

I. Wirtschaftspolitische Themen und Analysen

Auf einen Blick

Digitalisierung und Produktivität – Ergebnisse eines BMWi-Workshops



Digitale Produkte und Dienstleistungen durchdringen zunehmend Gesellschaft und Wirtschaft, ermöglichen nahezu kostenfreie Informations- und Kommunikationsangebote und bilden die Grundlage für neue Geschäftsmodelle. Gleichzeitig hat sich die Produktivitätsentwicklung in den Industrieländern spürbar verlangsamt. Diese Konstellation wird häufig als „Produktivitäts-Paradoxon“ der Digitalisierung bezeichnet. Zu dieser Frage fand im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) am 15. September im Rahmen des Global Forum on Productivity der OECD ein Fachgespräch zum Thema „Tapping the Productive Potential of a Digitized World“ statt, an dem über 70 Teilnehmer aus 17 Nationen sowohl aus OECD- als auch aus Nicht-OECD-Ländern teilgenommen haben. Ziel des Treffens war eine Diskussion zu Chancen, Herausforderungen und wirtschaftspolitischen Implikationen der Digitalisierung mit Wissenschaftlern, OECD-Experten und Praktikern aus nationalen Behörden, insbesondere mit Blick auf die Rolle von wissensbasiertem Kapital und Regulierung für die Produktivitätsentwicklung.

In seiner Eröffnungsrede skizzierte der Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik im BMWi, Dr. Philipp Steinberg, zentrale Fragestellungen zur Digitalisierung und Produktivitätsent-

wicklung. In der öffentlichen Diskussion ständen sich Digitalisierungsskeptiker und -optimisten gegenüber. Erstere erwarteten aus der Digitalisierung – im Gegensatz zu früheren technologischen Innovationen – keine substanziellen Produktivitätsfortschritte, Letztere hingegen, nach gewisser zeitlicher Verzögerung, durchaus. Aus wirtschaftspolitischer Sicht sei es wichtig, beispielsweise mit Investitionen in digitale Hochgeschwindigkeitsnetze, mit entsprechenden Bildungsangeboten an Schulen, Hochschulen und in der beruflichen Bildung sowie mit innovationsfreundlichen regulatorischen Rahmensetzungen die Voraussetzungen für einen erfolgreichen digitalen Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft zu legen.

Bart van Ark, Vizepräsident und Chefvolkswirt des Conference Board, eines US-amerikanischen Forschungsinstituts, argumentierte in seinem Vortrag, dass schon in der Vergangenheit die Einführung und Verwendung von neuen Technologien mit Strukturbrüchen verbunden war, die mit einem Paradigmenwechsel, kreativer Zerstörung, der Eroberung neuer Märkte und der Entstehung neuer Unternehmen einhergingen und zu einer transitorischen Verlangsamung des Produktivitätswachstums geführt hätten. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung der digita-



Prof. Reint E. Gropp (rechts) und Bart van Ark diskutieren in der von Kerstin Stromberg-Mallmann geleiteten Panel-Diskussion den Zusammenhang von Digitalisierung und Produktivität.

len Technologien nannte er eine verstärkte Verbreitung digitaler Dienstleistungen und Innovationen, eine Förderung von wissensbasiertem Kapital wie Forschung und Entwicklung, Ausbildung und Managementfähigkeiten sowie eine enge Anbindung von Politik und Wirtschaft an die Wissenschaft.

In der anschließenden Paneldiskussion wurden diese Fragestellungen weiter vertieft: Prof. Reint E. Gropp (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle) stellte bei Betrachtung einzelner Firmen und Sektoren erhebliche Divergenzen in der Produktivitätsentwicklung heraus. Evidenz deutete darauf hin, dass kaum eine Ablösung weniger produktiver Firmen durch produktivere stattfindet. Gleichzeitig würden die Gewinnmargen zunehmen und Monopolisierungstendenzen könnten Produktivitätsfortschritte behindern. Voraussetzung für eine effiziente Faktorallokation im Rahmen des digitalen Strukturwandels sei daher neben flexiblen Arbeits- und Produktmärkten auch ein effektives Wettbewerbsrecht.

Auch Dr. Christian Kastrop (OECD) sah in dem durch kreative Zerstörung gekennzeichneten strukturellen Wandel hin zu neuen, digitalen Technologien und Dienstleistungen eine Ursache für die Produktivitätsschwäche in vielen OECD-Ländern. Allerdings sei bei einer erfolgreichen Implementierung dieser digitalen Technologien mit spürbaren Produktivitätseffekten zu rechnen; diese würden derzeit eher unterschätzt. Er betonte, dass Technologie- und Produktivitätsfortschritte auch unter Berücksichtigung von sozialen und Beschäftigungswirkungen betrachtet werden müssten. Dieser Ansatz werde seitens der OECD mit dem Konzept des „inklusive Wachstums“ verfolgt.

Prof. Dalia Marin (Ludwig-Maximilians-Universität München) wies darauf hin, dass die Abschwächung der Produktivitätsdynamik bereits vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eingesetzt habe. Die Digitalisierung und die damit verbundene Entstehung plattformbasierter Unternehmen habe eine Veränderung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen hervorgerufen. Sie hob die Bedeutung von

Daten im digitalen Zeitalter hervor, die Monopole erzeugen und etablieren könnten. Sie schlug vor, Daten portabel zu machen, um Marktmacht einzelner Unternehmen, die auf Daten basieren, zu begrenzen.

In der ersten Vortragsrunde zum Themenfeld „Determinanten, Messung und wissensbasiertes Kapital“ stellte Dr. Eckhardt Bode Ergebnisse eines Forschungsgutachtens des Instituts für Weltwirtschaft vor. Demnach sei eine statistische Untererfassung von Wertschöpfung oder Investitionen zur Erklärung der Produktivitätsschwäche kaum relevant. Ursachen der schwächeren Produktivitätsentwicklung in der EU im Vergleich zu den USA lägen vor allem in einer stärkeren wirtschaftlichen und kulturellen Fragmentierung Europas, einem höheren Maß an Arbeits- und Produktmarktregulierungen, besseren Managementfähigkeiten von US-Unternehmern sowie fehlenden Skaleneffekten aufgrund des hohen Anteils an kleinen und mittleren Unternehmen in der EU. In Deutschland spielten zudem neben leicht belastenden Wirkungen der demografischen Entwicklung auch die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen sowie Zuwanderungseffekte eine Rolle.

Dr. Alexander Schiersch (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) stellte Ergebnisse eines Forschungsgutachtens im Auftrag des BMWi zum Zusammenhang von wissensbasiertem Kapital und der Produktivitätsentwicklung anhand von Unternehmensdaten vor. Demnach konzentrierte sich der Schwerpunkt der Investitionen in wissensbasiertes Kapital auf nur wenige Sektoren (vor allem Telekommunikation, IKT-Hersteller und Dienstleister, Anlagenbau und Kfz-Industrie). Die empirischen Ergebnisse zeigten, dass Investitionen in Software, Organisationskompetenzen und Forschung und Entwicklung mit einem Anstieg der Totalen Faktorproduktivität der investierenden Unternehmen einhergehen.

Sara Calligaris (OECD) ging vor allem auf wettbewerbsspezifische Fragen im Zusammenhang mit der Digitalisierung ein. Unternehmensdaten zeigten einen Zuwachs der Marktmacht von marktführenden Unternehmen, insbesondere im Bereich digitaler Produkte und Dienste. Die zunehmenden Konzentrationstendenzen deuteten auf „Winner-takes-all“-Entwicklungen im Bereich digitaler Geschäftsmodelle hin.

Im zweiten Block wurden die Themen „Regulierung, Digitalisierung und Produktivität“ diskutiert. Gilbert Cette (Banque de France) stellte empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von Arbeitsmarktregulierung und Kapitalintensität sowie der Qualität von Kapital und Arbeit vor. Demnach gehe eine stärkere Arbeitsmarktregulierung mit einem kleineren Anteil an gering Qualifizierten bei gleichzeitig höherer Kapitalintensität einher. Dabei falle aber die Qualität der Investitionen – gemessen am Anteil an IKT- und Forschungs- und Entwicklungs-Ausgaben – niedriger aus. Dies dämpfe auch die Totale Faktorproduktivität.

Erik P. M. Vermeulen (Tilburg University) erläuterte regulatorische Herausforderungen, die mit neuen Technologien und Anwendungsbereichen einhergehen. Dabei zeige sich eine gegenseitige Abhängigkeit von Regulierung und Digitalisierung, da Erstere die Rahmenbedingungen für digitale Anwendungsbereiche setze, Letztere aber wiederum regulatorische Anpassungsnotwendigkeiten erforderlich machten. Als Ansatzpunkte für eine adaptive, datenbasierte Regulierung hob er regulatorische Experimentierräume (oder auch „Sandboxes“) hervor. Wichtig für den Erfolg solcher Prozesse sei ein enger Dialog zwischen Innovatoren, traditionellen Unternehmen und Regulierern, der neben den Möglichkeiten der Kommerzialisierung von Ideen auch Fragen des Verbraucherschutzes und des Wettbewerbsrechts berücksichtige.

Dr. Kai Hielscher (BMWi) stellte aktuelle Arbeiten im BMWi zum Konzept regulatorischer Experimentierräume (Real-labore) vor. Solche zeitlich und räumlich begrenzten realen Testumgebungen sollen künftig stärker genutzt werden, um Praxistests von (digitalen) Innovationen zu erlauben und zugleich bestehende oder neue Regulierungsinstrumente zu erproben. So könne eine regulatorische Balance zwischen Innovationsfreundlichkeit einerseits und Wahrung von Verbraucherschutzrechten andererseits gefunden werden.

Die Präsentationen der Tagung sind verfügbar unter:
<http://bit.ly/2fjCFEQ>

Kontakt: Christoph Menzel
Referat: Wirtschaftspolitische Analyse

Wirtschaftspolitische Termine des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Oktober 2017	
06.10.	Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe (August)
09.10.	Produktion im Produzierenden Gewerbe (August)
09./10.10.	Eurogruppe/ECOFIN
13.10.	Pressemeldung des BMWi zur wirtschaftlichen Lage
17.10.	Wettbewerbsfähigkeitsrat zu Binnenmarkt und Industrie
19./20.10.	Europäischer Rat
Ende Oktober 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)
November 2017	
06.11.	Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe (September)
07.11.	Produktion im Produzierenden Gewerbe (September)
06./07.11.	Eurogruppe/ECOFIN
10.11.	Rat für Auswärtige Beziehungen/Handel
14.11.	Pressemeldung des BMWi zur wirtschaftlichen Lage
15.11.	Rat für Allgemeine Angelegenheiten/Kohäsionspolitik
17.11.	ECOFIN/Haushalt
30.11.	Wettbewerbsfähigkeitsrat zu Binnenmarkt und Industrie
Ende November 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)
Dezember 2017	
04./05.12.	Eurogruppe/ECOFIN
06.12.	Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe (Oktober)
07.12.	Produktion im Produzierenden Gewerbe (Oktober)
10.12.	Rat für Auswärtige Beziehungen/Handel
12.12.	Pressemeldung des BMWi zur wirtschaftlichen Lage
11.-14.12.	WTO-Ministerkonferenz
14./15.12.	Europäischer Rat
Ende Dezember 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)

In eigener Sache: Die „Schlaglichter“ als E-Mail-Abonnement

Der Monatsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ist nicht nur als Druckexemplar, sondern auch im Online-Abo als elektronischer Newsletter verfügbar. Sie können ihn unter der nachstehenden Internet-Adresse bestellen:
www.bmwi.de/abo-service



Darüber hinaus können auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auch einzelne Ausgaben des Monatsberichts sowie Beiträge aus älteren Ausgaben online gelesen werden:

www.bmwi.de/schlaglichter



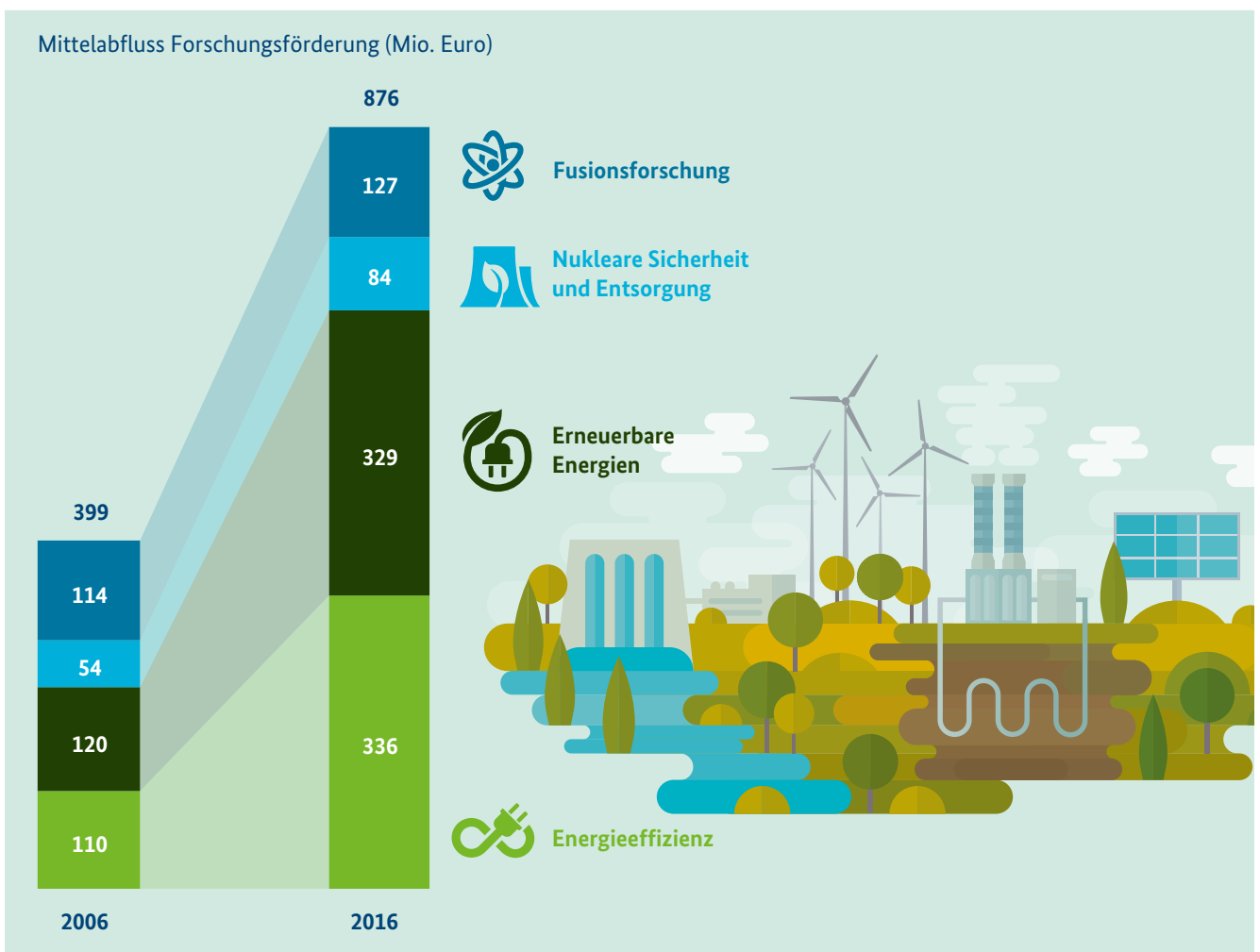
Grafik des Monats

Bund forciert die Energieforschung ...

... mit deutlich mehr Finanzmitteln. Im Vergleich zum Jahr 2006 hat der Bund mehr als doppelt so hohe Mittel für die Energieforschung zur Verfügung gestellt. Der weitaus größte Teil floss im Jahr 2016 in Forschungsaufwendungen für Energieeffizienz (336 Millionen Euro) und für Erneuerbare Energien (329 Millionen Euro).

Das Energieforschungsprogramm ist ein wichtiger Beitrag der Bundesregierung zum Umbau des Energiesystems. Bis 2050 sollen die Energieeffizienz erheblich gesteigert und mindestens 80 Prozent des verbliebenen Energiebedarfs aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden. Dies geht nur mit einer intensiven Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Die Grundlage hierfür bildet das nunmehr 6. Energieforschungsprogramm.

Energieforschungsförderung* im Vergleich der Jahre 2016 und 2006



* Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist innerhalb der Bundesregierung für die programmatische Ausrichtung und die Weiterentwicklung des Energieforschungsprogramms verantwortlich. An der Umsetzung des Programms sind zudem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) beteiligt. Die Ressorts decken mit ihrer Forschungsförderung die gesamte Innovationskette, von der energietechnologischen Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung, Entwicklung und Demonstration, sowie gesellschaftliche Aspekte ab.

Überblick über die wirtschaftliche Lage

- ▶ Die deutsche Wirtschaft ist im ersten Halbjahr 2017 beschleunigt gewachsen. Die rechnerisch größeren Impulse kamen von der binnenwirtschaftlichen Seite.
- ▶ Das Wachstum im Produzierenden Gewerbe bleibt in der Tendenz aufwärtsgerichtet, auch wenn es im Juni und Juli an Dynamik einbüßte. Das Geschäftsklima in der Wirtschaft ist weiterhin sehr zuversichtlich.
- ▶ Die Verbraucherpreise haben sich vor dem Hintergrund stabiler Energiepreise normalisiert. Die Kauflaune der Verbraucher blieb dennoch hoch.
- ▶ Die Grundtendenzen am Arbeitsmarkt sind weiterhin positiv. Dank kräftiger Nachfrage ist die Dynamik beim Beschäftigungsaufbau hoch. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind in der Tendenz rückläufig. Dennoch bleiben strukturelle Herausforderungen wie die nach wie vor hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen, geringfügig und befristet Beschäftigter zu bewältigen.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem soliden Aufschwung.¹ Im ersten Halbjahr 2017 beschleunigte sie ihr Expansionstempo merklich. Die gesamtwirtschaftliche Leistung legte im ersten Halbjahr 2017 preis-, kalender- und saisonbereinigt gegenüber dem Vorzeitraum um 1,2 % zu, nach einem Wachstum von 0,8 % im zweiten Halbjahr 2016.² Unterstützt wurde die Konjunktur im ersten Halbjahr 2017 durch starke binnenwirtschaftliche Auftriebskräfte. Während sich die Impulse durch die privaten und staatlichen Konsumausgaben fortsetzten, belebten sich die Investitionen in Bauten (+4,4 %) und vor allem erstmals auch wieder die in Ausrüstungen (+2,1 %). Der Beitrag des Außenhandels zum Wirtschaftswachstum war im ersten Halbjahr netto leicht positiv. Die Basis für die binnenwirtschaftliche Entwicklung legt weiterhin die gute Entwicklung des Arbeitsmarkts insgesamt. Impulse kamen im ersten Halbjahr aber auch von den niedrigen Zinsen und den etwas günstigeren Mineralölpreisen. Das Wachstum der

deutschen Wirtschaft setzt sich im zweiten Halbjahr fort. Vermutlich wird die Dynamik aber etwas geringer ausfallen. Die Stimmung in der Wirtschaft ist weiterhin sehr zuversichtlich. Der Beschäftigungsaufbau könnte aber etwas ruhiger verlaufen. Auch die Produktionsausweitung in Industrie und Baugewerbe könnte moderater ausfallen.

Die Weltwirtschaft gewinnt auf das Jahr gesehen weiter an Fahrt. Die globale Industrieproduktion ist seit Februar 2017 aufwärtsgerichtet. Die Konjunktur in den entwickelten Volkswirtschaften belebte sich und die Dynamik in den asiatischen Schwellenländern blieb hoch. Die globalen Stimmungsindikatoren zeigen einen zunehmenden Optimismus. Die Konjunkturerwartungen für den Euroraum haben sich weiter aufgehellt. In den Vereinigten Staaten hat sich das Wachstum nach dem schwachen ersten Quartal normalisiert. Das Wirtschaftswachstum in Japan ist im zweiten Quartal höher ausgefallen. Von den Schwellenländern verzeichnete China wieder eine stabilere wirtschaftliche Entwicklung. Russland und Brasilien profitieren von den anziehenden Rohstoffpreisen. Beide Länder konnten ihre Rezessionsphasen überwinden. Insgesamt wird daher das Wachstum der Weltwirtschaft in diesem Jahr höher ausfallen als im Vorjahr. Der IWF, wie andere Organisationen zuvor, erwartet in seinem Ausblick vom Juli einen Anstieg der Weltwirtschaft von 3,5 %.

Die deutschen Ausfuhren bleiben in der Tendenz leicht aufwärtsgerichtet. Nach der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank legten die Ausfuhren an Waren und Dienstleistungen im Juli 2017 in jeweiligen Preisen leicht um 0,2 % gegenüber dem Vormonat zu. Im aussagekräftigen Dreimonatsvergleich stiegen sie deutlicher um 1,3 %. Die Einfuhren erhöhten sich im Juli um 2,1 %. Im Dreimonatsvergleich war ihr Anstieg mit 1,2 % etwa ebenso stark wie der der Ausfuhren. Der seit Jahresbeginn kumulierte Leistungsbilanzüberschuss liegt weiterhin spürbar niedriger als ein Jahr zuvor. Die nationalen Indikatoren zur Außenwirtschaft sowie die weltwirtschaftliche Belebung lassen trotz eines stärkeren Euro eine weitere Expansion der deutschen Exporte erwarten.

Die im ersten Halbjahr starke Industriekonjunktur hat in den Sommermonaten etwas an Schwung verloren. Nach einem Rückgang im Juni wurde die Produktion im Juli nur

1 In diesem Bericht werden Daten verwendet, die bis zum 15. September 2017 vorlagen.

2 Soweit nicht anders vermerkt, handelt es sich um Veränderungsraten gegenüber der jeweiligen Vorperiode auf Basis preisbereinigter sowie nach dem Verfahren Census X-12-ARIMA kalender- und saisonbereinigter Daten.

leicht um 0,3% ausgeweitet. Ob sich die dynamische Entwicklung des ersten Halbjahrs auch im Herbst fortsetzt, bleibt daher abzuwarten. Während die Auftragseingänge der vergangenen Monate eine etwas ruhigere Gangart signalisieren, sprechen das verbesserte ifo Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe sowie die starke Kfz-Produktion im August für ein gutes drittes Quartal. Die Bauproduktion wurde im Juli um 0,5% gesteigert, hat sich seit dem Frühjahr aber insgesamt eher schwach entwickelt. Trotz nachgebender Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe, die im zweiten Quartal um 2,6% zurückgingen, blieb die Stimmung in der Branche gut. Sowohl die aktuelle Lage als auch die Aussichten für die kommenden Monate werden von den Bauunternehmen sehr positiv eingeschätzt. Die Kapazitätsauslastung ist überdurchschnittlich hoch, was sich mittlerweile auch in der Entwicklung der Baupreise niederschlägt.

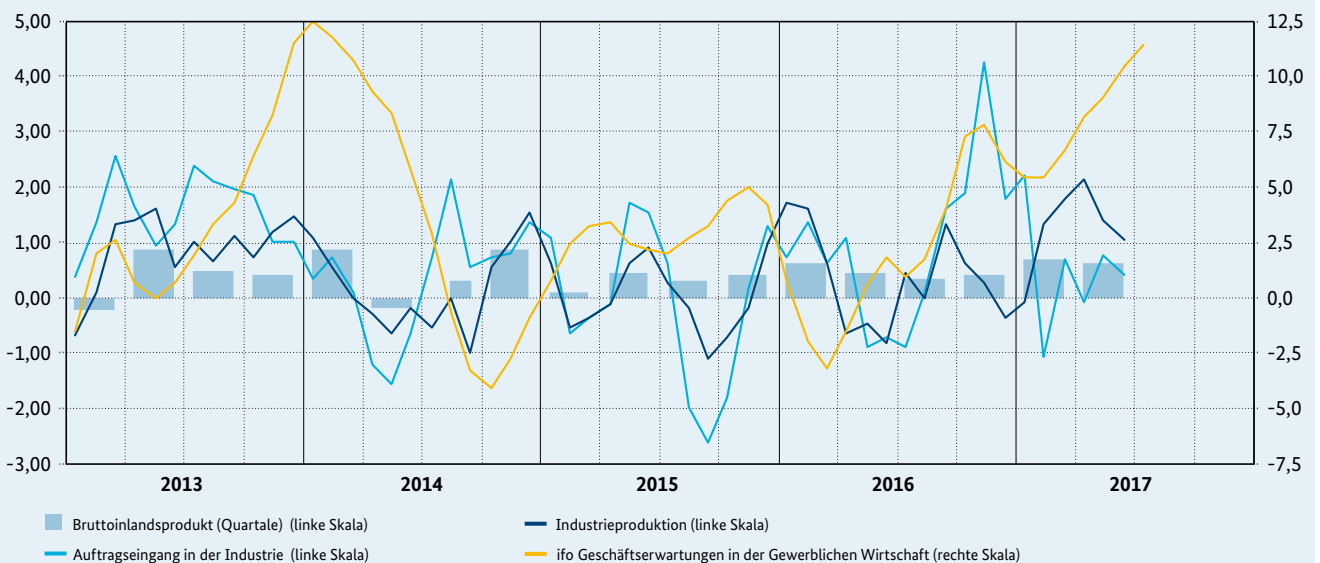
Der private Konsum bleibt weiterhin eine wichtige Stütze der Konjunktur. Zwar sind die Erlöse im Einzelhandel im Juli um 1,2% gesunken, im aussagekräftigeren Dreimonatsvergleich blieben sie aber aufwärtsgerichtet. Auch im Kfz-Handel entwickelten sich die Umsätze im Juni weiter dynamisch. Trotz der etwas anziehenden Verbraucherpreise, die im August 1,8% über dem Niveau des Vorjahres lagen, stieg das Konsumklima erneut und erreichte im September ein neues Hoch. Angesichts dessen sollte der private Konsum weiter spürbar expandieren. Allerdings deutet die etwas

eingetrübte Stimmung im Einzelhandel darauf hin, dass sich die Entwicklung nach dem außergewöhnlich starken zweiten Quartal etwas verlangsamen könnte.

Der Arbeitsmarkt entwickelte sich insgesamt weiterhin positiv und auch der Ausblick stimmt zuversichtlich. Die Erwerbstätigkeit nimmt saisonbereinigt seit Februar monatlich stetig um 40 bis 50 Tausend Personen zu, im Juli um 42.000 Personen. Nach den Ursprungszahlen waren fast 44,4 Mio. und damit 1,6% mehr Personen als vor einem Jahr erwerbstätig. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg im Juni (+53.000 Personen) erneut etwas stärker als die Erwerbstätigkeit. In nahezu allen Wirtschaftsbereichen werden Mitarbeiter gesucht. Die Arbeitslosigkeit ist im August während der Sommerferien leicht angestiegen. Nach den Ursprungszahlen waren 2,54 Mio. Personen arbeitslos gemeldet, 139.000 weniger als vor einem Jahr. Die Unterbeschäftigung war etwas geringer als im Juli. Bereinigt um die Saisoneffekte gingen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im August gegenüber dem Vormonat erneut leicht zurück. Diese positiven Entwicklungen sollten die bestehenden Problembereiche aber nicht verdecken, denn die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit sind weiterhin sehr groß. Zudem stellen der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, von der im August noch immer 895.000 Personen betroffen waren, die hohe Zahl geringfügig und befristet Beschäftigter sowie die Integration der Flüchtlinge nach wie vor erhebliche Herausforderungen dar.

Konjunktur auf einen Blick*

Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Produktion und Auftragseingang in der Industrie sowie ifo Geschäftserwartungen



* zentrierte gleitende 3-Monats-Durchschnitte bzw. Quartale, saisonbereinigt, Veränderungen gegenüber Vorperiode in v. H. bzw. Salden bei ifo

Quellen: StBA, BBk, ifo Institut

Zur Diskussion

Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag – Wo liegen die Unterschiede der Reformvorschläge?

Reformen der Einkommensteuer und des Solidaritätszuschlags stehen im Fokus der steuerpolitischen Debatte und haben Eingang in die Regierungsprogramme unterschiedlicher Parteien gefunden. Die allgemeine Zielsetzung ist dabei vorwiegend die steuerliche Entlastung privater Haushalte. Die tatsächlichen Entlastungswirkungen sowie Aufkommens- und Verteilungseffekte hängen dabei allerdings von der konkreten Ausgestaltung der Vorschläge ab. Zudem spielen bei der wirtschaftspolitischen Bewertung auch Verhaltensanpassungen etwa mit Blick auf das Arbeitsangebot privater Haushalte eine Rolle. Vor diesem Hintergrund analysiert ein aktuelles Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) verschiedene Reformvorschläge im Bereich der Einkommensteuer. Andere Reformvorschläge insbesondere im Bereich der Sozialversicherungen waren explizit nicht Gegenstand des Gutachtens.



Unterschiedliche Reformvorschläge

In der aktuellen Debatte werden unterschiedliche Maßnahmen innerhalb des Einkommensteuertarifs diskutiert. Die Vorschläge beinhalten unter anderem eine Glättung des Mittelstandsbauches¹, eine Anpassung der Spitzen- und Reichensteuersätze, eine Erhöhung des Grundfreibetrages und

die (teilweise) Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Ein vom BMWi in Auftrag gegebenes Gutachten² vergleicht die Steuerkonzepte der Regierungsprogramme von SPD und CDU/CSU sowie Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der Mittelstands- und Wirtschaftsvereingung der CDU/CSU (MIT) und des bayerischen Finanzministeriums (Bayern-Tarif) miteinander.

- ¹ Gemeint ist damit der bisherige Knick in dem Verlauf des progressiven Steuertarifs bei derzeit 13.769 Euro. Vor diesem Knick steigt der Grenzsteuersatz relativ steil an, ab 13.769 Euro verläuft der Anstieg gemäßiger. Die Abschaffung des Tarifeckwertes bzw. eine Abflachung des Mittelstandsbauches könnte eine Entlastung für untere und mittlere Einkommen bedeuten.
- ² ZEW und IZA (2017). „Ökonomische Bewertung verschiedener Reformoptionen im deutschen Steuer- und Transfersystem – Kurzexpertise 1“, Studie im Auftrag des BMWi.

Der Vorschlag des DGB³ sieht eine vollständige Abschaffung des Mittelstandsbauches vor. Demnach soll der Anstieg des Grenzsteuersatzes zwischen dem Eingangs- und dem Spitzensteuersatz zukünftig linear gestaltet werden. Der Eckwert bei 13.769 Euro würde entfallen. Zudem soll der Grundfreibetrag von derzeit 8.652 Euro auf 11.000 Euro angehoben werden. Ab diesem Betrag soll ein Eingangssteuersatz von 22 Prozent gelten, der linear bis zu einem neuen Spitzensteuersatz von 49 Prozent (bisher 42 Prozent) ab einem zu versteuernden Einkommen von 70.000 Euro ansteigt. Der Reichensteuersatz von zusätzlichen 3 Prozentpunkten würde diesem Konzept zufolge bereits ab einem Einkommen von 125.000 Euro (bisher 256.303 Euro) greifen. Zudem schlägt der DGB eine Abschaffung des Kinderfreibetrags bzw. Umschichtung zum Kindergeld vor, was in den Berechnungen des Gutachtens allerdings nicht berücksichtigt wurde.

Um mittlere Einkommen zu entlasten, sieht das Steuerkonzept des SPD-Regierungsprogramms⁴ vor, dass der Spitzensteuersatz von 42 Prozent zukünftig erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro anstatt wie bisher bereits ab 54.000 Euro greift. Zur Gegenfinanzierung soll sich eine linear-progressive Zone anschließen, in der der Grenzsteuersatz ab einem Einkommen von 76.200 Euro auf 45 Prozent steigt. Zudem soll der Reichensteuersatz von bisher 45 Prozent auf 48 Prozent angehoben werden. Darüber hinaus beinhaltet das SPD-Regierungsprogramm eine Reform des Solidaritätszuschlags. Demnach sollen Einkommen bis 52.000 Euro zukünftig von dem Zuschlag ausgenommen werden, indem entsprechende Freigrenzen erhöht werden. Daran würde sich wie bisher eine Gleitzone anschließen⁵.

Auch der Vorschlag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU⁶ adressiert den Mittelstandsbauch. Um diesen zu glätten, soll der Grenzsteuersatz an dem Tarifeckwert von 13.769 Euro von bisher 24 auf 20 Prozent abgesenkt werden. Geplant ist wie auch im SPD-Konzept, den Spitzensteuersatz erst ab einem Einkommen von 60.000 Euro greifen zu lassen. Außerdem soll der Kinder-

freibetrag auf das Niveau der Grundsicherung angehoben sowie Werbungskostenpauschalen für Arbeitnehmer von derzeit 1.000 Euro auf 2.000 Euro erhöht werden.

In dem vom bayrischen Finanzministerium vorgestellten Konzept⁷ soll der Mittelstandsbauch durch eine Verschiebung des Eckwerts von derzeit 13.769 Euro auf 16.250 Euro geglättet werden. Zudem sieht der so genannte „Bayern-Tarif“ eine schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags vor. Der Zuschlag von bisher 5,5 Prozent soll ab dem Jahr 2019 jeweils jährlich um 0,5-Prozentpunkte bis 2030 abgebaut werden.

Auch das Regierungsprogramm der CDU/CSU⁸ thematisiert die Einkommensteuer und schlägt konkrete Änderungen vor. Wie bei SPD und Mittelstandsvereinigungen sieht der Vorschlag vor, dass der Spitzensteuersatz von 42 Prozent erst ab einem Einkommen von 60.000 Euro gelten soll. Auch soll der Kinderfreibetrag angehoben werden, allerdings zunächst weniger stark als nach dem Konzept der Mittelstandsvereinigung.⁹ Entsprechend soll das Kindergeld steigen. Zudem sieht das Programm eine „Glättung des Mittelstandsbauches“ vor, eine konkrete Ausgestaltung wird jedoch nicht beschrieben. Um diese Reform in den Berechnungen abbilden zu können, wurde im Gutachten die Variante der Mittelstandsvereinigung (Absenkung Grenzsteuersatz bei Tarifeckwert auf 20 Prozent) gewählt. Es handelt sich hier jedoch um eine Auslegung des Regierungsprogramms der CDU/CSU und stellt somit eine Annahme dar. Ähnlich verhält es sich mit der ebenfalls im Programm aufgeführten schrittweisen Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Im Gutachten wird eine einmalige vollständige Abschaffung des Zuschlags unterstellt.

Aufgrund der zum Teil getroffenen Annahmen bzw. Auslegungen der Vorschläge lassen sich die im Gutachten berechneten Optionen nicht eins zu eins den jeweiligen Programmen zuordnen, werden jedoch im Folgenden jeweils unter den Namen der entsprechenden Parteien oder Organisationen geführt. Auf Abweichungen, die sich aus diesen Annahmen ergeben, wird jeweils hingewiesen.

3 <http://bit.ly/2xgtRc0>

4 <http://bit.ly/2ySn7mN>

5 Zudem ist in dem Regierungsprogramm aufgeführt, dass langfristig der Solidaritätszuschlag schrittweise komplett abgeschafft werden soll.

6 <http://bit.ly/2kePx7b>

7 <http://bit.ly/2xRi1so>

8 <http://bit.ly/2xVkcClS>

9 Der Kinderfreibetrag soll laut Regierungsprogramm der CDU/CSU zunächst um die Hälfte der bisherigen Differenz zum Grundfreibetrag angehoben werden, langfristig aber auch auf das Niveau des Erwachsenenfreibetrages.

Ergebnisse des Gutachtens

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat gemeinsam mit dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) die beschriebenen Vorschläge anhand eines Mikrosimulationsmodells (vgl. Kasten) im Auftrag des BMWi bewertet. Neben statischen Entlastungs- und Aufkommenswirkungen konzentriert sich die Analyse insbesondere auf Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Transfersystem sowie dynamische Verhaltensanpassungen. Die Wirkung einzelner Reformen auf Erwerbsanreize und folglich das Arbeitsangebot privater Haushalte ist hierbei von besonderem Interesse. Die Einbeziehung solcher Verhaltensänderungen und die sich daraus ergebenden Zweitrundeneffekte sind für die mittelfristige Bewertung fiskalischer Kosten und Verteilungswirkungen entscheidend.



Kasten: Simulationsmodell und Datengrundlage

Das im Gutachten verwendete Modell ist ein Mikrosimulationsmodell, welches auf Haushaltsebene das 2017 geltende Steuer- und Transfersystem abbildet. Neben Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag werden zudem Sozialversicherungsbeiträge und Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag berücksichtigt. Dies ermöglicht die Abbildung weitreichender Wechselwirkungen innerhalb des Steuer- und Transfersystems in der empirischen Analyse.

Als Datengrundlage werden zwei Datensätze herangezogen. Zum einen wird die letzte Erhebungswelle der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) aus 2010 verwendet. Dieser Datensatz ist eine zehnpromtente Stichprobe aller Steuerfälle und enthält somit detaillierte Informationen zu Einkünften, Einkommen, Sondervergünstigungen, Lohn- und Einkommensteuer oder Zusatzleistungen. Allerdings werden hier nur Steuerfälle erfasst, die veranlagt sind. Haushalte, die nicht einkommensteuerpflichtig sind, werden in diesen Daten nicht beobachtet. Zudem enthält die Statistik keine Angaben zu dem Arbeitsverhalten von Haushalten. Aus diesen Gründen wird für die Abschätzung von Verhaltensanpassungen als zweiter Datensatz das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) von 2015 herangezogen. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung auf Haushaltsebene, die detailliert die Lebensumstände inklusive Arbeitsmarktverhalten privater Haushalte abbilden kann. Allerdings sind

sehr hohe Einkommen sowie Kapitaleinkünfte in der Stichprobe nur unzureichend abgebildet. Aus diesem Grund werden die Analysen zum Teil vergleichend mit beiden Datensätzen bzw. anhand einer Kombination aus FAST und SOEP durchgeführt.

Zur Abschätzung der Arbeitsangebotswirkungen wird ein diskretes Nutzenmaximierungsmodell verwendet, das die Arbeitsangebotsentscheidung von Haushalten als Wahl zwischen Arbeitszeitkategorien darstellt. Eine Anpassung der Arbeitsnachfrage durch Firmen als Reaktion auf ein verändertes Arbeitsangebot wird hier nicht modelliert. Die implizite Annahme ist daher, dass die Arbeitsnachfrage voll elastisch ist und sich ein gesteigertes Angebot vollständig in Beschäftigung umsetzt. Obwohl Deutschland sich derzeit in einer Phase anhaltenden Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums befindet und eine gewisse Lohnrigidität nach unten plausibel erscheint, sollten die ausgewiesenen Reaktionen als Obergrenze für mögliche Beschäftigungseffekte gewertet werden.

Statische Entlastungswirkungen im Bereich von Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag

Die rein statischen Entlastungswirkungen bei der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag der verschiedenen Vorschläge sind in Tabelle 1 dargestellt. Die Berechnungen wurden jeweils anhand der Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) sowie des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) durchgeführt. Die Werte unterscheiden sich zum Teil stark zwischen den bei-

den Datensätzen, was auf die unterschiedliche Erfassung hoher Einkommen (vgl. Kasten) zurückzuführen ist. Bei den statischen Entlastungswirkungen sind die Ergebnisse basierend auf den FAST-Daten am aussagekräftigsten. Die Gesamtentlastung liegt zwischen 2 Mrd. Euro gemäß dem DGB-Vorschlag und knapp 35 Mrd. Euro bei der aus dem CDU/CSU-Regierungsprogramm abgeleiteten Reformoption. Der SPD-Vorschlag liegt mit Entlastungswirkungen von gut 6 Mrd. Euro eher am unteren Ende der Optionen.

Tabelle 1: Statische Entlastungswirkungen bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, Mrd. Euro

	FAST	SOEP
DGB	2,0	4,6
SPD	6,1	6,9
Bayern-Tarif	22,6	19,8
MIT	31,1	30,9
CDU/CSU-Annahme	34,6	33,4

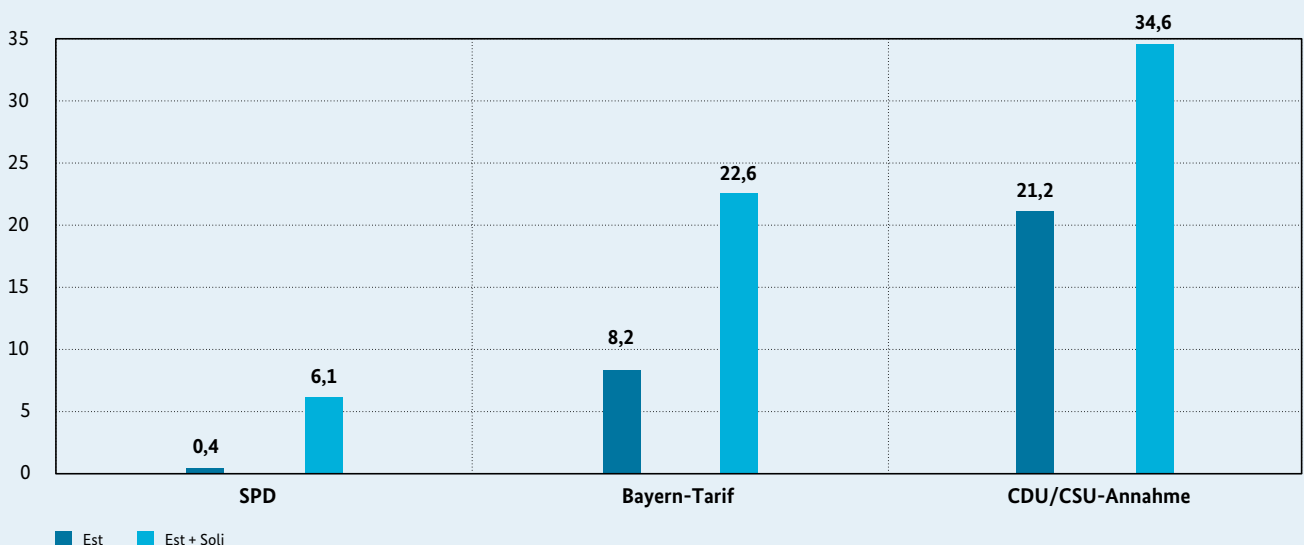
Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweise: Interaktionen mit restlichem Steuer- und Transfersystem nicht berücksichtigt.

Die in Tabelle 1 dargestellten Werte schließen die Vorschläge zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags der SPD, der CDU/CSU und des bayerischen Finanzministeriums ein. Um ein differenziertes Bild zur Belastung durch den Solidaritätszuschlag zu bekommen, stellt Abbildung 1 zum Vergleich

gesondert die Entlastungen der reinen Tarifverlaufsreformen für diese drei Vorschläge dar. Die Reform des Tarifverlaufs ist statisch betrachtet bei der SPD mit 0,4 Mrd. Euro Entlastungen fast aufkommensneutral. Der Vorschlag des bayerischen Finanzministeriums kommt auf Entlastungen von 8,2 Mrd. Euro. Unter der hier getroffenen Annahme zur Abschmelzung des Mittelstandsbauches – entsprechend der von der Mittelstandsvereinigung von CDU/CSU vorgeschlagenen Absenkung des Eingangsteuersatzes von 24 auf 20 Prozent – würde der CDU/CSU-Vorschlag im Tarifverlauf eine Entlastung von gut 21 Mrd. Euro bedeuten. Würde man den Steuersatz am Tarifeckwert nicht auf 20 Prozent, sondern lediglich auf 21 Prozent oder 22 Prozent senken, käme man wahrscheinlich näher an die von der CDU/CSU in Aussicht gestellten gut 15 Mrd. Euro.

Die von der SPD vorgeschlagene Abschaffung des Solidaritätszuschlags für Einkommen unter 52.000 Euro hätte den Berechnungen zufolge eine zusätzliche statische Entlastungswirkung von 5,7 Mrd. Euro. Die Vorschläge des bayerischen Finanzministeriums und des CDU/CSU-Regierungsprogramms sehen eine zeitlich gestaffelte Abschaffung des Solidaritätszuschlags vor. Eine im Gutachten modellierte vollständige Abschaffung würde zu einer zusätzlichen Entlastung von zwischen 13 und 14 Mrd. Euro führen. Für eine Senkung um insgesamt 2 Prozentpunkte (jährliche Absenkung um 0,5 Prozentpunkte über vier Jahre) weist das Gutachten eine statische Entlastung von 4,4 Mrd. Euro aus.

Abbildung 1: Vergleich Einkommensteuer (Est) und Solidaritätszuschlag (Soli), Mrd. Euro



Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweise: Die Entlastungswirkungen der Reform des Tarifverlauf (Est) enthalten auch unmittelbare Auswirkungen auf den Solidaritätszuschlag. Das Szenario „Est + Soli“ deckt zudem die Wirkung einer zusätzlichen Reform des Solidaritätszuschlags ab. Interaktionen mit dem restlichen Steuer- und Transfersystem werden nicht berücksichtigt. Berechnungen auf Basis von FAST 2010.

Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

Neben den statischen Entlastungseffekten innerhalb der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag sind für eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung zudem Wechselwirkungen mit dem restlichen Steuer- und Transfersystem sowie insbesondere Arbeitsangebotseffekte relevant. Daraus können sich erhebliche Selbstfinanzierungseffekte ergeben. Im Gutachten werden diese weitergehenden Auswirkungen mithilfe der SOEP-Daten (vgl. Kasten) geschätzt.

Die Gesamteffekte auf das Arbeitsangebot variieren deutlich zwischen den verschiedenen Vorschlägen (vgl. Tabelle 2). Bei relativ niedrigen fiskalischen Auswirkungen fällt der Effekt bei dem SPD-Vorschlag mit insgesamt 114 Tsd. Vollzeitäquivalenten (VÄ) am geringsten aus. Die höchsten Effekte mit 389 Tsd. und 350 Tsd. VÄ bewirken die Vorschläge mit den höchsten Entlastungsvolumen, nämlich der Mittelstandsvereinigung und des CDU/CSU-Regierungsprogramms unter den getroffenen Annahmen zu Mittelstandsbauch und Solidaritätszuschlag. Dazwischen liegen die Effekte des DGB-Vorschlags sowie des Bayern-Tarifs.

Betrachtet man den Arbeitsangebotseffekt jedoch relativ zu den Entlastungsbeträgen bei der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag, so scheint der DGB-Vorschlag mit 7,3 VÄ pro 100.000 Euro Entlastung am wirkungsvollsten, gefolgt von dem Bayern-Tarif (2,4) und dem SPD-Vorschlag (1,9). Mit einem Vollzeitäquivalent pro 100.000 Euro

Entlastung ist der relative Effekt des CDU/CSU-Regierungsprogramms am geringsten.

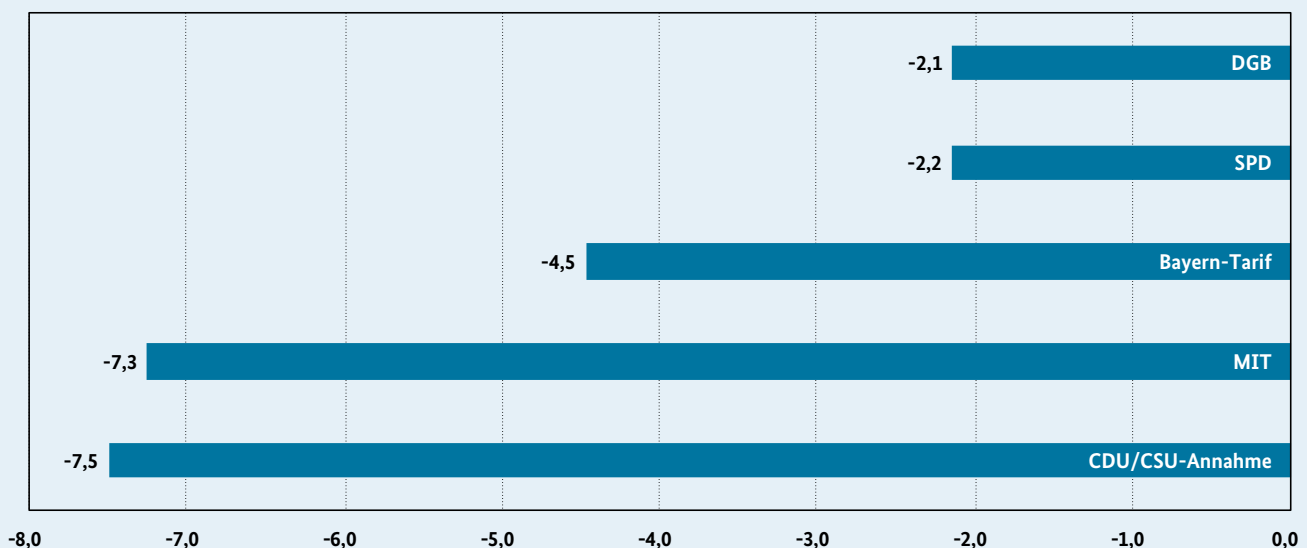
Tabelle 2: Arbeitsangebotsänderung in Vollzeitäquivalenten (VÄ)

	Vollzeitäquivalente (Tsd.)	Vollzeitäquivalente je 100.000 Euro Est + Soli
SPD	114	1,9
DGB	145	7,3
Bayern-Tarif	199	2,4
CDU/CSU-Annahme	350	1,0
MIT	389	1,3

Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweise: Berechnungen auf Basis von SOEP 2015.

Bezieht man die Arbeitsangebotseffekte sowie die Wechselwirkungen mit dem restlichen Steuer- und Transfersystem mit ein, so ergeben sich Gegenfinanzierungseffekte, die die fiskalischen Kosten für den Staat reduzieren. Bei den Vorschlägen der SPD und des DGB ergibt dies Einsparungen von ca. 2 Mrd. Euro gegenüber den statischen Entlastungsbeträgen, bei dem Bayern-Tarif von 4,5 Mrd. Euro, bei der Mittelstandsvereinigung und dem hier berechneten CDU/CSU-Vorschlag von gut 7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Aufgrund der hierbei unterstellten vollständigen Übersetzung von Arbeitsangebot in Beschäftigung dürften die Beträge allerdings eine Obergrenze für die sich ergebenden Gegenfinanzierungseffekte darstellen (vgl. Kasten).

Abbildung 2: Dynamische Gegenfinanzierungseffekte



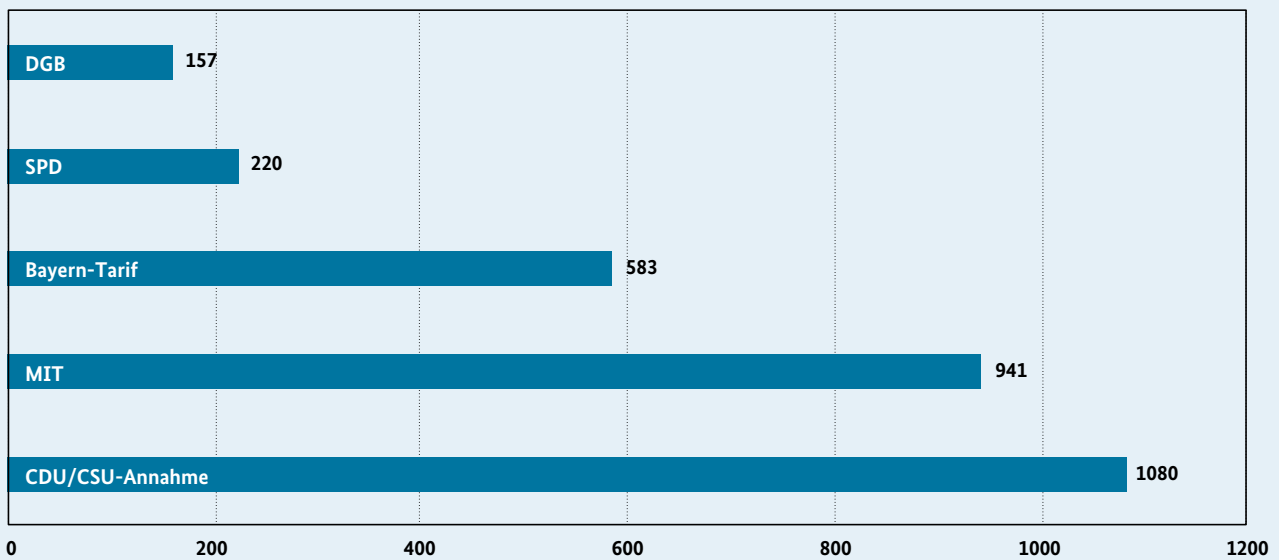
Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweis: Berechnung auf Basis von SOEP 2015.

Auswirkungen auf die Einkommensverteilung

Für die wirtschaftspolitische Bewertung ist nicht nur die Betrachtung der fiskalischen Effekte von Bedeutung. Ziel der Reformvorschläge ist es, private Haushalte zu entlasten und ihnen ein höheres verfügbares Einkommen zu ermöglichen. Aus diesem Grund bewertet das Gutachten die Entlastungen nicht nur auf staatlicher, sondern auch auf

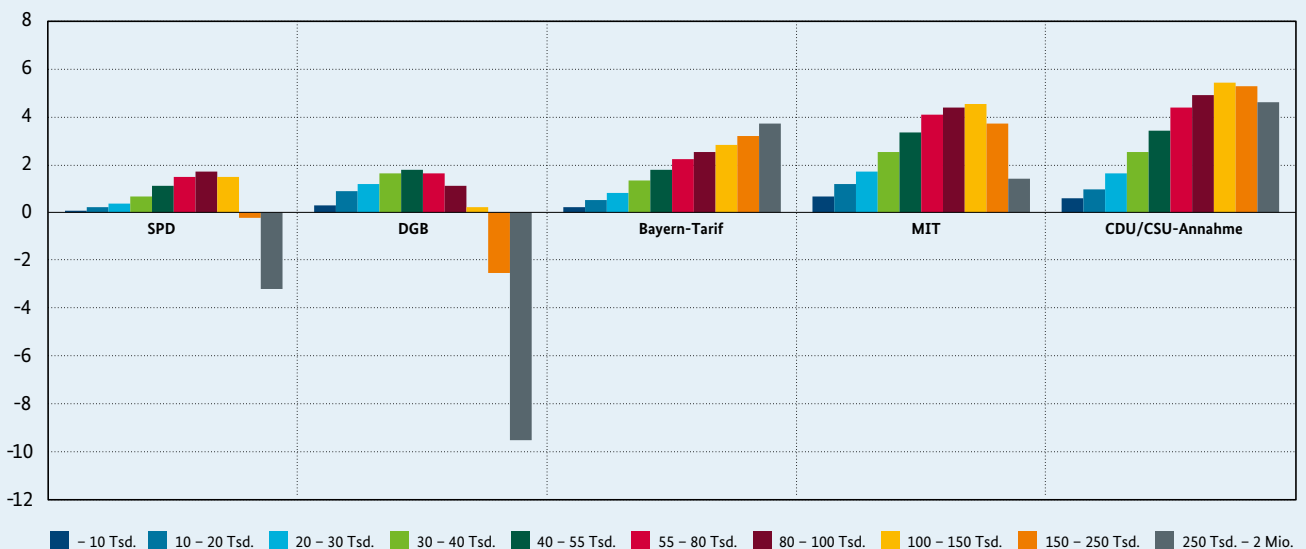
Haushaltsebene. Die sich nach Arbeitsangebotseffekten und Anpassungen über das Steuer- und Transfersystem ergebenden Veränderungen des Haushaltsnettoeinkommens liegen durchschnittlich zwischen jährlichen Entlastungen von 157 Euro (DGB) und 1.080 Euro (CDU/CSU-Annahme). Gemäß dem Vorschlag der SPD hätten Haushalte im Schnitt um 220 Euro pro Jahr mehr zur Verfügung (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Durchschnittliche Änderung des Haushaltsnettoeinkommens (Euro/Jahr)



Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweis: Unter Einbeziehung der Wechselwirkung im Steuer- und Transfersystem. Berechnung auf Basis von SOEP 2015.

Abbildung 4: Einkommenswirkung nach Einkommensgruppe (% der Gesamteinkünfte)



Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweis: Unter Einbeziehung der Wechselwirkung im Steuer- und Transfersystem. Berechnung auf Basis von SOEP 2015.

Diese Werte variieren jedoch zum Teil deutlich zwischen unterschiedlichen Haushaltstypen. Vergleicht man zum Beispiel die relative Veränderung bei Haushalten¹⁰ in verschiedenen Einkommensgruppen, so zeigt sich, dass sowohl die absoluten als auch die relativen Einkommensgewinne bei allen Vorschlägen zunächst mit den Einkünften ansteigen (vgl. Abbildung 4). Insgesamt entlasten die Vorschläge der Mittelstandsvereinigung, der hier berechneten Version des CDU/CSU-Regierungsprogramms und vom bayerischen Finanzministerium obere Einkommensgruppen allerdings deutlich stärker als die Vorschläge des DGB oder der SPD, bei denen Haushalte mit einem Einkommen ab 150.000 Euro aufgrund der Gegenfinanzierungskomponente zusätzlich belastet werden.

Neben der Unterscheidung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen differenziert das Gutachten zudem nach Art des Haushaltes und Anzahl der Kinder. Paare gewinnen durchschnittlich tendenziell stärker hinzu als Haushalte mit einem Erwachsenen. Die einzigen Ausnahmen sind der DGB-Vorschlag und der Vorschlag der SPD ohne Solidaritätszuschlagsreform. In beiden Fällen profitieren Paare mit Kindern im Schnitt weniger als Alleinerziehende.

Relative Entlastungen für Familien mit Kindern fallen zudem in den meisten Fällen höher aus als für kinderlose Haushalte (vgl. Abbildung 5). Bei den Vorschlägen von SPD und DGB schneiden Kinderlose zum Teil besser ab als Haushalte

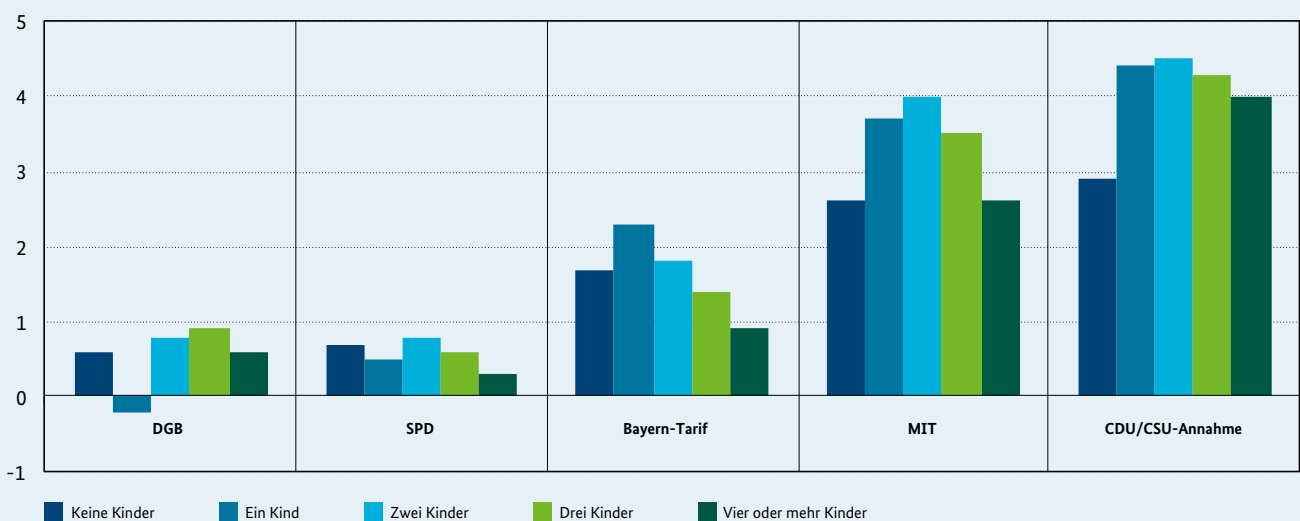
mit Kindern. Dies kann jedoch durch die Position dieser Haushalte in der Einkommensverteilung erklärt werden und ist nicht auf eine unterschiedliche Behandlung von Haushalten mit Kindern zurückzuführen. Am stärksten profitieren bei den meisten Vorschlägen Haushalte mit zwei oder drei Kindern.

Zusammenfassend ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Untersuchung des ZEW mit IZA lediglich die Aufkommens- und Verteilungswirkungen unterschiedlich dimensionierter und ausgestalteter Einkommensteuernkonzepte analysiert. Eine Gesamtbetrachtung der Reformvorschläge müsste jedoch im Kontext aller Vorschläge – insbesondere auch der Konzepte im Bereich der Sozialversicherungssysteme – der hier erwähnten Regierungsprogramme erfolgen. Außerdem wird in dem Gutachten ausschließlich die Wirkung auf private Haushalte dargestellt. Effekte auf Personengesellschaften oder Unternehmen werden nicht berücksichtigt. Diese könnten zusätzliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen aufweisen.

Das Gutachten ist unter folgendem Link verfügbar: bit.ly/2xUpUf0

Kontakt: Dr. Alexandra Effenberger
 Referat: Wirtschaftspolitische Analyse

Abbildung 5: Einkommenswirkung nach Anzahl der Kinder (% der Gesamteinkünfte)



Quelle: ZEW und IZA (2017). Hinweis: Unter Einbeziehung der Wechselwirkung im Steuer- und Transfersystem. Berechnung auf Basis von SOEP 2015.

10 Diese Ergebnisse beruhen auf der Gesamtheit aller im SOEP abgebildeten Haushalte. Sie beschreiben nicht die Effekte für Musterhaushalte wie z.B. Alleinverdienenderpaar mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen.

Zukunft der Europäischen Union – Von der Diskussion zu konkreten Handlungsempfehlungen und Maßnahmen

Die positive Stimmungslage nutzen und die richtigen Weichen bis zum Jahr 2019 stellen

Wirtschaftskrise, Migrationskrise und Brexit-Referendum waren Auslöser für eine neue Debatte zur Zukunft der Europäischen Union. Die zukünftig 27 Mitgliedstaaten haben mit einer Agenda der schnellen spürbaren Ergebnisse für die europäischen Bürgerinnen und Bürger reagiert. Die Europäische Kommission geht noch einen Schritt weiter und stellt eine Vision für ein Europa 2025 mit einigen institutionellen Vorschlägen zur Diskussion. Europa schaut wieder nach vorn.

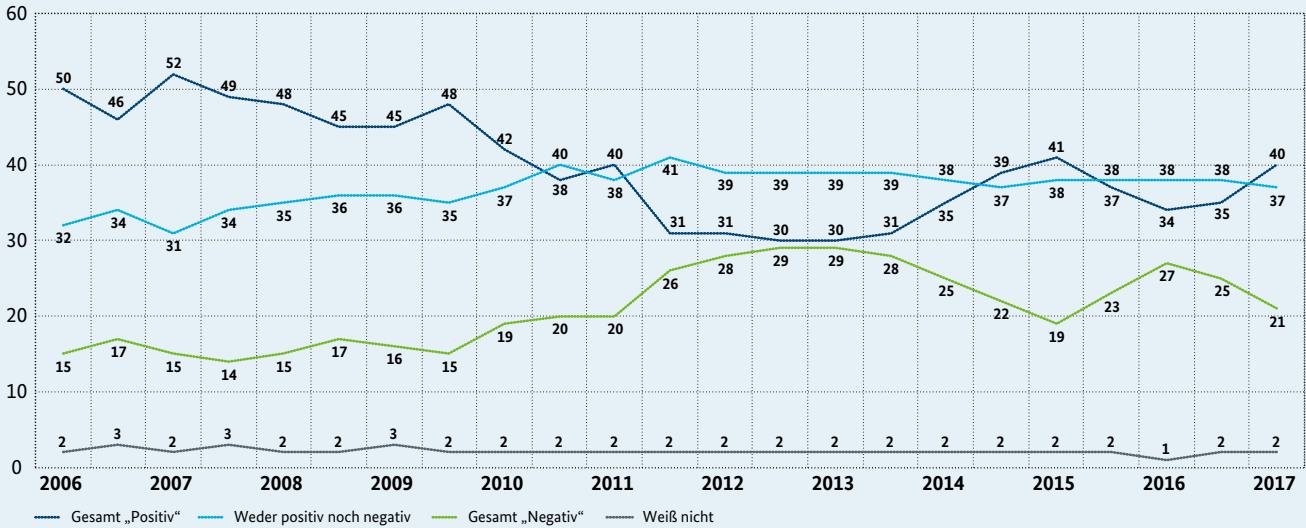


Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007, die Migrationsbewegungen 2015 und schließlich die Entscheidung 2016 der Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreiches für einen Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union haben in den vergangenen Jahren viele Diskussionen über die Europäische Union geprägt. Die Ereignisse haben aber auch dazu geführt, dass die Diskussion über die Vorteile der Europäischen Union eine neue Dynamik entwickelt hat und damit die EU wieder positiver in die Öffentlichkeit gerückt ist.

Die Zustimmung in der Europäischen Union steigt wieder

Die Entscheidung für einen Brexit und die damit verbundenen Folgen scheinen dazu geführt zu haben, dass den Menschen in der Europäischen Union die Vorteile einer Mitgliedschaft wieder bewusster geworden sind. So ist die Zustimmung zur Europäischen Union seit dem Brexit-Referendum 2016 deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 1). Dies zeigen auch die Ergebnisse der nationalen Wahlen in den Niederlanden, Österreich und Frankreich, die nach dem Brexit-Referendum stattgefunden haben. Als Sieger gingen jeweils pro-europäische Kandidaten hervor. Darüber hinaus gehen Europäerinnen und Europäer zum Beispiel im Rahmen der Bürgerinitiative „Pulse of Europe“ für die Europäische Union auf die Straße. Gleichwohl gibt es auch weiterhin Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen das Vertrauen in die Europäische Union verloren haben.

Abbildung 1: Das Bild der Europäischen Union



Quelle: Eurobarometer, Frühjahr 2017

Positive Wirtschaftsdaten tragen zur guten Stimmungslage bei

Zur guten Stimmungslage in der Europäischen Union tragen auch die positiven Wirtschaftsdaten bei. Die wirtschaftliche Erholung hat sich im fünften Jahr in Folge gefestigt und alle Mitgliedstaaten erreicht. Das jährliche Wachstum liegt bei rund zwei Prozent und die Arbeitslosenquote ist mit acht Prozent auf dem tiefsten Stand seit neun Jahren.

Herausforderungen der Europäischen Union aktiv angehen

Diese positive Ausgangslage wollen die europäischen Institutionen nutzen, um die Zukunft der Europäischen Union zu gestalten. Denn auch andere Herausforderungen erfordern Lösungen und konkrete Maßnahmen. Globalisierung, demografischer Wandel, Digitalisierung und zunehmender Nationalismus sind einige davon. Auch soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten gehören dazu. Darüber hinaus steht die Europäische Union wachsenden Bedrohungen und Sorgen um die innere Sicherheit sowie die Sicherheit der Außengrenzen gegenüber. Dies ist bedingt durch humanitäre, politische oder militärische Krisen in der mittelbaren Nachbarschaft und – teilweise schon über Jahre andauernde – Kriege in anderen Staaten der Welt.

Die gemeinsame Zukunftsaagenda der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die Staats- und Regierungschefs der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten – ohne das Vereinigte Königreich – haben als Reaktion auf das Brexit-Referendum Geschlossenheit demonstriert und eine gemeinsame Agenda vorgelegt. Am 16. September 2016 wurde die so genannte „Bratislava-Roadmap“ beschlossen, um innerhalb kürzester Zeit spürbare Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union in den Bereichen Migration und Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit sowie Wirtschaft inklusive Investitionen und Jugendarbeitslosigkeit zu erzielen (vgl. Abbildung 2). Ziel ist es auch, die Kommunikation zu verbessern, die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger stärker in den Fokus zu rücken, dem Populismus entschlossen entgegenzuwirken und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union unter Beweis zu stellen. Viele Elemente der Bratislava-Roadmap wurden bereits umgesetzt, sind in der Diskussion oder wurden durch Vorschläge der Europäischen Kommission konkretisiert.

Die Bratislava-Roadmap wird ergänzt durch die „Erklärung von Rom“, in der sich die Staats- und Regierungschefs der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Zukunft in der Europäischen Union bekennen. Die Erklärung wurde am 25. März 2017 im Rahmen der Feierlichkeiten anlässlich des 60. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge verabschiedet. In ihr heben die Staats- und Regierungschefs die Einzigartigkeit der Europäischen Union hervor und bekräftigen die gemeinsamen Werte der

Abbildung 2: Bratislava-Roadmap

Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als Grundlage ihrer Zusammenarbeit. Ferner nennen sie vier prioritäre Ziele, auf die sie in den kommenden zehn Jahren hinarbeiten wollen:

- ▶ ein sicheres und geschütztes Europa,
- ▶ ein wohlhabendes und nachhaltiges Europa,
- ▶ ein soziales Europa,
- ▶ ein starkes Europa in der Welt.

Ein Weißbuch zur Zukunft Europas als Anstoß für eine öffentliche Debatte

Um eine breite öffentliche Debatte über die Ausgestaltung der Europäischen Union im Jahr 2025 in Gang zu setzen und den Prozess der Staats- und Regierungschefs zu unterstützen, hat die Europäische Kommission am 1. März 2017 ein Weißbuch zur Zukunft Europas vorgestellt. Das Weißbuch unterstreicht nachdrücklich, dass die Europäische

Union nur mit einer gemeinsamen Perspektive die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen bewältigen kann.

Grundlage des Weißbuchs sind fünf mögliche Szenarien, die zeigen sollen, wie die Europäische Union bis zum Jahr 2025 ausgestaltet werden könnte. Diese beziehen sich auf Politikfelder, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, aber auch auf die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene (vgl. Kasten).

Kasten: Weißbuchszenarien zusammengefasst

Szenario 1 „Weiter wie bisher“: Konzentration auf Umsetzung der bestehenden positiven Agenda, unter anderem Fokus auf Wachstum, Beschäftigung und Investitionen sowie Verbesserung der Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion und Zusammenarbeit bei Verteidigung und Sicherheit. Dadurch sind laut Europäischer Kommission konkrete Ergebnisse möglich, wobei die Entscheidungsfindung weiter schwierig bleibt.

Szenario 2 „Schwerpunkt Binnenmarkt“: Vertiefung nur in bestimmten Bereichen des Binnenmarkts, für andere Bereiche vermehrt bilaterale Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig Fokus darauf, Gesetzgebung zu reduzieren. Damit kann aus Sicht der Europäischen Kommission womöglich eine einfachere Entscheidungsfindung gelingen, bei eingeschränktem kollektiven Handlungsspielraum.

Szenario 3 „Wer mehr will, tut mehr“: Ermöglicht, ergänzend zum Szenario 1, Voranschreiten einer Gruppe von Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen (Europa der mehreren Geschwindigkeiten), insbesondere bei Verteidigung, innerer Sicherheit, Steuerpolitik oder sozialen Aspekten. Die Europäische Kommission bewertet die Entscheidungsfindung komplexer und sieht gegebenenfalls Nachteile für die Bevölkerung nicht teilnehmender Mitgliedstaaten.

Szenario 4 „Weniger, aber effizienter“: Fokus auf ausgewählte Politikbereiche mit mehr Kompetenzen und Durchsetzungsinstrumenten für die Europäische Union. Die Europäische Kommission erwartet dadurch schnellere und effizientere Ergebnisse, zum Beispiel in den Bereichen Handel, Innovation, Verteidigung, Sicherheit. Gleichzeitig schlägt sie einen Rückzug aus anderen Bereichen vor und stellt die Felder regionale Entwicklung oder öffentliche Gesund-



heit zur Diskussion. Das Szenario ermögliche nach schwieriger Einigung auf Fokusbereiche aufgrund Kompetenzabgabe anschließend eine klarere Kompetenzverteilung.

Szenario 5 „Viel mehr gemeinsames Handeln“: Intensivere Zusammenarbeit in allen Politikbereichen mit mehr Kompetenzen für europäische Ebene. Die Europäische Kommission erwartet von diesem Szenario eine deutlich schnellere Entscheidungsfindung. Gleichzeitig befürchtet sie, dass sich einige Bürgerinnen und Bürger von der Europäischen Union abwenden könnten, wenn zu viele Kompetenzen von der nationalen Ebene übertragen würden (Legitimationsproblematik).

Fünf thematische Reflexionspapiere geben weitere Anstöße

Ergänzend zum Weißbuch hat die Europäische Kommission fünf Reflexionspapiere zu ausgewählten Themen veröffentlicht, um die Diskussion weiter zu gestalten:

- ▶ **Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas:** Das Papier wurde gemeinsam mit einem Vorschlag für eine Europäische Säule sozialer Rechte sowie einer entsprechenden Mitteilung vorgelegt. Kern ist die Stärkung der sozialen Dimension der Europäischen Union, eines der Kernanliegen des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker.
- ▶ **Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“:** Die Europäische Kommission versteht Globalisierung als Chance, die die Europäische Union aktiv, gemeinsam zum Wohle aller, gestalten sollte. Sie macht einerseits Vorschläge zur Fortentwicklung des internationalen Regelwerks sowie zu Handel und Investitionen („Europas Antwort nach außen“). Andererseits möchte sie die Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der Heimatmärkte gegen negative Auswirkungen der Globalisierung stärken („Europas Antwort nach innen“).
- ▶ **Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion:** Im Papier stellt die Europäische Kommission Vorschläge zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten, für weitere Reformen des Finanzsektors, eine kollektive Stabilisierung und den Abbau der hohen Schuldenstände sowie für eine effizientere und transparentere Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Diskussion.
- ▶ **Reflexionspapier zur Zukunft der Europäischen Verteidigung:** Die Europäische Kommission nennt die systematischere Verteidigungszusammenarbeit, Angleichung der mitgliedstaatlichen Bedrohungsanalysen und der strategischen Antworten, Stärkung der europäischen Säule der NATO, höhere und effizientere Verteidigungsausgaben sowie eine weitere Integration des Rüstungsbinnenmarktes als Schlüsselfaktoren für die Zukunft der Europäischen Verteidigung.

- ▶ **Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen:** Im Mittelpunkt der Vorschläge steht der „europäische Mehrwert“ der EU-Ausgaben, insbesondere wirtschaftliche Stärke, Nachhaltigkeit, Solidarität und Sicherheit. Auch soll der EU-Haushalt flexibler werden, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Die Ergebnisse der Diskussion sollen in den Vorschlag für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 einfließen, den die Europäische Kommission voraussichtlich im Sommer 2018 vorlegen wird.

Schlussfolgerungen von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker aus der öffentlichen Diskussion

In seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker als Fazit der geführten Reflexion seine Vision für eine geeinte, stärkere und demokratischere Union 2025 vorgestellt. Fundament seien die Grundprinzipien Freiheit, Gleichberechtigung und Rechtsstaatlichkeit. Er forderte eine Union, die inklusiver werden müsse, um ihre Einheit zu stärken. Seine Vision ist eine Kombination der Weißbuchsznarien und von Ideen aus den Reflexionspapieren und umfasst unter anderem:

- ▶ Unverzögliche Öffnung des Schengen-Raums für Bulgarien und Rumänien zum Schutz der EU-Außengrenzen; perspektivisch auch für Kroatien.
- ▶ Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds; Einsatz eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers; Einrichtung einer Eurozonen-Budgetlinie im EU-Haushalt; Einführung des Euro als einheitliche Währung der gesamten Europäischen Union (Ausnahme Dänemark), sobald Mitgliedstaaten alle Bedingungen erfüllen. Dazu Schaffung eines Euro-Beitrittsinstruments, um technische und finanzielle Hilfe zur Heranführung zu leisten.
- ▶ Verbesserung der europäischen Demokratie, unter anderem Zusammenführung des Amtes des Präsidenten der Europäischen Kommission mit dem Präsidenten des Europäischen Rates.
- ▶ Schnellere und effizientere Entscheidungen durch Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat bei ausgewählten Themen.



- ▶ Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion.
- ▶ Konzentration auf Kernthemen, weniger Initiativen und Rückgabe von Befugnissen – wo sinnvoll – an die Mitgliedstaaten.

Gleichzeitig legte er einen Fahrplan mit konkreten Maßnahmen bis März 2019 vor. Dann solle der Europäische Rat – vor den Wahlen zum Europäischen Parlament – über die Weichenstellungen zur Zukunft der EU entscheiden.

Fazit: Diskussionsergebnisse müssen nun konkretisiert werden

Mit dem Weißbuch und der Vision für eine Europäische Union 2025 ergänzt die Europäische Kommission die Agenda der Staats- und Regierungschefs der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten. Gleichzeitig setzt sie wichtige Impulse. Das Europäische Parlament und die Bürgerinnen und Bürger müssen einbezogen werden, um die Europäische Union zukunftsfest zu machen. Mit ihrem Zeitplan baut sie den erforderlichen Druck auf die Mitgliedstaaten auf, um ehrgeizige Fortschritte zu erzielen. Denn die Chance für Veränderungen ist da: Die Stimmungslage ist positiv, die Wirtschaftsdaten sind gut und es gibt ein Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Zukunft in der Europäischen Union. Gleichwohl muss jeder Schritt sorgfältig überlegt und am Ende konsensfähig sein.



Ziel der Reformen muss es sein, die Grundlagen für den zukünftigen Erfolg der Europäischen Union zu legen. Dabei geht es um inklusives Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltige Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten. Es geht aber auch darum, den Zusammenhalt untereinander zu stärken. Das Versprechen von mehr Wohlstand muss für alle gelten, gerade auch für junge Menschen. Die Anliegen und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger gehören dabei in den Mittelpunkt der europäischen Politik.

Es muss auch klar sein, dass der Fokus europäischer Arbeit auf Bereichen liegen muss, in denen ein ausschließlich nationales Vorgehen weniger Erfolg verspricht. Insbesondere die Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Migration sowie Umwelt- und Klimaschutz können nicht durch einzelne Mitgliedstaaten allein bewältigt werden, sondern erfordern eine enge Kooperation auf europäischer Ebene. In der Wirtschafts- und Finanzpolitik muss es weiterhin um so zentrale Themen wie Investitionen für Wachstum und Beschäftigung, den digitalen Binnenmarkt, den Energiebinnenmarkt, die Kapitalmarktunion und die Stärkung des gemeinsamen Währungsraumes gehen – durch die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und durch ergänzende strukturpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Deutschland trägt als wichtiger und wirtschaftlich starker Akteur in der Mitte Europas Verantwortung. Entscheidend ist aber, dass alle Mitgliedstaaten zusammenstehen. Das wird sich auch daran messen lassen, welche Fortschritte bei schwierigen und kontroversen Themen wie einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik erzielt werden. Jeder Mitgliedstaat muss sich seiner Verantwortung für die Gemeinschaft bewusst sein. Dazu gehört, die Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen, EU-Recht und die europäischen Grundwerte zu akzeptieren. Nur dann kann die Europäische Union Ergebnisse liefern und nachhaltig erfolgreich sein – im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Kontakt: Mariana Gross
Referat: Zukunft der EU, Justiz und Inneres,
Bessere Rechtsetzung

Aktuelle Entwicklungen im Investitionsprüfungsrecht

Offene Märkte dürfen keine Einbahnstraße sein

Die Bundesregierung hat im Juli 2017 mit einer Änderung der Außenwirtschaftsverordnung das rechtliche Instrumentarium des nationalen Investitionsprüfungsrechts an neue Herausforderungen angepasst. Dennoch können wichtige Aspekte der Investitionsprüfung wie der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen zu (nicht) marktkonformen Bedingungen oder die restriktiveren Investitionsbedingungen im Herkunftsland eines Investors im nationalen Prüfrecht bisher nicht berücksichtigt werden. Auf Initiative von Deutschland, Frankreich und Italien hat daher die Europäische Kommission am 14. September 2017 einen entsprechenden Verordnungsentwurf vorgelegt.



Offene Märkte, freie Kapitalflüsse und Handel fördern Wachstum und Wohlstand in Europa und in der Welt. Gerade für den Industriestandort Deutschland sind ausländische Direktinvestitionen ein wesentlicher Impulsgeber für Wachstum, Wertschöpfung und die Sicherung von Arbeitsplätzen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund bedürfen Eingriffe einer besonderen Rechtfertigung. Im Recht der Europäischen Union anerkannte Gründe, die solche Eingriffe im Einzelfall rechtfertigen können, sind der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie wesentlicher Sicherheitsinteressen unseres Landes.

Diesen Vorgaben hat die Bundesregierung mit den 2004 und 2008 sukzessive im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und in der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) verankerten und 2013 konsolidierten Regelungen für die Durchführung von Investitionsprüfungen Rechnung getragen.

Das Instrument hat sich in der Praxis bewährt. Seit seiner Einführung konnten immer wieder sinnvolle und für alle Beteiligten akzeptable vertragliche Lösungen gefunden werden, welche die legitimen Anliegen von Investoren auf der einen und öffentlicher Hand auf der anderen Seite angemessen ausgleichen. In keinem einzigen Fall hat die Investitionsprüfung bislang zur Untersagung eines Erwerbs durch die Bundesregierung geführt.

Nationales Prüfrecht

Im Regelfall findet das so genannte sektorübergreifende Prüfverfahren Anwendung (§§ 55 bis 59 AWV). Es gilt für alle Branchen, unabhängig von der Größe der am Erwerb beteiligten Unternehmen. Geprüft werden können alle Unternehmenskäufe, durch die Investoren mit Sitz außerhalb der Europäischen Union (EU) bzw. der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) mindestens 25 Prozent der Stimmrechte an einem in Deutschland ansässigen Unternehmen erlangen. Hat der Erwerber seinen Sitz in der EU, kommt es darauf an, ob Anzeichen für eine missbräuchliche Gestaltung oder ein Umgehungsgeschäft vorliegen (§ 55 Absatz 2 AWV). Dies wäre z.B. der Fall, wenn eigens für den Erwerb ein Unternehmen mit Sitz in der EU gegründet wird, das dort keinem anderen Geschäftszweck nachgeht, kein eigenes Personal hat oder keine Geschäftsräume unterhält.

Abweichende Sonderregeln gelten für den Erwerb bestimmter Rüstungs- bzw. IT-Sicherheitsunternehmen (sektorspezifisches Prüfverfahren, §§ 60 bis 62 AWV). Das Bundeswirtschaftsministerium muss in diesen Fällen ausdrücklich oder stillschweigend die Freigabe erteilen (§ 15 Absatz 3 AWG).

Gerade in den letzten beiden Jahren haben die Prüfungen sowohl hinsichtlich ihrer Zahl wie auch hinsichtlich ihrer Komplexität deutlich zugenommen. Das niedrige Zinsniveau



treibt internationale Anleger verstärkt in Sachwerte wie Immobilien, Gold und Unternehmensbeteiligungen. Zuletzt haben hierdurch auch Übernahmen europäischer Unternehmen durch Finanzinvestoren deutlich zugenommen. Neben diesen renditeorientierten Anlegern treten aber auch verstärkt Erwerber in Erscheinung, die ihre Investitionsentscheidungen maßgeblich an industriepolitischen oder geostrategischen Vorgaben anderer Staaten orientieren.

Eine Analyse von Ernst & Young vom Juli 2017¹ weist beispielsweise für 2016 insgesamt 309 Unternehmenszükäufe oder -beteiligungen chinesischer Unternehmen in Europa mit einem Transaktionsvolumen von zusammen fast 87 Milliarden US-Dollar aus. Gegenüber 2015 bedeutet dies eine Steigerung um 48 Prozent.

Im Grundsatz ist dieser Zufluss von Kapital positiv zu bewerten, zeigt er doch die Attraktivität des Standorts Europa. Seit einiger Zeit ist bei diesen Investitionen aber eine ein-

seitige Konzentration auf industrielle Hoch- und Schlüsseltechnologieunternehmen zu beobachten, die deutliche Bezüge zu der von der chinesischen Regierung beschlossenen Strategie „Made in China 2025“ aufweist. Im Fokus stehen dabei zehn Industrien, unter anderem die Luft- und Raumfahrt, Hochgeschwindigkeitszüge, Elektromobilität und der Ausbau der Stromnetze. Zugleich bleibt der chinesische Markt europäischen Investoren weiterhin in vielen Bereichen gänzlich verschlossen oder kann nur im Verbund (Joint Venture) mit einem chinesischen Partner erschlossen werden, der am gemeinsamen Unternehmen die Mehrheit hält.

Allein in Deutschland wurden 2015 fast 70 Unternehmenszükäufe oder -beteiligungen chinesischer Investoren mit einem Transaktionsvolumen von zusammen fast 13 Milliarden US-Dollar getätigt. China ist damit nach den USA der zweitgrößte außereuropäische Investor in Deutschland. Übernahmziele wie die Unternehmen KUKA oder AIXTRON waren teilweise über Wochen Gegenstand intensiver Berichterstattung in den Medien.

1 Ernst & Young, Chinesische Unternehmenskäufe in Europa, Eine Analyse von M&A-Deals 2006 – 2017, <https://go.ey.com/2x9G2Mz> (abgerufen am 25.09.2017)

Das vorhandene rechtliche Instrumentarium ist angesichts des Umfangs und der Komplexität der Prüfungen zuletzt immer wieder an seine Grenzen gestoßen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung im Juli 2017 auf Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums darauf verständigt, die Modalitäten des Prüfverfahrens an die gestiegenen Herausforderungen anzupassen.

Die Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, die diese Änderungen umsetzt, wurde am 12. Juli 2017 vom Bundeskabinett beschlossen und ist am 18. Juli 2017 in Kraft getreten. Sie sieht insbesondere Verlängerungen von Prüffristen, neue Meldepflichten für Beteiligungen an Betreibern kritischer Infrastrukturen und bessere Regelungen bei missbräuchlichen gesellschaftsrechtlichen Gestaltungen vor (Details siehe Kasten 1 und Abbildung).

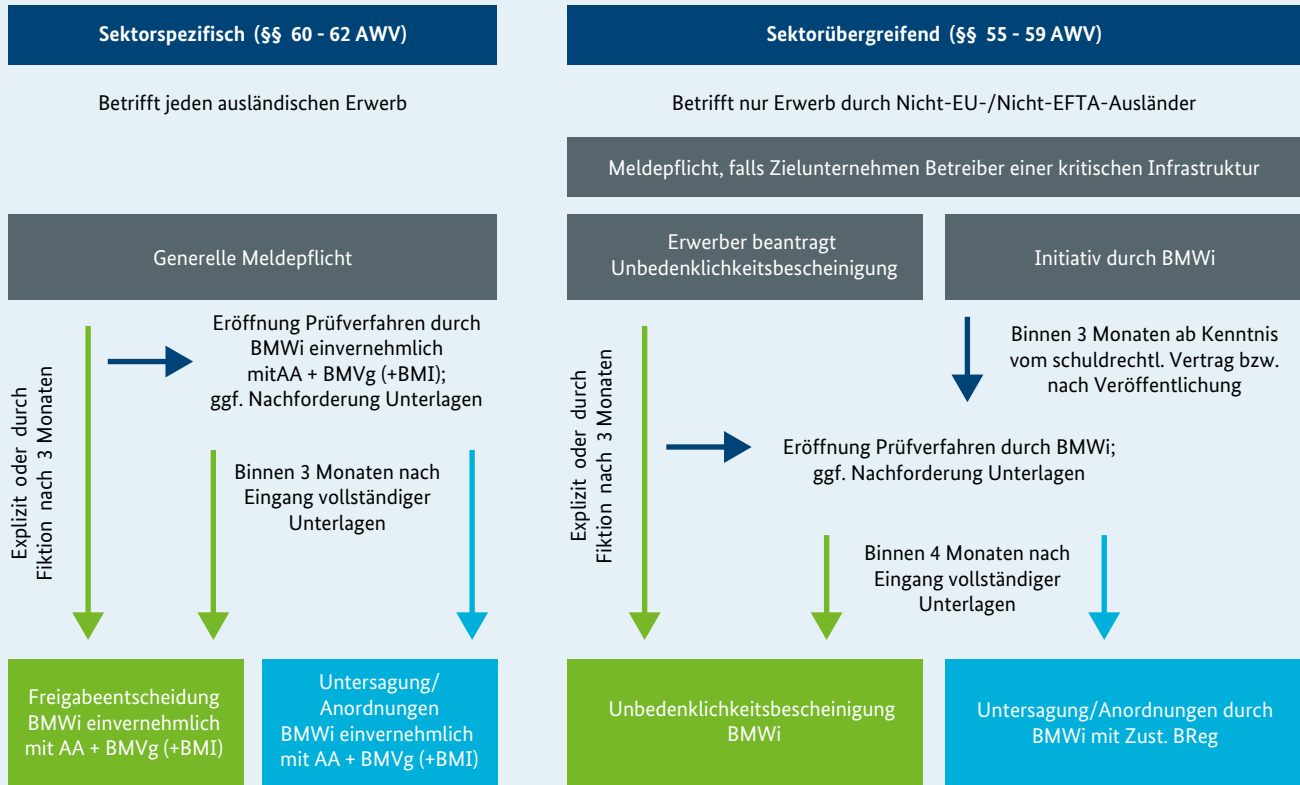
Kasten 1: Die Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung im Überblick:

- ▶ **Neue Meldepflichten:** Beteiligungen (>25 %) unionsfremder Erwerber an inländischen Unternehmen, die kritische Infrastrukturen betreiben, Software für kritische Infrastrukturen entwickeln, Maßnahmen im Bereich der TK-Überwachung durchführen, Cloud-Dienste erbringen oder über eine Zulassung für Komponenten oder Dienste der Telematikinfrastruktur verfügen, müssen dem Bundeswirtschaftsministerium gemeldet werden. Betreiber kritischer Infrastrukturen sind Unternehmen aus den Bereichen Energieversorgung, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasserversorgung, Ernährung sowie Finanz- und Versicherungswesen, die im Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) und in der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-KritisV) näher bestimmt werden.
- ▶ **Verbesserte Regelungen zum Umgang mit missbräuchlichen gesellschaftsrechtlichen Gestaltungen:** Beteiligungen durch unionsansässige Erwerber können immer dann geprüft werden, wenn der unmittelbare Erwerber seinerseits von einem

Unionsfremden kontrolliert wird und er zumindest auch deshalb zwischengeschaltet wird, um eine Investitionsprüfung zu umgehen.

- ▶ **Längere Prüffristen:** Die Frist zur Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung wird von einem auf zwei Monate verlängert. Die Frist, innerhalb derer das Bundeswirtschaftsministerium einen Erwerbsvorgang von Amts wegen aufgreifen kann, bleibt unverändert bei drei Monaten, beginnt zukünftig aber erst mit positiver Kenntnis des Ministeriums vom Vertragsschluss. Dies stellt sicher, dass Beteiligungserwerbe, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit beeinträchtigen können, der Bundesregierung nicht erst dann zur Kenntnis gelangen, wenn keine fristgerechte Reaktion mehr möglich ist. Erlangt das Ministerium zwischenzeitlich keine positive Kenntnis, bleibt ein Aufgreifen des Vorgangs ab Vertragsschluss fünf Jahre lang möglich. Die eigentliche Prüffrist wird bei der sektorübergreifenden Prüfung von zwei auf vier Monate verlängert. Bei der sektorspezifischen Prüfung werden die Aufgreif- und die Prüffrist jeweils von einem auf drei Monate verlängert. In beiden Prüfverfahren beginnt die Prüffrist erst mit Eingang vollständiger Unterlagen beim Bundeswirtschaftsministerium. Führt das Ministerium mit dem Erwerber Verhandlungen über eine vertragliche Regelung, die den Sicherheitsbedenken der Bundesregierung abhelfen soll, so ist der Ablauf der Prüffristen für die Dauer der Verhandlungen gehemmt.
- ▶ **Intensivere Kontrollen bei Beteiligungen an Unternehmen, die militärische Ausrüstung herstellen:** Anteilserwerbe an Unternehmen, die bestimmte militärische Güter herstellen oder entwickeln, unterfallen zukünftig der sektorspezifischen Prüfung; ein Beteiligungserwerb ist damit immer meldepflichtig und bis zur Freigabe durch das Bundeswirtschaftsministerium schwebend unwirksam.
- ▶ **Auskunftspflichten:** Zukünftig sind alle an einem prüfgegenständlichen Beteiligungserwerb beteiligten Unternehmen gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium auskunftspflichtig.

Abbildung 1: Ablauf des Prüfverfahrens im neuen Rechtsrahmen



Diese Änderungen stärken die Rolle des Bundeswirtschaftsministeriums im Prüfverfahren, bringen aber auch Erleichterungen für die Wirtschaft mit sich. Wenn den zuständigen Behörden mehr Zeit für die erste Einschätzung eines Vorgangs bleibt, muss ein vertieftes Prüfverfahren unter Umständen gar nicht erst eröffnet werden. Auch wurde die Möglichkeit gestärkt, Sicherheitsbedenken mittels vertraglicher Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und dem Erwerber auszuräumen. Dies kann helfen, intensivere Eingriffe wie Auflagen oder gar die Untersagung zu vermeiden.

EU-Initiative

Trotz dieser Verbesserungen deckt aber auch das geänderte deutsche Investitionsprüfungsrecht nicht alle relevanten Erwerbskonstellationen ab. Das Bundeswirtschaftsministerium kann nur solche Erwerbe untersagen oder mit Anordnungen versehen, von denen eine Gefahr für die „öffentliche Ordnung oder Sicherheit“ oder für „wesentliche Sicherheitsinteressen“ der Bundesrepublik Deutschland ausgeht. Andere Aspekte, wie der Erwerb zu (nicht) marktkonfor-

men Bedingungen oder die restriktiveren Investitionsbedingungen im Herkunftsland des Erwerbers können bei der Prüfung hingegen nicht berücksichtigt werden. Als nicht marktkonform werden insbesondere Erwerbe erachtet, die sich maßgeblich an industriepolitischen oder geostrategischen Vorgaben anderer Staaten orientieren oder von diesen direkt oder indirekt finanziert werden.

Eine Erweiterung des nationalen Investitionsprüfungsrechts um diese Aspekte wäre ohne entsprechende unionsrechtliche Grundlage rechtswidrig.

Für Direktinvestitionen gilt die im Recht der Europäischen Union auch für Unionsfremde gewährleistete Kapitalverkehrsfreiheit, welche von den Mitgliedstaaten grundsätzlich nur zur Abwehr von Gefahren für die „öffentliche Ordnung oder Sicherheit“ eingeschränkt werden darf. Der Europäische Gerichtshof hat eine mögliche Betroffenheit der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bislang bei Fragen der Sicherstellung der Versorgung im Krisenfall, in den Bereichen Telekommunikation und Elektrizität oder bei der Gewährleistung von Dienstleistungen von strategischer Bedeutung anerkannt.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Wirtschaftsminister von Deutschland, Frankreich und Italien im Februar 2017 mit einem gemeinsamen Schreiben an die Europäische Kommission gewandt und diese gebeten, sich zeitnah mit der Frage staatlich gelenkter, strategischer Direktinvestitionen von Nicht-EU-Investoren in europäische Hochtechnologieunternehmen sowie mit der Frage der Reziprozität von Investitionsbedingungen zu beschäftigen.

Ziel der Initiative ist es, die Eingriffsbefugnisse der Mitgliedstaaten im Kontext nicht marktkonformer Beteiligungen unionsfremder Investoren an europäischen Herstellern und Entwicklern von Schlüsseltechnologien zu stärken. Auch das Europäische Parlament erkennt hier eindeutigen Handlungsbedarf.

Ebenso hat der Bundesrat in seiner Entschließung vom 10. März 2017 („*Ausländische Investitionen – Technologische Souveränität sichern*“) die Bemühungen der Bundesregierung für eine Verbesserung der Instrumente zum Schutz vor Übernahmen ausdrücklich unterstützt.

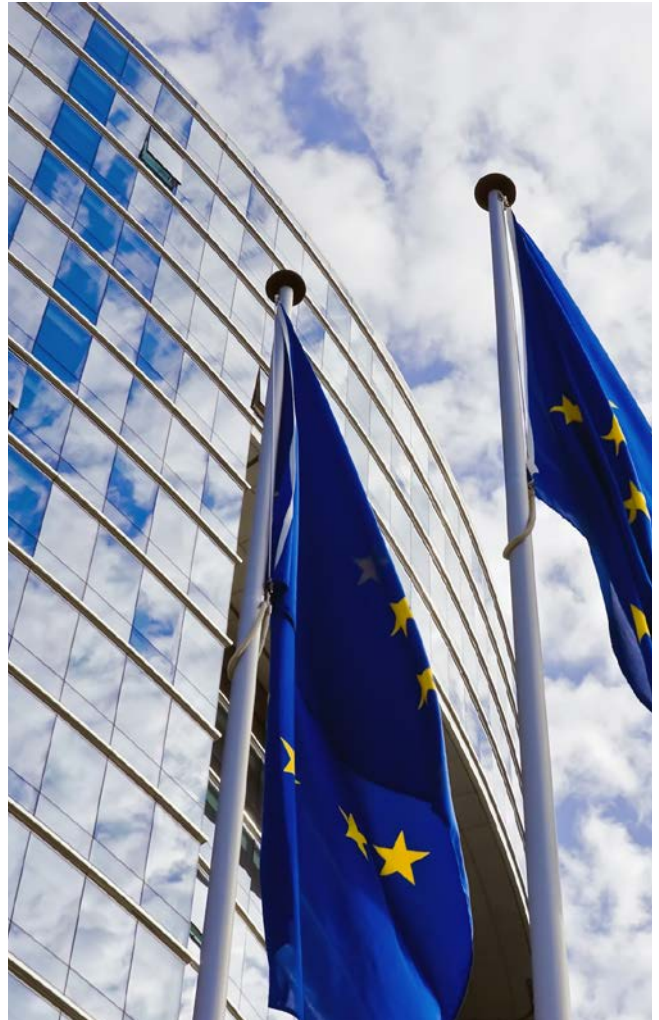
Etwas zurückhaltender hat sich der Europäische Rat vom 22./23. Juni 2017 positioniert, begrüßt in seiner Abschlussklärung aber ausdrücklich die Absicht der Europäischen Kommission, die „*Auswirkungen von Anteilserwerben unionsfremder Investoren in strategisch besonders bedeutsamen Sektoren vertieft zu untersuchen*“.

Um die Europäische Kommission bei ihrer Prüfung zu unterstützen, haben Deutschland, Italien und Frankreich Anfang August 2017 ein gemeinsames Konzeptpapier für ein europäisches Investitionsprüfungsrecht vorgelegt, welches die nationalen Regime ergänzen und den Mitgliedstaaten zusätzliche Handlungsoptionen bei nicht marktkonformen Erwerben oder fehlender Reziprozität erschließen soll.

Vorschläge der Europäischen Kommission

Am 13. September 2017 hat Kommissionspräsident Juncker in seiner „State-of-the-Union“-Rede einen entsprechenden Verordnungsentwurf angekündigt, der am 14. September 2017 offiziell vorgestellt wurde.

Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission richtet sich an die Mitgliedstaaten und gibt einen einheitlichen Rahmen für die Durchführung von Investitionsprüfungen vor. Unter anderem werden darin als Prüfmaßstab



neben kritischen Infrastrukturen ausdrücklich auch kritische Technologien, Versorgungssicherheit sowie der Zugang zu und die Kontrolle von sensiblen Informationen genannt (Details siehe Kasten 2).

Kasten 2: Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission

- ▶ **Keine obligatorische Investitionsprüfung:** Aktuell verfügen zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union über Instrumente zur Durchführung von Investitionsprüfungen. Der Verordnungsvorschlag setzt einen **einheitlichen Rechtsrahmen für diese Prüfungen**, verpflichtet aber weder zur Durchführung von Prüfungen noch zur Einführung entsprechender Instrumente.

- ▶ **Prüfmaßstab:** Der Verordnungsvorschlag erfasst ausschließlich Investitionsprüfungen, die sich am Prüfmaßstab „security or public order“ orientieren. Dieser Maßstab wird im Entwurf dahingehend konkretisiert, dass er neben **kritischen Infrastrukturen** (Energie, Transport, Raumfahrt, Kommunikation, Datenspeicherung und Finanzwirtschaft) auch **kritische Technologien** (Künstliche Intelligenz, Robotik, Halbleiter, Informationssicherheit, Raumfahrt, Nukleartechnologie und Technologien für Dual-Use-Anwendungen) sowie die **Versorgungssicherheit** und den **Zugang zu und die Kontrolle von sensitiven Informationen** erfasst. Gegenstand der Prüfung sind zudem zukünftig alle Erwerbe, bei denen der **Investor von staatlichen Stellen kontrolliert oder finanziell unterstützt** wird.

- ▶ **Rolle der Europäischen Kommission:** Der Mitgliedstaat, in dem das Zielunternehmen seinen Sitz hat, **unterrichtet die Europäische Kommission** zeitnah über die Eröffnung eines Prüfverfahrens. Die Europäische Kommission kann zu dem geprüften Erwerb eine **Stellungnahme** hinsichtlich der Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit **abgeben**, die vom Mitgliedstaat im Rahmen seiner Prüfung zu berücksichtigen ist. Macht die Europäische Kommission geltend, dass ein Erwerb geeignet ist, **Projekte oder Programme von besonderem Unionsinteresse** zu beeinträchtigen, ist die Stellungnahme der Europäischen Kommission besonders zu berücksichtigen; eine von der Stellungnahme **abweichende Entscheidung** ist **gesondert zu begründen**. Die letztendliche Entscheidungsbefugnis verbleibt aber beim prüfenden Mitgliedstaat.

- ▶ **Beteiligung anderer Mitgliedstaaten:** Der Mitgliedstaat, in dem das Zielunternehmen seinen Sitz hat, **unterrichtet alle Mitgliedstaaten**, die von einem Erwerb mitbetroffen sind, zeitnah über die Eröffnung des Prüfverfahrens. Die beteiligten Mitgliedstaaten können zu dem geprüften Erwerb **Stellungnahmen** hinsichtlich einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit **abgeben**, die vom prüfenden Mitgliedstaat zu berücksichtigen sind.

Der Verordnungsentwurf markiert den Auftakt zum Gesetzgebungsverfahren und wird jetzt im Europäischen Parlament und im Rat weiter beraten.

Bundesministerin Zyprios hat die Vorschläge ausdrücklich begrüßt. Sie betonte, dass Europa offen für Direktinvestitionen sei und auch in Zukunft bleiben werde. Offene Märkte dürften aber keine Einbahnstraße sein.

Dies macht auch die von der Europäischen Kommission zusammen mit dem Verordnungsentwurf vorgelegte Mitteilung „*Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests*“ deutlich, die die Ausgangssituation vertieft beschreibt, staatlich gelenkte, strategische Direktinvestitionen von Nicht-EU-Investoren in europäische Hochtechnologieunternehmen näher beleuchtet und den Aspekt der Reziprozität von Investitionsbedingungen aufgreift. Die Europäische Kommission kündigt darin insbesondere eine vertiefte Untersuchung unionsfremder Direktinvestitionen in der Europäischen Union sowie die Einsetzung einer Koordinierungsgruppe an.

Hinsichtlich einer besseren Öffnung unionsfremder Märkte für europäische Investoren verweist die Europäische Kommission auf die Handels- und Investitionspolitik der EU und insbesondere auf ihre Mitteilung „*Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy*“ vom 14. Oktober 2015.

Ausblick

Mit den am 18. Juli 2017 in Kraft getretenen Änderungen der Außenwirtschaftsverordnung hat die öffentliche Aufmerksamkeit für Fragen der außenwirtschaftlichen Investitionsprüfung spürbar zugenommen.

Dieser Effekt dürfte sich mit den jetzt vorgestellten Regelungsvorschlägen der Europäischen Kommission noch einmal deutlich verstärken.

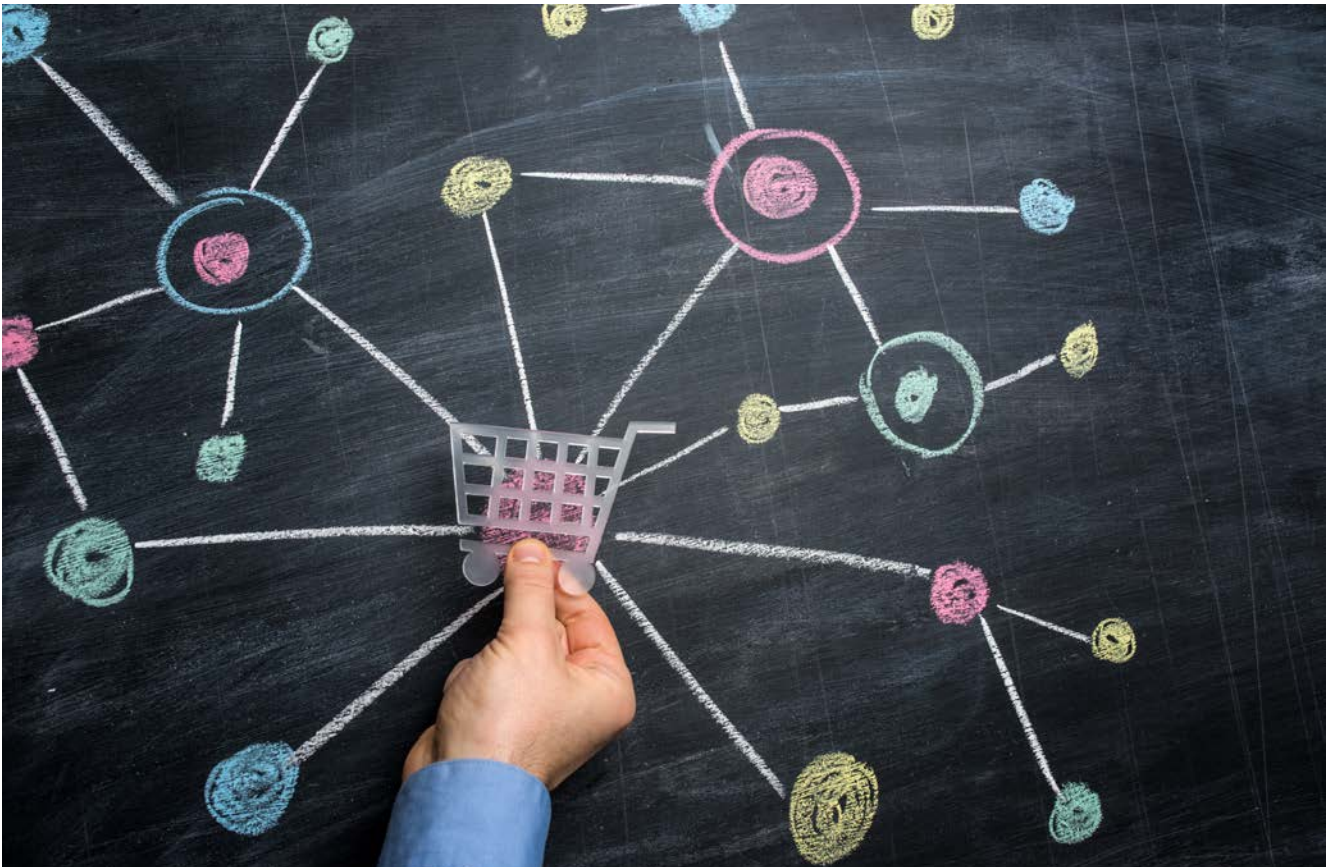
Tendenziell ist davon auszugehen, dass die vorstehend beschriebenen Maßnahmen die Zahl der prüfungsrelevanten Vorgänge erhöhen werden. Die veränderten Rahmenbedingungen sollten daher bei der Planung neuer Projekte angemessen berücksichtigt und im Zweifel frühzeitig der Kontakt mit den zuständigen Stellen gesucht werden.

Kontakt: Christine Hochstatter und Jürgen Seitel
Referat: Investitionsprüfungen

Neue Perspektiven für den Einzelhandel

Die Ergebnisse der Dialogplattform Einzelhandel

Wie mache ich mein Unternehmen fit für die Digitalisierung? Wie können die ersten Schritte ins Internet aussehen? Wie gewinne ich neue Mitarbeiter und welcher Weiterbildungs- und Qualifizierungsbedarf besteht in der zunehmend digitalisierten Welt? Welche Auswirkungen hat der digitale Wandel im Einzelhandel auf die Lebensqualität in unseren Städten und ländlichen Regionen? Antworten auf diese und andere Fragen, die sich dem Einzelhandel heute stellen, haben Expertinnen und Experten im Rahmen der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ins Leben gerufenen Dialogplattform Einzelhandel erarbeitet.

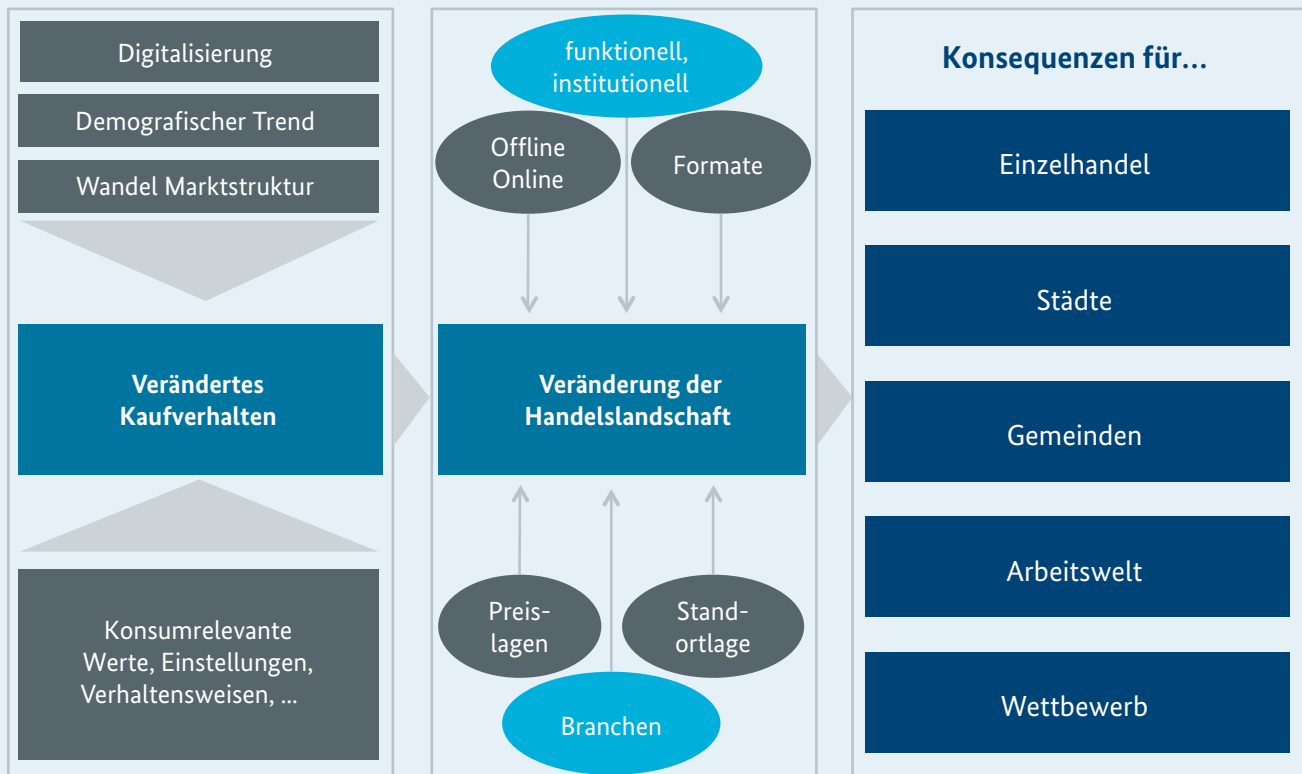


Ausgangslage im Einzelhandel

Der Einzelhandel steckt seit Jahren in einem tief greifenden Strukturwandel. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Digitalisierung, steigender Wettbewerbsdruck, verändertes Käuferverhalten, demografische Entwicklung, wachsender Online-Handel. Zu Beginn der 90er Jahre führten die Verdrängung inhabergeführter Geschäfte des Einzelhandels durch Filialen größerer Handelsunternehmen (so genannte Filialisierung) und der Erfolg von Großflächenkonzepten dazu, dass der Anteil kleinbetrieblicher Fachgeschäfte im Gesamtmarkt kontinuierlich abnahm. Inzwischen ist mit dem Online-Handel ein weiterer Wettbewerber für die mittelständischen Fachhandelsunternehmen hinzugekommen, der so schnell wächst, dass er im Jahr 2016 bereits rund zehn Prozent des gesamten deutschen Einzelhandelsvolumens ausmachte.

Der Strukturwandel fordert den stationären Einzelhandel in verschiedenster Hinsicht heraus. Die Folgen des Strukturwandels im Einzelhandel spüren aber nicht nur die Händler. Die zunehmende Digitalisierung und der wachsende Online-Handel haben auch gravierende gesellschaftliche Auswirkungen. Die handels-, freizeit- und gastronomiebezogene Vielfalt insbesondere in kleineren Städten und im ländlichen Raum nimmt immer stärker ab – mancherorts drohen Innenstädte zu veröden, auf dem Land ist die Nahversorgung zunehmend gefährdet. Vor diesem Hintergrund hat das Bundeswirtschaftsministerium Anfang 2015 die Dialogplattform Einzelhandel ins Leben gerufen.

Grafik 1: Einflussfaktoren auf den Handel heute und morgen



Quelle: IFH Institut für Handelsforschung, Köln

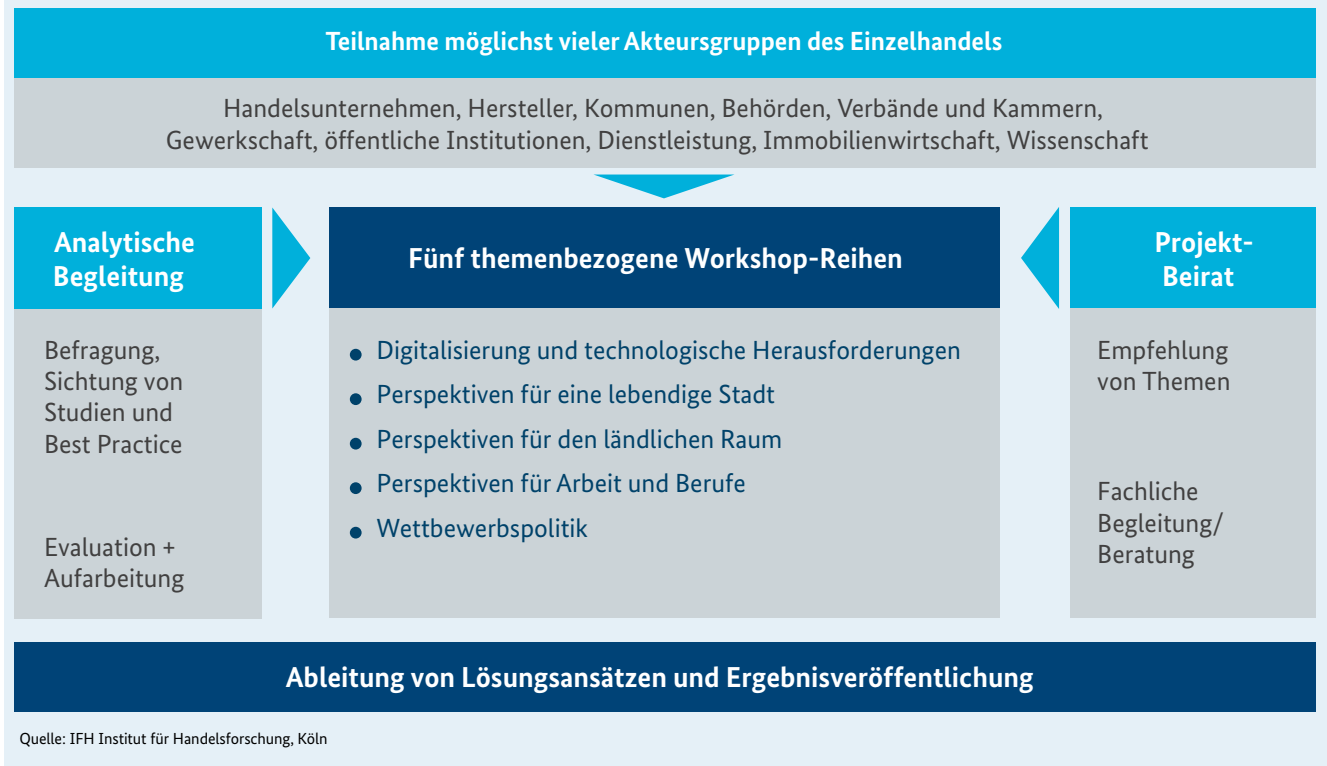
Zielsetzung und Arbeitsweise der Dialogplattform Einzelhandel

Die Idee hinter der Dialogplattform Einzelhandel: Alle betroffenen Gruppen – Unternehmen, Verbände, Bund, Länder und Kommunen, Kammern, Gewerkschaft und Wissenschaft – setzen sich an einen Tisch und erarbeiten gemeinsam Perspektiven für den Einzelhandel. Dabei werden die Auswirkungen auf alle betroffenen Gruppen in den Blick genommen.

Der Dialogprozess konzentrierte sich auf die folgenden fünf Themenfelder:

- ▶ Digitalisierung und technologische Herausforderungen
- ▶ Perspektiven für den ländlichen Raum
- ▶ Perspektiven für eine lebendige Stadt
- ▶ Perspektiven für Arbeit und Berufe
- ▶ Wettbewerbspolitik

In insgesamt 16 Workshops diskutierten ausgewählte Expertinnen und Experten darüber, wie die Innenstädte vital und anziehend gestaltet und wie die Bedingungen für die Nahversorgung auf dem Land verbessert werden können. Darüber hinaus ging es auch darum, was die Händler selbst tun können, um sich am Markt zu behaupten, und auf welche neuen Anforderungen sich die Beschäftigten einzustellen haben. Das Thema Digitalisierung stand dabei häufig im Mittelpunkt. Begleitet wurde das zweieinhalb Jahre dauernde Projekt durch das Institut für Handelsforschung (IFH Köln), das u. a. Erkenntnisse aus der Markt- und Konsumentenforschung einbrachte und die Workshops leitete. Ein projektbegleitender Beirat definierte Themen, formulierte fachliche Empfehlungen und bewertete die Ergebnisse aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht.

Grafik 2: Organisation der „Dialogplattform Einzelhandel“

Die wichtigsten Ergebnisse:

1. Einzelhandel digitalisieren und zukunftsfähig machen

Eine Grundvoraussetzung für die Digitalisierung des Einzelhandels ist der flächendeckende Breitbandausbau, den die Bundesregierung bereits mit einer Reihe von Maßnahmen – z. B. dem Breitbandförderprogramm des Bundes oder dem DigiNetz-Gesetz – adressiert.

Die Händler sind nun gefordert, klar durchdachte Digitalisierungsstrategien für unternehmensinterne Prozesse zu erstellen. So sind etwa interne Warenwirtschaftssysteme unabdingbar, um in der Online-Welt bestehen zu können. Aber auch die externe, auf die Kundinnen und Kunden gerichtete Digitalisierung ist unerlässlich, wenn der Einzelhandel im Zeitalter der Digitalisierung bestehen will. Digitale Angebote ermöglichen es Händlern, Kundenzufriedenheit und -bindung zu erhöhen und auf die veränderten multimedialen Konsumgewohnheiten einzugehen. Das digitale Sammeln und Nutzen von Kundendaten kann in einer besseren Kundenbetreuung münden.

In jedem Fall ist der digitale Wandel nur mit einem hohen Einsatz von finanziellen wie personellen Ressourcen zu

bewältigen. Kostenintensive Investitionen in Systeme und Prozesse sind ebenso notwendig wie die entsprechende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Schließlich empfehlen die Expertinnen und Experten der Dialogplattform den Unternehmen, eine klare Digitalisierungsstrategie zu erarbeiten, die diese Aspekte umfasst.

2. Attraktive und lebendige Städte durch Digitalisierung, Multifunktionalität und Kooperation der innerstädtischen Akteure

Der Einzelhandel spielt eine wesentliche Rolle, wenn es um die Vitalität und die Attraktivität einer Innenstadt geht. Das Einkaufsmotiv stellt den mit Abstand wichtigsten Grund für den Besuch einer Innenstadt dar. Ein ausgewogener und bedarfsgerechter Branchen- und Geschäftsmix ist insofern von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, die Attraktivität einer Innenstadt zu bewerten.

Die Digitalisierung kann von allen Akteuren genutzt werden, um die Standortattraktivität von Städten für Besucherinnen und Besucher sowie für die vor Ort lebenden Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Unter anderem wird den



Städten empfohlen, sich digital zu vernetzen und digital auffindbar zu sein, beispielsweise auf einer Online-Plattform. Digitale Services sollten angeboten werden, um die Wegeführung in Städten zu verbessern, Besucherinnen und Besucher vorab zu informieren oder Bestell- und Abholangebote anzubieten. Die Expertinnen und Experten empfehlen den Kommunen, einen „digitalen Kümmerer“ zu etablieren, der sicherstellt, dass die Maßnahmen der verschiedenen Akteure zum Nutzen aller Beteiligten ineinandergreifen.

Darüber hinaus sollten die Kommunen innerstädtische Konzepte entwickeln, die die Multifunktionalität der Stadt in den Bereichen Wohnen, Einkaufen, Freizeit, Dienstleistung, Bildung und Produktion spiegeln und ausbauen. Dafür ist eine gute Zusammenarbeit aller innerstädtischen Akteure notwendig. Das City- und Stadtmarketing sowie Quartiersmanagement sollten daher gestärkt werden. Klassische Themen wie Verkehrsanbindung, Barrierefreiheit, Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit dürfen nicht vernachlässigt werden. Drohender Leerstand sollte frühzeitig antizipiert werden. Fortgeschrittenem Leerstand kann mit Umstrukturierungs- und Verdichtungsprozessen begegnet werden. Aus Sicht der Expertinnen und Experten können „Business Improvement Districts“ eine Option sein, um die Attraktivität von Einkaufsstraßen zu verbessern. In diesen räumlich klar umrissenen Bereichen versuchen die betroffenen Grundeigentümer – in Abstimmung mit der Stadt und mit den Gewerbetreibenden – die Standortqualität zum eigenen Vorteil durch Maßnahmen zu verbessern,

die aus dem Aufkommen einer selbst auferlegten und zeitlich befristet erhobenen Abgabe finanziert werden.

3. Nahversorgung im ländlichen Raum durch Stärkung der regionalen Identität, Bildung von Versorgungsknotenpunkten und Digitalisierung verbessern

Bevölkerungsrückgang, Landflucht, die Alterung der Bevölkerung, veränderte Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher an Sortimentsbreite und -tiefe sowie zunehmende Mobilität führen dazu, dass sich der Handel mit Produkten des täglichen Bedarfs aus kleineren Orten in ländlichen Regionen zurückzieht. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Nahversorgung durch passende Konzepte und Maßnahmen zu stärken. Die Expertinnen und Experten der Dialogplattform weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine starke regionale bzw. lokale Identität einer der Grundpfeiler für den Erfolg von Nahversorgungskonzepten jeder Art ist. Deshalb sollten Bürgerinnen und Bürger frühzeitig in alle wesentlichen Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Die Digitalisierung kann zu einer Verbesserung der Versorgung auf dem Land beitragen. Dafür ist eine flächendeckende Breitbandversorgung unverzichtbar. Dann könnten stationäre Händler über den Aufbau eines Online-Kanals am Boom des Online-Handels partizipieren. Auch Netzwerke für die Zusammenarbeit von Leistungserbringern jeder Art können die Nahversorgung verbessern, wie bspw.

„Nachbarschaftshilfe“ von Verbrauchern, Bring- und Abhol-services, digitales Shopping für den täglichen Bedarf. Allerdings sollten Bund und Länder ihre Programme zur Förderung digitaler Anwendungen in ländlichen Räumen nach Auffassung der Expertinnen und Experten besser koordinieren.

Einen großen Einfluss auf die Entwicklungsspielräume der Gemeinden haben die landesplanerischen Zielvorgaben, die für die kommunale Bauleitplanung verbindlich sind. Für ländliche Regionen sind diese nach Meinung der Expertinnen und Experten oftmals zu starr gefasst. Um den Kommunen einen größeren Spielraum bei Entscheidungen über die Ansiedlung von Lebensmitteleinzelhandel zu geben, sollten die landesplanerischen Ziele zur Steuerung des Lebensmitteleinzelhandels in ländlichen Räumen flexibilisiert werden. Gemeinden, die aufgrund fehlender Größe keine tragfähige Nahversorgung aufrechterhalten können, sollten mit benachbarten Gemeinden kooperieren, um Versorgungsknotenpunkte zu bilden.

4. Beschäftigte innovativ rekrutieren, digital qualifizieren und durch Empathie an das Unternehmen binden

Handelsunternehmen wird empfohlen, bei der Rekrutierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neue Wege zu gehen und verstärkt auf digitale Kanäle zu setzen – insbesondere dann, wenn eine junge Zielgruppe angesprochen werden soll. Um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu binden, wird Unternehmen empfohlen, innovative und flexible Arbeitszeitmodelle zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzubieten und Tarifverträge zu überprüfen.

Der Gesetzgeber sollte nach Auffassung der Expertinnen und Experten Gesetzesregelungen daraufhin überprüfen, ob sie neue Formen der Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung behindern. Arbeitgeber und Gewerkschaften sollten sich gemeinsam um bessere Rahmenbedingungen für Arbeitnehmer im Einzelhandel bemühen, auch um das Image der Branche zu verbessern.

Die zunehmende Digitalisierung erfordert, dass Unternehmen verstärkt in die entsprechende Qualifizierung ihres Personals investieren. Die Expertinnen und Experten der Dialogplattform empfehlen Unternehmen sowie Auszubildenden daher die modernisierten und um digitale Inhalte ergänzten Ausbildungsberufe „Verkäufer/Verkäuferin und Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel“ ebenso wie den im Sommer 2018 startenden Beruf „Kaufmann/Kauffrau im E-Commerce“ zu nutzen.



5. Fairen Wettbewerb zwischen Online- und Offline-Handel sichern und neue Regelungen gegen Abmahnmissbrauch schaffen

Die Chancengleichheit der Verkaufskanäle, stationär und online, wird als wesentliches Element für die Zukunft des Einzelhandels gesehen. Hersteller sind gefordert, gegenüber Händlern objektive und diskriminierungsfreie Distributionskriterien für ihre Produkte zu definieren. Händler sollten gegenüber Herstellern ihre Leistungen für den Vertrieb herausstellen. Im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts und der Gruppenfreistellungsverordnung sollten die Marktteilnehmer die gesetzlichen Spielräume nutzen, damit ihre Leistungen entsprechend honoriert werden.

Kanalabhängige Wettbewerbsverzerrungen und Zugangsbarrieren sind aus Sicht der Expertinnen und Experten zu vermeiden. Zudem sollte Planungssicherheit durch Kontinuität in der Gesetzgebung sichergestellt werden. Das Produktsicherheitsrecht muss aus Expertensicht angepasst werden, damit sich in Zukunft Plattformbetreiber nicht der Produktverantwortung entziehen können.

Das Regelwerk für lauterkeitsrechtliche Abmahnungen sollte ferner reformiert werden, damit Abmahnmissbrauch verhindert wird. Den Händlern sollen Umsetzungshilfen zu den Verbraucherinformationspflichten an die Hand gegeben werden.

Ausblick

Die Handelslandschaft wird sich auch in den kommenden Jahren weiter deutlich verändern. Dies birgt Herausforderungen, aber auch Chancen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher konsumieren zunehmend digital. Dies wird das Einkaufsverhalten weiter verändern. Die zunehmende Digitalisierung der Unternehmen beeinflusst die gesamte Lieferkette, alle Phasen des Kaufprozesses bis hin zum Bezahlprozess. Auch dem Datenmanagement wird weiterhin eine bedeutende Rolle zukommen. Neben dem Sammeln der Kunden- und Prozessdaten wird die automatisierte Datennutzung (Smart Data) verbreitet Einsatz finden. Diese Entwicklung fördert eine verstärkte Plattformökonomie im Handel, bei der wenige Marktplatzanbieter Vermittlungsfunktionen übernehmen. Dies wiederum macht es für Herstellerunternehmen attraktiv, einen direkten Vertrieb zu forcieren – zulasten der etablierten Handelsunternehmen.

Gerade im Einzelhandel wird damit gerechnet, dass das Internet der Dinge im Zusammenhang mit automatischen Machine-to-Machine-Prozessen ein großes Potenzial haben wird. Auch die sich noch in der Anfangsphase befindliche Technologie der Sprachsteuerung wird für den Einzelhandel wichtig. In der Marktstruktur werden sich neue Anbieter finden und positionieren. Etablierte Unternehmen und Start-ups werden mit Innovationen im Wettbewerb um Marktanteile stehen.

All dies unterstreicht, dass die Einzelhandelsbranche weiterhin einen großen Veränderungsdruck erleben wird. Wichtig sind aus Sicht der Expertinnen und Experten der Plattform Einzelhandel deshalb Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer, die es erlauben, kreative Kräfte freizusetzen, Innovationen zu entwickeln und umzusetzen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen gute und faire Arbeitsbedingungen vorfinden. Im Zuge der zunehmenden Datensammlung und -verarbeitung gilt es, die Interessen der Unternehmen mit den Interessen der Verbraucher nach Schutz der Privatsphäre in Einklang zu bringen.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Dialogplattform Einzelhandel

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie macht sich dafür stark, dass die Erkenntnisse und Empfehlungen der Dialogplattform Einzelhandel genutzt und umgesetzt werden.

Der Bund setzt sich bereits intensiv mit den an ihn gerichteten Empfehlungen auseinander und prüft ihre Umsetzbarkeit. Alle anderen Gruppen, an die sich die Empfehlungen richten, also die Unternehmen, Länder, Kommunen, Verbände, Kammern etc., werden ermuntert, sich ebenfalls mit den Erkenntnissen auseinanderzusetzen.

Darüber hinaus erarbeitet das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Basis der Handlungsempfehlungen ein Konzept für ein Kompetenzzentrum für den Handel. Das Kompetenzzentrum soll insbesondere kleinen und mittelständischen Händlern praxisnahe Unterstützung anbieten. Gleichzeitig soll das Kompetenzzentrum ein Forum für die Fortsetzung des Dialogs sein.

Infokasten: Weiterführende Informationen

Alle Ergebnisse der Dialogplattform, der zusammenfassende Abschlussbericht „Neue Perspektiven für den Einzelhandel“, die Berichte zu den fünf Workshop-Reihen und die Zusammenfassungen der Einzel-Workshops sind über die Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abrufbar: www.dialogplattform-einzelhandel.de

Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein online zugängliches Wissensarchiv der „Dialogplattform Einzelhandel“ eingerichtet. Es hält weiterführende Informationen und unterschiedlichste Anregungen zu verschiedenen Themenfeldern.

Kontakt: Manfred Rupprich
Referat: Handel und Werbewirtschaft

Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung

Ergebnisse des Forschungsgutachtens des IfW im Auftrag des BMWi und BMF¹

Seit Mitte der 90er Jahre weist das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität in Deutschland einen rückläufigen Trend auf. Was sind die Ursachen hierfür? Gefährdet diese Entwicklung die Wachstumsstärke Deutschlands? Das Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel hat zu diesen Fragen im Auftrag von Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium eine Studie vorgelegt.



1. Einleitung

Die gesamtwirtschaftliche Produktivität einer Volkswirtschaft ist eine zentrale Determinante für ihr langfristiges Wachstumspotenzial. Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich das Trendwachstum der Produktivität in fast allen entwickelten Volkswirtschaften spürbar abgeschwächt. In Deutschland weist das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität in Deutschland bereits seit Mitte der 90er Jahre einen rückläufigen Trend auf. Dies wirft die Frage nach den dahinterliegenden Ursachen auf – insbesondere vor dem Hintergrund der Sorge, dass die Wachstumsstärke Deutschlands durch strukturelle Gründe gefährdet sein könnte. Dies war Anlass für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen ein Forschungsgutachten in Auftrag zu geben, mit dem Ziel, die Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der Produktivität auch im internationalen Vergleich herauszuarbeiten. Der umfassende Endbericht des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) Kiel wurde nun veröffentlicht². Zentrale Ergebnisse werden im folgenden Artikel zusammengefasst.

2. Empirische Befunde

2.1. Entwicklung der Produktivität in Deutschland

In Deutschland war das Wachstum der Arbeitsproduktivität, gemessen als Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Arbeitsstunde, im Zeitraum von 1990 bis 2015 in der Tendenz zwar positiv; die Zuwachsraten schwächten sich jedoch in diesem Zeitraum deutlich ab (Abbildung 1). Wurden Anfang der 90er Jahre – aufgrund des Wiedervereinigungsbooms – noch vergleichsweise hohe Raten von deutlich über 2 Prozent verzeichnet, so stieg die Arbeitsproduktivität in den vergangenen Jahren nur noch mit rund 0,6 Prozent. Insbesondere im Zuge der Finanzkrise brach die Arbeitsproduktivität in Deutschland im Jahr 2009 deutlich ein (-2,6 Prozent). Noch deutlicher sank die Arbeitsproduktivität in dem Jahr gemessen auf Grundlage der Erwerbstätigenzahlen (-5,7 Prozent). Dieser Unterschied spiegelt die spürbar gesunkene Arbeitszeit pro Erwerbstätigen in diesem Jahr wider.

¹ Dieser Artikel wird auch im Monatsbericht Oktober 2017 des BMF veröffentlicht.

² Institut für Weltwirtschaft (IfW), Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung (2017), Endbericht zum Forschungsvorhaben fe 16/15 des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, www.ifw-kiel.de.

Kasten 1: Produktivität

Die Produktivität als abgeleitete Größe der Inlandsproduktberechnung gilt als wichtige Kennziffer der Wachstumsstärke einer Volkswirtschaft. Steigende Produktivität bedeutet, dass mit gleichem Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit oder Kapital mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden. Die häufig betrachtete Arbeitsproduktivität wird durch das Verhältnis von Arbeitseinsatz (Zahl der Erwerbstätigen oder der geleisteten Arbeitsstunden) im Verhältnis zum Output, i. d. R. zum BIP, definiert. Dagegen beschreibt die Totale Faktorproduktivität die Effizienz des Zusammenwirkens aller am Produktionsprozess beteiligten Produktionsfaktoren, weswegen die Veränderung der TFP oft als technischer Fortschritt interpretiert wird.

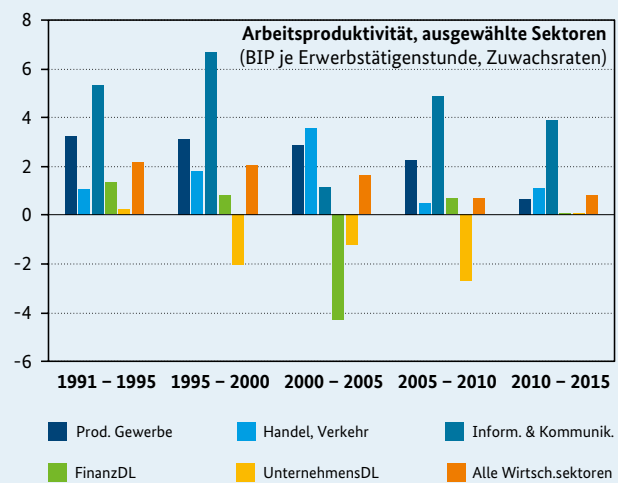
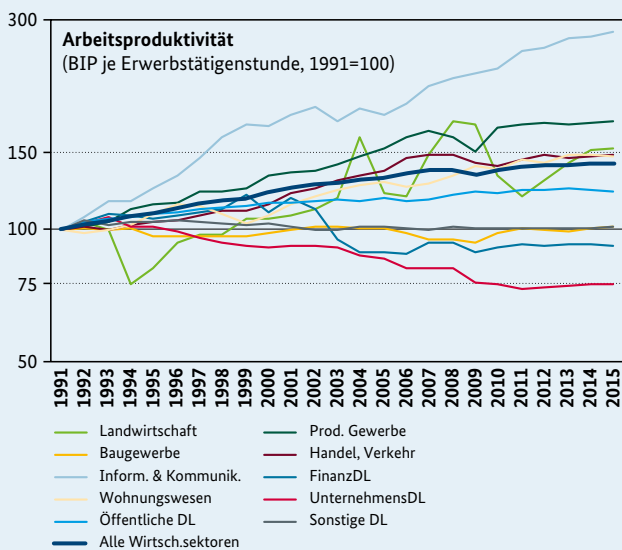
Auch bei der Totalen Faktorproduktivität (TFP, siehe Kasten) verzeichnet Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre eine fallende Trendwachstumsrate. In den 1990er Jahren stieg die TFP noch mit merklich über 1 Prozent pro Jahr, seit der Jahrtausendwende nur noch mit durchschnittlich 0,6 Prozent. Insbesondere in den vergangenen drei Jahren war der durchschnittliche Anstieg mit nur rund 0,4 Prozent gering. Die Entwicklung der TFP ähnelt dabei stark der Entwicklung der Arbeitsproduktivität.

Mit Blick auf die sektorale Produktivitätsentwicklung zeigt sich, dass insbesondere aus den Sektoren „Produzierendes Gewerbe“, „Handel, Verkehr und Gastgewerbe“ (HVG) sowie „Information und Kommunikation“ positive Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung in Deutschland ausgehen. Andere Sektoren sind entweder zu klein, um die gesamtwirtschaftliche Produktivität nennenswert zu beeinflussen (Landwirtschaft), oder weisen eine stagnierende oder gar rückläufige Produktivität auf (Bauwirtschaft, Finanz- und Versicherungsdienstleister, Unternehmensdienstleister). Das niedrigere Produktivitätswachstum in den vergangenen Jahren ist im Wesentlichen auf eine Verlangsamung des Wachstums im Produzierenden Gewerbe und im HVG-Sektor zurückzuführen. Die auch im internationalen Vergleich sehr schwache Entwicklung der Produktivität bei den Unternehmensdienstleistungen hat sich hingegen zuletzt eher verbessert.

Kasten 2: Zur Unsicherheit bei der Messung von Produktivität

Die Messung von Produktivität unterliegt einer Reihe von methodischen und statistischen Problemen und Unsicherheiten, die aber laut Auftragnehmern nicht ursächlich für den fallenden Trend im Produktivitätswachstum sind. Hierbei sind drei wesentliche Probleme zu unterscheiden:

Abbildung 1: Produktivitätsentwicklung in Deutschland nach Sektoren



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen des IfW.

a) Geschätzte nominale und reale Wertschöpfung bei Aktivitäten ohne Markttransaktionen

Für eine Reihe von Wirtschaftsaktivitäten, die in die Berechnung des Bruttoinlandsproduktes eingehen, finden keine beobachtbaren Markttransaktionen statt. Daher müssen sowohl Preise als auch Mengen geschätzt werden. Dies betrifft z. B. *unterstellte Mieten für selbstgenutztes Wohneigentum*, die als bedeutender Posten in die Bruttowertschöpfung des Wirtschaftsbereiches Grundstücks- und Wohnungswirtschaft eingehen. Auch im *öffentlichen Sektor* stößt die Produktivitätsmessung an Grenzen, da definitionsgemäß oftmals keine Marktbeziehungen bestehen und so die Bedingungen für die Wertschöpfungsberechnung nicht erfüllt sind. Des Weiteren bestehen hohe Unsicherheiten bei der Abschätzung der nicht sichtbaren Wertschöpfung des Finanzsektors (Financial Intermediation Services Indirectly Measured – FISIM), von *Versicherungsleistungen* sowie aus Berücksichtigung von so genannten *Querfinanzierungsmodellen*.

b) Deflationierung von Input- und Output-Komponenten

Die Preisbereinigung der nominalen Wertschöpfung hat eine überragende Bedeutung für die Produktivitätsberechnung. Da die wahren Preise der Bruttowertschöpfung häufig nicht bekannt sind, entsteht durch die Approximierung anhand von Warenkorbkonzepten immer eine Unschärfe. Zudem wird die Aussagekraft der Preisindizes durch *Qualitätsänderungen* von Input- und Output-Komponenten beeinflusst. Ein Beispiel hierfür sind die sich schnell entwickelnden Informations- und Kommunikationstechnologien. Um sich verändernde Produktqualitäten zu berücksichtigen, gibt es eine Reihe von Bereinigungsverfahren, die den Effekt von Qualitätsverbesserungen in der Deflationierung berücksichtigen. Bei so genannten hedonischen Methoden wird mit Hilfe von Regressionsanalysen der Preis eines Gutes durch messbare Produkteigenschaften erklärt. Gleichwohl ist auch die Hedonik nur ein approximatives Verfahren zur Bereinigung von Qualitätsänderungen.

c) Erfassung des Faktoreinsatzes

Eine adäquate Berechnung von Produktivitätsmaßen setzt voraus, dass die statistische Erfassung der eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Zuordnung nach Wirtschaftszweigen korrekt erfolgt.



Bei der Erfassung gibt es aber Unsicherheiten durch die verwendeten Statistiken. Zudem gibt es für die Kapitalstockmessung keine Bestandserhebung, sondern die Bestände werden modellgestützt mit der Perpetual-Inventory-Methode kumulativ fortgeschrieben. Die Zuordnung von Produktionsfaktoren auf einzelne Wirtschaftszweige wird u. a. durch Leasingaktivitäten und *Arbeitnehmerüberlassung* (Zeitarbeit) verzerrt. Zeitarbeitnehmer sowie die von ihnen erbrachte Wertschöpfung werden gemäß Vertragskonzept im Wirtschaftszweig „Überlassung von Arbeitskräften“ statistisch erfasst. Auch im Falle von Leasing wird der Kapitalstock im Wirtschaftszweig „Vermietung von beweglichen Sachen“ statistisch erfasst und nicht bei dem wirtschaftlichen Nutzer. Die z. T. hohe Unsicherheit bei der Erfassung der Produktionsfaktoren zeigt sich auch in den Revisionen, denen die Arbeitsproduktivität unterliegt.

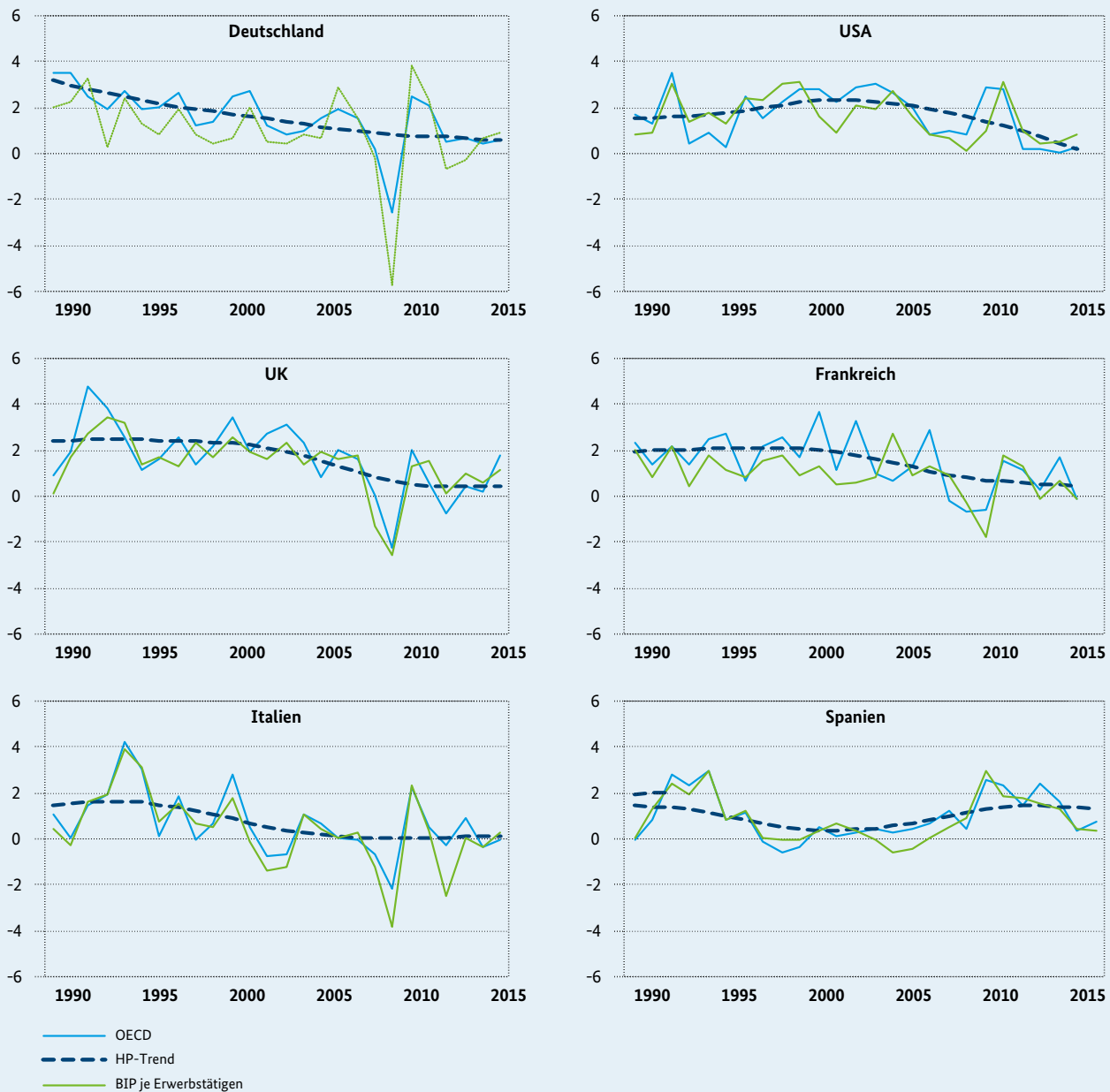
Schließlich ist bei *internationalen Produktivitätsvergleichen* zu beachten, dass sich die Ergebnisse aufgrund von Unterschieden in der Methodik und der zugrundeliegenden Datenqualität unterscheiden können. So sind Daten zum Kapitalstock oder den Kapitaldiensten international nur eingeschränkt vergleichbar, da sich die Annahmen und Schätzmethoden zwischen den nationalen statistischen Ämtern zum Teil unterscheiden. Auch werden hedonische Qualitätsbereinigungsverfahren in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang genutzt.

2.2. Entwicklung der Produktivität im internationalen Vergleich

Der verlangsamte Anstieg der Arbeitsproduktivität findet sich – insbesondere seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – auch bei den OECD-Ländern insgesamt. Hier schwächte sich die Rate von durchschnittlich 1,9 Prozent im Zeitraum 2000 – 2005 auf 0,9 Prozent im Zeitraum 2010 – 2015 ab. Im Jahr 2014 war der Anstieg der Arbeitsproduktivität in der OECD insgesamt und bei allen hier betrachteten Ländern sogar geringfügig niedriger als in Deutschland.

Ursächlich für dieses prozyklische Muster war eine (mehr oder weniger stark ausgeprägte) „Hortung“ von Arbeitskräften in Ländern wie Deutschland, dem Vereinigten Königreich oder Italien während der Rezession, d. h. ein im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt unterproportionaler Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden. In den Vereinigten Staaten und Spanien hingegen wurden die Arbeitsstunden überproportional abgebaut, so dass die Arbeitsproduktivität während der Krisenperiode zunahm (so genannte „Entlassungsproduktivität“).

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitsproduktivität im internationalen Vergleich (in Prozent)



Quelle: OECD Productivity Statistics, Berechnungen des IFW.

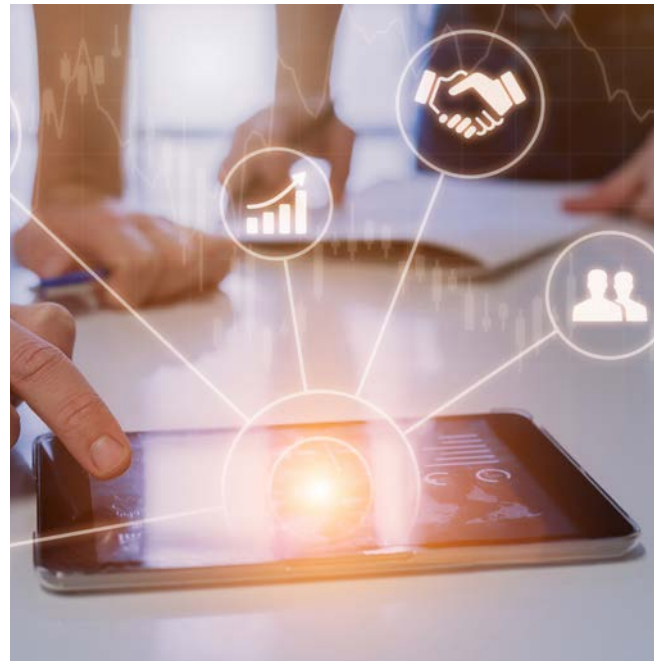
Die Totale Faktorproduktivität (TFP) in den Industrieländern weist einen ähnlichen Trend wie die Arbeitsproduktivität auf. So ist das Trendwachstum der TFP in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich seit der Jahrtausendwende rückläufig. Auffallend ist wiederum, dass in den Vereinigten Staaten auch die nicht geglättete Veränderungsrate während der Finanzkrise nur minimal negative Werte aufweist, während das Vereinigte Königreich und insbesondere Italien starke Einbrüche verzeichneten. Spanien und Italien sind die beiden Länder mit der niedrigsten durchschnittlichen TFP-Veränderungsrate seit Beginn der 1990er Jahre; in den Jahren ab 2000 ist diese im Durchschnitt sogar leicht negativ. Die Wachstumsrate des BIP war in Spanien allerdings in beiden Zeiträumen höher als beispielsweise in Deutschland und nur wenig niedriger als der OECD-Durchschnitt. Auffällig ist zudem, dass die Volatilität der TFP-Veränderungsraten in den betrachteten Ländern jeweils niedriger ist als die Wachstumsrate des BIP. Hinter dieser Entwicklung stehen Schwankungen insbesondere beim Arbeitsvolumen.

3. Ökonomische Erklärungsansätze

Die Forscher haben im Rahmen des Gutachtens unterschiedliche Erklärungsansätze für die im Trend seit Mitte der 1990er Jahre rückläufige Arbeitsproduktivität in Deutschland untersucht und insgesamt fünf maßgebliche Faktoren identifiziert: auslaufende Effekte der deutschen Wiedervereinigung, den hierzulande eher schwachen Impuls durch die Digitalisierung, die demografische Entwicklung, den sektoralen Strukturwandel und insbesondere Kompositionseffekte im Zuge des „deutschen Arbeitsmarktwunders“.

Deutsch-deutsche Wiedervereinigung

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung war es zu einem starken Anstieg des Produktivitätswachstums gekommen (Aufholwachstum). Die Normalisierung nach dem Boom dämpfte das Produktivitätswachstum in den Jahren nach 1995. Diese Entwicklung wurde maßgeblich vom Immobiliensektor und den staatlichen Dienstleistungen geprägt. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung haben die Wirtschaftsbereiche Grundstücks- und Wohnungswesen sowie die öffentlichen Dienstleister besonders stark zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum beigetragen.



Digitalisierung

Im Vergleich zu den USA weist die Digitalisierung in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre einen wesentlich geringeren Beitrag zum Produktivitätswachstum aus. Dies gilt sowohl für die IKT-produzierenden als auch für die IKT-nutzenden Wirtschaftszweige. Empirisch zeigt sich zudem, dass US-amerikanische und britische Unternehmen durch den Einsatz von IKT größere Produktivitätssteigerungen als kontinentaleuropäische Unternehmen erzielen. Als mögliche Erklärungen werden u. a. stärker deregulierte Güter- und Dienstleistungsmärkte angeführt. Im Zuge der Digitalisierung könnte sich die vergleichsweise höhere Regulierung hierzulande stärker bemerkbar machen als zuvor. Des Weiteren könnte die Unternehmensstruktur in Deutschland eine Rolle für die geringeren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätseffekte von IKT-Investitionen gespielt haben: Die Wirtschaft hierzulande ist im Vergleich zu den USA stärker durch mittelständische Firmen geprägt, bei denen die neuen IKT-Technologien häufig nicht so effektiv wie bei Großunternehmen zum Einsatz kommen, da KMUs teure IKT-Projekte weniger leicht amortisieren können. Zudem dürften die Beschäftigten in Deutschland aufgrund des dualen Ausbildungssystems und des damit einhergehenden hohen Qualifikationsniveaus weniger von der Substitution von Routinetätigkeiten durch IKT-Investitionen betroffen sein als die USA.

Demografische Entwicklung

Auch die Veränderung der Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung in Deutschland wirkt tendenziell dämpfend auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum. Es ist davon auszugehen, dass die individuelle Arbeitsproduktivität mit dem Alter zunächst steigt, dann aber wieder abnimmt. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind im Hinblick auf die gesellschaftliche Altersstruktur weitere Effekte denkbar, die sich aufgrund der vielfältigen Interaktionen zwischen dem aktiven und dem abhängigen Teil der Bevölkerung ergeben. Die Dynamik der Produktivität dürfte beispielsweise durch den Umfang von Betreuungsleistungen für Kinder und Pflegebedürftige beeinflusst sein. Insgesamt führte die demografische Entwicklung in den 1990er Jahren noch zu einer leichten Unterstützung des Produktivitätswachstums in Deutschland. In den 2000er Jahren kam es tendenziell zu dämpfenden Effekten, die zuletzt – zumindest vorübergehend – wieder abgenommen haben.

Sektoraler Strukturwandel

Von Bedeutung ist auch die Frage, ob die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Deutschland eher von einzelnen Sektoren oder generell durch den sektoralen Strukturwandel getrieben wird. Die Analysen zeigen, dass sich infolge des sektoralen Strukturwandels von der Landwirtschaft und dem Produzierenden Gewerbe hin zum Dienstleistungssektor das Produktivitätswachstum in Deutschland insgesamt erhöht hat. Im Zeitablauf nahm die positive Wirkung aber tendenziell ab. Wesentlich hierfür war, dass die Arbeitsproduktivität in den Unternehmensdienstleistungen, die im Zuge des Strukturwandels an Gewicht gewonnen haben, in den 2000er Jahren hinter vielen anderen Sektoren zurückfiel bzw. sich sogar in einen Produktivitätsrückgang verwandelte. Nach 2010 hat sich der Produktivitätseffekt des sektoralen Strukturwandels zumindest vorübergehend wieder leicht erhöht, weil das überdurchschnittlich produktive Produzierende Gewerbe expandierte. Alles in allem haben somit sowohl der inter- als auch der intrasektorale Strukturwandel die Produktivitätsentwicklung beeinflusst.

Arbeitsmarktspezifische Entwicklungen

Der starke Beschäftigungsaufbau in Deutschland in den vergangenen Jahren macht sich auch in der Messung der Arbeitsproduktivität bemerkbar. So kann ein größerer Teil des rückläufigen Produktivitätswachstums in den letzten Jahren durch das „deutsche Arbeitsmarktwunder“ erklärt werden. Infolge einer ausgeprägten Lohnzurückhaltung seit Anfang der 2000er Jahre, stärkerer Beschäftigungsanreize im Zuge der Hartz-Reformen seit Mitte der 2000er Jahre sowie der Zuwanderung vor allem aus Mittel- und Osteuropa nach 2011 wurden Arbeitskräfte mit tendenziell geringerer Produktivität in den Arbeitsmarkt integriert. Diese Erfolgsgeschichte führte dazu, dass sich die Produktivitätsdynamik insgesamt abschwächte. Einerseits verringert die Integration von Arbeitskräften mit unterdurchschnittlichem Humankapital rein statistisch den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Andererseits sinkt vorübergehend die Sachkapitalausstattung je Erwerbstätigen, weil die Anpassung des Sachkapitals an die gestiegene Beschäftigung zeitlich verzögert stattfindet.

Weitere mögliche Erklärungsansätze

In der Studie wurden weitere Erklärungsfaktoren untersucht, für die aber nur ein begrenzter Einfluss auf die Arbeitsproduktivität in Deutschland gefunden werden konnte. So gibt es keine Evidenz dafür, dass das Auslaufen des Offshorings (Auslands-Outsourcings) arbeitsintensiver und weniger produktiver Wertschöpfungsstufen ins Ausland gegen Ende der 2000er Jahre einen merklichen Einfluss auf das Produktivitätswachstum hatte. Es wurden auch keine empirischen Anhaltspunkte dafür gefunden, dass Veränderungen in der Humankapitalausstattung bedeutsam waren. Des Weiteren leisten die Auswirkungen der Finanzkrise keinen nennenswerten Erklärungsbeitrag. Im Zusammenhang von Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise kam es in vielen Ländern durch ausgeprägte Kreditexpansion und niedrige Realzinsen zu einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren. Nach Einschätzung der Forscher des IfW waren diese Faktoren für die Produktivitätsentwicklung in Deutschland bislang kaum von Bedeutung. Für die zukünftige Entwicklung stellen sie jedoch ein ernstzunehmendes Risiko dar, da die Niedrigzinsphase anhalten dürfte und sich eine stärkere Kreditexpansion und ein Immobilienboom hierzulande andeuten.

4. Fazit und Bewertung

Eine strukturell persistente Schwäche des Produktivitätswachstums in Deutschland konnte von den Auftragnehmern nicht bestätigt werden. Im Gegenteil kann der im Trend seit der Wiedervereinigung rückläufige Produktivitätsfortschritt auf fünf im Zeitablauf unterschiedlich bedeutende Ursachen zurückgeführt werden, die nicht alle negativ zu bewerten sind:

- ▶ eine Überhöhung des Produktivitätswachstums nach der Wiedervereinigung (Aufholwachstum),
- ▶ geringere Produktivitätseffekte der Digitalisierung in Deutschland,
- ▶ die demografische Entwicklung,
- ▶ den inter- und intrasektoralen Strukturwandel sowie
- ▶ spezifische Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland (Lohnmoderation, die Hartz-Reformen sowie die seit 2011 hohe Zuwanderung).

Insbesondere das sinkende Wachstum der Arbeitsproduktivität als Ergebnis des kräftigen Beschäftigungsaufbaus der vergangenen Jahre ist angesichts der historisch niedrigen Arbeitslosigkeit vertretbar. Die Unsicherheiten bei der Messung von Produktivität sind aufgrund methodischer und konzeptioneller Probleme erheblich und erschweren die Diagnose und den internationalen Vergleich. Die Ergebnisse der Untersuchung habe den Autoren zufolge aber dennoch Bestand.

Auch wenn das Gutachten nicht zum Ziel hatte, wirtschaftspolitische Empfehlungen abzuleiten, deuten die Ergebnisse, insbesondere in Bezug auf die noch schwachen Produktivitätseffekte infolge der Digitalisierung in Deutschland sowie die Folgen der Alterung, auf wirtschaftspolitische Handlungsfelder hin. Aus Sicht der Bundesregierung bieten sich zur Steigerung der Trendproduktivität insbesondere eine Förderung der Digitalisierung, vor allem bei KMU, verstärkte Bildungsanstrengungen, insbesondere auch im Bereich der digitalen Qualifikation, die weitere Stärkung privater Investitionen sowie eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen, an.

Kontakt: Dr. Harald Kotsch
Referat: Beobachtung, Analyse und Projektion
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und
Dr. Holger Zemanek
Bundesministerium der Finanzen