 2017 verlief deutlich dynamischer, als in der ifo Dezemberprognose 2016 vorausgeschätzt worden war. Zwar hatte das ifo Institut im Vergleich zu der noch zurückhaltender gehaltenen Gemeinschaftsdiagnose vom Oktober die Prognose für die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahresdurchschnitt 2017 bereits um 0,1 Prozentpunkte auf 1,5% angehoben, gleichwohl blieb aber auch diese Schätzung um 0,7 Prozentpunkte hinter dem nunmehr veröffentlichten amtlichen Ergebnis zurück. Mit einer derart kraftvollen Beschleunigung des Aufschwungs, der bereits im Jahr 2013 begonnen hatte, ist nicht gerechnet worden. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass sich der Aufschwung angesichts der großen internationalen wirtschaftspolitischen Unsicherheiten, die mit dem britischen Brexit-Referendum, der US-Präsidentenwahl und der gescheiterten Verfassungsreform in Italien einhergingen, lediglich mit moderaten Raten fortsetzen werde.

In der Prognose des ifo Instituts vom Dezember 2016 hatte es unter dem programmatischen Titel »Robuste deutsche Konjunktur vor einem Jahr ungewisser internationaler Wirtschaftspolitik« geheißen: »In den zurückliegenden sechs Monaten hat sich die globale politische Landschaft stark verändert, was weitreichende und in hohem Maße ungewisse Konsequenzen für die Weltwirtschaft in den kommenden Jahren haben könnte ... Das Tempo der weltwirtschaftlichen Expansion dürfte im Winterhalbjahr 2016/17 im Vergleich zum dritten Quartal 2016 etwas abnehmen. Zwar haben sich das ifo Weltwirtschaftsklima und die Einkaufsmanagerindizes für die großen Industrie und Schwellenländer zuletzt verbessert. Allerdings haben politische Ereignisse vielerorts zu einem deutlichen Anstieg der Unsicherheit geführt, die im gesamten Prognosezeitraum die gesamtwirtschaftliche Expansion dämpfen dürfte. Zudem wird infolge der trendmäßigen Verlangsamung des Wirt-

schaftswachstums in China die Zuwachsrate der globalen Produktion weiter langsam abnehmen.« (Wollmershäuser et al. 2016, S. 28, 35)

Die Risiken, mit denen diese Prognose behaftet war, wurden vom ifo Institut als außerordentlich hoch erachtet. Ein wesentliches Risiko wurde in dem beabsichtigten Ausscheiden Großbritanniens aus der EU gesehen. Im Vorfeld des Brexit müssten sowohl die Parameter der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU als auch die Handelsabkommen mit mehr als 50 anderen Staaten, die auf EU-Recht basieren, neu verhandelt werden. Es sei ungewiss, wann die formalen Verhandlungen eingeleitet würden und wann der Brexit stattfinden werde. Auch lägen noch keine Anhaltspunkte darüber vor, wie die neuen Abkommen aussehen könnten. Bereits kurzfristig könnte eine andauernd hohe Verunsicherung der privaten Wirtschaftsakteure die Investitionstätigkeit in Großbritannien und in der EU belasten.

Auch die künftige wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung der USA seit den Präsidentschaftswahlen stelle eine Quelle zahlreicher Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung dar. So habe der neu gewählte Präsident während des Wahlkampfes für eine starke Ausweitung der staatlichen Infrastrukturinvestitionen in Verbindung mit Unternehmensteuerensenkungen, einer merklich protektionistischeren Außenhandelspolitik und einem deutlichen Abbau des internationalen sicherheitspolitischen Engagements seines Landes geworben. Eine kräftige Erhöhung des fiskalischen Expansionsgrades würde der Konjunktur in den USA und dem Rest der Welt positive Impulse bescheren. Negative Risiken für die Weltwirtschaft gingen hingegen von einem Übergang zu mehr Protektionismus aus. Dies würde den Welthandel belasten und das Potenzial für technologische Spillovers in weiten Teilen der Welt reduzieren. Schließlich könnte eine starke Reduktion der sicherheitspolitischen Beteiligung der USA innerhalb der NATO oder bei internati-

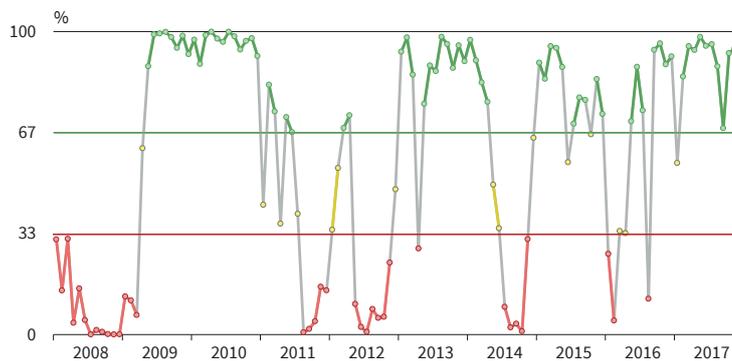
onalen Krisen und Konflikten die politische Unsicherheit in vielen Ländern zunehmen lassen und die Investitionstätigkeit dort spürbar dämpfen.

Ein weiteres Risiko für die weltwirtschaftliche Entwicklung ginge schließlich auch vom Erstarren populistischer Parteien in Europa aus. Es sei nicht auszuschließen, dass derartige politische Gruppierungen bei den Parlamentswahlen, die im Jahr 2017 in Frankreich, den Niederlanden und voraussichtlich Italien stattfanden, als Sieger hervorgingen. Dies könnte das Vertrauen in die politische Stabilität und den Zusammenhalt der EU stark erschüttern und negative ökonomische Folgen haben. Noch stärker würden die Belastungen sein, sollten neue Handelsschranken innerhalb Europas aufgebaut werden oder weitere Staaten dem Beispiel Großbritanniens folgen, indem sie sich für einen Austritt aus der EU entschieden.

Zur Deutschlandkonjunktur wurde prognostiziert: »Im Jahr 2017 dürfte sich der moderate Aufschwung mit ähnlichen konjunkturellen Raten wie in diesem Jahr fortsetzen, vornehmlich getrieben von der Binnen nachfrage. Der private Konsum expandiert anhaltend kräftig, befördert von höheren Tariflöhnen, zunehmender Transfereinkommen und der steigenden Beschäftigung. Der bislang vorrangig migrationsgetriebene öffentliche Konsum verliert hingegen an Fahrt. Zwar ist mit dem Inkrafttreten des Zweiten Pflegezeitgesetzes und der damit verbundenen Ausweitung der Leistungen an Pflegebedürftige zu Jahresanfang noch einmal ein deutlicher Anstieg des Staatskonsums zu erwarten. Gegenzurechnen ist allerdings, dass sich der Zustrom an Hilfesuchenden annahmegemäß verringert und dass zunehmend Geld statt Sachleistungen gewährt werden. Die Investitionen in Ausrüstungen werden im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen weiter unterdurchschnittlich expandieren. Maßgeblich hierfür dürften vor allem die sich wenig dynamisch entwickelnden Absatzperspektiven auf vielen Auslandsmärkten sein sowie die außergewöhnlich hohe Ungewissheit bezüglich des zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurses wichtiger Handelspartner Deutschlands. Dagegen profitieren die Investitionen in Bauten vom weiterhin günstigen Zinsumfeld, die Investitionen in Wohnbauten werden durch die große Zahl von Wohnungssuchenden besonders angeregt. Vom Außenhandel gehen im Prognosezeitraum rein rechnerisch voraussichtlich keine nennenswerten Impulse aus, da Exporte und Importe in ähnlichem Tempo expandieren werden.« (Wollmershäuser et al. 2016, S. 44–45)

Die Fortsetzung des Aufschwungs in Deutschland hatte sich zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung in vielen Indikatoren abgezeichnet. So war der

Abb. 1

ifo Konjunkturampel in der Gewerblichen WirtschaftMonatliche Wahrscheinlichkeit für eine expansive Wirtschaftsentwicklung^a^a Grün = hoch, gelb = mittel, rot = niedrig.

Berechnet auf Basis der monatlichen Änderungen des ifo Geschäftsklimaindex.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2017.

© ifo Institut

wichtigste Frühindikator für die deutsche Wirtschaft, der ifo Geschäftsklimaindex für die Gewerbliche Wirtschaft, in den Herbstmonaten 2016 deutlich gestiegen. Die ifo Konjunkturampel, die in einem Grün-gelb-rot-Farbschema die Bewegung des Geschäftsklimaindex in Wahrscheinlichkeiten für die konjunkturelle Phase »Expansion« umsetzt, (vgl. Abberger und Nierhaus 2010), stand seit September auf Dauergrün. Die Wahrscheinlichkeit für eine expansive Wirtschaftsentwicklung lag in den letzten Monaten des Jahres 2016 deutlich über der 90%-Marke (vgl. Abb. 1).

Insgesamt sollte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) saison- und kalenderbereinigt im Jahresverlauf 2017, d.h. vom vierten Quartal 2016 bis zum vierten Quartal 2017, um 1,9% zulegen, nach 1,8% im Jahr 2016. Die höchste Dynamik würde dabei im Winterhalbjahr 2016/17 zu verzeichnen sein, danach sollte sich das Expansionstempo leicht verlangsamen. Im Jahresdurchschnitt 2017 sollte das kalenderbereinigte Bruttoinlandsprodukt um 1,8% expandieren, was exakt der kalenderbereinigten Zuwachsrates des Jahres 2016 entsprach. Da das Jahr 2017 eine deutlich geringere Zahl von Arbeitstagen¹ als 2016 aufwies, wurde ohne Ausschaltung dieses Kalendereffekts mit einer Wachstumsrate von nur 1,5% gerechnet (2016: 1,9%). Die zeitgleich veröffentlichte Intervallprognose für die Rate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahresdurchschnitt 2017 reichte bei einer Vertrauenswahrscheinlichkeit von 68% von 0,5% bis 2,5%.

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung wird wie in den vorangegangenen Prognosefehlerstudien des ifo Instituts an den ersten vorläufigen Jahresergebnissen des Statistischen Bundesamts festgemacht, die im Januar des jeweiligen Folgejahrs veröffentlicht werden. Dies geschieht deshalb, weil diese Ist-Ergebnisse dem Informationsstand bei der Prognoseerstellung am besten entsprechen. Zu diesem Zeitpunkt sind die

¹ Im Jahr 2017 gab es drei Arbeitstage weniger als im Jahr 2016. Neben der allgemeinen Kalenderkonstellation trug hierzu bei, dass im vergangenen Jahr der 500. Jahrestag der Reformation bundesweit zum Feiertag erklärt worden war.

Ergebnisse für die zurückliegenden Jahre noch nicht grundlegend überarbeitet worden, die das statistische Fundament für die Prognose gebildet haben. Spätere amtliche Rechenstände zeigen zwar ein auf einer breiteren Zahlenbasis ruhendes Bild der Konjunktur; eine Prognose kann sich aber immer nur auf die bis zum Prognosezeitpunkt veröffentlichten Ergebnisse stützen.

Nach den am 11. Januar 2018 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnissen hat das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2017 um 2,2% zugenommen, kalenderbereinigt um 2,5% (vgl. Statistisches Bundesamt 2017b, S. 7). Für die Veränderung der saison- und kalenderbereinigten Produktion im Jahres-

verlauf 2017 ergibt sich sogar eine Rate von 2,9%. Die im Dezember 2016 abgegebene Prognose des ifo Instituts hinsichtlich des Wirtschaftswachstums im Jahr 2017 war also, gemessen an allen einschlägigen Kennziffern, zu wenig »optimistisch« gewesen. Die Unterschätzung der Jahreswachstumsrate 2017 geht nicht mit einer Unterschätzung des statistischen Überhangs am Jahresende 2016 einher. Dieser war in der ifo Dezemberprognose 2016 auf 0,6% veranschlagt worden, der heutige amtliche Datenstand bestätigt die damals vom ifo Institut abgegebene Einschätzung vollumfänglich. Als statistischer Überhang wird diejenige jahresdurchschnittliche Veränderungsrate bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das reale BIP saison- und kalenderbereinigt auf dem Stand des vierten Quartals des Vorjahres stagnieren würde.²

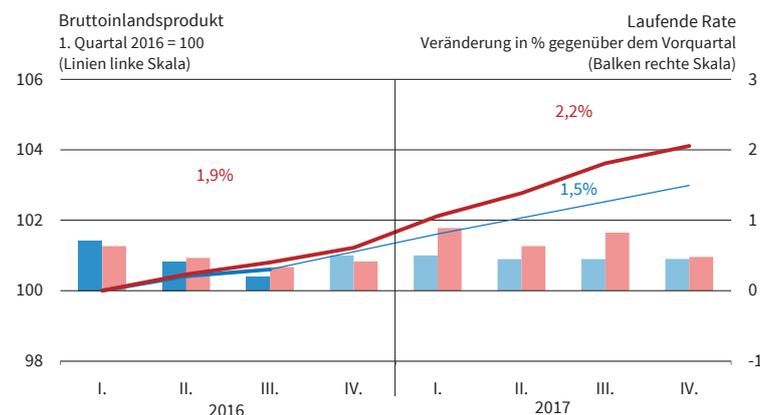
Der Prognosefehler ist damit allein durch eine zu schwach eingeschätzte Dynamik im unterjährig konjunkturellen Profil zu erklären. Bis zu den Herbstmonaten ist die Wirtschaftsdynamik deutlich höher gewesen, als im Dezember 2016 vom ifo Institut veranschlagt worden war (vgl. Abb. 2). Die in der Risikoansprache aufgeführten weltwirtschaftlichen Prognoserisiken »nach unten« hatten sich entweder nicht materialisiert, oder aber ihre wirtschaftlichen Auswirkungen waren deutlich geringer gewesen, als vorhergesehen. So ist der befürchtete Konjunkturreinbruch in China ausgeblieben, und die inländische Nachfrage erwies sich als robust. Auch die Umsetzung tiefgreifender wirtschaftspolitischer Maßnahmen in den USA scheiterte bislang aus unterschiedlichen Gründen. Das Brexit-Votum führte zwar zu einer Verlangsamung der Konjunktur im Vereinigten Königreich; das Abgleiten

² Mit Hilfe des Überhangs kann die Jahresdurchschnittsrate für ein Jahr t zur Jahresverlaufsrate in Beziehung gesetzt werden. Nach einer aus der Zeitreihenarithmetik hergeleiteten Faustformel gilt: Jahresdurchschnittsrate (t) \approx Überhang ($t-1$) + 0,5 • Jahresverlaufsrate (t) (vgl. Nierhaus 1999, S. 16).

Abb. 2

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



ifo Prognose im Dez. 2016 für das Jahr 2017
Ergebnisse im Jan. 2018 für das Jahr 2017^a

^a Ergebnisse für 2016 und Jahresergebnis 2017: Statistisches Bundesamt.
Vierteljahresergebnisse für 2017: Schätzungen des ifo Instituts.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

in eine Rezession oder ein Übergreifen auf britische Handelspartner blieben aber bisher aus. In den Niederlanden, Frankreich und Deutschland haben europakritische Parteien weniger an Stimmen gewonnen als befürchtet; die Europäische Union verlor nicht an politischer Stabilität (vgl. Wollmershäuser 2017b). Alles in allem schritten die Weltkonjunktur und damit der Welthandel im Jahr 2017 rascher voran als vorausgeschätzt; in der Folge vergrößerten sich die Exportchancen deutscher Unternehmen. Die Exporte stiegen im Jahresdurchschnitt 2017 mit 4,7% deutlich stärker als im Dezember 2016 veranschlagt worden war (3,1%); auch die Importe expandierten mit 5,2% deutlich rascher als vorausgeschätzt (3,8%). Da der Anstieg der Exporte stärker unterschätzt wurde als die Zunahme der Importe, ist der Veränderungsbeitrag des Außenhandels nunmehr um 0,2 Prozentpunkte höher, als in der Dezemberprognose des ifo Instituts ausgewiesen worden war (vgl. Tab. 1).

Binnenwirtschaftlich schlug zu Buche, dass die Investitionen im Sog des Exportbooms schneller und stärker als im Dezember 2016 erwartet ausgeweitet wurden. Angesichts der überdurchschnittlichen Auslastung der Produktionskapazitäten rückte bei den Ausrüstungsinvestitionen in allen Industriebauptgruppen das Erweiterungsmotiv weiter in den Vordergrund. Zum einen wurden bestehende Produktionsprogramme ausgeweitet, zum anderen wurde in Änderungen und Ausweitungen der Produktpalette investiert. (vgl. Statistisches Bundesamt 2017a, S. 1). Die Investitionen in Ausrüstungen wurden im vergangenen Jahr auch dadurch begünstigt, dass die Kreditkonditionen für Unternehmen äußerst günstig blieben und in großem Umfang Mittel zur Innenfinanzierung von Investitionsvorhaben zur Verfügung standen. Die amtliche Zuwachsrate der Bauinvestitionen wurde um 0,8 Prozentpunkte verfehlt; ein Prognosefehler, in dem

Tab. 1

**Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2017
Verwendung des realen Bruttoinlandsprodukts^a**

	ifo Dezemberprognose 2016		Statistisches Bundesamt ^b		Prognosefehler für 2017	
	Prognosewerte für 2017		Istwerte für 2017		Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (1)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten ^c (2)	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (3)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten ^c (4)	Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5)	Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6)
Inlandsnachfrage	1,6	1,5	2,2	2,1	0,6	0,6
Privater Konsum	1,2	0,6	2,0	1,1	0,8	0,5
Staatlicher Konsum	3,0	0,6	1,4	0,3	-1,6	-0,3
Ausrüstungen	1,3	0,1	3,5	0,2	2,2	0,1
Bauten	1,8	0,2	2,6	0,3	0,8	0,1
Sonstige Anlageinvestitionen	2,6	0,1	3,5	0,1	0,9	0,0
Vorratsveränderungen	-	-0,1	-	0,1	-	0,2
Außenbeitrag	-	0,0	-	0,2	-	0,2
Ausfuhr	3,1	1,4	4,7	2,2	1,6	0,8
Einfuhr	3,8	-1,4	5,2	-2,0	1,4	-0,6
Bruttoinlandsprodukt	1,5	1,5	2,2	2,2	0,7	0,7

^a In Preisen des Vorjahrs. ^b Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2018). ^c Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem nominalen Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

sich das witterungsbedingt stark begünstigte Ergebnis des ersten Quartals 2017 niederschlägt sowie ein expansiv wirkender Sondereffekt, der aus der Aktualisierung des Berichtskreises beim Produktionsindex für das Bauhauptgewerbe herrührt (vgl. Weichselberger 2017, S. 28). Deutlich unterschätzt wurde auch die Wachstumsrate der privaten Konsumausgaben; im Zuge der guten Konjunktur und der damit verbundenen kräftigen Ausweitung der Beschäftigung haben die Realeinkommen stärker als erwartet zugenommen. Die Konstanz der Sparquote ist dagegen zutreffend prognostiziert worden. Überschätzt worden ist allein die Entwicklung der staatlichen Konsumausgaben. Hier schlägt mit zu Buche, dass das Statistische Bundesamt im vergangenen Jahr die laufenden Quartalsraten für dieses Aggregat ab dem zweiten Vierteljahr 2016 deutlich nach unten revidiert hat, was sich zeitreihenarithmetisch in einen kleineren statistischen Überhang und damit c.p. in eine merklich schwächere jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate 2017 übersetzt (vgl. Wollmershäuser et al. 2017a, S. 51).

Aufgrund der Unterschätzung der BIP-Expansion 2017 wurde in der ifo Dezemberprognose 2016 auch die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens zu gering veranschlagt. Die geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen stiegen im vergangenen Jahr mit 1,2% deutlich stärker, als es das ifo Institut im Dezember 2016 erwartet hatte (0,2%). Zum einen war die Zunahme der Erwerbstätigkeit mit 0,7% zu niedrig angesetzt worden, das amtliche Plus für 2017 fiel mit 1,5% mehr als doppelt so hoch

aus. Zum anderen hat die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen, den aktuellen Ergebnissen der VGR zufolge, nur um 0,2% abgenommen, in der ifo Prognose war hingegen ein stärkerer Rückgang erwartet worden (-0,5%).

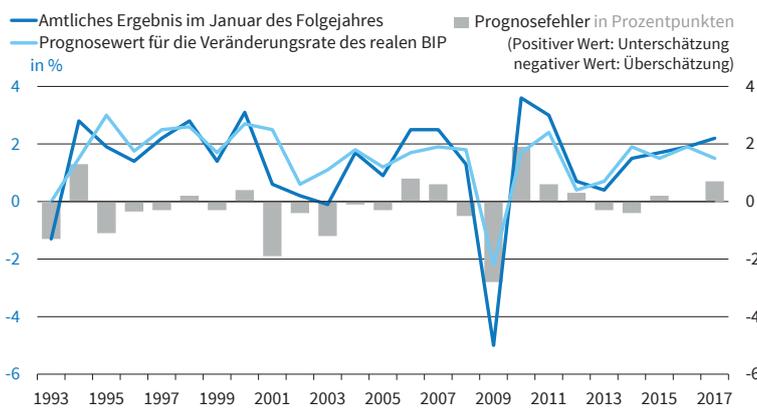
Der Preisanstieg auf der Verbraucherstufe ist – gemessen am Verbraucherpreisindex VPI – in der ifo Dezemberprognose 2016 zu niedrig veranschlagt worden. Den amtlichen Angaben zufolge nahmen die Lebenshaltungskosten im Jahresdurchschnitt 2017 um 1,8% zu, das ifo Institut war von einer Inflationsrate in Höhe von 1,5% ausgegangen. Maßgeblich hierfür war eine Unterschätzung der Kerninflation (Inflation ohne Berücksichtigung der Preisänderung von Energieträgern), die sich im Jahresdurchschnitt 2017 auf 1,4% belaufen sollte; tatsächlich lag die Kerninflationsrate aber nicht zuletzt infolge der höheren Konsumdynamik bei 1,6%.

LÄNGERFRISTIGE PROGNOSEBILANZ

Im Folgenden wird auf die längerfristige Prognosebilanz des ifo Instituts eingegangen. Evaluiert werden die Prognosen für die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 1992 bis 2017. Der Prognosefehler $R_t - P_t$ ist definiert durch die Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP-Wert (R_t), gemessen an der ersten Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts im Januar des Folgejahres, und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres abgegebenen BIP-Prognose P_t . Ein positiver (negativer) Wert entspricht einer

Abb. 3

Prognosen und Prognosefehler für das reale Bruttoinlandsprodukt 1993–2017



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Unterschätzung (Überschätzung) der tatsächlichen Veränderungsrate des realen BIP (vgl. Abb. 3).

Es zeigt sich, dass für immerhin 14 der insgesamt 26 betrachteten Jahre der Prognosefehler dem Betrag nach kleiner ist als ein halber Prozentpunkt, für vier Jahre (1992, 1998, 2004 und 2015) ist er geringer als ein Viertel Prozentpunkt. Für das Jahr 2016 war der Fehler sogar exakt null. Der durchschnittliche Prognosefehler (*MF*) ist mit $-0,17$ Prozentpunkten leicht negativ, d.h., im Mittel wurde die jährliche BIP-Rate geringfügig überschätzt. Allerdings können sich bei diesem Prüfmaß, das auf die Verzerrung (*Bias*) von Prognosen abstellt, positive und negative Abweichungen gegenseitig aufheben. Die Prognosequalität sollte deshalb an den beiden Kennziffern mittlerer absoluter Fehler (*MAF*) bzw. Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler (*WMQF*) festgemacht werden. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der mittlere absolute Fehler $0,71$ Prozentpunkte; die Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der größere Abweichungen der Prognosewerte von den späteren amtlichen Werten stärker gewichtet, liegt bei $0,97$ (vgl. Tab. 2).

Wird letztere Kennziffer ins Verhältnis gesetzt zur Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der sich ergibt, wenn als Prognosewert die BIP-Veränderungsrate des jeweiligen Vorjahres eingestellt wird (*naive* Prognose), so erhält man mit dem Theil'schen Ungleichheitskoeffizienten *U* ein Maßstab für die *relative* Prognosegüte. Ist der

Ungleichheitskoeffizient kleiner (größer) als 1, so sind die Prognosen besser (schlechter) als die zum Vergleich herangezogenen naiven Prognosen. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der Theil'sche Ungleichheitskoeffizient $0,38$, was zeigt, dass die ifo Prognosen im betrachteten Zeitraum erheblich besser waren als ein Schätzansatz, bei dem die Vorjahresrate des realen BIP einfach fortgeschrieben wird (vgl. Tab. 2).

Zur Evaluierung der Veränderung der Prognosegüte im Zeitablauf wird der gesamte Beobachtungszeitraum in zwei gleich große konsequente Teilzeiträume

zerlegt. Es zeigt sich, dass für die Jahre 2005 bis 2017 der *Bias* nunmehr geringfügig positiv ist, d.h. im Schnitt wurde die jährliche BIP-Rate unterschätzt. Der mittlere absolute Prognosefehler ist dagegen höher als im Teilzeitraum 1992 bis 2004, dies gilt auch für die Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler (*WMQF*). Eine Zerlegung des mittleren quadratischen Prognosefehlers (*MQF*) in die drei Teilkomponenten *Bias*, *Varianz* und *Kovarianz* zeigt, dass die an Hand von *WMQF* gemessene Verschlechterung der Prognosequalität für die Jahre 2005 bis 2017 auf die in diesem Zeitraum deut-

Tab. 2
Ausgewählte Maße für die Güte der BIP-Prognose^a

	Zeitraum 1992 bis 2017	Zeitraum 1992 bis 2004	Zeitraum 2005 bis 2017
Mittlerer Prognosefehler (<i>BIAS</i>) ^b <i>MF</i>	- 0,17	- 0,40	0,06
Mittlerer absoluter Prognosefehler ^c <i>MAF</i>	0,71	0,69	0,72
Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler ^d <i>WMQF</i> nachrichtlich: Komponentenzerlegung des <i>MQF</i>	0,97	0,89	1,04
- Anteil des <i>BIAS</i>	0,03	0,20	0,00
- Anteil der <i>Varianz</i>	0,42	0,16	0,69
- Anteil der <i>Kovarianz</i>	0,55	0,64	0,31
Theil'scher Ungleichheitskoeffizient ^e <i>U</i>	0,38	0,49	0,33
nachrichtlich: Standardisierte Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler ^f <i>WMQF/σ</i>	0,58	0,72	0,51

^a Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr t und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres $t-1$ prognostizierten Rate P_t . ^b $MF = 1/T \sum_{t=1}^T (R_t - P_t)$. ^c $MAF = 1/T \sum_{t=1}^T |R_t - P_t|$. ^d $WMQF = \sqrt{MQF}$ mit $MQF = [1/T \sum_{t=1}^T (R_t - P_t)^2]$. ^e $U = WMQF/WMQF_{naive}$. Bei der Berechnung von $WMQF_{naive}$ wurde als Prognosewert die amtliche Veränderungsrate des realen BIP aus dem jeweiligen Vorjahr eingestellt. ^f σ bezeichnet die Standardabweichung der amtlichen Veränderungsrate des realen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

lich höhere BIP-Volatilität zurückgeht. Bereinigt man das Fehlermaß $WMQF$ um diesen Effekt, indem durch die Standardabweichung σ der amtlichen Veränderungsrate des BIP im jeweiligen Untersuchungszeitraum dividiert wird, so signalisiert das standardisierte Fehlermaß $WMQF/\sigma$ keine Abnahme der Prognosegüte, sondern eine Verbesserung.³ Dies wird durch das Theil'sche Fehlermaß U gestützt, das für den Teilzeitraum 2005 bis 2017 ebenfalls niedriger ist als im Teilzeitraum 1992 bis 2004 (vgl. Tab. 2).

Mit Hilfe statistischer Tests kann ermittelt werden, ob Prognosen systematisch verzerrt sind. Gibt es systematische Verzerrungen, so existieren Zusammenhänge, die ausgenutzt werden könnten, um die Schätzungen zu verbessern. Es lässt sich zeigen, dass der durchschnittliche Prognosefehler im Zeitraum 1992 bis 2017 *nicht signifikant von null* verschieden ist. Hierzu wurde die Gleichung $R_t - P_t = \mu + u_t$ geschätzt und die Nullhypothese $\mu = 0$ unter der Annahme normalverteilter Fehler mit einem t -Test überprüft. Ferner sind die Prognosen *effizient* in dem Sinne, dass sich die Prognosefehler $R_t - P_t$ nicht durch die Prognosefehler des Vorjahres $R_{t-1} - P_{t-1}$ erklären lassen (die Prognosefehler sind *nicht autokorreliert*). Dazu wurde die Gleichung $R_t - P_t = \alpha + \beta(R_{t-1} - P_{t-1}) + \varepsilon_t$ geschätzt und die gemeinsame Nullhypothese $\alpha = 0$ und $\beta = 0$ mit einem F -Test überprüft. Tabelle 3 gibt Aufschluss über die Test-Ergebnisse im Detail.

FAZIT

Die Prognose des ifo Instituts für die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2017 war offenkundig zu wenig »optimistisch« gewesen. Im Dezember 2016 war eine Zuwachsrate in Höhe von 1,5% prognostiziert worden, die erste vorläufige amtliche BIP-Schätzung für das Jahr 2017 beläuft sich auf 2,2%. Die in der Risikoansprache aufgeführten weltwirtschaftlichen Prognoserisiken »nach unten« hatten sich entweder nicht materialisiert oder aber ihre wirtschaftlichen Auswirkungen waren deutlich geringer gewesen als vorhergesehen. Zudem gab es expansiv wirkende Sondereffekte. Was die längerfristige Prognosebilanz des ifo

³ Die Standardabweichung σ stellt in diesem Kontext eine Kennziffer für die Schwierigkeit dar, das reale BIP zu prognostizieren. Zudem entspricht σ dem Fehlermaß $WMQF$ von *naiven* BIP-Prognosen, bei denen die *durchschnittliche* BIP-Rate im Beobachtungszeitraum eingestellt wird. Damit kann $WMQF/\sigma$ als ein spezieller Theil'scher Ungleichheitskoeffizient interpretiert werden (vgl. McNees 1988).

Tab. 3
Ausgewählte Tests zur Güte der BIP-Prognose^a

Nullhypothese	Teststatistik (t-Wert bzw. F-Wert) / p-Wert
Der Prognosefehler ist im Mittel null	- 0,878 / 0,388
Die Prognosefehler sind nicht autokorreliert	1,463 / 0,239

^a Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr t und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres $t - 1$ prognostizierten Rate P_t . Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre 1992 bis 2017.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

Instituts anbetrifft, so zeigt sich, dass die Prognosen für das reale Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1992 bis 2017 unverzerrt sind, zudem sind sie effizient. Darüber hinaus hat sich die Güte der BIP-Prognosen in den vergangenen Jahren tendenziell erhöht, sofern um die gestiegene BIP-Volatilität korrigiert wird.

Methodische Fortschritte gibt es etwa bei der Kurzfristprognose (Nowcast). Die Einschätzung und Vorhersage der Wirtschaftsentwicklung im laufenden und im jeweils darauffolgenden Quartal ist eine der zentralen Aufgaben jedweder Konjunkturprognose. Das ifo Institut stützt sich bei seiner Kurzfristprognose für das reale vierteljährliche Bruttoinlandsprodukt auf einen dreistufigen *Indikatoransatz* (IFOCAST). In der ersten Stufe werden monatlich verfügbare Indikatoren extrapoliert und auf Quartalsebene aggregiert. Besonderes Augenmerk gilt dabei naturgemäß der Industrieproduktion, die mit Hilfe disaggregierter ifo-Umfragedaten fortgeschrieben wird. In einem zweiten Schritt wird die reale Bruttowertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche mit Hilfe von *Brückengleichungen* prognostiziert. Im Rahmen eines Kombinationsansatzes (*Pooling of Forecasts*) wird eine Vielzahl von Modellen kombiniert, um der Modellunsicherheit Rechnung zu tragen. In einem dritten Schritt werden die Quartalsprognosen der einzelnen Wirtschaftsbereiche zu einer Prognose des realen Bruttoinlandsprodukts hochaggregiert (vgl. Carstensen et al. 2009). Indikatorenbasierte Kombinationsansätze werden vom ifo Institut heute auch zum Nowcast einzelner BIP-Verwendungskomponenten (z.B. beim privaten Konsum) angewendet (vgl. Lehmann, Nierhaus und Reif 2016).

Seit einigen Jahren veröffentlicht das ifo Institut überdies gesonderte Konten für die fünf institutionellen Sektoren *gesamte Volkswirtschaft, Kapitalgesellschaften, Staat, private Haushalte* (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) sowie *übrige Welt*. Die Sektoren werden aus institutionellen Einheiten entsprechend ihren Produktionsschwerpunkten gebildet. Die Sektorrechnung beginnt mit einem Überblick über die Verteilung der von den Sektoren im Zuge der Produktionstätigkeit empfangenen Primäreinkommen dargestellt (Arbeitnehmerentgelte, Unternehmens- und Vermögenseinkommen, Produktions- und Importabgaben abzüglich der Subventionen). Das verfügbare Einkommen der Sektoren folgt aus der Umverteilung der Primäreinkommen über die Lohn- und Einkommensteuer, über Sozialbeiträge, monetäre Transfers sowie sonstige laufende Übertragungen. Anschließend wird die Verwendung der verfügbaren Einkommen für Konsum und Sparen dargestellt, wobei auch die betrieblichen Versorgungsansprüche der privaten Haushalte gegenüber den Kapitalgesellschaften berücksichtigt werden. Betriebliche Versorgungsansprüche sind nicht Bestandteil des verfügbaren Einkommens der privaten

Haushalte, gehören aber zu deren Sparen. Die Veränderung des Reinvermögens eines Sektors ergibt sich aus dem Sparen und den per saldo empfangenen Vermögenstransfers. Die Sachvermögensbildung umfasst die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen) und den Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. Die sektoralen Finanzierungssalden zeigen schließlich, in welchem Umfang Finanzierungsmittel von einem Sektor zur Verfügung gestellt werden (sektoraler Finanzierungsüberschuss) oder in welchem Umfang eine Neuverschuldung gegenüber anderen Sektoren eingegangen wird (sektorales Finanzierungsdefizit). Der gesamtwirtschaftliche Finanzierungssaldo zeigt die Veränderung des Geldvermögens gegenüber dem Ausland an; er ist weitgehend gleich dem Saldo der Leistungsbilanz.

Die Sektorkonten vermitteln in ihrer Gesamtheit einen systematischen Überblick über die wichtigsten, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassten wirtschaftlichen Tätigkeiten und sind eng verzahnt mit der Verwendungs- und Verteilungsseite des Bruttoinlandsprodukts. Für den Prognosezeitraum werden viele Positionen des Rechenwerks der klassischen BIP-Prognose entnommen, hinzukommen zahlreiche ergänzende Zuschätzungen sowie residual im Einkommenskreislauf bestimmte Positionen. Die sektorale Darstellung der Prognose eröffnet weitere Möglichkeiten der Plausibilitäts- und Konsistenzprüfung (vgl. Carstensen et al. 2010, S. 65).

Jede Konjunkturprognose hängt von bestimmten Annahmen und Setzungen ab, die für den Prognosezeitraum relevant, jedoch nicht vorher abschätzbar sind (*bedingte* Prognosen). Zu den außenwirtschaftlichen Rahmendaten für die Deutschlandprognose zählen die Entwicklung von Weltkonjunktur und Weltmarkt, Rohstoffpreisen und Wechselkursen sowie die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Zu den binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehören die Annahmen über den Kurs der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Ändern sich wichtige Rahmendaten und heben sich diese Änderungen in ihren konjunkturellen Wirkungen nicht zufällig auf, so werden Prognosen im Allgemeinen fehlerhaft.

Bei der Evaluation von Prognosefehlern sollte stets im Auge behalten werden, dass die Veröffentlichung von punktgenauen Schätzwerten lediglich aus Gründen der mathematisch-statistischen Nachvollziehbarkeit erfolgt. Transparenz und Nachvollziehbarkeit zählen mit zu den wichtigsten Kriterien für die Güte einer Prognose. Der mit Konjunkturprognosen verbundenen *Schätzunsicherheit* wurde früher von den Wirtschaftsforschungsinstituten und auch vom Sachverständigenrat durch auf halbe Prozentpunkte gerundete Veränderungsrate Rechnung getragen. In der heutigen Prognosepraxis wird die Unsicherheit durch Prognoseintervalle sichtbar gemacht, in die die Punktschätzungen als Mittelwerte eingebettet sind. Die Intervallgrenzen werden aus den Schätzfehlern der Vergangenheit ermittelt, wobei angenommen

wird, dass die Prognosefehler normalverteilt sind (vgl. Chatfield 1993).

Anders als in den Naturwissenschaften können Prognosefehler auch daraus resultieren, dass Projektionen im Gefolge ihrer Rezeption durch die Marktakteure Eigendynamik bis hin zur Selbsterstörung entfalten können. Denn Prognosen beeinflussen die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte und können so Verhaltensänderungen bewirken. Dies gilt naturgemäß auch für Prognosen, die derartige Rückkopplungseffekte von vornherein zu berücksichtigen versuchen. Nicht zuletzt aus diesem Grund war Oskar Morgenstern, Mitbegründer der modernen Spieltheorie, bereits 1924 zu dem Schluss gekommen, dass zutreffende Prognosen »mit den Mitteln der ökonomischen Theorie und Statistik aus sachlichen Gründen grundsätzlich unmöglich« sind (vgl. Morgenstern 1928). Grunberg und Modigliani (1954) zeigten allerdings in einem Existenzbeweis, dass es fehlerfreie Wirtschaftsprognosen auch in einem von Rückkopplungseffekten beeinflussten Marktumfeld geben kann. Empirisch ist das Auftreten von Feedback-bedingten Prognosefehlern umso wahrscheinlicher, je länger der Prognosehorizont ist und je kürzer die wirtschaftspolitischen Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen sind.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen zur Orientierung von Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Konjunkturprognosen sind bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen. Auch wenn damit die Unsicherheit über die Zukunft nicht beseitigt werden kann – Konjunkturforscher sind weder Hellseher noch Propheten – so können die Prognosen doch dazu beitragen, die Unsicherheit zu verringern. Sie erleichtern damit die Planung der Unternehmen und helfen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sich auf die zukünftige Entwicklung besser einzustellen.

LITERATUR

- Abberger, K. und W. Nierhaus (2010), »Markov-Switching and the Ifo Business Climate: The Ifo Business Cycle Traffic Lights«, *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 7(2), 1–13.
- Carstensen, K., St. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAST: Methoden der Ifo Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15–28.
- Carstensen, K., W. Nierhaus, K. Abberger, T.O. Berg, T. Buchen, Chr. Breuer, St. Elstner, Chr. Grimme, St. Henzel, N. Hristov, M. Kleemann, J. Mayr, W. Meister, G. Paula, J. Plenk, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2010), »Ifo Konjunkturprognose 2011: Aufschwung setzt sich verlangsamt fort«, *ifo Schnelldienst* 63(24), 18–68.
- Chatfield, C. (1993), »Calculating Interval Forecasts«, *Journal of Business & Economic Statistics* 11(2), 121–135.
- Grunberg, E. und F. Modigliani (1954), »The Predictability of Social Events«, *Journal of Political Economy* 62, 465–478.
- Lehmann, R., W. Nierhaus und M. Reif (2016), »Eine Flash-Schätzung für die privaten Konsumausgaben in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(21), 36–41.
- McNees, S.K. (1988), »How Accurate are Macroeconomic Forecasts?«, *New England Economic Review*, Juli/August 1988, 15–36.
- Morgenstern, O. (1928), »Wirtschaftsprognose: Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten«, Wien 1928, zitiert nach: G. Betz (2004), »Empirische und aprioristische Grenzen von Wirtschaftsprognosen: Oskar Morgenstern nach 70 Jahren«, in: U. Frank (Hrsg.), *Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 171–190.

Nierhaus, W. (1999), »Aus dem Instrumentenkasten der Konjunkturana-lyse: Veränderungsdaten im Vergleich«, *ifo Schnelldienst* 52(2), 11–19.

Nierhaus, W. (2017), »Wirtschaftskonjunktur 2016: Prognose und Wirklich-keit«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 72–78.

Statistisches Bundesamt (2017a), »Anpassungen beim Produktionsindex für das Bauhauptgewerbe«, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/IndustrieVerarbeitendesGewerbe/Methoden/AnpassungProduktionBaugewerbe.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (2017b), »Bruttoinlandsprodukt 2017 für Deutschland«, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 12. Januar 2017, Wiesbaden.

Weichselberger, A. (2017), »Deutsche Industrie: Erhöhte Investitionsbereit-schaft 2017«, *ifo Schnelldienst* 70(17), 45–49.

Wollmershäuser, T., S. Delrio, C. Fuest, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Nierhaus, A. Peichl, M. Reif, R. Šauer, F. Schröter, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe, A. Wolf und Chr. Zeiner (2017b), »ifo Konjunkturprognose 2017–2019: Deutsche Wirt-schaft auf dem Weg in die Hochkonjunktur«, *ifo Schnelldienst* 70 (24), 28–81.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, N. Hristov, D. Boumans, J. Garnitz, M. Göttert, Chr. Grimme, St. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2016), »ifo Kon-junkturprognose 2016–2018: Robuste deutsche Konjunktur vor einem Jahr ungewisser internationaler Wirtschaftspolitik«, *ifo Schnelldienst* 69(24), 28–73.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, N. Hristov, D. Boumans, M. Göttert, Chr. Grimme, St. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Meister, A. Peichl, M. Reif, F. Schröter, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe, A. Wolf und Chr. Zeiner (2017a), »ifo Konjunkturprognose 2017/2018: Deutsche Wirtschaft stark und stabil«, *ifo Schnelldienst* 70(12), 30–83.

Wollmershäuser, T., S. Delrio, C. Fuest, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Nierhaus, A. Peichl, M. Reif, R. Šauer, F. Schröter, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe, A. Wolf und Chr. Zeiner (2017b), »ifo Konjunkturprognose 2017–2019: Deutsche Wirt-schaft auf dem Weg in die Hochkonjunktur«, *ifo Schnelldienst* 70 (24), 28–81.

Matthias Balz

Branchen im Blickpunkt: Ökologische Landwirtschaft in Deutschland – eine Bestandsaufnahme

Der Umsatz mit Bio-Lebensmitteln in Deutschland hat sich seit der Jahrtausendwende mehr als verfünffacht. 2017 wurde die Umsatzgrenze von 10 Mrd. Euro deutlich überschritten. Die unter ökologischer Bewirtschaftung stehende landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) konnte parallel dazu allerdings nur halb so stark ausgedehnt werden. Das politisch vorgegebene Ziel eines 20%-Anteils von Ökoflächen an der LF insgesamt bleibt noch in weiter Ferne. Regional trifft man dabei auf erhebliche Unterschiede. Von merklich überproportionaler Bedeutung sind in Deutschland Bio-Höfe, die Dauergrünland bewirtschaften, also Milch-, Rind- und Kalbfleisch oder Schaffleisch erzeugen. Die Milchpreiskrise in der konventionellen Landwirtschaft hat in den letzten Jahren einen Boom zur Umstellung auf Bio-Milchproduktion ausgelöst. 2018 wird die 1 Mrd. Kg-Schwelle von in Deutschland erzeugter Bio-Milch überschritten. Dennoch ist Deutschland auch 2018 noch zur Versorgung seiner Binnennachfrage auf Importe von Bio-Milch und Bio-Milcherzeugnissen aus EU-Nachbarstaaten weiterhin angewiesen.

Auch 2018 hält der langjährige Boom bei der Verbrauchernachfrage nach *Bio-Lebensmitteln* in Deutschland weiter an. Der entscheidende Auslöser der Entwicklung war zur Jahrtausendwende das Überschwappen der BSE-Krise¹ auf die deutsche Landwirtschaft. Die Sensibilität der Verbraucher für Zusammenhänge zwischen der Art, wie Lebensmittel erzeugt werden, und den möglichen Auswirkungen durch den Nahrungsverzehr hatte um die Zeit des Jahreswechsels 2000/2001 in der öffentlichen Diskussion alles beherrscht und hohe Wellen geschlagen mit anhaltenden Konsequenzen auf das Ernährungs- bzw. Verbraucherverhalten. Als politische Folge der Krise wurde am 12. Januar 2001 mit Renate Künast erstmalig eine Politikerin der Partei »Bündnis 90/Die Grünen« mit der Leitung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) betraut. Verbraucherschutz erhielt einen besonders hervorgehobenen Stellenwert.

Ernährung«. Das BMEL hat deshalb aktuell in der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland eine *Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau* eingebettet. Der Ökolandbau wird darin als eine wichtige Säule der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft definiert, deren Ausbau durch den Staat gezielt unterstützt werden soll.

Da nach ökologischen Grundsätzen betriebene Landwirtschaft vielfachen Zusatznutzen (Artenvielfalt; Bodenschutz; Wasserschutz; Ressourcenschonung; Nachhaltigkeit) bewirkt, wurde bereits zum Anfang des Jahrtausends zum Ziel erklärt, dass 20% der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) in Deutschland Ökoflächen sein sollen. Mittlerweile ist dieses 20%-Ziel Konsens *aller* Parteien in Deutschland; allerdings ist es auch im Jahr 2018 (noch) nicht erreicht. Zwar konnte ein stetiger jährlicher Zuwachs an Ökoflächen ausgewiesen werden (vgl. Tab. 1), aber die 20%-Marke bleibt deutlich unterschritten.

KONTINUIERLICHER ZUWACHS VON NACH ÖKOLOGISCHEN GRUNDSÄTZEN BEWIRTSCHAFTETEN FLÄCHEN

Ökologisch orientierte Landwirtschaft mit den daraus resultierenden Produkten bildet einen Aspekt von »hochwertiger, gesunder

¹ Bovine Spongiforme Enzephalopathie, deutsch: Rinderwahn.

Tab. 1

Ökologisch bewirtschaftete landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland

Jahr	Öko-LF (in ha)	Anteil an LF insgesamt (in %)
2000	546 023	3,2
2005	807 406	4,7
2010	990 702	5,9
2015	1 088 838	6,5
2016	1 251 320	7,5
2017 ^a	1 400 000 ^a	8,5 ^a

^aSchätzung.

Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE.)

Spitzenreiter beim Flächenanteil des ökologischen Landbaus unter den Mitgliedstaaten der EU ist Österreich, dort wurde das 20%-Ziel im Jahr 2016 bereits übertroffen. Während in Österreich im Zeitraum 1999 bis 2011 ein Umsatzwachstum mit Bio-Lebensmitteln von +445% realisiert werden konnte, waren es in Deutschland im gleichen Zeitraum +330%. In Deutschland besteht hier also noch Luft nach oben.

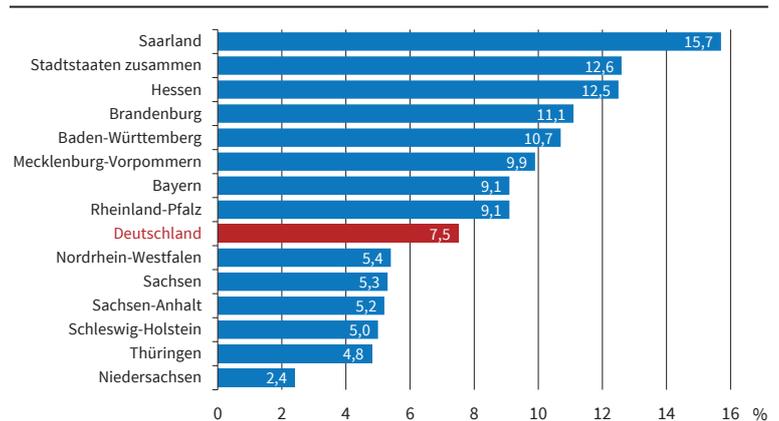
**REGIONALE BEDEUTUNG
IN DEUTSCHLAND KLAR
ERKENNBAR**

Innerhalb Deutschlands gehört Hessen (Stand am 31. Dezember 2016: 12,5%) neben dem Saarland zu den Flächenstaaten mit den höchsten Anteilen an ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen (vgl. Abb. 1). In weiterer regionaler Gliederung trifft man schwergewichtig auf Ökoflächen in landwirtschaftlichen Betrieben von Bergregionen und Mittelgebirgslagen. Dabei hat Grünland, also Milch-, Rind- und Schaffleischerzeugung, in Österreich wie in Deutschland, einen überproportional hohen Anteil an den Ökoflächen: Zirka 13% des gesamten Dauergrünlandes in Deutschland gehört zur ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche, während beim Ackerland die deutsche Ökoquote lediglich bei dem Wert von 4% rangiert.

Auf Grünlandstandorten spielt Milchwirtschaft eine zentrale Rolle. Der Erzeugerpreis für Bio-Milch hat gegen Jahresende 2017 mit knapp 50 ct/kg in Süddeutschland einen neuen Rekordwert erreicht (vgl. Abb. 2). Die Milchpreisprobleme in der konventionellen Erzeugung während der letzten Jahre (vgl. die rote Kurve in Abb. 2) haben die Produktion von Bio-Milch regional zur wirtschaftlich attraktiveren Variante werden lassen. So erreichte Bayern bei einer Vielzahl von Neumustellungen 2017 einen Bio-Milchanteil von 6% an der Milchlieferungsmenge insgesamt; zum Vergleich in Niedersachsen wurde lediglich eine Bio-Milchquote in Höhe von 0,8% gemessen. Seit Herbst 2017 setzt nun die Ammerland-Genossenschaftsmolkerei als erster Milchproduzent in Niedersachsen auch auf die Produktion von Bio-Milch. Experten erwarten, dass in Deutschland erzeugte Bio-Milch 2018 die Milliarden-Kilogramm-Grenze überschreiten wird.

In Regionen mit hohen Bodenwerten (Thüringer Becken; Magdeburger Börde; Köln-Aachener Bucht; Gäuböden in Niederbayern = fruchtbarste Ackerböden Deutschlands) trifft man – überwiegend aus ökonomischen Gründen – nur wenig auf ökologischen Landbau. Die Stadtstaaten in Deutschland haben mit ihren kommunalen landwirtschaftlichen Betrieben in den letzten Jahren aufgrund politischer Beschlüsse verstärkt auf

Abb. 1
Ökoflächen nach Bundesländern
Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche



Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE); Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Bio umgestellt und somit ihren Ökoflächenanteil überproportional ausbauen können.

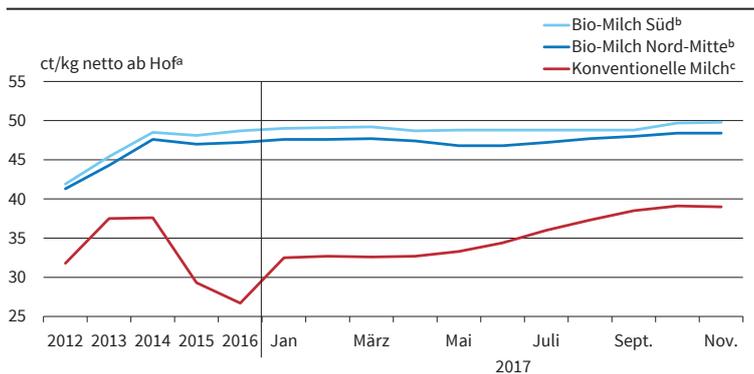
**GROSSE UNTERSCHIEDE IN DER
MARKTDURCHDRINGUNG**

Der Stellenwert und die Bedeutung der ökologischen Landwirtschaft bzw. die Nachfrage nach Bio-Erzeugnissen hat in Deutschland seit dem Jahr 2000 stetig zugenommen. Von den Konsumenten werden als wichtigste Motive zum Kauf von Bio-Produkten Aspekte des persönlichen Wohlergehens (Gesundheit), geringe Schadstoffbelastung, die Freiheit von Gentechnik sowie Agrarchemie, die Form der Tierhaltung, der Geschmack sowie oft die regionale Herkunft und die Umweltverträglichkeit genannt. Die staatliche Förderung ist kontinuierlich weiterentwickelt und ausgebaut worden. Die Zahl der nach ökologischen Grundsätzen produzierenden landwirtschaftlichen Betriebe hat sich seit dem Jahr 2000 (12 740) bis heute weit mehr als verdoppelt (Stand: 31. Dezember 2016: 27 132). Einzelbetrieblich betrachtet entwickelten sich die Gewinne 2016/17 im Durchschnitt (ca. 80 000 Euro/Bio-Hof) um – 1,6% leicht zurück gegenüber 2015/16, erreichen aber seit Jahren einen ansehnlichen Vorsprung vor dem Durchschnitt der vergleichbaren konventionell wirtschaftenden Bauernhöfe. Ein gewichtiger Teil der Einkünfte von Öko-Bauern stammt dabei aus staatlichen Prämien für Agrarumweltmaßnahmen, die in Öko-Betrieben etwa sechs Mal so hoch ausfallen wie bei ihren konventionellen Berufskollegen.

Der Gesamtumsatz am deutschen Bio-Markt dürfte 2017 zu Einzelhandelspreisen die 10 Mrd. Euro deutlich überschritten haben (2016: 9,48 Mrd. Euro), er hat sich damit seit dem Jahr 2000 mehr als verfünffacht: Davon entfallen auf den Lebensmitteleinzelhandel (inkl. Discount) 57,5%, auf Naturkostfachgeschäfte 30% und auf sonstige, wie Ernährungshandwerk, Wochenmärkte etc. 12,5%. Zur Versorgung dieser Nachfrage haben allerdings in den letzten 20 Jahren Einfuhren von Bio-Agrarrohstoffen und ebenso auch

Abb. 2

Entwicklung der Erzeugerpreise von Milch, 2012 bis November 2017



^a Bei 4,0% Fett (neu ab 2017) und 3,4% Eiweiß incl. Zu- und Abschlägen.

^b Aus 35 bundesweiten Bio-Molkereien.

^c Aus Meldeverordnung BLE/AMI; Wert vom November ist vorläufig.

Quelle: © Bioland, www.biomilchpreise.de.

© ifo Institut

von fertigen Bio-Lebensmitteln (aus Ost- und Südosteuropa) sehr viel stärker zugenommen als die heimische Bio-Erzeugung.

Nach Produktarten unterschieden, entfallen bei den Einkaufsmengen der privaten Haushalte auf *Ökoeier* mit 12% die höchsten Bio-Anteile an der Nachfrage im Lebensmittelbereich. Zu mehr als 90% (Selbstversorgungsgrad SVG) handelt es sich hier um inländisch erzeugte Bio-Eier (Kennziffer 0), die Importquote ist im Gegensatz zu den konventionell erzeugten Eierarten (Kennziffern 1 bis 3: SVG 70%) deutlich niedriger. Oder mit anderen Worten: In den letzten Jahren waren zur Versorgung des deutschen Marktes insgesamt zu 30% Eiereinfuhren notwendig (2016). EU-weit besteht Vollversorgung, also europäisch ist ein 100%-SVG realisiert. Eines der wichtigsten Lieferländer nach Deutschland sind die Niederlande mit einer Eierproduktion deutlich über den Eigenbedarf hinaus (über 300% SVG).

Innerhalb der Gruppe *Frischobst* (ca. 6% Bio-Anteil) kommen – naturgemäß importierte – Bio-Bananen mit mehr als 48% auf die höchste Bio-Quote in Deutschland; zum Vergleich, bei Äpfeln (inländisch erzeugte plus Importware) hat die Ökware einen Anteil von knapp 14%. Bei der Produktgruppe Frischgemüse (ca. 7% Ökoanteil) liegen Bio-Möhren (knapp 35%) vor Bio-Tomaten (knapp 12%).

Konsummilch verfügte 2017 über einen Bio-Anteil von 8%. Gemessen an der deutschen Milcherzeugung insgesamt, erreichte im Jahr 2016 Milch in Bio-Qualität nur einen Anteil von 2,5% an der Milchanlieferungsmenge an deutsche Molkereien (ca. 33 Mrd. kg). 2017 wuchs aufgrund der verstärkten Umstellungsprozesse die Anlieferung von Milch in Bio-Qualität um +25% gegenüber 2016. Die Erzeugung von Bio-H-Milch konnte 2017 die höchsten Zuwachsraten vorweisen. Auch bei Bio-Milch blieben aber zur Versorgung der Nachfrage auf dem deutschen Markt Importe notwendig. Ein namhaftes deutsches Bio-Molkereiunternehmen hat seine Käseproduktion deshalb gleich in Österreich angesiedelt. Import-Bio-Milch und -Bio-Milchprodukte in den

Läden des deutschen Lebensmitteleinzelhandels stammen schwergewichtig aus den unmittelbaren Nachbarstaaten Österreich und Dänemark. Bio-Butter oder Bio-Käse erreichen in Deutschland bei deutlich höheren Verbraucherpreisen als konventionell erzeugte Waren lediglich Marktanteile im Bereich von 2,5 bis 3,5%.

Auch *Fleisch* in Bio-Qualität fristet, da es i.d.R. als hochpreisige Ware im Handel verkauft wird, mit nur ca. 2% Ökoanteil ein Nischendasein am Markt: Hier erreichen – produktionstechnisch bedingt – Bio-Schaf- und -Ziegenfleisch mit 12% die höchsten Anteile; gefolgt von Bio-Rind- und -Kalbfleisch mit 4%; Bio-Schweinefleisch (die Fleischart mit traditionell dem höchsten Pro-Kopf-Verbrauch in Deutschland) folgt mit 1% und Geflügelfleisch lag zuletzt bei einem Bio-Anteil von lediglich 1,4%. Wurst- und Fleischwaren allgemein rangieren bei dem niedrigen Wert von 1,3% Bio-Ware. Rinderhackfleisch wird mittlerweile auch vom Lebensmitteldiscount erfolgreich angeboten und vermarktet, da es wegen der ansteigenden Anzahl von Bio-Milchkühen inzwischen zu vergleichbar attraktiv günstigen Preisen verfügbar ist.

LITERATUR

AMI (Agrarmarkt Informationsgesellschaft mbH), (verschiedene Jahrgänge), *Markt Bilanz Öko-Landbau*, Bonn.

Balz, M. (2011), »Branchen im Blickpunkt: Der deutsche Markt für ökologische Lebensmittel«, *ifo Schnelldienst* 64(7), 37–41.

Bioland (2017): Informationen zum Bio-Milchpreis, verfügbar unter: <http://www.biomilchpreise.de>.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) 8 verschiedene Jahrgänge), *Ökologischer Landbau, Strukturdaten; Anzahl Unternehmen; Ökologisch landwirtschaftlich genutzte Flächen*, verfügbar unter: https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Oekologischer-Landbau/_functions/StrukturdatenOekolandbau_table.html.

Bund ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) (verschiedene Jahrgänge), *Die Bio Branche, Zahlen Daten Fakten*, Berlin.

Deutscher Bauernverband (DBV) (2017), *Situationsbericht 2017/18*, Dezember, verfügbar unter: <http://www.bauernverband.de/situationsbericht-2017-18>.

Sanders, J. (2017), »Impulse für 20 Prozent Ökolandbau«, *Oekologie & Landbau* (2), 42–43, verfügbar unter: https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Oekologischer_Landbau/Zukunftsstrategie_Oekolandbau/OEL_2_2017_42_43_Sanders.pdf.

Przemyslaw Brandt und Katrin Demmelhuber

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2018

Der mittlerweile seit 2013 anhaltende Aufschwung der deutschen Wirtschaft beschleunigte sich 2017 spürbar. Die gesamtwirtschaftliche Produktion weitete sich annähernd doppelt so schnell aus, wie aktuelle Schätzungen der Potenzialrate nahelegen. Die Kapazitätsgrenzen scheinen jedoch in einigen Bereichen, wie dem Baugewerbe, erreicht zu sein, so dass zum Teil bereits von einer Überauslastung der deutschen Wirtschaft gesprochen wird. Bisher wurde der Aufschwung insbesondere vom Konsum und der Baunachfrage getrieben. 2017 konnte dieser auf eine breitere Basis gestellt werden. Den größten Beitrag leistete das Verarbeitende Gewerbe, das im Vergleich zu den übrigen Wirtschaftsbereichen überdurchschnittlich stark wuchs.

Verantwortlich für den anhaltenden Aufschwung waren sowohl die starke Binnennachfrage als auch die verstärkte Exporttätigkeit. Die Auslandsnachfrage wurde vom starken und stabilen Expansionskurs in dem für Deutschland wichtigen Euroraum stimuliert. In der aktuell anhaltenden konjunkturellen Hochsituation wären – insbesondere aufgrund der weiter zunehmenden Anspannungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt – außergewöhnliche Lohnanstiege zu erwarten gewesen. Diese fielen bisher – auch aufgrund der niedrigen Preissteigerungsraten in den Jahren 2015 und 2016 – aber eher gering aus. Für 2018 ist bei steigender Inflation und einem sich weiter verschärfenden Arbeitskräftemangel mit höheren Effektivlöhnen zu rechnen. Entsprechend dürfte der private Konsum einen spürbaren Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten. Schwächer wird hingegen in Anbetracht einer weiter sinkenden Fluchtmigration der Beitrag der öffentlichen Konsumausgaben ausfallen. Die nach wie vor niedrigen Kreditzinsen sowie der zunehmende Auslastungsgrad begünstigen steigende Ausrüstungsinvestitionen. Ebenfalls stark zulegen konnten die Bauinvestitionen, die den Prognosen zufolge sowohl im aktuellen als auch im kommenden Jahr weiter steigen werden.

Von welchem Konjunkturszenario die Unternehmen für 2018 ausgehen und wie ihre Investitions- und Beschäftigungs-

pläne für das neue Jahr aussehen, beantworteten über 600 Manager aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen in der ifo Managerbefragung.

Ein weiterer thematischer Schwerpunkt der Befragung waren die potenziellen Risiken für die zurzeit sehr gute konjunkturelle Situation in Deutschland. Vor dem Hintergrund der Bundestagswahlen im Herbst 2017 wurden die Unternehmen außerdem befragt, welche Themen von der neu gewählten Bundesregierung anzugehen und welche als die wichtigsten anzusehen seien. Die Umfrage wurde im Auftrag der *WirtschaftsWoche* im Dezember 2017 durchgeführt. Der vorliegende Artikel stellt einige ausgewählte Ergebnisse vor.¹

FÜR 2018 WIRD EIN ANHALTENDES WACHSTUM ERWARTET

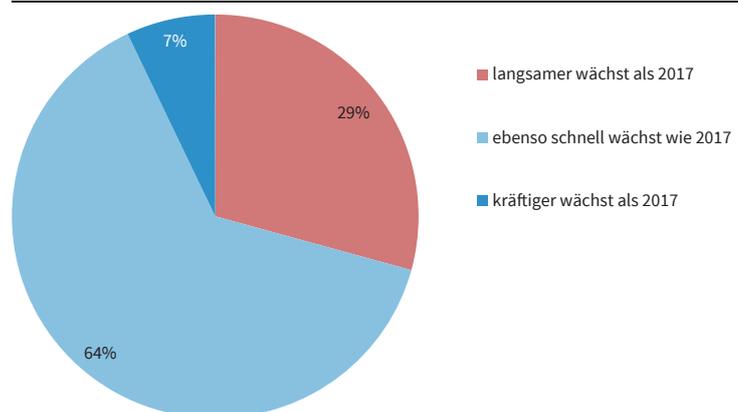
Die Antworten der befragten Manager zur Entwicklung der deutschen Wirtschaftsleistung 2018 im Vergleich zu 2017 waren durchaus ambivalent: 63% erwarteten für 2018 ein genauso starkes Wachstum der deutschen Wirtschaft wie 2017, 29% dagegen einen verlangsamteten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Abb. 1). Im Vergleich zu den Ergebnissen der Befragung vom Vorjahr wurden seltener pessimistische Aussagen hierzu getroffen. Darüber hinaus rechneten 7% mit

¹ Die *WirtschaftsWoche* berichtete in der Ausgabe Nr. 53, 2017, auf Seite 96 über die Umfrage.

Abb. 1

Erwartungen an das Wirtschaftswachstum im Jahr 2018

Wir gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft 2018



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2017.

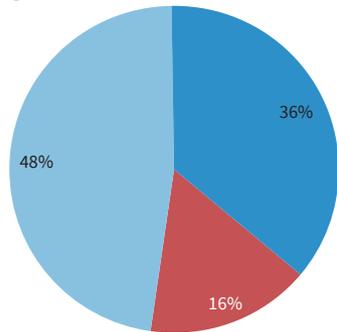
© ifo Institut

Abb. 2

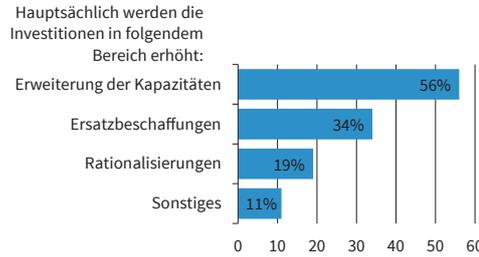
Investitionspläne der Unternehmen für 2018

Wir werden investieren ...

■ weniger als 2017 ■ ebenso viel wie 2017 ■ mehr als 2017



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2017.



© ifo Institut

einem kräftigeren Aufschwung als 2017. Unter den vier Wirtschaftsbereichen erwartete vor allem die Industrie eine niedrigere Wachstumsrate, und auch im Bau und im Handel wurden häufiger pessimistische Aussagen getroffen als im Dienstleistungsbereich. Nahezu drei Viertel der Manager von Dienstleistungsunternehmen erwarteten hingegen 2018 einen ähnlichen Aufschwung der deutschen Wirtschaft wie bereits 2017. Mit einem kräftigeren Zuwachs rechnete jeder zehnte Befragte aus dem Handel.

der Stammebelegschaft. Der Abbau von Zeitarbeitern/befristet Beschäftigten bei der Verringerung des Personalbestands stellte im Rahmen der Umfrage insbesondere für Manager aus der Industrie ein probates Mittel dar. Im Gegensatz dazu planten die Befragten aus dem Bereich Bau, eine Senkung der Mitarbeiterzahlen ausschließlich über den Abbau von Stammpersonal zu erreichen.

EXPANSIVE INVESTITIONS- UND PERSONALPLÄNE

HAUPTKONJUNKTURRISIKO FACHKRÄFTEMANGEL

Knapp die Hälfte der Befragten (48%) gab an, das Investitionsniveau des Vorjahres 2018 halten zu wollen (vgl. Abb. 2). Mehr als ein Drittel (36%) planten eine Ausweitung der Investitionen, wie auch in den Vorjahren vor allem zur Erweiterung der Kapazitäten (56%). Nur 16% der Manager hatten vor, weniger als 2017 zu investieren. Auch die Personalplanung der Teilnehmer für 2018 war expansiv: Über ein Drittel (37%) wollten die Anzahl der Mitarbeiter erhöhen, die Hälfte (53%) den Personalbestand auf einem stabilen Niveau halten. Lediglich knapp ein Zehntel (9%) der Manager plante eine Reduktion des Mitarbeiterstamms (vgl. Abb. 3). Hauptinstrument sowohl beim Personalaufbau wie auch –abbau war die Erhöhung bzw. Verringerung

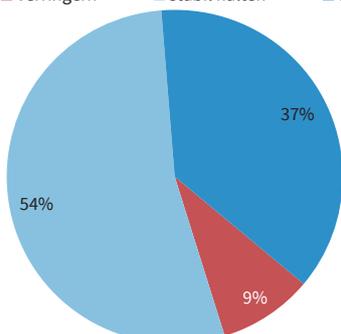
Befragt nach den größten Konjunkturrisiken, nannten knapp drei Viertel der Manager den zunehmenden Fachkräftemangel (vgl. Abb. 4). Außerdem wurden Sorgen vor überzogenen Lohnabschlüssen (49%) sowie einem global zunehmenden Protektionismus (44%) genannt. Ein Wiederaufflammen der Eurokrise befürchteten dagegen weniger Manager (34%) als noch im Vorjahr (56%). Hinsichtlich des zunehmenden Einflusses von Populisten auf die Politik sahen 23% ein Risiko im Inland, lediglich 14% äußerten sich besorgt über den Einfluss auf die Politik im Ausland. Themen wie steigende Zinsen und Ölpreise oder Inflation wurden genauso wie eine Wachstumsschwäche in den Schwellenländern nur von einem kleinen Kreis der befragten Manager als eines der drei größten Risiken für die deutsche Konjunktur genannt.

Abb. 3

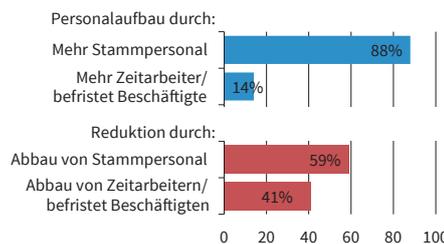
Personalpläne der Unternehmen für 2018

Wir werden die Zahl unserer Mitarbeiter ...

■ verringern ■ stabil halten ■ erhöhen



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2017.

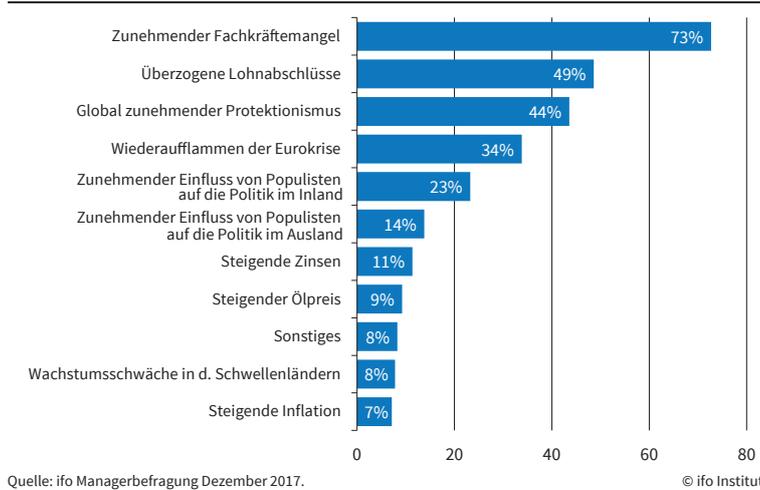


© ifo Institut

Abb. 4

Konjunkturrisiken

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



Die Einstufung der möglichen Konjunkturrisiken war zwischen den Wirtschaftsbereichen ziemlich homogen. Lediglich bei der Angabe von steigenden Zinsen gab es nennenswerte Unterschiede. So bereiten diese den Befragten aus dem Bau- und Dienstleistungsgewerbe mehr Sorgen als dem Durchschnitt aller Branchen.

WÜNSCHE AN DIE KÜNFTIGE BUNDESREGIERUNG

Ein brisantes Thema war sowohl zu Beginn der Umfrage als auch aktuell die Regierungsbildung nach der im September 2017 stattgefundenen Bundestagswahl. Die Befragung startete unmittelbar nach den zähen – jedoch ergebnislosen und in einem Abbruch mündenden – Sondierungen zwischen den Unionsparteien, den Grünen und der FDP. Die an der Umfrage teilnehmenden Manager wurden zu ihrer Einschätzung zu den wichtigsten Punkten befragt, die eine künftige Bundesregierung angehen sollte. Als bedeutendstes Thema betrachteten sie klar den Ausbau der Infrastruktur im

Abb. 5

Themen für die künftige Bundesregierung



Sinne von Verkehr und Breitbandausbau (vgl. Abb. 5). Eine knappe Mehrheit sah auch im Bürokratieabbau und der Modernisierung des Bildungssystems wichtige Aufgaben. Zuwanderung, eine Senkung von Steuern und Abgaben sowie die innere Sicherheit wurden ebenfalls von jeweils ungefähr einem Drittel der Befragten genannt. Einen etwas niedrigeren Stellenwert maßen die Teilnehmer den Punkten Klimaschutz (z.B. Ausstieg aus der Kohleenergie), ausgeglichener Haushalt und weicher Brexit bei. Die Beurteilung der Wichtigkeit der Themen war durch alle Wirtschaftsbereiche recht einheitlich. Mit Ausnahme des Wun-

sches nach Regelungen für die Zuwanderung, dieser wurde im Baugewerbe von mehr als jedem zweiten Manager geäußert.

FOLGEN EINES ANSPRUCHS AUF ARBEITSZEIT-VERKÜRZUNG

Die potenziellen Auswirkungen der Einführung eines individuellen Arbeitnehmeranspruchs auf Reduzierung der Stundenzahl sahen die Teilnehmer zum großen Teil negativ (vgl. Abb. 6). Knapp die Hälfte der befragten Manager gab als Folge kürzerer Arbeitszeiten die Kompensation durch Überstunden der übrigen Mitarbeiter an. Zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten würde ein Drittel freiwillige Leistungen ihres Unternehmens kürzen. Weitere genannte Konsequenzen waren die Erhöhung der Kapitalintensität im Bereich der Produktion, die Verlagerung derselben ins Ausland und die Aufstockung des Personals. Lediglich 8% der Befragten sahen keine Folgen einer Arbeitszeitverkürzung für ihr Unternehmen.

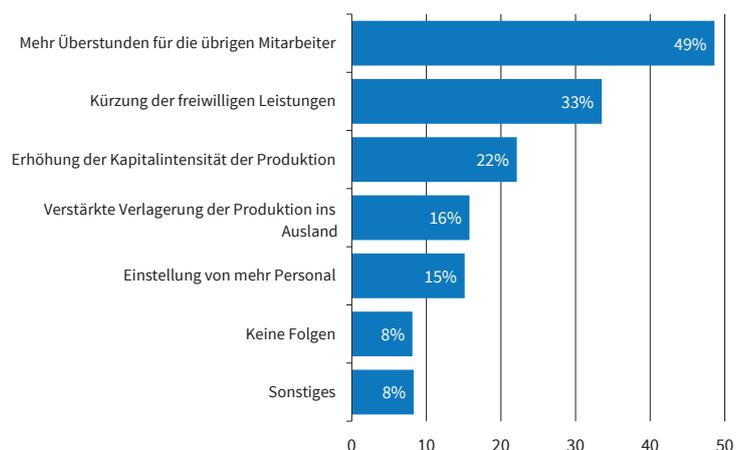
FAZIT

Ein Großteil der befragten Manager ging für 2018 von einem ebenso schnellen Wachstum der deutschen Wirtschaft wie 2017 aus. Allerdings rechnete knapp jeder Dritte mit niedrigeren Wachstumsraten. Das ifo Institut erwartet für 2018 ein nochmals etwas verstärktes Wachstum mit einer Rate von 2,6% nach 2,3% 2017. Im Gegensatz zur Umfrage im Jahr zuvor, planten die Manager für 2018 steigende Investitionen. Etwa die Hälfte der Befragten gab an, dass 2018 ebenso viel investiert werden soll wie 2017. Nur knapp jeder

Abb. 6

Individueller Anspruch auf Arbeitszeitverkürzung

Welche Folgen hätten kürzere Arbeitszeiten für Ihr Unternehmen?



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2017

© ifo Institut

sechste Manager beabsichtigte, die Investitionstätigkeit einzuschränken. Hinsichtlich des Personals wird das sich bereits in den Investitionsplänen abzeichnende Expansionsziel erkennbar. Ein größerer Anteil als im Jahr zuvor hatte vor, den Personalbestand auszuweiten, und gut jeder Zweite wollte diesen zumindest stabil halten. Insgesamt dürfte sich damit das Beschäftigungswachstum Deutschlands weiter fortsetzen. Der zunehmende Fachkräftemangel wird zu einem immer größeren Risiko für die deutsche Konjunktur, aber auch überzogene Lohnabschlüsse und global zunehmender Protektionismus wurden häufig als Risiko benannt. Das wichtigste Thema für die zukünftige Bundesregierung ist laut den Angaben der Manager der Infrastrukturausbau. Aber auch die Modernisierung des Bildungssystems sowie der Bürokratieabbau werden als wichtige Punkte angesehen. Ein ausgeglichener Haushalt ist den Befragten hierbei nicht ganz so wichtig. Interessant ist auch, dass eine Senkung von Steuern und Abgaben nur von rund einem Drittel der Manager genannt wurde.

Klaus Wohlrabe

ifo Konjunkturumfragen im Januar 2018 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft startet mit Schwung ins neue Jahr¹

Die Stimmung in den deutschen Chefetagen ist auch zu Jahresbeginn hervorragend. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Januar auf 117,6 Punkte gestiegen, nach 117,2 im Dezember. Dies war auf eine deutlich bessere Einschätzung der aktuellen Situation zurückzuführen. Der Lageindex stieg auf ein neues Rekordhoch. Die Erwartungen für die nächsten sechs Monate wurden hingegen etwas zurückgenommen, bleiben aber auf hohem Niveau. Die deutsche Wirtschaft startet mit Schwung ins neue Jahr.

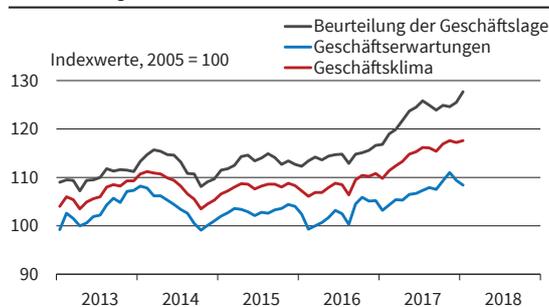
Im Verarbeitenden Gewerbe hat der Index einen neuen Rekordwert erreicht. Dies gilt auch für die aktu-

elle Lage, die von den Industriefirmen noch nie so gut beurteilt wurde. Es gehen jedoch weniger Unternehmen davon aus, dass sich die sehr gute wirtschaftliche Situation noch weiter verbessern wird. Die Kapazitätsauslastung stieg um 0,6 Prozentpunkte auf 87,9% und liegt damit deutlich über dem langjährigen Mittel von 83,7%. Im Großhandel hat sich das Geschäftsklima wieder verbessert. Die Großhändler waren mit ihrer aktuellen Lage zufriedener als im Vormonat. Auch der Optimismus bezüglich der kommenden Monate nahm leicht zu. Im Einzelhandel hingegen ist der Klimaindex gesunken. Dies war auf etwas weniger gute Lageeinschätzungen zurückzuführen. Die Erwartungen wurden aber etwas nach oben korrigiert. Im Bauhauptgewerbe ist der Geschäftsklimaindex leicht gesunken. Während die Unternehmen noch nie so zufrieden mit ihrer aktuel-

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

Abb. 1

ifo Geschäftsklima in der Gewerblichen Wirtschaft^a
Saisonbereinigt



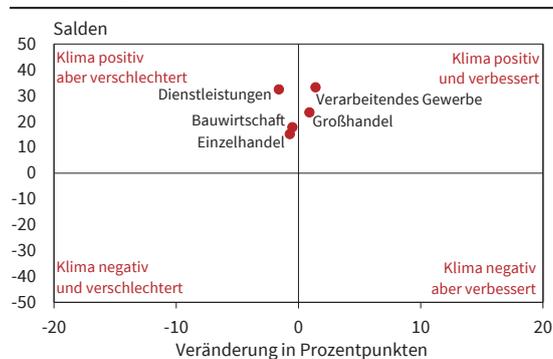
^a Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018.

© ifo Institut

Abb. 2

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen
Saisonbereinigt

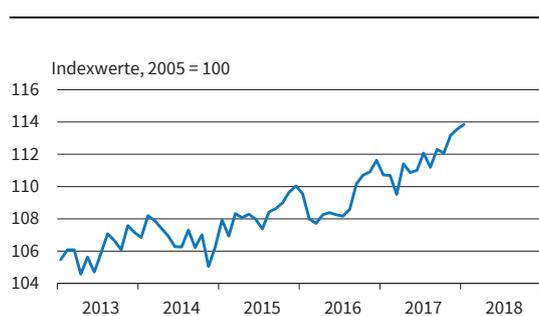


Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018.

© ifo Institut

Abb. 3

ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland^a



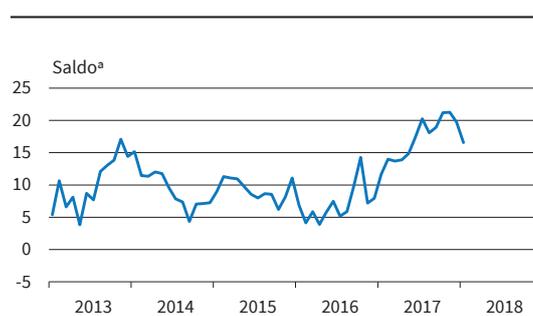
^a Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018.

© ifo Institut

Abb. 4

Exportorerwartungen – Verarbeitendes Gewerbe

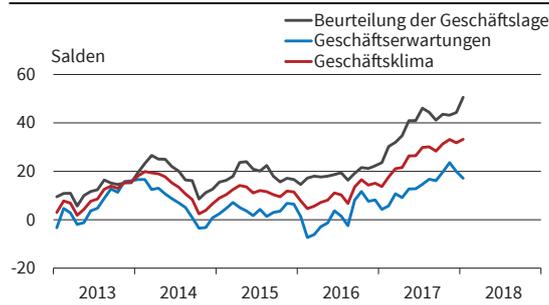


^a Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018.

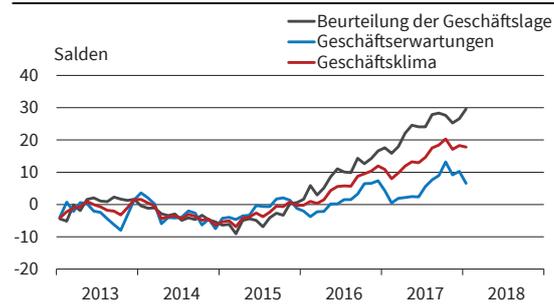
© ifo Institut

Abb. 5
ifo Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe
Saisonbereinigt



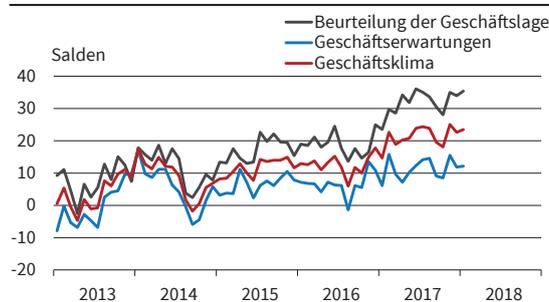
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018. © ifo Institut

Abb. 6
ifo Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe
Saisonbereinigt



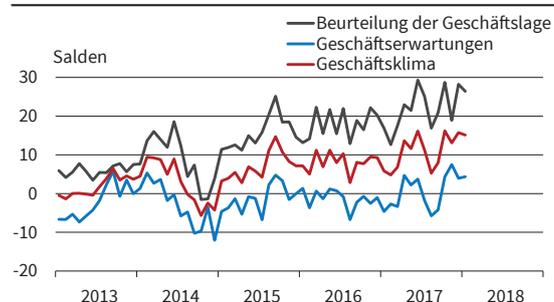
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018. © ifo Institut

Abb. 7
ifo Geschäftsklima im Großhandel
Saisonbereinigt



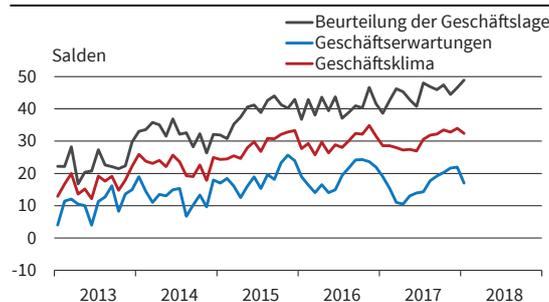
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018. © ifo Institut

Abb. 8
ifo Geschäftsklima im Einzelhandel
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018. © ifo Institut

Abb. 9
ifo Geschäftsklima im Dienstleistungssektor^a
Saisonbereinigt



^a Ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2018. © ifo Institut

len Lage waren, nahmen sie ihre Erwartungen merklich zurück.

Die Stimmung bei den deutschen Dienstleistern hat sich zu Jahresbeginn etwas verschlechtert. Der Geschäftsklimaindex sank im Januar von 111,8 auf 111,1 Punkte. Die Einschätzungen zur aktuellen Lage kletterten auf ein neues Rekordhoch. Die Erwartungen wurden jedoch merklich nach unten korrigiert. Viele Dienstleister planen, in den kommenden Monaten die Preise zu erhöhen. Im Bereich Transport und Logistik ist der Klimaindex auf den niedrigsten Stand seit einem halben Jahr gefallen. Dies war vor allem auf deutlich

weniger positive Erwartungen zurückzuführen. Die Unternehmen bewerteten ihre aktuelle Lage mit großer Mehrheit weiterhin als sehr gut. Die Stimmung bei den Reisebüros und Reiseveranstaltern ist zu Jahresbeginn sehr gut. Die Einschätzungen zur aktuellen Lage wurden auf hohem Niveau etwas zurückgenommen. Jedoch blicken die Unternehmen zuversichtlich auf die Sommersaison. Im Gastgewerbe stieg der Geschäftsklimaindex zum fünften Mal in Folge. Der Indikator zur aktuellen Lage stieg auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Der Ausblick hingegen war etwas weniger optimistisch.

Die deutschen Unternehmen suchen immer mehr Personal. Das Beschäftigungsbarometer stieg im Januar auf den neuen Rekordwert von 113,8 Punkten, nach 113,5 Punkten im Dezember. Die Hausse auf dem deutschen Arbeitsmarkt geht weiter. Im Handel, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor wollen die Unternehmer die Suche nach neuen Mitarbeitern weiter intensivieren. In allen drei Branchen erreicht das Barometer einen neuen Höchststand. Insbesondere Zeitarbeitsfirmen wollen ihren Mitarbeiterstamm vergrößern. Nach zuletzt sieben Anstiegen in Folge gab das Barometer in der Industrie deutlich nach. Die Einstellungsbereitschaft bleibt jedoch expansiv ausgerichtet, nur wird die Beschäftigung langsamer wachsen als zuvor.

