

Ordnungspolitischer Standpunkt, April 2019

Kontakt: Dr. Cornelius Plaul
Tel. 0351 25593-604 . Fax 0351 25593-605 . info@imreg.de

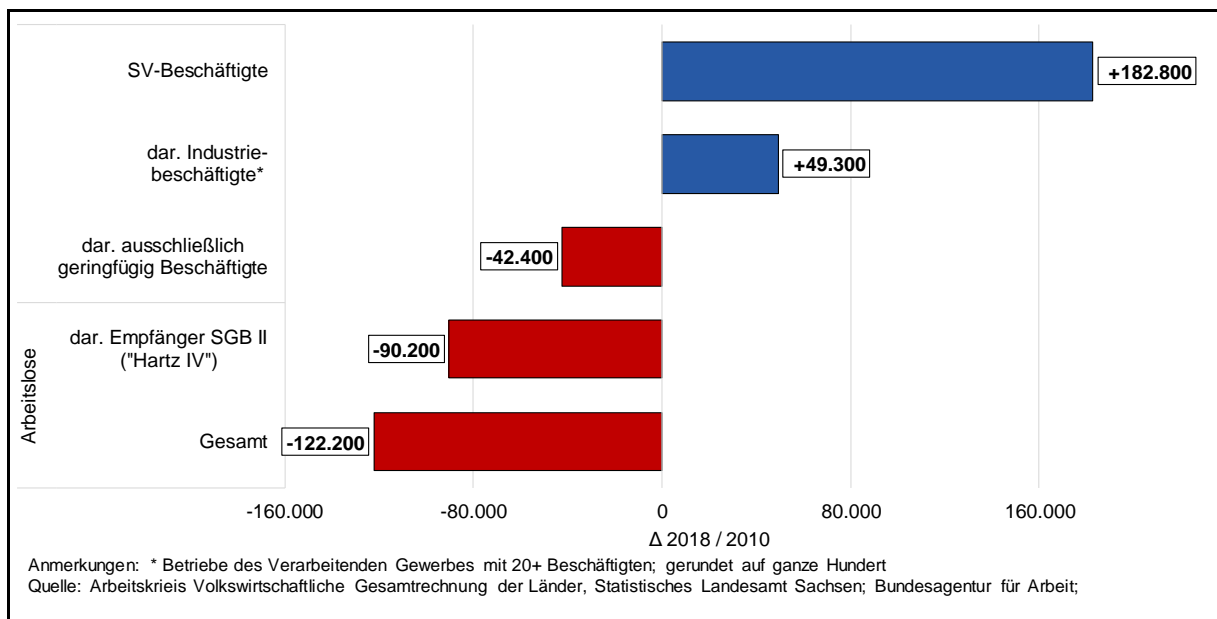
„Diejenigen, die ihre Aufmerksamkeit den Verteilungsproblemen widmen, werden immer wieder zu dem Fehler verleitet, mehr verteilen zu wollen als die Volkswirtschaft nach Maßgabe der Produktivität herzugeben in der Lage ist.“¹

Ludwig Erhard

Beschäftigung bestes Arbeitsmarktinstrument – bundesweit höchster „Hartz IV“-Rückgang und schnelleres Verdienstwachstum in Sachsen

Nach einer Rekordarbeitslosigkeit Ende der 1990er und Mitte der 2000er Jahre kann Sachsen auf eine positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren zurückblicken. Basis hierfür war eine erfolgreiche Reindustrialisierung, getragen von einer überdurchschnittlichen Investitionstätigkeit. Diese wurde auf Bundesebene unterstützt durch Liberalisierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt (sog. „Hartz-Reformen“), welche das inländische Investitionsklima und die Einstellungsmöglichkeiten der Unternehmen spürbar beförderten. Ergebnis dessen ist eine Arbeitslosenquote im Freistaat von aktuell nur noch weniger als 6%, wobei die südsächsischen Kreise inzwischen sogar den Bundesdurchschnitt unterschreiten.²

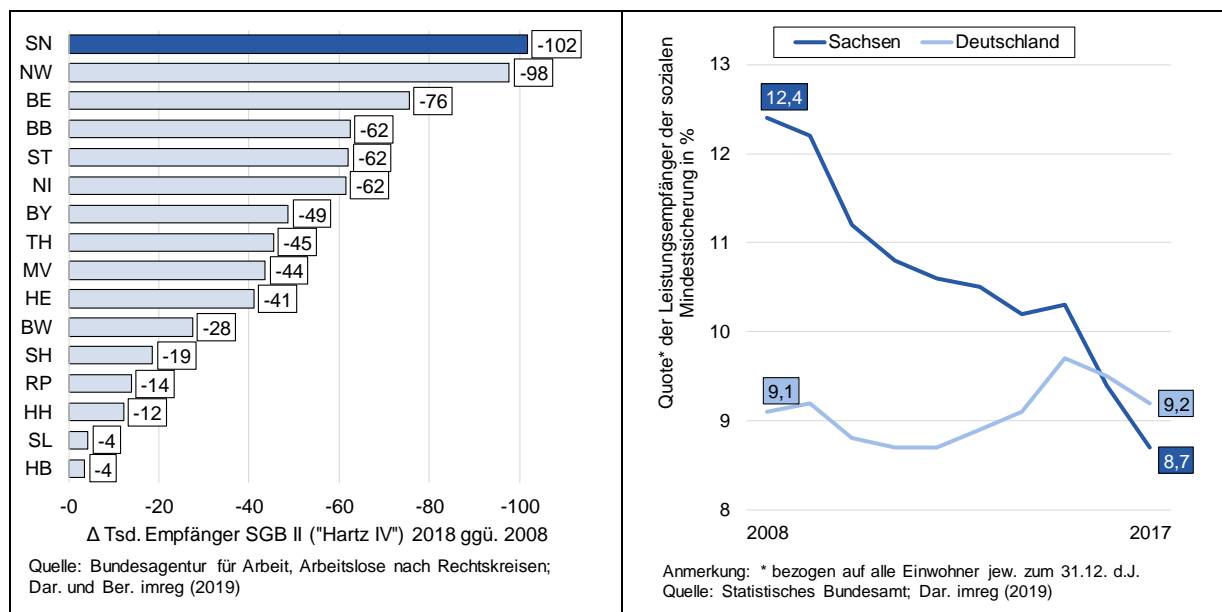
Entwicklung ausgewählter Arbeitsmarktkennziffern in Sachsen 2018 gegenüber 2010



Entgegen gelegentlicher Behauptungen war die positive Arbeitsmarktentwicklung weder hauptsächlich bedingt durch die demografische Entwicklung noch durch die Zunahme sogenannter „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse. Einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 120.000 Personen seit 2010 stand ein Zuwachs an SV-Beschäftigten um über 180.000 Personen im gleichen Zeitraum entgegen. Die Anzahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter sank dagegen um 40.000 Arbeitsverhältnisse, was einem Rückgang um 20% entsprach.

Auch der Anteil der Zeitarbeitskräfte nahm im Zeitraum ab. Da viele Unternehmen Zeitarbeiter derzeit in die Stammebelegschaft übernehmen, verringerte sich deren Zahl in Sachsen auf den niedrigsten Wert seit 2007³. Infolge der guten Arbeitsmarktlage ist der noch negative Pendlersaldo Sachsens (2018: rd. -11.500 Beschäftigte) ebenfalls stark rückläufig (-69% seit 2013). Auch ins benachbarte Bayern pendeln immer weniger Sachsen. Zudem verzeichnet der Freistaat seit 2010 einen positiven Wanderungssaldo und hat in diesem Zeitraum über 100.000 Einwohner hinzugewonnen.

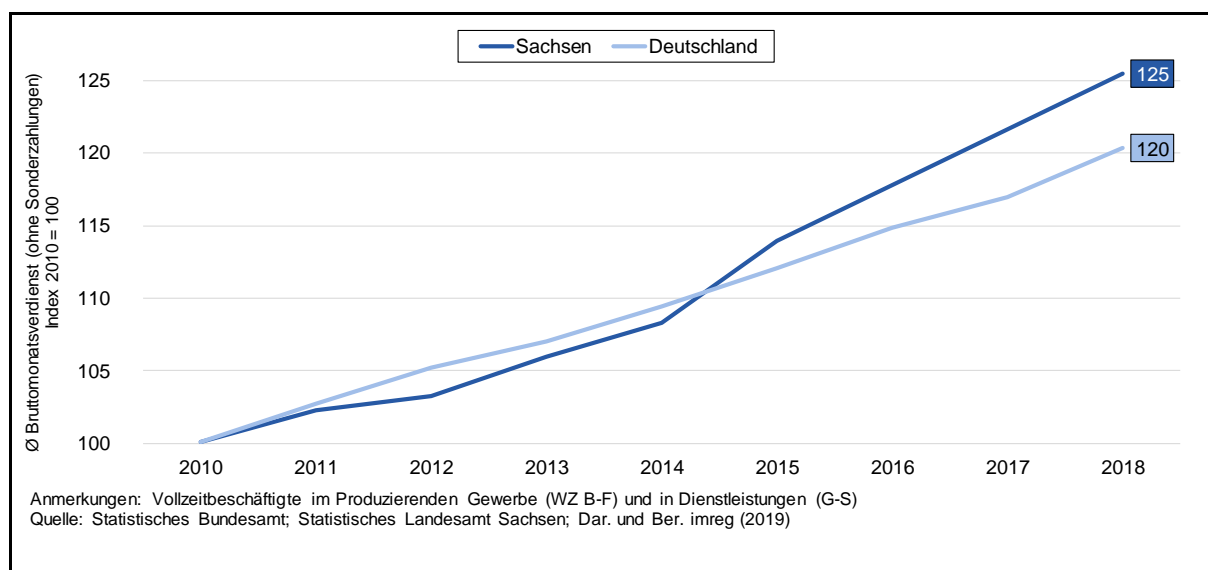
Veränderung der „Hartz-IV“-Empfänger (links) und Entwicklung der Quote der Leistungsempfänger sozialer Mindestsicherung seit 2008 (rechts)



Diese positive Entwicklung ermöglichte es, dass immer weniger Sachsen auf staatliche Grundsicherung angewiesen sind. Die Zahl der Leistungsempfänger gem. SGB II („Hartz IV“) sank seit 2008 um über 100.000. In keinem anderen Bundesland war der Rückgang so stark. Selbst deutlich bevölkerungsstärkere Länder wie Nordrhein-Westfalen oder das vermeintlich boomende Berlin wurden übertroffen⁴. Dadurch unterschreitet der Anteil der Leistungsbezieher von sozialer Mindestsicherung⁵ im Freistaat inzwischen den Bundesdurchschnitt.⁶

Sachsens Arbeitnehmer profitieren zudem durch überdurchschnittliche Verdienststeigerungen. Seit 2010 wuchsen die Bruttoverdienste von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern im Schnitt um 25%, womit der bereits deutschlandweit beachtliche Anstieg von 20% noch übertroffen wurde. Die Zuwächse verteilten sich über die ganze Breite des Qualifikationsspektrums.⁷

Entwicklung der Verdienste in Sachsen und Deutschland seit 2010



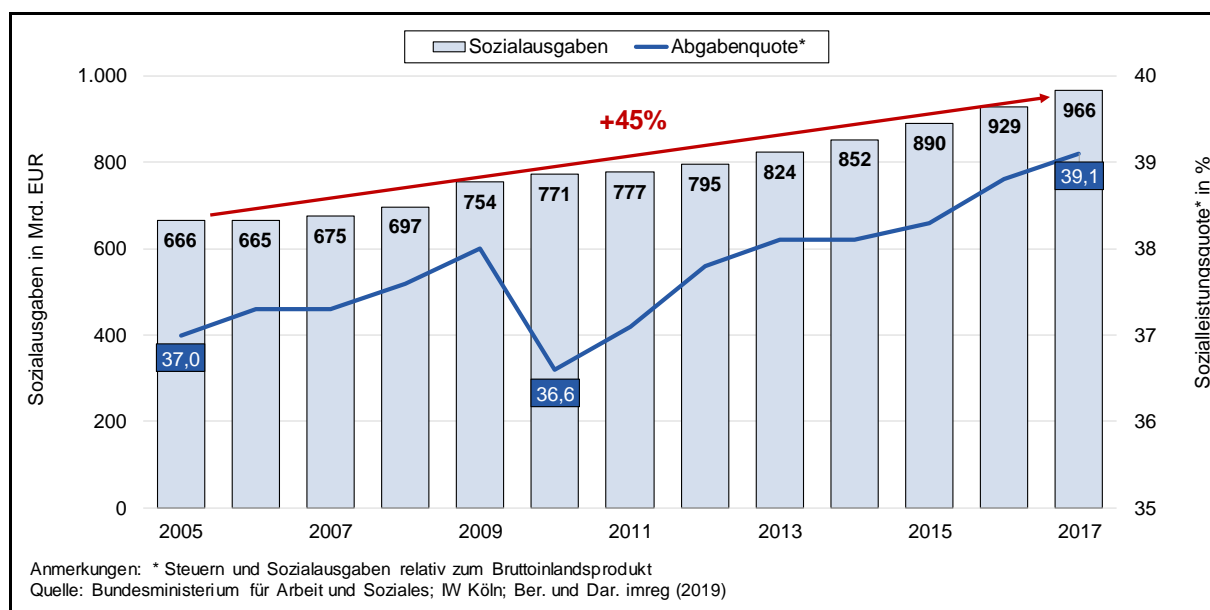
Auch der Staat profitierte unmittelbar von der positiven Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung. Die Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften in Deutschland stiegen zwischen 2010 und 2017 um insgesamt 38%⁸. Der Freistaat Sachsen konnte seine Steuereinnahmen mit +40% in dem Zeitraum sogar überproportional ausweiten⁹. Aufgrund der kalten Progression und wachsender Beschäftigtenzahlen stieg allein das Aufkommen aus der Lohn- und Einkommenssteuer um rund 60%¹⁰. Gleichzeitig wurden mögliche und notwendige Steuerentlastungen – wie insbesondere die Abschaffung des Solidaritätszuschlages – versagt. Dies eröffnete den staatlichen Haushalten enorme Handlungsspielräume, die eigentlich für Abgabensenkungen und Zukunftsinvestitionen hätten genutzt werden können und müssen.

Staatliche Mehreinnahmen für Ausbau des Sozialstaates genutzt - Investitionen entscheiden über erfolgreichen Aufholprozess

Stattdessen flossen die staatlichen Mehreinnahmen überwiegend in einen politisch motivierten Ausbau des Sozialstaates. Trotz positiver Arbeitsmarktentwicklung erreichen die Sozialausgaben in Deutschland absolut und anteilig neue Rekordwerte. In Summe wurde 2017 in Deutschland fast 1 Bio. EUR für Soziales ausgegeben. Das waren 45% mehr als im Jahr 2005, als v. a. Ostdeutschland

noch mit Massenarbeitslosigkeit zu kämpfen hatte. Nachdem zuvor seit 2000 die Sozialleistungsquote deutlich gesenkt werden konnte, stieg diese seit 2007 auf aktuell fast 30% an. Je Einwohner wurden 2017 im Durchschnitt rd. 11.700 EUR Sozialausgaben getätigt, was ebenfalls einen Rekordwert bedeutet.¹¹

Entwicklung der Sozialausgaben und der Abgabenquote in Deutschland

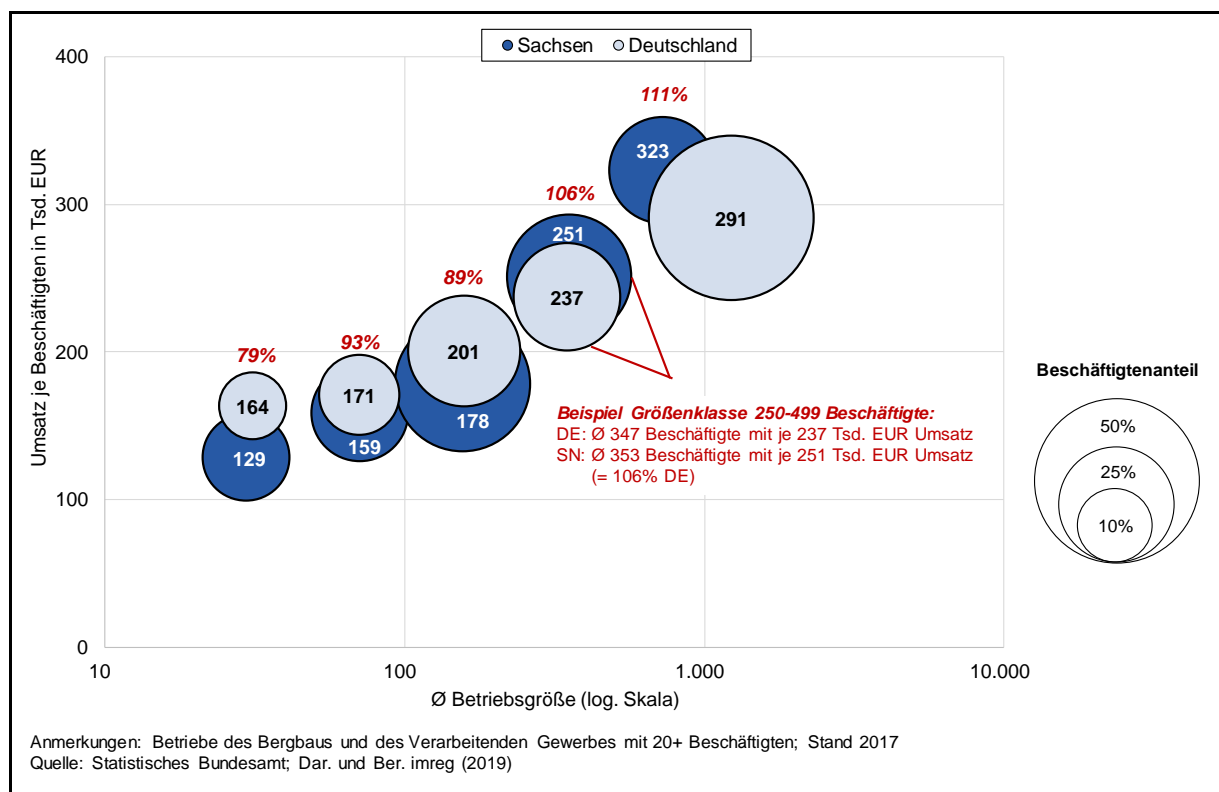


Damit kletterte die Gesamtabgabenquote aus Steuern und Sozialabgaben auf 39,1% der Wirtschaftsleistung. Die Steuerbelastung erreichte dabei mit einem Anteil von 23,5% vom Bruttoinlandsprodukt einen Rekordwert im wiedervereinigten Deutschland. Im Westteil der Republik gab es eine ähnlich hohe Abgabenbelastung zuletzt Anfang der 1980er Jahre, als Helmut Kohl zum ersten Mal zum Kanzler gewählt wurde¹².

Trotz der Rekordeinnahmen und vor allem der Rekordbelastung, die inzwischen insbesondere wieder im internationalen Vergleich zu konstatieren ist¹³, gelingt es Deutschland nicht ausreichend, in Zukunftsfeldern zu investieren. Dies macht sich besonders bemerkbar bei der Infrastruktur. Bspw. wendet Deutschland nicht einmal 1% seiner jährlichen Wirtschaftsleistung für Investitionen ins Straßen- und Schienennetz auf¹⁴. Das Mobilfunknetz ist lückenhafter als in vielen Schwellenländern und der Anteil von Glasfaseranschlüssen liegt am unteren Ende der OECD-Staaten¹⁵. Gleichzeitig schneidet die Bundesrepublik in wichtigen Bildungsvergleichen allenfalls mittelmäßig ab¹⁶. Die Probleme sind ungeachtet der vermeintlich guten wirtschaftlichen Lage bereits im Abstieg innerhalb wichtiger Standortrankings sowie in einer gedämpften Investitionstätigkeit in der Industrie messbar¹⁷.

Dabei wären Investitionen in produktive Anlagen die zentrale Voraussetzung dafür, dass sich die positive Entwicklung weiter fortsetzen kann. Dies gilt gerade für Sachsen, das sich im wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber den westdeutschen Bundesländern befindet. Aufgrund anderer Betriebs- und Wirtschaftsstrukturen liegt der Produktivitätsabstand allerdings im Verarbeitenden Gewerbe noch immer bei rd. 30%¹⁸, was sich auch in einem vergleichbar großen Entgeltunterschied widerspiegelt¹⁹. Entgegen anderslautender Veröffentlichungen²⁰ reduziert sich innerhalb gleicher Industriezweige und Größenklassen der Produktivitätsunterschied zwischen sächsischen Betrieben und dem Bundesdurchschnitt signifikant, wie die Gegenüberstellung am Beispiel des Maschinenbaus verdeutlicht. Da aber die kleineren Betriebsgrößenklassen in Sachsen stärker als bundesweit besetzt sind, ergibt sich im Mittel eine niedrigere monetäre Produktivität.

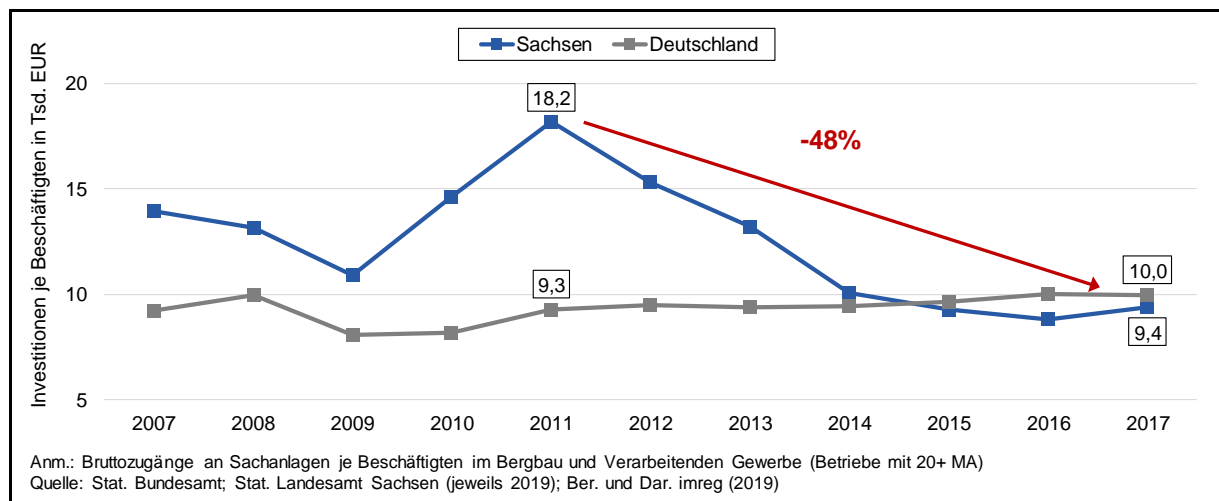
Umsatzproduktivität in Sachsen und Deutschland im Maschinenbau nach Betriebsgröße



Für einen beschleunigten Angleichungsprozess müssen Sachsens Betriebe mit anderen Worten schneller wachsen als bundesweit, was nur über eine entsprechende höhere Investitionstätigkeit möglich ist. Die überdurchschnittlich positive Entwicklung Sachsens in den letzten zehn Jahren kam nicht von ungefähr, sondern war begründet in einer hohen Investitionsintensität²¹ der Industrie, die zwischen 1996 und 2013 stets einen der ersten drei Plätze unter allen Bundesländern (darunter fünfmal den Spitzenplatz) erreichte und im langjährigen Mittel fast doppelt so hoch war wie bundesweit.

Folge dessen war ein Beschäftigtenplus von 20% und ein Wachstum der Entgeltsumme um 48% in Sachsens Industrie seit 2010, was zusätzliche Einkommen in die Region zog, wovon wiederum Handel, Dienstleister und Handwerk profitierten. Die überdurchschnittlich positive Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung unterstreicht die richtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen Sachsens in den letzten Jahrzehnten und zeigt, dass gute und verlässliche Rahmenbedingungen für Investoren und wachstumsorientierte mittelständische Firmen langfristig die beste Arbeitsmarktpolitik darstellen.

Entwicklung der Investitionsintensität der Industrie in Sachsen und Deutschland



Allerdings haben sich seit dem Höchststand von 18.200 EUR im Jahr 2011 die Investitionen je Beschäftigten in Sachsens Industrie bis zum Jahr 2017 nahezu halbiert (9.400 EUR).²² Ein Rückgang der Investitionstätigkeit war dabei über fast alle Betriebsgrößenklassen zu beobachten²³. Nach dem Tiefststand im Jahr 2016 konnte sich die Investitionstätigkeit 2017 zwar etwas erholen, was sich allerdings mit Blick auf die gestiegenen Erzeuger- und Baupreise relativiert. Auch blieb die Investitionsintensität in Sachsen das dritte Jahr in Folge unter dem im internationalen Vergleich bereits schwachen Bundesniveau.

„Die Lösung liegt nicht in der Division, sondern in der Multiplikation des Sozialprodukts.“

Vor dem Hintergrund des eigentlichen Wachstumsbedarfs sächsischer Unternehmen ist der aktuelle Trend sinkender Investitionen in Sachsen sehr bedenklich. Er verdeutlicht allerdings, dass Sachsens Industriestruktur besonders stark unter den Auswirkungen einer Wirtschaftspolitik leidet, die zum einen Investitionen am Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb unattraktiver macht und zum anderen mittelständische Firmen überdurchschnittlich belastet. Damit hemmt die Politik gerade

den weiteren wirtschaftlichen Angleichungsprozess Ostdeutschlands, der auf Unternehmenswachstum über eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit und letztlich ein gutes Investitionsklima angewiesen ist.

„Darum soll auch an dieser Stelle noch einmal betont werden, daß die gerade von mir angestrebte Erhöhung des Lebensstandards nicht sosehr Verteilungs- als vielmehr Produktions- bzw. Produktivitätsprobleme berührt. Die Lösung liegt nicht in der Division, sondern in der Multiplikation des Sozialprodukts.“²⁴

Das Zitat Ludwig Erhards beschreibt gerade für Sachsen und die anderen neuen Bundesländer treffend die Anforderung an eine Wirtschaftspolitik, die das Erwirtschaften und nicht das Verteilen ins Zentrum rückt. Hierfür bedarf es wirtschaftspolitischer Weichenstellungen, die vor allem auf die Beseitigung der aktuellen Investitionsschwäche ausgerichtet sind. Zentrale Fragen für eine gelingende Wirtschaftspolitik müssen daher sein, was Investitionen am Standort erleichtert.

Wichtige Antworten betreffen vor allem die Bundes- oder sogar EU-Ebene. So wäre insbesondere eine Reduzierung der Rekordabgabenbelastung für Unternehmen mit einem international wettbewerbsfähigeren Steuersystem entscheidend. Zudem müssen die kalte Progression wie auch der Solidaritätszuschlag vollständig abgeschafft und die Rekordbelastung im Energiebereich reduziert werden, damit der Mittelstand auch Eigenkapital für Investitionen und Innovationen aufbauen kann. Eine entsprechende Entlastung braucht auch die arbeitende Mitte, nicht zuletzt, damit sich Mehrleistungen von Fachkräften auch in deren Nettoeinkommen widerspiegeln.

Zudem ist ein entschiedener Abbau bürokratischer Hürden notwendig. Die EU-Entsenderichtlinie, die ähnlich wie die Datenschutzgrundverordnung über die eigentliche Zielstellung hinausgeht, bindet enorme Ressourcen in den Unternehmen, die wiederum für Innovationen und die Gewinnung neuer Kunden und Märkte fehlen. Die Richtlinie muss daher dringend nachgebessert werden. Wichtig wäre stattdessen eine flexiblere gesetzliche Arbeitszeitregelung, die es besser als heute erlaubt, dass die Beschäftigten auch dann arbeiten können, wenn sie es wollen und der Kunde bestellt. Um wachsenden Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken, ist zudem eine arbeitsmarktorientierte und gesteuerte Migrationspolitik notwendig, bei der klar zwischen Zuwanderung, Asyl und humanitärer Hilfe getrennt wird.

Der Freistaat selbst sollte weiterhin die eigenen Möglichkeiten so gut wie möglich ausschöpfen, die Investitionsbedingungen am Standort zu verbessern. Notwendig wäre bspw. den Nivellierungshebesatz des Finanzausgleichsgesetzes abzuschaffen, der zu einer Rekordbelastung bei der Gewerbesteuer führt. Die überdurchschnittlichen Hebesätze im Freistaat schrecken nicht nur Neuansiedlun-

gen ab, sie behindern vor allem auch den sächsischen Mittelstand im Wachstum. Außerdem müssen Städte und Gemeinden, die gute Standortvoraussetzungen geschaffen haben, ihre Gewerbesteuererinnahmen auch effektiv behalten können und nicht durch die Kürzung von Zuweisungen an anderen Stellen bestraft werden. Ein weiteres Instrument auf Landesebene ist die Grunderwerbssteuer die dauerhaft auf dem bundesweiten gesetzlichen Mindestniveau festgeschrieben werden sollte.

Im Arbeitsmarktbereich muss die Diskriminierung von tariffreien Unternehmen auf Landesebene beendet werden, zumal es sich hierbei um eine Missachtung der Koalitionsfreiheit des Grundgesetzes handelt. Auch die zunehmende Einschränkung von aus Wettbewerbsgründen notwendiger Sonn- und Feiertagsarbeit schreckt Investitionen am Standort ab und gefährdet die Arbeitsplätze, die vermeintlich geschützt werden sollen. Stattdessen bedarf es vorausschauender staatlicher Investitionsplanungen, die im Sinne Ludwig Erhards darauf ausgerichtet sind, den „Kuchen“ für alle Menschen in Sachsen zu vergrößern. Dass diese Strategie langfristig am besten und nachhaltigsten zu Wachstum und steigenden Einkommen führt, haben die Erfolge der letzten Jahre eindrucksvoll gezeigt.

Dresden, April 2019

¹ Erhard, L. (1957): Wohlstand für alle, Econ-Verlag, Düsseldorf.

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Deutschland, West- und Ostdeutschland, Länder, Nürnberg.

³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (verschiedene Jg.): Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe (Monats- und Jahreszahlen), Nürnberg.

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (verschiedene Jg.): Arbeitslose nach Rechtskreisen, Nürnberg.

⁵ Zu den Mindestsicherungsleistungen gehören:

- Sozialhilfe nach SGB XII (ohne einmalige Leistungen): Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sowie Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld,
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und
- laufende Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG).

Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017, Wiesbaden.

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. Ergebnisse der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) für Betriebe mit 10 und mehr Mitarbeitern in Deutschland (Statistisches Bundesamt (Hg.), Fachserie 16, Reihe 2.3) und Sachsen (Statistisches Landesamt Sachsen (Hg.), Statistischer Bericht N I 6).

⁸ Summe der Steuereinnahmen des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie Zölle und Eigenmittel. Vgl. Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online-Datenbank, Steuereinnahmen nach der Steuerverteilung, zuletzt abgerufen am 27.03.2019.

⁹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2017): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017-2021, S. 13.

¹⁰ Vgl. Endnote 8.

-
- ¹¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Sozialbudget 2017, Berlin.
- ¹² Vgl. IW Köln (2018): Deutschland in Zahlen, Ausgabe 2018, S. 72. Ein Niveau vergleichbar mit dem des Jahres 2017 (39,1% des BIP) gab es zuletzt Ende der 1990er-Jahre und davor Anfang der 1980er-Jahre (nur Westdeutschland).
- ¹³ Vgl. OECD (2019): Tax revenue statistics; zuletzt abgerufen unter: <https://stats.oecd.org> am 19.03.2019.
- ¹⁴ Vgl. ebd. Deutschland investierte 2016 nur 18,1 Mrd. EUR in Ausbau und Erhalt seines Verkehrssystems, davon 12,4 Mrd. EUR (0,4% d. BIP) für das Straßen- und 4,8 Mrd. EUR (0,2% d. BIP) in das Schienennetz.
- ¹⁵ Vgl. ebd. Auf 100 Einwohner kommen derzeit in Deutschland 1,1 Glasfaseranschlüsse. Im OECD-Durchschnitt sind es 7,6. In Spitzenländern Südkorea und Schweden liegt der Wert bei 32,2 bzw. 25,0.
- ¹⁶ Beim PISA-Test erreicht Deutschland nur Rang 16 von 72 Staaten. Der Gesamtpunktwert liegt nur 3% über dem Mittelwert. Paradoxiertweise ist in Deutschland – trotz seiner hohen Sozialausgaben – die soziale Herkunft ein entscheidender Faktor für den Bildungserfolg. Vgl. OECD (2016): Programme for International Students Assessment (PISA). Results from PISA 2015, Country Note Germany.
- ¹⁷ Vgl. bspw. The Heritage Foundation (2019): Index of Economic Freedom. Demnach sinkt die wirtschaftliche Freiheit in Deutschland bei gleichzeitig sehr hoher Abgabenlast.
Besonders schlecht schneidet Deutschland bei Digitalisierungsthemen wie Breitbandverfügbarkeit und E-Government ab. Vgl. BDI/Fraunhofer/ZEW (2018): innovationsindikator 2018.
- ¹⁸ Die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenarbeitsstunde betrug 2017 im Verarbeitenden Gewerbe in Sachsen 41,86 EUR ggü. 61,88 EUR bundesweit. Vgl. AK VGRdL (2018): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1.
Für Unterschiede der Umsatzproduktivität nach Betriebsgrößenklassen vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Betriebe, Tätige Personen und Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden nach Beschäftigtengrößenklassen im Jahr 2017, Fachserie 4, Reihe 4.1.2, Wiesbaden sowie Statistisches Landesamt Sachsen (2018), Statistischer Bericht E I 6.
- ¹⁹ Für Unterschiede der Brutto- und Nettowertschöpfung nach Betriebsgrößenklassen vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Kostenstruktur der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden im Jahr 2016, Fachserie 4, Reihe 4.3, Wiesbaden.
Für Unterschiede der Umsatzproduktivität nach Betriebsgrößenklassen vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Betriebe, Tätige Personen und Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden nach Beschäftigtengrößenklassen im Jahr 2017, Fachserie 4, Reihe 4.1.2, Wiesbaden sowie Statistisches Landesamt Sachsen (2018): Statistischer Bericht E I 6.
- ²⁰ Vgl. IWH (2019): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle/Saale.
Besonders schlecht schneidet Deutschland bei Digitalisierungsthemen wie Breitbandverfügbarkeit und E-Government ab. Vgl. BDI/Fraunhofer/ZEW (2018): innovationsindikator 2018.
- ²¹ Bruttozugänge an Sachanlagen je Beschäftigten in Betrieben des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes mit 20 und mehr Beschäftigten.
- ²² Vgl. Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online-Datenbank, zuletzt abgerufen am 13.03.2019.
- ²³ Lediglich bei den Betrieben mit 500-999 Beschäftigten erhöhten sich die Investitionen (+22%). Bei allen anderen Größenklassen kam es zu einem Rückgang zwischen 5% (20-49 Beschäftigte) und 60% (1.000+ Beschäftigte).
- ²⁴ Siehe Endnote 1.