

**Lernbrief**

# **Wirtschaftslehre, Teil 5**

***Weiter-  
führende  
Themen***

Rahmenlehrplanstand Wirtschaftslehre: September 1996

Herausgeber:

AOK-Bundesverband, Rosenthaler Str. 31, 10178 Berlin

Autor: Prof. Dr. Frank Fichert, Hochschule Worms

Redaktion: Referat Berufliche Bildung

Ansprechpartnerin: Johanna Szczeponek, Tel.: 030 34646-2167

Druck und Vertrieb durch

Bonndruck GmbH, Frankfurter Straße 51, 57074 Siegen.

Vervielfältigung der Materialien oder einzelner Beiträge daraus  
(auf fotomechanischem oder sonstigem Wege) ist nur mit vorheriger  
Genehmigung des Herausgebers gestattet.

# Gliederung

<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2 Lernziele</b>	<b>4</b>
<b>3 Wettbewerb und Konzentration</b>	<b>4</b>
3.1 Wettbewerbsbegriff	4
3.2 Funktionen des Wettbewerbs und Wettbewerbsbeschränkungen	5
3.3 Konzentration wirtschaftlicher Macht	8
3.3.1 Konzentrationsarten	8
3.3.2 Auswirkungen der Konzentration	10
3.4 Grundlagen der staatlichen Wettbewerbspolitik	12
3.5 Kartelle	13
3.5.1 Kartellbegriff	13
3.5.2 Kartellverbot in Deutschland und in der EU	15
3.6 Unternehmenszusammenschlüsse	17
3.6.1 Horizontale, vertikale und diagonale Unternehmenszusammenschlüsse	17
3.6.2 Fusionen und Konzerne	20
3.6.3 Zusammenschlusskontrolle in Deutschland und in der EU	23
3.7 Weitere Wettbewerbsbeschränkungen	29
3.8 Wettbewerbsfördernde Struktureingriffe	31
3.9 Übungen zum Lernabschnitt 3	32
<b>4 Konjunktur und Konjunkturpolitik</b>	<b>33</b>
4.1 Konjunkturphasen und Konjunkturzyklus	34
4.2 Konjunkturindikatoren	35
4.3 Ursachen für Konjunkturschwankungen	38
4.4 Staatliche Konjunkturpolitik	40
4.4.1 Ziele der Konjunkturpolitik	40
4.4.1.1 Ziele des Stabilitätsgesetzes	40
4.4.1.2 Zielbeziehungen	43
4.4.2 Konjunkturpolitische Grundstrategien	46
4.4.3 Instrumente der Konjunkturpolitik	47
4.4.4 Probleme der Konjunkturpolitik	51
4.4.5 Auswirkungen der Konjunktur auf die Sozialversicherung	54
4.5 Übungen zum Lernabschnitt 4	55

<b>5 Strukturpolitik</b>	<b>56</b>
5.1 Infrastrukturpolitik	56
5.2 Regionale Strukturpolitik	56
5.3 Sektorale Strukturpolitik	57
5.4 Übungen zum Lernabschnitt 5	57
<b>6 Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik</b>	<b>58</b>
6.1 Besonderheiten des Arbeitsmarkts	58
6.2 Arbeitslosigkeit	60
6.2.1 Messung der Arbeitslosigkeit	61
6.2.2 Arten der Arbeitslosigkeit	66
6.2.3 Folgen der Arbeitslosigkeit	70
6.3 Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	73
6.4 Arbeitsmarktpolitik	76
6.4.1 Träger und Instrumente	76
6.4.2 Reformen der Arbeitsmarktpolitik seit 2001	77
6.5 Übungen zum Lernabschnitt 6	82
<b>7 Zusammenfassende Selbstkontrolle</b>	<b>83</b>
<b>8 Lösungen zu den Übungen im Text</b>	<b>85</b>
<b>9 Lösungen zur zusammenfassenden Selbstkontrolle</b>	<b>94</b>

# 1 Einleitung

In den ersten Lernbriefen zum Thema „Wirtschaftslehre“ haben Sie sich u.a. mit den Wirtschaftsordnungen und dabei insbesondere mit der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigt. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Eingriffsmöglichkeiten des Staats in das wirtschaftliche Geschehen hingewiesen und deren Notwendigkeit sozialpolitisch begründet.

Die Teilgebiete der Wirtschaftspolitik, die wir Ihnen in diesem Lernbrief ausführlicher vorstellen, sind für die Sozialversicherungsträger jeweils in unterschiedlichen Bereichen von Bedeutung.

- **Wettbewerbspolitik:** Der Wettbewerb ist das zentrale Steuerungsprinzip in Marktwirtschaften und gewinnt auch im Gesundheitssystem zunehmend an Bedeutung. So sind die wettbewerbspolitischen Instrumente des Kartellrechts zumindest teilweise auf die Träger der sozialen Sicherungssysteme, sowie generell auf andere Akteure im Gesundheitssystem anwendbar, beispielsweise auf Pharmaunternehmen und Krankenhäuser.
- **Konjunktur-, Struktur-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik:** Die hier ergriffenen Maßnahmen haben unmittelbare Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lage und damit auch auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse. Die Betroffenheit der AOK ergibt sich damit in erster Linie auf der Einnahmenseite.

Darüber hinaus können alle Menschen in Deutschland mittelbar oder unmittelbar von wettbewerbs-, konjunktur- und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen betroffen sein. Dies gilt nicht nur für den offensichtlichen Fall der Arbeitslosigkeit. Auch eine zu hohe

Konzentration auf der Angebotsseite oder eine zu hohe Inflationsrate haben negative ökonomische Auswirkungen, unter denen letztlich alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes zu leiden haben.

Dieser Lernbrief soll Ihnen dabei helfen, die jeweiligen Ziele und Wirkungszusammenhänge wesentlicher wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu verstehen. Dadurch werden Sie auch in die Lage versetzt, die Hintergründe aktueller wirtschaftspolitischer Diskussionen besser einschätzen zu können.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß und Erfolg bei der Bearbeitung dieses Lernbriefs.

## Hinweise

In diesem Lernbrief sind die Textteile, deren Inhalte nicht prüfungsrelevant, aus unserer Sicht jedoch wichtig für das Gesamtverständnis und die AOK-Praxis sind, in grüner Schrift gedruckt.

Haben Sie Tipps, Anregungen oder Verbesserungsvorschläge zu den Inhalten des Lernbriefs? Dann zögern Sie nicht, uns anzusprechen.

## 2 Lernziele

Nach Durcharbeiten dieses Lernbriefs sollen Sie in der Lage sein,

- den Begriff Wettbewerb zu definieren,
- die Funktionen des Wettbewerbs zu erläutern,
- die Ursachen für Wettbewerbsbeschränkungen zu beschreiben,
- den Begriff Konzentration zu erklären,
- Ursachen für Konzentrationsprozesse aufzuzeigen,
- die Auswirkungen einer zunehmenden Konzentration zu erläutern,
- die Ziele und die Träger der Wettbewerbspolitik zu beschreiben,
- das Kartellverbot und die Ausnahmen vom Kartellverbot zu erklären,
- unterschiedliche Formen von Unternehmenszusammenschlüssen voneinander abzugrenzen,
- die Regelungen der Zusammenschlusskontrolle zu erläutern,
- den Konjunkturverlauf zu beschreiben,
- die Ursachen konjunktureller Schwankungen aufzuzeigen,
- die unterschiedlichen Strategien und Instrumente der Konjunkturpolitik zu beschreiben und voneinander abzugrenzen,
- die Probleme konjunkturpolitischer Maßnahmen zu erläutern,
- die Auswirkungen der Konjunktur auf die Sozialversicherung darzustellen,
- die Strukturpolitik zu erläutern,
- die Besonderheiten des Arbeitsmarkts zu beschreiben,
- die aktuelle Arbeitsmarktlage zu analysieren,
- die Arbeitslosenquote zu definieren,
- die Arten von Arbeitslosigkeit zu unterscheiden und
- die wichtigsten Strategien und Instrumente der Beschäftigungspolitik zu erläutern.

## 3 Wettbewerb und Konzentration

### 3.1 Wettbewerbsbegriff

Für die Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft besitzt der Wettbewerb eine zentrale Bedeutung. Wettbewerb bedeutet generell, dass sich mehrere Beteiligte wechselseitig etwas streitig machen, bzw. um etwas rivalisieren. In unserer Gesellschaft finden wir Wettbewerbsprozesse in vielen Bereichen. Ein Beispiel ist der sportliche Wettbewerb, bei dem sich mehrere Beteiligte wechselseitig eine Meisterschaft oder einen anderen Titel streitig machen.

Auf Märkten bedeutet Wettbewerb, dass mehrere Wirtschaftssubjekte um Geschäftsabschlüsse mit potenziellen Tauschpartnern rivalisieren. Die miteinander im Wettbewerb stehenden Wirtschaftssubjekte werden immer dann im Wettbewerb erfolgreich sein, wenn sie den potenziellen Tauschpartnern ein aus deren Sicht besonders attraktives Angebot machen. Denken Sie beispielsweise an mehrere Bäckereien, die miteinander um die potenziellen Käuferinnen und Käufer von Brötchen im Wettbewerb stehen. In diesem Wettbewerb werden diejenigen Bäckereien besonders erfolgreich sein, deren Brötchen besonders gut schmecken, deren Brötchen besonders preiswert sind, deren Verkaufspersonal einen besonders guten Service bietet und/oder die besonders attraktive Öffnungszeiten ihrer Bäckerei festgelegt haben, sodass beispielsweise die Brötchen morgens auf dem Weg zur Arbeit gekauft werden können.

Das Besondere am Wettbewerbsprozess in Marktwirtschaften ist, dass er die grundsätzlich eigennützig handelnden Wirtschaftssubjekte dazu zwingt, sich an den Wünschen ihrer Tauschpartner zu orientieren. Dieser Zusammenhang wurde schon von dem schottischen Gelehrten Adam Smith erkannt, dessen im Jahr 1776 erschienenes Buch „Wohlstand der Nationen“ als das erste moderne Werk zur Volkswirtschaftslehre gilt. Adam Smith stellte bereits damals fest, dass wir es nicht dem Wohlwollen oder der Menschenfreundlichkeit der Bäcker verdanken, dass sie uns mit preiswertem und gut schmeckendem Brot versorgen, sondern dass sie dabei aus reinem Eigeninteresse handeln. Je besser das Angebot eines Bäckers mit den Wünschen der Nachfrager übereinstimmt, umso mehr Brot und Brötchen wird dieser Bäcker verkaufen können und umso höher ist folglich sein Gewinn.

Grundsätzlich stehen nicht nur die Anbieter, sondern auch die Nachfrager miteinander im Wettbewerb, insbesondere in den Fällen, in denen ein Gut oder eine Dienstleistung vergleichsweise knapp ist. Denken Sie beispielsweise an einen gut qualifizierten Arbeitnehmer (Anbieter), der sich bei verschiedenen Unternehmen bewirbt. Hier stehen die potenziellen Arbeitgeber (Nachfrager) im Wettbewerb und werden versuchen, durch attraktive Angebote (z.B. hohes Gehalt, interessante Aufgaben, gute Karriereaussichten) den Arbeitnehmer zu einem Vertragsabschluss zu bewegen.

### **Merke**

In einer Marktwirtschaft bezeichnet Wettbewerb das Rivalisieren von Wirtschaftssubjekten um Vertragsabschlüsse mit potenziellen Tauschpartnern. Der Wettbewerb zwingt die grundsätzlich eigennützig handelnden Wirtschaftssubjekte, sich an den Anforderungen und Bedürfnissen der jeweiligen Marktgegenseite zu orientieren.

## **3.2 Funktionen des Wettbewerbs und Wettbewerbsbeschränkungen**

Die Vorteile des Wettbewerbs für eine Volkswirtschaft lassen sich besonders gut mithilfe der sogenannten Wettbewerbsfunktionen beschreiben:

### **Begrenzung privater Macht**

Auf einem Wettbewerbsmarkt haben die einzelnen Anbieter keine Macht gegenüber den Nachfragern, da diese stets auf andere Anbieter ausweichen können. Auch die Macht der Nachfrager wird durch den Wettbewerb begrenzt, denken Sie beispielsweise an Arbeitsmärkte. Wenn es in einer Region nur ein Unternehmen als Arbeitsnachfrager gibt, so befindet sich dieses in einer besonders starken Stellung gegenüber seinen Beschäftigten, da diese nicht zu einem anderen Arbeitgeber wechseln können.

### **Effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren**

Auf einem Wettbewerbsmarkt sind die Anbieter gezwungen, sparsam mit den knappen Produktionsfaktoren umzugehen, d.h. nach dem ökonomischen Prinzip zu handeln. Eine Verschwendung von Produktionsfaktoren führt zu hohen Kosten und hohen Preisen, sodass die Nachfrager ihren Bedarf bei einem anderen, billigeren Anbieter decken würden.

### **Güterangebot entspricht Nachfragerwünschen**

Wie bereits zuvor erläutert, zwingt der Wettbewerb die Unternehmen, sich mit ihrem Angebot an den Wünschen bzw. Anforderungen der Nachfrager zu orientieren, da sie ansonsten ihre Waren nicht absetzen können. Mit ihrem Kaufverhalten bestimmen die Nachfrager somit, welche Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft angeboten werden. Dabei werden auch die besonderen Wünsche einiger weniger Nachfrager erfüllt, sofern diese über eine entsprechende Kaufkraft verfügen.

### **Marktleistungsgerechte Einkommensverteilung**

In einer Wettbewerbswirtschaft erfolgt die Verteilung der Einkommen grundsätzlich gemäß der Marktleistung. Je erfolgreicher ein Anbieter im Wettbewerb ist, umso höher ist in der Regel auch sein Einkommen. Es handelt sich sozusagen um die „Belohnung“ für ein Angebot, das den Nachfragern besonders gut gefällt bzw. besonders preiswert ist. Anders ist dies auf Monopolmärkten. Im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ haben Sie erfahren, dass auf Monopolmärkten der Preis höher ist als auf Wettbewerbsmärkten, sodass

den Anbietern besonders hohe Gewinne zufließen. Dauerhafte Monopolgewinne sind meist nicht durch eine positive Marktleistung entstanden, sondern sie sind letztlich eine Folge von Marktmacht, d.h. der Abwesenheit von Wettbewerb.

### **Innovationsanreize**

Bei Wettbewerb hat jeder Anbieter einen Anreiz, Neuerungen am Markt zu erproben, um seinen Marktanteil und seinen Gewinn zu erhöhen. Man unterscheidet dabei zwischen Produkt- und Prozessinnovationen. Eine Produktinnovation ist ein Produkt, das bisher noch nicht angeboten wurde, beispielsweise ein Brot in einer neuen Geschmacksrichtung. Eine Prozessinnovation bezieht sich auf den Produktionsvorgang und ermöglicht es beispielsweise, ein Produkt oder eine Dienstleistung mit einem geringeren Energieverbrauch herzustellen.

### **Schnelle Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen**

Der Wettbewerb zwingt die Anbieter, sich schnell an veränderte Rahmenbedingungen auf einem Markt anzupassen. Sie sind gezwungen, Innovationen anderer Anbieter möglichst schnell zu übernehmen, um nicht Marktanteile zu verlieren. So wird die Innovation eines Anbieters, z.B. das energiesparende Produktionsverfahren oder die neue Brotsorte, die den Kundinnen und Kunden besonders gut schmeckt, schnell von anderen Anbietern übernommen (imitiert), was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv ist. Auch an veränderte Nachfragerbedürfnisse, z.B. ein gestiegenes Gesundheitsbewusstsein mit einer entsprechend gestiegenen Nachfrage nach gesundheitsfördernden Nahrungsmitteln, werden sich im Wettbewerb stehende Anbieter schnell anpassen (müssen).



### Merke

Wettbewerb erfüllt in einer Volkswirtschaft folgende Funktionen:

- Begrenzung privater Macht
- effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren
- Güterangebot entspricht Nachfragerwünschen
- marktleistungsgerechte Einkommensverteilung
- Innovationsanreize
- schnelle Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen

Zwischen den Anreizen zur Innovation und der Geschwindigkeit, mit der eine Neuerung von anderen Anbietern imitiert werden kann, besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Jede Innovation ist für ein Unternehmen mit Kosten für Forschung, Entwicklung und Markteinführung verbunden. Bei einer Produktinnovation ist das Unternehmen nach der Neueinführung des Produkts zunächst einmal Monopolist, d.h., es kann für das neue Produkt vergleichsweise hohe Preise fordern. Bei Prozessinnovationen sinken die Kosten der Produktion, sodass das Unternehmen einen höheren Stückgewinn als seine Wettbewerber erzielen kann. In beiden Fällen dienen die zusätzlichen Gewinne auch dazu, die Kosten für Forschung und Entwicklung zu decken.

Wenn eine Innovation von den Wettbewerbern bereits nach sehr kurzer Zeit imitiert werden kann, sinken die Anreize für Forschung und Entwicklung. Um dies zu verhindern, werden Innovationen vom Staat üblicherweise für einen festgelegten Zeitraum vor Nachahmungen geschützt, insbesondere durch das Patentrecht sowie durch weitere Schutzrechte, z.B. das Gebrauchsmustergesetz. An die Innovation werden dabei bestimmte Anforderungen gestellt, z.B. im Hinblick auf Neuheit und Ausmaß der Innovation.

Generell gilt, dass mit zunehmender Dauer des gesetzlichen Patentschutzes zwar einerseits die Innovationsanreize steigen, andererseits jedoch auch die Monopolgewinne des Patentinhabers, die letztlich zulasten der Nachfrager gehen. Folglich wird die Dauer des gesetzlichen Patentschutzes wirtschaftspolitisch kontrovers diskutiert. In Deutschland beträgt die maximale Patentlaufzeit 20 Jahre ab dem Tag der Patentanmeldung. Bei Erfindungen, deren wirtschaftliche Verwertung ein mitunter mehrjähriges Zulassungsverfahren erfordert (insbesondere Arzneimittel), kann diese Frist um maximal fünf Jahre verlängert werden. Eine weitere Besonderheit des Patentrechts besteht darin, dass Patente veröffentlicht werden, sodass nach Ablauf des Patentschutzes alle Unternehmen hierauf zurückgreifen können. Durch diese Vorschrift wird unter anderem die Geschwindigkeit des Imitationsprozesses nach Ablauf der Patentschutzfrist beschleunigt (z.B. Generika bei Arzneimitteln).

Während Wettbewerb aus Sicht der jeweiligen Marktgegenseite die zuvor genannten positiven Funktionen erfüllt, ist er für die im Wettbewerb stehenden Akteure mit Nachteilen und Gefahren verbunden. Sie wissen, dass die Gewinne eines Monopolisten höher sind als die eines Unternehmens, das mit anderen Anbietern im Wettbewerb steht. Zudem zwingt der Wettbewerb die Unternehmen zu permanenten Leistungsanstrengungen. Wenn sich ein Unternehmen im Wettbewerb als weniger leistungsfähig als seine Konkurrenten erweist, so drohen ihm Gewinneinbußen, im Extremfall sogar der Verlust seiner wirtschaftlichen Existenz (Insolvenz). Es ist daher für die Unternehmen naheliegend, sich dem Wettbewerbsdruck so weit wie möglich zu entziehen. Man spricht hier auch von Wettbewerbsbeschränkungen oder von wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen. Die wichtigsten Wettbewerbsbeschränkungen werden wir unter den Pktn. 3.5, 3.6 und 3.7 genauer betrachten.

#### **Merke**

Unternehmen haben einen Anreiz, sich dem Wettbewerbsdruck durch wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen zu entziehen.

### **3.3 Konzentration wirtschaftlicher Macht**

#### **3.3.1 Konzentrationsarten**

Mit dem Begriff Konzentration kann sowohl ein Zustand als auch ein Prozess beschrieben werden. Als Zustandsbeschreibung bedeutet Konzentration, dass wirtschaftliche Macht bei wenigen Akteuren gebündelt (konzentriert) ist. Ein „konzentrierter Markt“ ist also ein Markt, auf dem nur wenige Anbieter aktiv sind, die jeweils über einen hohen Marktanteil verfügen. In der Realität finden Sie viele Märkte mit einer hohen Konzentration, denken Sie beispielsweise an Mineralöl (Tankstellen) oder an den Markt für bestimmte Arzneimittel.

Mit dem Begriff Konzentration kann aber auch ein Prozess beschrieben werden, bei dem im Zeitablauf die Marktanteile der größten Anbieter immer weiter zunehmen. Man spricht dann von einer zunehmenden Konzentration auf einem Markt. Umgekehrt bezeichnet man die Abnahme der Konzentration auch als Dekonzentration.

#### **Beispiel**

Im deutschen Lebensmitteleinzelhandel hatten die fünf größten Anbieter im Jahr 1991 einen Marktanteil von 49,6 %. Im Jahr 2023 betrug der Anteil der fünf größten Anbieter 79,5 %.

#### **Folge**

Die Konzentration im deutschen Lebensmitteleinzelhandel hat zwischen den Jahren 1991 und 2023 deutlich zugenommen. Es hat also ein Konzentrationsprozess stattgefunden.

Um die Entwicklung auf einem Markt einschätzen zu können, ist es zu- meist nicht ausreichend, nur die Ver- änderung der Konzentrationswerte zu betrachten. So kann es auf einem konzentrierten Markt durchaus deut- liche Veränderungen der Marktanteile innerhalb der Gruppe der größten Unternehmen geben, was auf einen in- tensiven Wettbewerb schließen lässt.

### Beispiel

Die folgende Tabelle zeigt Ihnen die jeweils sechs größten Unternehmen im deutschen Textileinzelhandel in den Jahren 1999 und 2023:

Rang	1999	2023
1	KarstadtQuelle	Otto
2	Otto	H&M
3	C&A	Zalando
4	Metro	Deichmann
5	P&C	C&A
6	H&M	Schwarz (Lidl)

Quelle: EHI

### Folge

Im Textileinzelhandel hat es zwi- schen 1999 und 2023 innerhalb der Gruppe der größten Unterneh- men deutliche Verschiebungen der Marktanteile gegeben. Zudem gab es Verschiebungen zwischen dem stationären Handel und dem Ver- sandhandel (einschließlich Inter- nethandel).

### Zur Bedeutung der Marktabgrenzung

Zur Beschreibung der Konzentration nutzt man meistens Marktanteile, so auch im obigen Beispiel zum Le- bensmitteleinzelhandel. Hierzu ist es erforderlich, den sogenannten relevanten Markt in sachlicher und räumlicher Hinsicht abzugrenzen, was in der Praxis oftmals Probleme bereitet (vgl. auch Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“). Ein Beispiel zur sachlichen Markt- abgrenzung soll dies verdeutlichen: Wenn man den Markt für Schuhe betrachtet, so sind in Deutschland auf diesem Markt relativ viele An- bieter mit jeweils geringem Markt- anteil zu finden, d.h. es handelt sich um einen gering konzentrierten Markt. Die Zahl der Anbieter von Sportschuhen ist hingegen bereits wesentlich kleiner, sodass eine höhere Konzentration vorliegt. Im Extremfall kann man einen Markt so eng abgrenzen, dass nur ein einziger Anbieter übrig bleibt. Ein fiktives Beispiel wäre der Markt für goldfarbene Fußballschuhe in Größe 48. Auch die räumliche Marktabgrenzung lässt sich un- terschiedlich weit vornehmen. Wenn beispielsweise in einem kleinen Ort nur eine Bäckerei existiert, so ließe sich der Markt als hoch konzent- riert beschreiben. Betrachtet man hingegen zusätzlich die benachbar- te Großstadt, so ist die Konzentra- tion wesentlich geringer.

### Merke

Als Konzentration bezeichnet man sowohl die Ballung wirtschaftlicher Macht bei wenigen Anbietern als auch die Zunahme dieser Ballung im Zeitablauf. Gemessen wird die Konzentration meist durch Marktanteile, was eine Abgrenzung des relevanten Markts erfordert.

Konzentrationsprozesse können unterschiedliche Ursachen haben. Erstens wird ein Anbieter, der aus der Sicht der Nachfrager eine besonders attraktive Leistung anbietet, in aller Regel Marktanteile von seinen Konkurrenten gewinnen. Man spricht hier auch von „internem Unternehmenswachstum“. Umgekehrt kommt es vor, dass Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, wenn sie mit ihren Produkten keine hinreichend große Zahl von Nachfragern finden. In beiden Fällen kommt es zu einer marktleistungsbedingten Zunahme der Konzentration.

Eine zweite Ursache für Konzentrationsprozesse kann vorliegen, wenn sich zwei oder mehrere Unternehmen zu einem Unternehmen zusammenschließen. Da die damit einhergehende Konzentration nicht auf den Markterfolgen der Beteiligten basiert, sondern auf dem Zusammenschluss, bezeichnet man sie als „externes Unternehmenswachstum“.

### Merke

Ursachen für Konzentrationsprozesse sind:

- internes Unternehmenswachstum (ein Unternehmen gewinnt Marktanteile durch besonders gute Marktleistungen)
- externes Unternehmenswachstum (mehrere Unternehmen schließen sich zusammen, sodass sich ihre Marktanteile addieren)

Zu einer Abnahme der Konzentration kommt es meistens, wenn neue Anbieter auf einen Markt eintreten und den etablierten Anbietern Marktanteile abnehmen. Besonders deutlich konnte man dies in den vergangenen Jahren beispielsweise auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt beobachten. Immer mehr Unternehmen sind auf den Markt eingetreten, auf dem die aus der staatlichen „Deutschen Bundespost“ hervorgegangene Deutsche Telekom AG früher ein Monopol hatte. Die neuen Anbieter haben erhebliche Marktanteile gewonnen, sodass die Konzentration auf dem Telekommunikationsmarkt abgenommen hat.

### 3.3.2 Auswirkungen der Konzentration

Eine zunehmende Konzentration kann unterschiedliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und auf die Situation der Nachfrager haben. Erstens ist es möglich, dass die Wettbewerbsverhältnisse durch den Konzentrationsprozess weitestgehend unverändert bleiben. Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich in einem Polypol zwei Unternehmen zusammenschließen. Trotz des Zusammenschlusses ist das

Unternehmen nach wie vor zu klein, um das Marktergebnis nennenswert zu beeinflussen.

Zweitens können Konzentrationsprozesse zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen und zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs führen. So ist es vorstellbar, dass am Ende eines Konzentrationsprozesses ein Monopolist entstanden ist, der von den Nachfragern überhöhte Preise fordern kann. Auch die Entstehung von engen Oligopolen ist nachteilig, da Oligopolunternehmen zu Preisstarrheiten und Wettbewerbsbeschränkungen neigen (Näheres hierzu haben Sie im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ erfahren). Die staatliche Wettbewerbspolitik versucht daher, derartige Konzentrationsprozesse zu unterbinden (vgl. Punkt 3.6 dieses Lernbriefs).

Drittens ist es vorstellbar, dass durch Konzentrationsprozesse eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen eintritt. Wenn in der Ausgangslage wenige große und viele kleine Unternehmen auf einem Markt vertreten sind, so können die großen Unternehmen ihre Marktmacht ausnutzen. Schließen sich nun die kleinen Unternehmen zusammen (Konzentration), so gewinnen sie an Marktmacht und sind in der Lage, den Wettbewerb auf dem Markt zu beleben. Man spricht hier auch von „Aufholfusionen“. Aus diesem Grund werden Konzentrationsprozesse zwischen kleinen und mittleren Unternehmen von der Wettbewerbspolitik oftmals durchaus positiv beurteilt und teilweise sogar gezielt unterstützt. Ein konkretes Beispiel ist die Zusammenarbeit (Kooperation) mittelständischer Einzelhandelsunternehmen im Rahmen von Verbundgruppen, die es diesen Anbietern erst ermöglicht, im Wettbewerb mit den großen Filialunternehmen bestehen zu können.

Bislang haben wir uns ausschließlich mit den Auswirkungen der Konzentration auf Einzelmärkten beschäftigt. Darüber hinaus ist aus gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Perspektive von Bedeutung, dass durch Konzentrationsprozesse Großunternehmen entstanden, die auf vielen verschiedenen Märkten aktiv sind. Aufgrund ihres hohen Gesamtumsatzes und der großen Zahl von Beschäftigten spielen diese Unternehmen eine über die Einzelmärkte hinausgehende Rolle und können beispielsweise versuchen, politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

### **Merke**

Die Auswirkungen von Konzentrationsprozessen auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sind von den konkreten Marktgegebenheiten abhängig. Die Wettbewerbsbedingungen können sich durch die Konzentration verschlechtern (z.B. Entstehung von Monopolen), unverändert bleiben (z.B. geringfügige Konzentration im Polypol) oder sich sogar verbessern (z.B. Aufholfusionen). Darüber hinaus können Konzentrationsprozesse in einer Volkswirtschaft dazu führen, dass Großunternehmen nicht nur wirtschaftliche Macht sondern auch politischen Einfluss gewinnen.

### **Stand der Konzentration in Deutschland**

Um das Ausmaß und die Entwicklung der Konzentration in Deutschland zu beobachten und zu analysieren, wurde in den 1970er Jahren ein spezielles Expertengremium eingerichtet, die Monopolkommission. Die Erkenntnisse der Monopolkommission werden alle zwei Jahre in einem „Hauptgutachten“ veröffentlicht. Ein besonderer Schwerpunkt dieser Hauptgutachten gilt jeweils den 100 größten Unternehmen in Deutschland.

Im produzierenden Gewerbe hatten die 50 größten Unternehmen in Deutschland 2022 (neuere Daten liegen noch nicht vor) einen Anteil an den Gesamtumsätzen des produzierenden Gewerbes von 39,2 %. Die 100 größten Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche (d.h. einschließlich der Dienstleistungsunternehmen) hatten 2022 einen Anteil von 15,1 % an der Wertschöpfung aller Unternehmen. Gegenüber den Vorjahren hat die gesamtwirtschaftliche Konzentration deutlich zugenommen.

### **3.4 Grundlagen der staatlichen Wettbewerbspolitik**

Die Grundlagen der staatlichen Wettbewerbspolitik sind in Deutschland im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt, das am 01. 01. 1958 in Kraft getreten ist. Häufig wird das GWB auch als „Kartellgesetz“ bezeichnet, es enthält aber neben dem unter Pkt. 3.5.1 dieses Lernbriefs genauer erläuterten Kartellverbot noch eine Reihe weiterer Vorschriften.

Für den Schutz des Wettbewerbs ist in erster Linie das Bundeskartellamt zuständig. Das Bundeskartellamt ist eine weitestgehend unabhängige Bundesbehörde mit Sitz in Bonn. Die wichtigsten Befugnisse des Bundeskartellamts werden wir Ihnen in den folgenden Abschnitten genauer erläutern.

Innerhalb der Europäischen Union (EU) ist die Europäische Kommission für den Schutz des Wettbewerbs zuständig. (Mehr über die Europäische Kommission erfahren Sie im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 6“). Die wettbewerbspolitischen Entscheidungen der Kommission werden von der Generaldirektion Wettbewerb vorbereitet.

Für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bundeskartellamt und der Europäischen Kommission gilt als Grundsatz, dass die Europäische Kommission für alle Wettbewerbsbeschränkungen zuständig ist, die Märkte in zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten betreffen. Wirkt sich eine Wettbewerbsbeschränkung allein oder überwiegend auf den deutschen Markt aus, so ist in der Regel das Bundeskartellamt zuständig. Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Integration Europas hat die Bedeutung der europäischen Wettbewerbspolitik in den vergangenen Jahren stetig zugenommen.

Neben dem Bundeskartellamt gibt es in Deutschland die Landeskartellbehörden, die für Wettbewerbsbeschränkungen auf regionalen Märkten zuständig sind, die Bundesnetzagentur als spezielle Regulierungsbehörde zum Schutz des Wettbewerbs auf Post-, Telekommunikations-, Gas- und Strommärkten sowie auf dem Markt für Schienenverkehrsleistungen.

### **Merke**

Für den Schutz des Wettbewerbs ist in Deutschland das Bundeskartellamt zuständig. Auf der europäischen Ebene soll die Europäische Kommission den Wettbewerb vor Beschränkungen schützen.

Zu den „Wettbewerbsgesetzen“ in Deutschland zählt neben dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auch das „Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb“ (UWG). Während das GWB in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs schützen soll, dient das UWG dem Schutz der „guten Sitten“ im Wettbewerb. So untersagt das UWG unter anderem irreführende Angaben auf Verpackungen oder irreführende Werbung, beispielsweise sogenannte „Lockvogelangebote“, bei denen die beworbene Ware nicht in einer ausreichenden Menge im Geschäft vorhanden ist.

Die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelten gemäß § 69 Abs. 2 SGB V auch für Verträge zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern, sofern es sich nicht um Verträge und Vereinbarungen handelt, für die eine gesetzliche Verpflichtung besteht (vgl. Beispiel unter Pkt. 3.7).

## **3.5 Kartelle**

### **3.5.1 Kartellbegriff**

Unter einem Kartell versteht man einen Vertrag zwischen zwei oder mehreren Unternehmen, als dessen Folge der Wettbewerb mindestens bei einem Aktionsparameter beschränkt wird. Die beteiligten Unternehmen behalten ihre rechtliche Selbstständigkeit, geben jedoch einen Teil ihrer wirtschaftlichen Selbstständigkeit auf.

Kartellverträge können sich auf unterschiedliche Aktionsparameter der Unternehmen beziehen. Der klassische Fall ist das Preiskartell, bei dem sich die Unternehmen auf einen einheitlichen Preis einigen. Aus dem Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ wissen Sie, dass die Nachfrage bei zunehmenden Preisen normalerweise sinkt. Folglich legen die Unternehmen zusätzlich zum Preis meistens auch noch die Marktanteile der am Kartell beteiligten Unternehmen vertraglich fest. In diesen Fällen spricht man von einem Preis- und Quotenkartell.

Wie zuvor bereits erläutert, handelt es sich immer dann um einen Kartellvertrag, wenn der Wettbewerb als Folge des Vertrags beschränkt ist. Es ist demnach nicht erforderlich, dass die Wettbewerbsbeschränkung ausdrücklich im Vertrag benannt ist. Das gilt insbesondere für die im folgenden Beispiel beschriebenen Marktinformationssysteme:

### Beispiel

Mehrere Unternehmen legen vertraglich fest, dass sie alle gegenüber Nachfragern abgegebenen Angebote einer zentralen Marktinformationsstelle melden. Die Marktinformationsstelle leitet diese Informationen unverzüglich an alle anderen Anbieter weiter.

### Folge

Alle Unternehmen sind jederzeit über die von den anderen Anbietern abgegebenen Angebote informiert. Sie werden sich dem allgemeinen „Preistrend“ anschließen und darauf verzichten, die Angebote anderer Unternehmen zu unterbieten. Sie selbst können davon ausgehen, dass ihre Angebote nicht von den anderen Unternehmen unterboten werden. Aufgrund des Vertrags über die Marktinformationsstelle kommt es zu Preiserhöhungen aller Anbieter. Obwohl diese Preiserhöhungen nicht ausdrücklich im Vertrag genannt sind, kommen sie als Folge des Vertrags zustande. Beim Vertrag über die Marktinformationsstelle handelt es sich folglich um einen Kartellvertrag.

Eine weitere häufige Kartellform ist das Gebietskartell. Hier teilen die beteiligten Unternehmen einen Markt räumlich untereinander auf. Beispielsweise könnten vier Unternehmen vertraglich vereinbaren, dass Unternehmen A seine Waren nur in Norddeutschland verkauft, Unternehmen B nur in Ostdeutschland tätig ist, Unternehmen C ausschließlich den süddeutschen Markt bedient und Unternehmen D ausschließlich in Westdeutschland anbietet. Die beteiligten Unternehmen hätten dann jeweils eine Monopolstellung auf „ihrem“ regionalen Markt.

Die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen von Preis-, Quoten- und Gebietskartellen sind unmittelbar erkennbar. Bei einer Reihe von weiteren Kartellen können im Einzelfall auch positive Wirkungen auftreten. Es handelt sich dabei insbesondere um die folgenden Kartellarten:

#### • Spezialisierungskartell

Bei einem Spezialisierungskartell vereinbaren die Unternehmen, sich auf bestimmte Produktarten zu spezialisieren. Beispielsweise könnten mehrere Schraubenhersteller vertraglich festlegen, dass die Unternehmen A, B und C sich auf große Schrauben spezialisieren, während die Unternehmen D, E und F mittelgroße sowie die Unternehmen G, H und I kleine Schrauben herstellen. Ein möglicher Vorteil von Spezialisierungskartellen besteht darin, dass die Produktionsmenge der jeweiligen Schraubentypen bei den einzelnen Unternehmen zunimmt, sodass sie Kostendegressionseffekte nutzen können. (Näheres hierzu haben Sie im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ erfahren.)

#### • Normen- und Typenkartell

Die Unternehmen vereinbaren bestimmte technische Standards, beispielsweise die Form eines Steckers oder die Größe von Schrauben. Der Vorteil für die Anbieter besteht darin, dass Vorprodukte aufgrund der größeren Produktionsmengen günstiger bezogen werden können. Für die Nachfrager kann es Vorteile mit sich bringen, dass die einzelnen Produkte besser miteinander kompatibel sind.



- Konditionenkartelle

Die Unternehmen einigen sich auf bestimmte Konditionen, beispielsweise bei den allgemeinen Geschäfts-, Lieferungs- oder Zahlungsbedingungen. Aus Sicht der Nachfrager steigt hierdurch die Markttransparenz.

- Mittelstandskartelle

Wenn an einem Kartell lediglich kleine und mittelständische Unternehmen beteiligt sind, die durch das Kartell eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ihren großen Konkurrenten gewinnen, so kann ein Kartell den Wettbewerb sogar beleben. Ein wichtiges Beispiel sind die bereits genannten Einkaufskooperationen von Einzelhandelsunternehmen, bei denen sich die Unternehmen verpflichten, ihre Waren ausschließlich über die Einkaufszentrale zu beziehen, an bestimmten Sonderaktionen teilzunehmen und nach außen einen einheitlichen Marktauftritt zu gewährleisten.

#### **Merke**

Kartelle sind Verträge zwischen Unternehmen, die durch Bindung mindestens eines Aktionsparameters den Wettbewerb beschränken. Die beteiligten Unternehmen behalten ihre rechtliche Selbstständigkeit, geben jedoch einen Teil ihrer wirtschaftlichen Selbstständigkeit auf. Beispiele für Kartelle sind Preis- und Quoten- sowie Gebietskartelle.

### **3.5.2 Kartellverbot in Deutschland und in der EU**

Sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union sind Kartelle grundsätzlich verboten. Das Kartellverbot findet sich in § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie in Art. 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag).

Wie zuvor dargestellt, gibt es bestimmte Kartellformen, die neben der Wettbewerbsbeschränkung auch wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Diese Verträge sind unter bestimmten Voraussetzungen vom Kartellverbot ausgenommen. Gemäß Art. 101, Abs. 3 des AEU-Vertrags fallen solche Verträge nicht unter das Kartellverbot, bei denen

- die Warenerzeugung oder -verteilung verbessert oder der technische und wirtschaftliche Fortschritt gefördert wird und
- die Verbraucherinnen und Verbraucher angemessen an den entsprechenden Vorteilen beteiligt werden.

Zudem muss

- die Wettbewerbsbeschränkung zur Erreichung der genannten Ziele unerlässlich sein und
- der Wettbewerb für einen wesentlichen Teil der Waren darf nicht ausgeschaltet werden.

In Deutschland enthält § 2 GWB eine Generalklausel für Ausnahmen vom Kartellverbot, deren Formulierung sich eng an den oben dargestellten Art. 101, Abs. 3, AEU-Vertrag anlehnt. Lediglich Mittelstandskartelle sind in § 3 GWB ausdrücklich als Ausnahme vom Kartellverbot genannt. Sowohl in der EU als auch in Deutschland gilt

das Prinzip der Legalausnahme, d.h. es gibt kein formelles Freistellungsverfahren, sondern die Unternehmen müssen selbst prüfen, ob ein beabsichtigter Vertrag gegen das Kartellverbot verstößt.

Wenn Unternehmen gegen das Kartellverbot verstoßen und ihnen dies vom Bundeskartellamt oder von der Europäischen Kommission nachgewiesen wird, so müssen sie das beanstandete Verhalten abstellen. Zusätzlich können Bundeskartellamt und Europäische Kommission Bußgelder gegen die Kartellmitglieder verhängen. Die Höhe der Bußgelder orientiert sich an der Höhe der Kartellmehrerlöse sowie weiteren Faktoren, etwa der Dauer des Kartellverstößes oder frühere Verstöße gegen das Kartellverbot.

Damit Verstöße gegen das Kartellverbot wirksam unterbunden werden können, verfügen die Wettbewerbsbehörden über polizeiähnliche Ermittlungsbefugnisse und können beispielsweise Geschäftsunterlagen beschlagnahmen. Auch gibt es eine Art „Kronzeugenregelung“, d.h., ein Kartellmitglied, das ein verbotenes Kartell bei den Wettbewerbsbehörden meldet, muss nur eine geringe oder keine Geldbuße zahlen.

### Beispiel: Brillenglas-Kartell in Deutschland

2010 hat das Bundeskartellamt Bußgelder gegen die fünf führenden Hersteller von Brillengläsern sowie den Zentralverband der Augenoptiker (ZVA) verhängt. Führungskräfte der Hersteller hatten sich regelmäßig getroffen, um Preise und sonstige Konditionen abzustimmen. Zudem wurden die unverbindlichen Preisempfehlungen gegenüber den Augenoptikern im Rahmen eines Arbeitskreises abgesprochen, der vom ZVA organisiert wurde.

### Merke

Kartelle sind in Deutschland und in der EU grundsätzlich verboten. Allerdings gibt es unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen vom Kartellverbot. Verstöße gegen das Kartellverbot werden vom Bundeskartellamt bzw. der Europäischen Kommission mit Geldbußen geahndet.

### Kartelle und „aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen“

Ein Kartell setzt voraus, dass die Unternehmen miteinander einen Vertrag abgeschlossen haben. Es gibt jedoch auch nichtvertragliche Wettbewerbsbeschränkungen, wie das folgende Beispiel zeigt.

1967 trafen sich die europäischen Hersteller von Teerfarben auf einer Branchenkonferenz. Dort gab ein leitender Mitarbeiter eines großen Anbieters bekannt, dass sein Unternehmen zu einem bestimmten Termin die Preise um einen bestimmten Prozentsatz anheben werde. Im weiteren Verlauf der Sitzung teilten die Vertretenden anderer Unternehmen mit, dass auch sie die Preise in absehbarer Zeit erhöhen würden. Tatsächlich fand zu dem auf der Tagung genannten Termin bei allen europäischen Anbietern von Teerfarben eine gleichförmige Preiserhöhung statt. Ohne Zweifel hat die wechselseitige Information der Unternehmen über ihre beabsichtigte Preispolitik zu der einheitlichen Preiserhöhung geführt. Es handelt sich jedoch nicht um ein Kartell, da die Unternehmen keinen Vertrag miteinander abgeschlossen haben.

Um ein derartiges Umgehen des Kartellverbots zu verhindern, ist in § 1 GWB und in Art. 101 AEU-Vertrag festgelegt, dass auch „aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen“ verboten sind. Die Nachweisprobleme für die Wettbewerbsbehörden sind bei diesen nichtvertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen jedoch wesentlich größer als bei Kartellen.

## Die höchsten Kartell-Bußgelder in der EU

Unternehmen (Jahr)	Kartellmarkt	Bußgeld (in Mio. Euro)
Daimler (2016)	LKW	1.008,8
Scania (2017)	LKW	880,5
DAF (2016)	LKW	752,7
Saint-Gobain (2008)	Autoglas	715,0
Philips (2012)	Bildröhren	705,3
LG Electronics (2012)	Bildröhren	687,5
Volvo/Renault (2016)	LKW	670,4
Volkswagen (2021)	Automobile (Emissionen)	502,4
Iveco (2016)	LKW	494,6
Deutsche Bank (2013)	Zinsderivate auf Finanzmärkten	465,9

Datenquelle: Europäische Kommission. Stand März 2025

### 3.6 Unternehmenszusammenschlüsse

#### 3.6.1 Horizontale, vertikale und diagonale Unternehmenszusammenschlüsse

In der Betriebswirtschaftslehre bezeichnet man üblicherweise jede Form der vorübergehenden oder dauerhaften Zusammenarbeit zwischen Unternehmen als Unternehmenszusammenschluss. Nach dieser Definition handelt es sich auch bei einem Kartell oder bei einer projektbezogenen Arbeitsgemeinschaft um einen Unternehmenszusammenschluss.

In der Wettbewerbspolitik wird der Begriff Unternehmenszusammenschluss wesentlich enger verstanden. Unternehmenszusammenschlüsse liegen nur dann vor, wenn mindestens ein Unternehmen seine wirtschaftliche Selbstständigkeit komplett aufgibt. Es handelt sich also um externes Unternehmenswachstum. Nach der Richtung des Zusammenschlusses unterscheidet man horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse.

#### · Horizontale Unternehmenszusammenschlüsse

##### Definition

Bei einem horizontalen Zusammenschluss waren die beteiligten Unternehmen zuvor auf dem gleichen Markt tätig. Beispielsweise kann es sich um einen Zusammenschluss von zwei Bäckereien, zwei Krankenhäusern oder zwei Arzneimittelproduzenten handeln.

##### Gründe für den Zusammenschluss

Für einen horizontalen Zusammenschluss kann es unterschiedliche Gründe geben:

Die größere Produktionsmenge ermöglicht es dem Unternehmen, Kostendegressionseffekte zu nutzen und im Einkauf durch größere Beschaffungsmengen Preisvorteile zu realisieren. (Die Kostendegressionseffekte haben Sie bereits im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ kennengelernt.) Auch kann die Zusammenlegung von Beschaffungs-, Vertriebs- oder Entwicklungsabteilungen zu Kostensenkungen führen („Synergiegewinne“). Mitunter erreichen Unternehmen erst durch einen Zusammenschluss die notwendige Größe, um neue Produkte zu entwickeln oder in neue Märkte vorzustoßen.

Bei einem horizontalen Zusammenschluss geht die Zahl der Anbieter auf einem Markt stets zurück, die Marktmacht des Unternehmens nimmt demzufolge zu. Auch diese stärkere Marktposition spricht aus der Sicht der beteiligten Unternehmen für den Zusammenschluss.

### **Nachteile horizontaler Zusammenschlüsse**

Der Rückgang der Anbieterzahl auf dem Markt kann zu Wettbewerbsbeschränkungen führen, wenn durch den Zusammenschluss ein Monopol oder ein enges Oligopol auf dem Markt entsteht. Dies erhöht zwar den Gewinn des Unternehmens, ist aus der Sicht der Nachfrager jedoch ein Nachteil.

Für die Beschäftigten kann der Zusammenschluss mit dem Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes verbunden sein, beispielsweise wenn nach der Zusammenlegung der Vertriebsabteilungen insgesamt weniger Beschäftigte im Vertrieb benötigt werden. Allerdings erhöht sich für die verbliebenen Beschäftigten die Arbeitsplatzsicherheit, wenn das durch den Zusammenschluss entstandene Unternehmen eine höhere Wettbewerbsfähigkeit aufweist.

Für die beteiligten Unternehmen bedeutet ein Zusammenschluss eine große Herausforderung, da es beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Unternehmenskulturen und Interessengegensätze zu Konflikten und Reibungsverlusten kommen kann. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass oftmals die mit einem Unternehmenszusammenschluss verfolgten Ziele nicht erreicht wurden. Teilweise wurden die Zusammenschlüsse nach einiger Zeit sogar wieder rückgängig gemacht.

### **· Vertikale Unternehmenszusammenschlüsse**

#### **Definition**

Bei einem vertikalen Zusammenschluss sind zwei Unternehmen beteiligt, die auf vor- bzw. nachgelagerten Märkten bzw. Produktionsstufen tätig waren. Sie standen also vor dem Zusammenschluss in einem Abnehmer-/Lieferantenverhältnis. Beispiele für vertikale Unternehmenszusammenschlüsse sind der Zusammenschluss eines Großhändlers mit einem Einzelhändler oder der Zusammenschluss eines Automobilproduzenten mit einem Hersteller von Zündkerzen.

#### **Gründe für den Zusammenschluss**

Für einen vertikalen Zusammenschluss spricht insbesondere die Sicherung von Absatz- und Vertriebswegen. Wenn sich beispielsweise ein Automobilproduzent mit einem Zündkerzenhersteller zusammenschließt, so kann er davon ausgehen, bei eventuellen Lieferengpässen bevorzugt beliefert zu werden und als erster Automobilhersteller neue, verbesserte Produkte einsetzen zu können. Eine besonders große Rolle spielt die Sicherung von Bezugsquellen beispielsweise bei Zusammenschlüssen von Energieproduzenten. Darüber hinaus lassen sich nach dem Zusammenschluss Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten besser aufeinander abstimmen.

### **Nachteile vertikaler Zusammenschlüsse**

Ebenso wie der vertikale Zusammenschluss die Absatz- und/oder Vertriebsmöglichkeiten der beteiligten Unternehmen verbessert, können sich Nachteile für dritte Unternehmen ergeben. Stellen Sie sich vor, ein Produzent von Lebensmitteln schließt sich mit einem marktstarken Einzelhandelsunternehmen zusammen. Die anderen Anbieter von Lebensmitteln werden jetzt einen schlechteren Zugang zu den Konsumentinnen und Konsumenten haben, da der Händler aller Voraussicht nach die Produkte „aus dem eigenen Haus“ bevorzugen und möglicherweise sogar ausschließlich anbieten wird. Der vertikale Zusammenschluss kann so zu Wettbewerbsbeschränkungen und zu einer zunehmenden Konzentration auf der horizontalen Ebene führen.

- **Diagonale Unternehmenszusammenschlüsse**

### **Definition**

Bei einem diagonalen Zusammenschluss sind die beteiligten Unternehmen weder auf demselben Markt tätig, noch stehen sie in einem Abnehmer-/Lieferantenverhältnis. Man spricht hier auch von konglomeraten oder anorganischen Zusammenschlüssen. Beispiele sind der Zusammenschluss eines Lebensmittelproduzenten mit einer Reederei oder der Zusammenschluss eines Automobilproduzenten mit einem Hersteller von Unterhaltungselektronik.

### **Gründe für den Zusammenschluss**

Durch den Zusammenschluss reduzieren die Unternehmen ihre Abhängigkeit von der Entwicklung einzelner Märkte. Es kommt zu einer stärkeren Risikostreuung. Zudem erhalten kleinere Unternehmen auf wachsenden Märkten unter Umständen durch den Zusammenschluss erst die Finanzmittel, die zu einem weiteren Wachstum erforderlich sind.

### **Nachteile diagonalen Zusammenschlüsse**

Die Finanzkraft, die ein Unternehmen durch einen diagonalen Zusammenschluss gewinnt, kann es auch dazu nutzen, schwächere Konkurrenten vom Markt zu verdrängen, beispielsweise durch gezielte „Kampfpreise“. Generell trägt die diagonale Konzentration, ebenso wie die anderen Konzentrationsformen, zur Ballung wirtschaftlicher und damit auch gesellschaftlicher Macht bei.

**Merke**

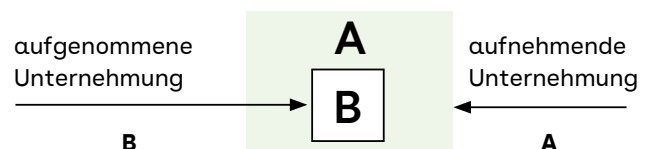
Bei einem Unternehmenszusammenschluss verliert mindestens ein Unternehmen seine wirtschaftliche Selbstständigkeit. Man unterscheidet horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse.

	Unternehmenszusammenschluss		
	horizontal	vertikal	diagonal
Beteiligte	Unternehmen auf einem Markt	Unternehmen auf vor-/nachgelagerten Märkten	Unternehmen auf unterschiedlichen Märkten
Beispiel	zwei Bäckereien	Großhändler und Einzelhändler	Automobilhersteller und Produzent von Unterhaltungselektronik
wesentliche Vorteile für die Anbieter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostensenkung in Produktion, Vertrieb und Beschaffung</li> <li>• erleichterte Expansion in neue Märkte</li> <li>• erhöhte Marktmacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherung von Absatz- bzw. Vertriebswegen</li> <li>• bessere Abstimmung in Forschung und Entwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikostreuung</li> <li>• bessere Finanzierungsmöglichkeiten</li> </ul>
mögliche Nachteile für Anbieter, Nachfrager und Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsbeschränkungen durch Abnahme der Anbieterzahl</li> <li>• Arbeitsplatzabbau</li> <li>• Reibungsverluste bei Integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• erschwerter Zugang von Wettbewerbern zu Absatz- bzw. Beschaffungsmärkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ballung wirtschaftlicher Macht</li> <li>• Möglichkeit zur gezielten Verdrängung von Konkurrenten</li> </ul>

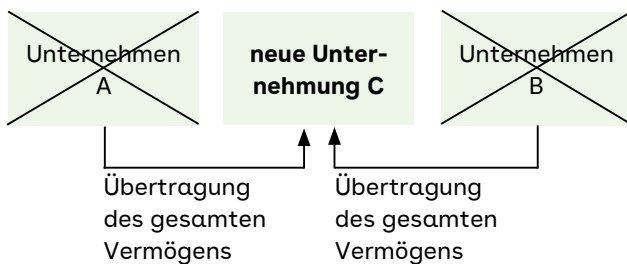
**3.6.2 Fusionen und Konzerne**

Zusätzlich zur Richtung des Zusammenschlusses (horizontal, vertikal, diagonal) kann die Form des Zusammenschlusses als Unterscheidungsmerkmal genutzt werden. Dabei wird danach unterschieden, ob die Unternehmen zu einer rechtlichen Einheit werden, d.h. mindestens ein Unternehmen seine rechtliche Selbstständigkeit aufgibt, oder ob sie ihre rechtliche Selbstständigkeit behalten.

Wenn mindestens ein Unternehmen seine rechtliche Selbstständigkeit durch den Zusammenschluss verliert, spricht man von einer Fusion (Verschmelzung). Dabei wird weiter zwischen einer Fusion durch Aufnahme und einer Fusion durch Neubildung unterschieden. Bei einer Fusion durch Aufnahme wird ein Unternehmen komplett in ein anderes Unternehmen integriert, das seine bisherige Rechtsform beibehält. Grafisch lässt sich dies wie folgt veranschaulichen:



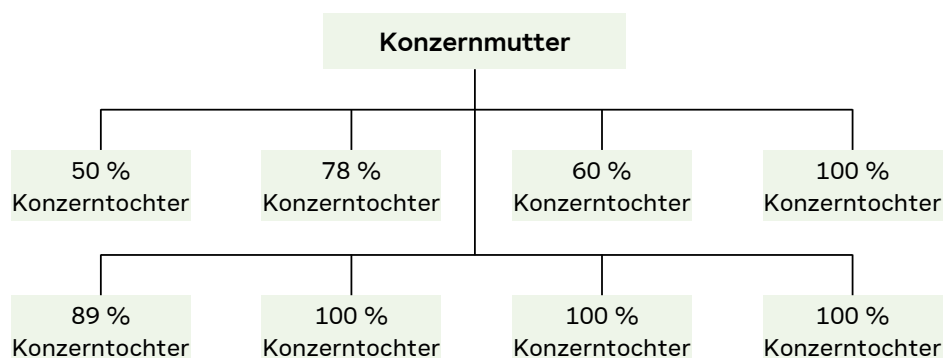
Wenn aus zwei oder mehreren fusionierenden Unternehmen ein neues Unternehmen entsteht, handelt es sich um eine Fusion durch Neubildung. Grafisch stellt sich dies wie folgt dar:



Wenn zwei oder mehrere Unternehmen unter einer einheitlichen Leitung stehen, dabei jedoch ihre rechtliche Selbstständigkeit beibehalten, so spricht man von einem Konzern.

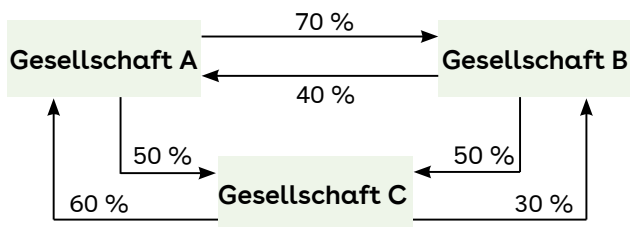
Man unterscheidet zwei Arten von Konzernen:

- Unterordnungskonzern
- Gleichordnungskonzern



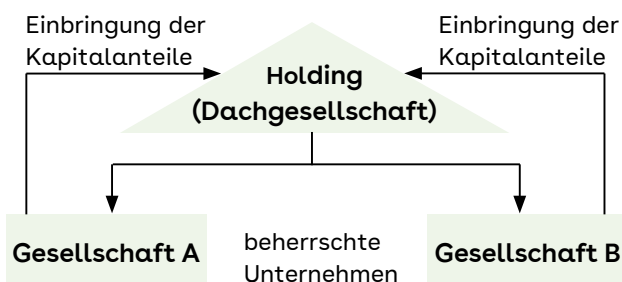
**Unterordnungskonzerne** entstehen durch den Erwerb von Kapitalanteilen eines Unternehmens an einem anderen Unternehmen, z.B. in Form von Aktien bei Aktiengesellschaften. Besitzt ein Unternehmen eine Aktienmehrheit, so bezeichnet man es als Muttergesellschaft. Die Muttergesellschaft kann dabei Aktienmehrheiten von einer oder mehreren Tochtergesellschaften erwerben. Die Einflussnahme beginnt mit einer Kapitalbeteiligung von 25 % des Grundkapitals. Damit können Beschlüsse der Hauptversammlung, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, verhindert werden. Bei einer Kapitalbeteiligung von mehr als 50 % des Grundkapitals ist der beherrschende Einfluss auf die Tochtergesellschaft erheblich. Grafisch stellt sich dies folgendermaßen dar:

**Gleichordnungskonzerne** bilden sich, indem die Konzerngesellschaften ihre Aktien gegenseitig austauschen. Alle Konzernmitglieder haben gegenseitig Einfluss auf die Konzernpolitik, stehen aber unter einheitlicher Leitung. Da alle Unternehmen hier gleichberechtigt sind, bezeichnet man sie auch als Schwestergesellschaften. Grafisch stellt sich dies folgendermaßen dar:



Häufig wird in diesem Zusammenhang eine Holding-Gesellschaft gegründet.

Bei der Holding-Gesellschaft bringen die beteiligten Unternehmen ihre Kapitalanteile in eine Dachgesellschaft ein, die ihrerseits wiederum Kapitalanteile ausgibt. Die Holding-Gesellschaft beherrscht dann alle Mitglieder kapitalmäßig. Grafisch stellt sich dies folgendermaßen dar:



### Merke

Wenn bei einem Unternehmenszusammenschluss mindestens ein Unternehmen seine rechtliche Selbstständigkeit aufgibt, handelt es sich um eine Fusion. Wenn die beteiligten Unternehmen ihre rechtliche Selbstständigkeit behalten, spricht man von einem Konzern.

### Exkurs: Besondere Kooperationsformen

Im Rahmen der Globalisierung der Märkte und einer zunehmenden Vernetzung von Unternehmen kommen neue Formen der Beteiligung oder Kooperation immer stärker in den Blickpunkt des Interesses gerade deutscher Unternehmen. Aus diesem Grund gehen wir auf zwei bedeutende Kooperationsformen näher ein, das Joint Venture und das Franchising.

### Joint Venture

Bei einem Joint Venture handelt es sich um eine mittel- bis langfristig angelegte Kooperation zwischen Unternehmen aus unterschiedlichen Staaten. Die Vorteile des Joint Venture sind insbesondere der Erfahrungsaustausch, der erleichterte Zugang zu Auslandsmärkten sowie die Nutzung von Größeneffekten (vgl. hier Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre Teil 3“). Nachteile können etwa durch unterschiedliche Zielsetzungen der beteiligten Unternehmen entstehen. Beispielsweise sind Unternehmen aus Industriestaaten insbesondere an Möglichkeiten einer kostengünstigen Produktion und der Überwindung von Handelshemmnissen interessiert, für Unternehmen aus Schwellen- und



Entwicklungsländern steht eher der Know-how-Gewinn im Vordergrund der Zusammenarbeit.

### Franchising

Beim Franchising handelt es sich um ein System der Vertriebsbindung, ähnlich den Vertragshändlern. Ein Franchisegeber sucht hierbei Franchisenehmer, die als selbstständige Unternehmer mit eigenem Kapitaleinsatz Waren/Dienstleistungen unter einem einheitlichen Marketingkonzept anbieten.

Der Franchisegeber hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Entwurf und Ausbau des Marketingkonzepts
- Warenauswahl
- Kalkulationsvorschläge
- überregionale Werbung unter einheitlichem Zeichen
- Personalschulung
- Verkaufsberatung meist mit Gebietsschutz für den Franchisenehmer

Die Pflichten des Franchisenehmers:

- Abnahme von Mindestmengen
- Sortimentsbeschränkung hinsichtlich Konkurrenzprodukten
- Unterstützung der überregionalen Werbung durch eigene Aktionen

Durch das Franchising ergeben sich für den Franchisegeber folgende Vorteile:

- rasche Marktausdehnung mit selbstständig initiativ werdenden Unternehmern, die jedoch im Rahmen des Franchisingvertrags gebunden sind
- kein Kapitalrisiko für den Ladenerwerb und Ladenausbau

Die Vorteile für den Franchisenehmer:

- Teilhabe am Know-how und Marktimage des Franchisegebers
- Aufgabenentlastung bei vielen Entscheidungen der Sortiments-, Preis- und Kommunikationspolitik

Bekannte Beispiele für Franchising sind die Fast-Food-Kette McDonald's, die OBI-Heimwerkermärkte und die DocMorris-Apotheken.

### 3.6.3 Zusammenschlusskontrolle in Deutschland und in der EU

Um Wettbewerbsbeschränkungen durch externes Unternehmenswachstum zu verhindern, unterliegen Unternehmenszusammenschlüsse in Deutschland und in der Europäischen Union einer speziellen Zusammenschlusskontrolle durch das Bundeskartellamt bzw. die Europäische Kommission. Obwohl sich die Zusammenschlusskontrolle auf alle Formen von Zusammenschlüssen bezieht, wird sie häufig vereinfachend als Fusionskontrolle bezeichnet. Im Folgenden ist zunächst die Zusammenschlusskontrolle des Bundeskartellamts beschrieben.

Wenn sich zwei auf dem deutschen Markt tätige Unternehmen zusammenschließen wollen, so müssen sie vorher diesen Zusammenschluss beim Bundeskartellamt anmelden. Diese Anmeldepflicht gilt für alle Unternehmen, die bestimmte gesetzlich festgelegte Umsatzwerte überschreiten. Als Zusammenschluss im Sinne des GWB gilt nicht nur der Erwerb einer Mehrheitsbeteiligung. Es ist ausreichend, dass ein Unternehmen einen wettbewerblich erheblichen Einfluss auf das andere Unternehmen ausüben kann.

§ 39 GWB

§ 37 GWB

§ 36 GWB	Zusammenschlüsse sind vom Bundeskartellamt zu untersagen, wenn durch sie der wirksame Wettbewerb erheblich behindert würde, insbesondere, wenn durch sie eine marktbeherrschende Stellung entstünde oder verstärkt würde. Ein Unternehmen ist marktbeherrschend, wenn es	sich von bestimmten Geschäftsbereichen zu trennen, in denen durch den Zusammenschluss eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs entstehen würde.	
§ 18 GWB	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ohne Wettbewerber ist,</li> <li>2. keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder</li> <li>3. eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.</li> </ol> <p>Bei der Feststellung einer überragenden Marktstellung ist insbesondere auf den Marktanteil des Unternehmens, seine Finanzkraft, den Zugang zu Absatz- und Beschaffungsmärkten, die Marktzutrittsschranken sowie die Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager zu achten. Dabei wird die marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens vermutet, wenn dieses einen Marktanteil von über 40 % hat.</p> <p>Neben der zuvor beschriebenen Einzelmarktbeherrschung durch ein Unternehmen kennt das GWB die kollektive Marktbeherrschung durch mehrere Unternehmen. Zwei oder mehr Unternehmen gelten als marktbeherrschend, wenn zwischen ihnen kein wesentlicher Wettbewerb besteht. Als Vermutungstatbestände nennt das GWB einen gemeinsamen Marktanteil der drei größten Unternehmen von über 50 % und einen gemeinsamen Marktanteil der fünf größten Unternehmen von über zwei Dritteln.</p> <p>Teilweise genehmigt das Bundeskartellamt Zusammenschlüsse auch unter Auflagen. Beispielsweise können die Unternehmen verpflichtet werden,</p>	<p>Wie alle Verwaltungsentscheidungen, so können auch die Beschlüsse des Bundeskartellamts im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle gerichtlich angefochten werden. Zuständig ist das Oberlandesgericht in Düsseldorf sowie der Bundesgerichtshof als Revisionsinstanz.</p> <p>Eine vom Bundeskartellamt untersagte Fusion kann im Ausnahmefall auf Antrag der beteiligten Unternehmen vom Bundeswirtschaftsminister bzw. von der Bundeswirtschaftsministerin genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist. Beispiele für eine solche „Ministerfusion“ sind der Zusammenschluss Daimler Benz-MBB 1989 sowie der Zusammenschluss E.ON-Ruhrgas 2002.</p> <p>Vor einer Ministererlaubnis muss der Bundeswirtschaftsminister bzw. die Bundeswirtschaftsministerin ein Gutachten der Monopolkommission einholen. Er bzw. sie ist jedoch nicht an die Empfehlung des Expertengremiums gebunden. Beispielsweise hat sich die Monopolkommission mehrheitlich gegen den vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Müller genehmigten Zusammenschluss zwischen E.ON und Ruhrgas ausgesprochen. Die im März 2016 von Bundeswirtschaftsminister Gabriel genehmigte Fusion zwischen den Einzelhandelsunternehmen Edeka und Kaiser's Tengelmann wurde zuvor sogar einstimmig von der Monopolkommission abgelehnt. In diesem Fall</p>	§ 42 GWB

wurde die Fusion gerichtlich aufgrund von Verfahrensmängeln bei der Ministererlaubnis gestoppt. Vor dem Hintergrund der ohnehin in vielen Wirtschaftsbereichen hohen Konzentration und der Gefahr sachfremder Entscheidungsgründe wird die Möglichkeit der Ministerfusion von vielen Wissenschaftlern sehr kritisch gesehen.

Im Rahmen der 9. Novelle des GWB, die im Jahr 2017 in Kraft getreten ist, wurden die Verfahrensregelungen bei einer Ministererlaubnis reformiert.

## **Zusammenschlüsse von Krankenhäusern**

### **Beispiel 1: Rhön-Klinikum AG**

Die Rhön-Klinikum AG ist ein privater Betreiber von Krankenhäusern. Der Jahresumsatz, den das Unternehmen mit über 30 Kliniken erzielt, betrug im Jahr 2004 über 1 Mrd. €. Im September 2004 hat die Rhön-Klinikum AG beim Bundeskartellamt den beabsichtigten Erwerb von zwei Krankenhäusern angemeldet, die sich im Eigentum des Landkreises Rhön-Grabfeld befinden. Da die Rhön-Klinikum AG in diesem Landkreis sowie in den angrenzenden Landkreisen bereits mehrere Kliniken besitzt, sah das Bundeskartellamt den Tatbestand der Entstehung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auf zwei regionalen Teilmärkten als erfüllt an. Der Zusammenschluss wurde folglich vom Bundeskartellamt untersagt.

Im Januar 2006 hat der Landkreis Rhön-Grabfeld einen Antrag auf Ministererlaubnis gestellt. Der Landkreis sieht durch die Untersagung des Zusammenschlusses die Versorgung mit stationären Krankenhausleistungen im Landkreis gefährdet. Eine Ministererlaubnis für diesen Zusammenschluss liege folglich im Interesse der Allgemeinheit. Die Monopolkommission hat im April 2006 in ihrem Sondergutachten empfohlen, die Ministererlaubnis nicht zu erteilen, da auch andere Klinikbetreiber die beiden Krankenhäuser vom Landkreis übernehmen könnten. Im Mai 2006 lehnte Bundeswirtschaftsminister Glos den Antrag auf Ministererlaubnis ab.

Die Rhön-Klinikum AG hatte gegen die Entscheidung des Bundeskartellamts vor Gericht Beschwerde eingelegt. Die Untersagung der Fusion durch das Bundeskartellamt wurde zunächst vom Oberlandesgericht Düsseldorf und im Januar 2008 in letzter Instanz vom Bundesgerichtshof bestätigt.

### **Beispiel 2: Universitätsklinik Greifswald**

Die Zusammenschlusskontrolle ist grundsätzlich auch auf öffentliche Unternehmen anwendbar, wie das Beispiel der Universitätsklinik Greifswald zeigt. Die vom Land Mecklenburg-Vorpommern getragene Universitätsklinik wollte das Kreiskrankenhaus in Wolgast übernehmen. Das Bundeskartellamt hat diesen Zusammenschluss im Dezember 2006 untersagt, da der Marktanteil des Universitätsklinikums in den Regionen Greifswald, Wolgast und Usedom nach der Fusion rund 80 % betragen hätte, bei einzelnen Fachabteilungen sogar über 90 %. Im April 2008 hat der Bundeswirtschaftsminister für diesen Zusammenschluss eine Ministererlaubnis erteilt. Als Gemeinwohlgründe wurden der langfristige Erhalt und die „nachhaltige Profilierung von medizinischer Fakultät und angegliedertem Universitätsklinikum“ sowie der Ausbau eines Forschungsschwerpunkts an der Universitätsklinik anerkannt. Die Monopolkommission hatte sich zuvor für die Erteilung einer Ministererlaubnis ausgesprochen.

### **Beispiel 3: Fusionen unter Auflagen**

Zusammenschlüsse können vom Bundeskartellamt auch unter Auflagen genehmigt werden. So wurde der Verkauf des Altonaer Kinderkrankenhauses, das zuvor einem privaten Trägerverein gehörte, an das Hamburger Universitätsklinikum 2006 nur unter der Voraussetzung genehmigt, dass die Stadt Hamburg ihre Anteile an einem anderen Krankenhaus im Stadtteil Bergedorf veräußert.

Der Zusammenschluss der beiden privaten Krankenhausbetreiber Asklepios und Rhön-Klinikum AG wurde 2013 nur unter der Auflage genehmigt, dass ein Krankenhaus und ein medizinisches Versorgungszentrum in Goslar an einen unabhängigen Betreiber veräußert werden.

#### Beispiel 4: Universitätsklinikum Tübingen

Wenn ein Zusammenschluss, der zu einer marktbeherrschenden Stellung führt, von den Beteiligten nicht beim Bundeskartellamt angezeigt wurde und die Wettbewerbsbehörde erst im Nachhinein von diesem Zusammenschluss erfährt, kann eine nachträgliche Entflechtung angeordnet werden. Ein Beispiel ist der in den Jahren 2003/2004 vollzogene Zusammenschluss zwischen dem Universitätsklinikum Tübingen und den Kliniken des Zollernalbkreises, der von den Beteiligten nicht beim Bundeskartellamt angemeldet wurde, sodass das Bundeskartellamt erst zu einem späteren Zeitpunkt Kenntnis von dem Zusammenschluss erhielt. Nach Einleitung des Entflechtungsverfahrens haben die Beteiligten den Zusammenschluss rückabgewickelt.

In der Abbildung auf Seite 28 ist der Ablauf der Zusammenschlusskontrolle in Deutschland noch einmal im Überblick dargestellt.

Auf europäischer Ebene finden sich die rechtlichen Regelungen für Unternehmenszusammenschlüsse in der sogenannten Fusionskontrollverordnung aus dem Jahr 1990. Unternehmenszusammenschlüsse von „gemeinschaftsweiter Bedeutung“ fallen demnach in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission. Eine gemeinschaftsweite Bedeutung liegt insbesondere dann vor, wenn die beteiligten Unternehmen bestimmte Umsatzwerte überschreiten und diese Umsätze in zwei oder mehr Mitgliedstaaten der EU erzielen.

Die beteiligten Unternehmen müssen ihr Zusammenschlussvorhaben vorab bei der Europäischen Kommission anmelden. Eine Untersagung kann von der Europäischen Kommission ausgesprochen werden, wenn durch den Zusammenschluss eine erhebliche Behinderung des Wettbewerbs erfolgt. Ähnlich wie das Bundeskartellamt kann die Europäische Kommission Zusammenschlüsse unter Auflagen genehmigen.

#### Beispiel 1: Sanofi/Synthélabo

Der Zusammenschluss der beiden französischen Arzneimittelproduzenten Sanofi und Synthélabo wäre nach Auffassung der Europäischen Kommission mit der Entstehung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auf bestimmten Produktmärkten verbunden gewesen. Der Zusammenschluss wurde nur unter der Auflage genehmigt, dass einige Produkt- bzw. Geschäftsbereiche an andere Unternehmen abgegeben wurden, z.B. Vitamin B12 sowie bestimmte Antibiotika und Beruhigungsmittel.

#### Beispiel 2: Ratiopharm/Teva

Die Übernahme des Generika-Herstellers Ratiopharm durch den israelischen Arzneimittelproduzenten Teva wurde 2010 von der Europäischen Kommission nur unter Auflagen freigegeben. Unter anderem wird sich das Unternehmen Ratiopharm vom niederländischen Markt zurückziehen, da dort ansonsten durch die Fusion bei einer Reihe von Arzneimitteln eine marktbeherrschende Stellung entstanden wäre.

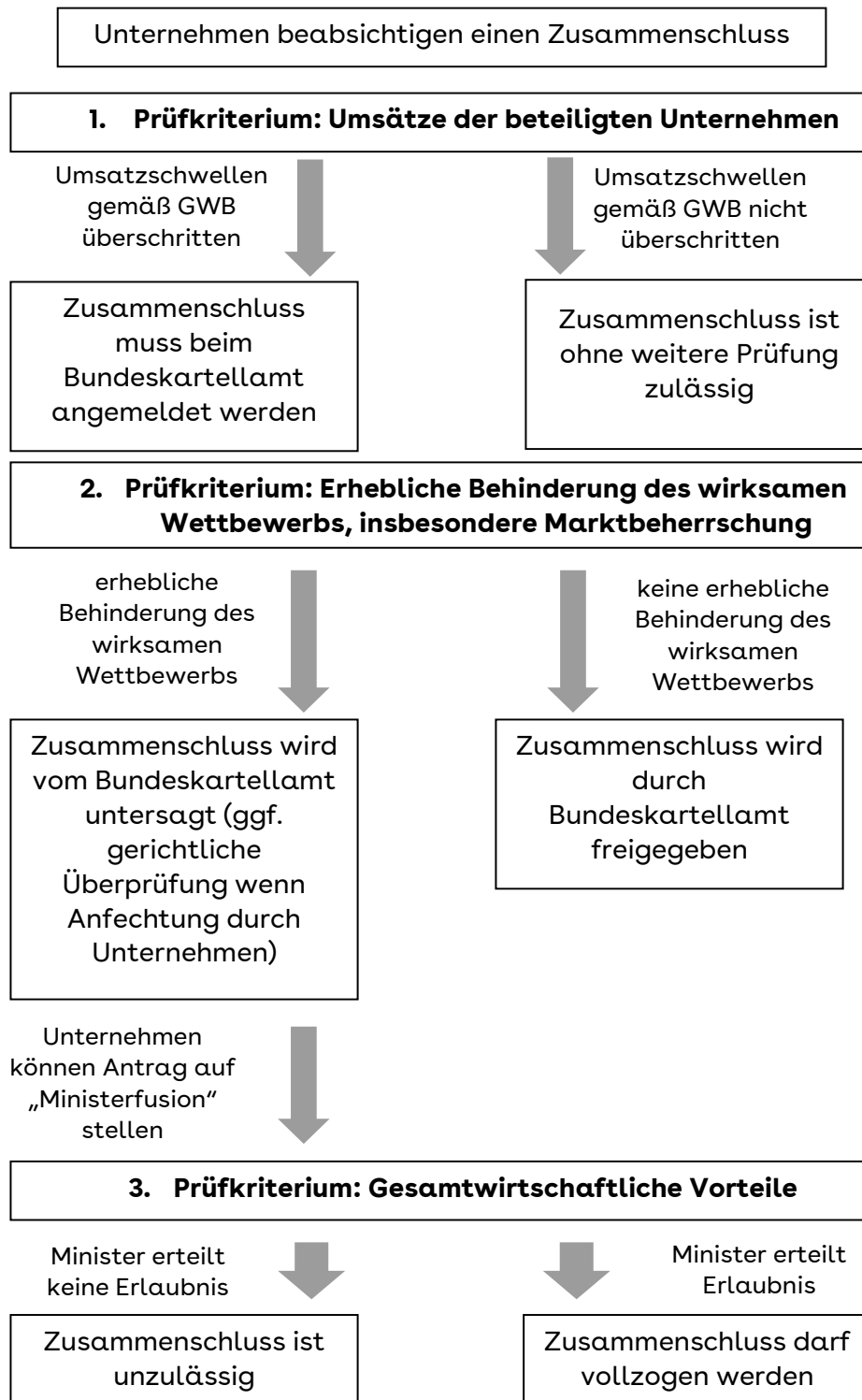
Für eine wirksame Zusammenschlusskontrolle bestehen nach wie vor einige Hindernisse. So ist die Marktabgrenzung, auf die bereits zu Beginn dieses Lernabschnitts eingegangen wurde, immer wieder Gegenstand von Kontroversen. Gleiches gilt für den Begriff Marktbeherrschung, dessen Interpretation im Einzelfall durchaus umstritten sein kann.

Darüber hinaus gewinnen angesichts der Globalisierung internationale Unternehmenszusammenschlüsse immer mehr an Bedeutung. Zwar gelten die Bestimmungen etwa der europäischen Fusionskontrollverordnung auch für ausländische Unternehmen. Jedoch ist die Durchsetzung mit Schwierigkeiten verbunden und kann sogar zu außenpolitischen Konflikten führen. Die Wettbewerbsbehörden streben daher auf der internationalen Ebene eine engere Zusammenarbeit an.

Im Juni 2013 ist die achte GWB-Novelle in Kraft getreten, in deren Rahmen im neuen § 172a SGB V bestimmt wurde, dass auch freiwillige Vereinigungen von Krankenkassen den Bestimmungen der Zusammenschlusskontrolle unterliegen. Diese Regelung wurde zuvor kontrovers diskutiert.

Mit der neunten (2017), der zehnten (2021) und der elften Novelle (2023) wurde das GWB um Regelungen ergänzt, die auch auf Märkten für digitale Güter einen wirksamen Schutz des Wettbewerbs ermöglichen sollen.

## Ablauf der Zusammenschlusskontrolle gemäß GWB



### **Merke**

Ein Zusammenschluss von Unternehmen muss, wenn die Unternehmen eine bestimmte Mindestgröße aufweisen, beim Bundeskartellamt bzw. der Europäischen Kommission angemeldet werden. Die Wettbewerbsbehörden untersagen einen Zusammenschluss, wenn durch ihn eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs erfolgt, insbesondere eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird.

## **3.7 Weitere Wettbewerbsbeschränkungen**

Neben Kartellen und Unternehmenszusammenschlüssen gibt es weitere unternehmerische Verhaltensweisen, die den Wettbewerb beschränken. Im Folgenden sind einige dieser Verhaltensweisen sowie die rechtlichen Regelungen im Überblick dargestellt.

### • Ausschließlichkeitsbindungen

Bei einer Ausschließlichkeitsbindung verpflichtet sich ein Unternehmen, Produkte ausschließlich an einen Vertragspartner zu liefern (Alleinvertrieb) oder Produkte allein von einem Vertragspartner zu beziehen (Alleinbezug). Wenn es sich bei den Beteiligten um marktstarke Unternehmen handelt, kann ein solcher Vertrag den Wettbewerb behindern, da er anderen Unternehmen den Zugang zum Absatz- bzw. Beschaffungsmarkt versperrt.

### **Beispiele für vertikale Verträge mit wettbewerbsbeschränkender Wirkung**

Das Bundeskartellamt hat 2013 einen Selektivvertrag der AOK Nordost mit der Augenärztegenossenschaft Brandenburg als Verstoß gegen § 1 GWB eingestuft. Der Vertrag beschränkte den Wettbewerb zugunsten der Augenärztinnen und Augenärzte mit einem Vertragsarztsitz im Land Brandenburg und zulasten derjenigen Ärztinnen und Ärzte, die im Land Brandenburg nur eine Zweigpraxis unterhielten. Nach Verhandlungen mit dem Bundeskartellamt wurden die vertraglichen Bestimmungen zwischen der AOK Nordost und der Augenärztegenossenschaft Brandenburg so angepasst, dass Augenärztinnen und Augenärzte, die im Land Brandenburg keinen Vertragsarztsitz haben, nicht mehr im Wettbewerb benachteiligt sind.

### • Vertriebsbindungen

Um auf räumlich getrennten Märkten unterschiedliche hohe Preise durchsetzen zu können, schließen Produzenten mit Händlern Vertriebsbindungen ab, beispielsweise in Form eines Exportverbots. So haben einige deutsche Automobilhersteller (z.B. Volkswagen) Ende der 1990er Jahre ihren Vertragshändlern in Italien untersagt, Kraftfahrzeuge an deutsche Kunden zu verkaufen. Hintergrund war, dass auf dem deutschen Markt für Fahrzeuge der Marke Volkswagen ein wesentlich höherer Preis als in Italien gezahlt wurde. Durch das Exportverbot wollten die deutschen Automobilhersteller dieses hohe Preisniveau in Deutschland absichern. Die Europäische Kommission hat gegen die betreffenden Unternehmen ein hohes Bußgeld verhängt, da derartige Exportverbote gegen das europäische Wettbewerbsrecht verstoßen.

• Vertikale Preisbindungen

Um den Preiswettbewerb zwischen den Händlern auszuschalten, versuchen manche Hersteller, den Händlern die Preise vorzugeben, die diese von den Endabnehmern verlangen. Ähnlich wie bei einem Preiskartell der Händler ist der Preiswettbewerb durch eine solche vertikale Preisbindung ausgeschaltet. In Deutschland und in Europa sind derartige „Preisbindungen der zweiten Hand“ verboten. Ein Verstoß gegen dieses Verbot wird mit einem Bußgeld geahndet.

**Beispiele für unzulässige vertikale Preisbindungen**

Im September 2009 verhängte das Bundeskartellamt gegen den führenden deutschen Hersteller von Kontaktlinsen ein Bußgeld in Höhe von 11,5 Mio. €. Das Unternehmen hatte den Internethandel mit seinen Kontaktlinsen intensiv überwacht und diejenigen Händler, die ein bestimmtes Preisniveau unterschritten, kontaktiert, um sie zu einer Anhebung ihrer Preise zu veranlassen.

Im Oktober 2009 hat das Bundeskartellamt ein Bußgeld in Höhe von 4,2 Mio. € gegen einen der führenden Hersteller von Hörgeräten verhängt. Ein Hörgeräteakustiker hatte über das Internet mit niedrigen Preisen für die Hörgeräte dieses Herstellers geworben, woraufhin sich zahlreiche andere Handelsunternehmen bei dem Hersteller über diesen Hörgerätehändler beschwert hatten. Der Hersteller drohte daraufhin dem preisaktiven Hörgeräteakustiker mit einem Lieferboykott, falls dieser seine Preise für die Hörgeräte nicht deutlich erhöhen würde. Angesichts des ohnehin schwachen Preiswettbewerbs auf dem deutschen Markt für Hörgeräte maß das Bundeskartellamt diesem Fall eine grundsätzliche Bedeutung zu.

Ausnahmen vom Preisbindungsverbot existieren in Deutschland zum einen für Zeitungen und Zeitschriften sowie für Tabakwaren. Zum anderen enthält die Arzneimittelpreisverordnung eine Ausnahme vom Preisbindungsverbot. Beim Verkauf von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln müssen die Preise der Apotheken nach einer vorgegebenen Formel berechnet werden.

§ 30 GWB

Der Apothekenverkaufspreis basiert dabei auf dem Abgabepreis des Herstellers zuzüglich der gesetzlich ebenfalls regulierten Großhandelsspanne. Auf diesen Wert muss die Apotheke zunächst einen Aufschlag von 3 % erheben. In einem zweiten Schritt werden dann 8,76 € addiert. Krankenkassen erhalten gemäß § 130 SGB V einen Rabatt auf diesen Preis. Die Berechnung des Rabatts ist ebenfalls gesetzlich festgelegt.

Im Gegensatz zur Preisbindung sind die Vorgabe von Höchstpreisen sowie die Aussprache unverbindlicher Preisempfehlungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

• Unbillige Behinderung

Marktbeherrschende Unternehmen dürfen ihre Marktmacht nicht dazu missbrauchen, andere Unternehmen unbillig zu behindern. Ein entsprechendes Verhalten kann vom Bundeskartellamt untersagt und mit einem Bußgeld geahndet werden (Behinderungsmissbrauchsaufsicht). Beispielsweise hat in Deutschland ein marktbeherrschender Anbieter von Gewürzmischungen (Marktanteil rund 75 %) Handelsunternehmen eine Sonderzahlung angeboten, wenn diese die Produkte eines Wettbewerbers aus ihrem Sortiment entfernen. Diese Verhaltensweise wurde vom Bundeskartellamt als unbillige Behinderung

§ 19 GWB



des Wettbewerbs untersagt. Für die europäischen Märkte enthält Art. 102 AEU-Vertrag eine vergleichbare Bestimmung.

Eine weitere Form der unbilligen Behinderung ist die Kampfpreisunterbietung. Durch nicht kostendeckende Preise könnten Unternehmen mit überlegener Marktmacht finanzschwache, d.h. zumeist mittelständische Wettbewerber vom Markt verdrängen. Die Verluste, die während der Verdrängungsphase bei den Unternehmen mit überlegener Marktmacht entstanden sind, könnten diese dann nach erfolgreicher Verdrängung durch überhöhte Preise wieder wett machen. Das GWB verbietet daher unter anderem den nicht nur gelegentlichen Verkauf unter dem Einstandspreis, bei Lebensmitteln ist dieser sogar generell verboten (Ausnahme: drohender Verderb der Lebensmittel).

Zu den verbotenen Verhaltensweisen gehört weiterhin der Boykottaufruf, d.h. die Aufforderung zu Liefer- oder Bezugssperren.

### Beispiel: Boykottaufruf

Im Juli 2009 verhängte das Bundeskartellamt gegen mehrere Verbände und Einzelpersonen Bußgelder wegen wiederholten Boykottaufrufen. Betroffen waren unter anderem der deutsche Apothekerverband sowie mehrere Landesverbände. Nach der Übernahme der Versandapotheke Doc-Morris durch den Pharmagroßhändler Gehe hatten die Verbände und Einzelpersonen andere Apotheken mehrfach öffentlich dazu aufgefordert, keine Waren mehr bei Gehe zu beziehen.

### • Ausbeutungsmissbrauch

Wenn ein Unternehmen allein oder gemeinsam mit anderen Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, so darf diese marktbeherrschende Stellung nicht dazu missbraucht werden, von den Nachfragern überhöhte Preise zu fordern. Das Bundeskartellamt bzw. die Europäische Kommission können die Unternehmen bei nachgewiesenem Ausbeutungsmissbrauch zu Preissenkungen zwingen. Allerdings scheitert die Durchsetzung dieser Vorschrift in der Praxis häufig daran, dass kein geeigneter Vergleichsmaßstab existiert, mit dessen Hilfe die „Ausbeutung“ der Nachfrager nachgewiesen werden kann.

§ 19 GWB,  
Art. 102  
AEU-Vertrag

## 3.8 Wettbewerbsfördernde Struktureingriffe

Die meisten der bislang beschriebenen wettbewerbspolitischen Instrumente verhindern Verhaltensweisen, mit denen Unternehmen eine wettbewerbliche Ausgangssituation in eine nicht-wettbewerbliche Situation überführen können (insbesondere Kartellverbot, Zusammenschlusskontrolle). Wenn jedoch in der Ausgangslage kein hinreichender Wettbewerbsdruck existiert, so gab es bis Ende des Jahres 2023 lediglich die in der Praxis wenig bedeutsame Kontrolle des „Ausbeutungsmissbrauchs“, d. h., die Unternehmen durften ihre dominierende Marktstellung nicht ausnutzen.

Seit dem Inkrafttreten der 11. GWB-Novelle im Jahr 2023 verfügt das Bundeskartellamt jetzt auch über das Recht, strukturelle Eingriffe in einem vermachteten Markt vorzunehmen. Wenn in einer so genannten „Sektoruntersuchung“ festgestellt wird, dass eine erhebliche, andau-

ernde oder wiederholte Störung des Wettbewerbs vorliegt, so kann das Bundeskartellamt einem Unternehmen konkrete Auflagen zur Förderung des Wettbewerbs machen (beispielsweise Schaffung diskriminierungsfreier Produktstandards). Als letzte Möglichkeit („ultima ratio“) kann sogar eine Entflechtung angeordnet werden, d. h., das Unternehmen müsste sich von bestimmten Geschäftsbereichen trennen.

Vergleichbare Möglichkeiten für wettbewerbsfördernde Struktureingriffe existieren beispielsweise in den USA und in Großbritannien, nicht jedoch in der EU. Beispiele für Entflechtungen sind sehr selten (beispielsweise wurde in Großbritannien das Flughafensystem in London in eine wettbewerbliche Struktur überführt, in den USA wurde in den 1990er Jahren eine Aufteilung des Software-Unternehmens Microsoft angestrebt, aber letztlich nicht durchgeführt). Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neue GWB-Regelung praktische Bedeutung gewinnen wird.

### 3.9 Übungen zum Lernabschnitt 3

#### Übung 1

Nennen Sie die Funktionen des Wettbewerbs und begründen Sie, warum Unternehmen zu wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen neigen.

#### Übung 2

Definieren Sie den Begriff Kartell und nennen Sie drei unterschiedliche Kartellarten.

#### Übung 3

Erläutern Sie insgesamt drei Auswirkungen, die von unterschiedlichen Kartellarten auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher ausgehen können.

#### Übung 4

Unterscheiden Sie Kartelle von „aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen“.

#### Übung 5

Erläutern Sie den Unterschied zwischen einer Unternehmensfusion und der Bildung eines Konzerns. Gehen Sie dabei auch auf unterschiedliche Fusionsformen und Konzernarten ein.

#### Übung 6

Erläutern Sie jeweils zwei Auswirkungen, die von einem Unternehmenszusammenschluss auf Endverbraucherinnen und Endverbraucher sowie auf Lieferanten ausgehen können.

#### Übung 7

Erläutern Sie den Ablauf der Zusammenschlusskontrolle durch das Bundeskartellamt.

#### Übung 8

Stellen Sie die Regelungen der sogenannten „Ministerfusion“ in der deutschen Zusammenschlusskontrolle dar.

## 4 Konjunktur und Konjunkturpolitik

In allen marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften sind im Zeitablauf mehr oder weniger starke Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten. Manche Perioden sind durch Vollbeschäftigung und starke Preissteigerungen gekennzeichnet. Zu anderen Zeiten herrscht eine hohe Arbeitslosigkeit und die gesamtwirtschaftliche Produktion bleibt konstant oder geht sogar zurück. Dieses Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung bezeichnet man als Konjunktur. Im Folgenden wollen wir Ihnen zunächst erläutern, wie man die konjunkturelle Entwicklung misst und warum es zu diesen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Größen kommt. Im Anschluss geht es um die staatliche Konjunkturpolitik, d.h. den Versuch des Staats, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren.

In einem ersten Schritt gilt es, konjunkturelle Schwankungen von anderen wirtschaftlichen „Wellenbewegungen“ abzugrenzen:

- Kurzfristige Schwankungen treten relativ regelmäßig während eines Jahres auf und sind meist saisonaler Natur, z.B. aufgrund der Winterpause in der Bauwirtschaft. So erklärt sich beispielsweise, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland in den Wintermonaten meist höher ist als im Sommer.

- Konjunkturelle Schwankungen vollziehen sich innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums von ca. drei bis sieben Jahren. Diese konjunkturellen Schwankungen werden wir im Folgenden genauer betrachten.
- Langfristige Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung haben eine Dauer von rund 40 bis 60 Jahren und gingen in der Vergangenheit meist auf Basisinnovationen wie die Erfindung und Verbreitung der Dampfkraft, der Eisenbahn und der Elektrizität zurück. Für das 21. Jahrhundert können etwa die Biotechnologie oder die Mikroelektronik als wachstumsfördernde Basisinnovationen angesehen werden. Diese langfristigen Wachstumszyklen werden häufig auch als Kondratjew-Zyklen (nach Nikolai D. Kondratjew, auch unter der veralteten Schreibweise Kondratieff bekannt) bezeichnet.

### Merke

Der Begriff Konjunktur bezeichnet die mittelfristigen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Größen.

## 4.1 Konjunkturphasen und Konjunkturzyklus

Im Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich gewisse Regelmäßigkeiten erkennen, die man als Konjunkturzyklus bezeichnet. Zur Beschreibung des Konjunkturverlaufs nutzt man häufig die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts. Wie Sie aus dem Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 2“ wissen, wird zur Berechnung des realen Bruttoinlandsprodukts die gesamtwirtschaftliche Produktion mit den Preisen eines konstanten Basisjahrs bewertet. Das reale Bruttoinlandsprodukt zeigt folglich eine um Preisänderungen bereinigte Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität.

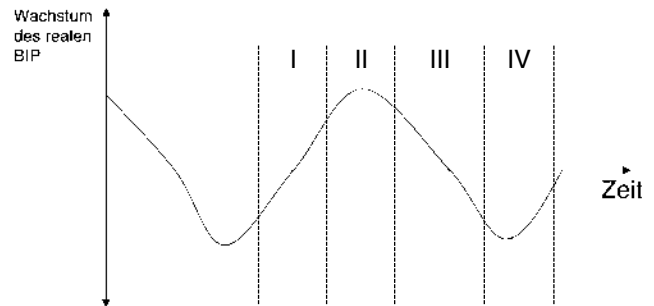
In der folgenden Abbildung ist ein idealisierter Verlauf des Konjunkturzyklusses dargestellt.

Der Konjunkturverlauf wird dabei meistens in die vier Phasen

- I. Aufschwung/Expansion,
- II. Hochkonjunktur/Boom,
- III. Abschwung/Rezession,
- IV. Tiefstand/Depression

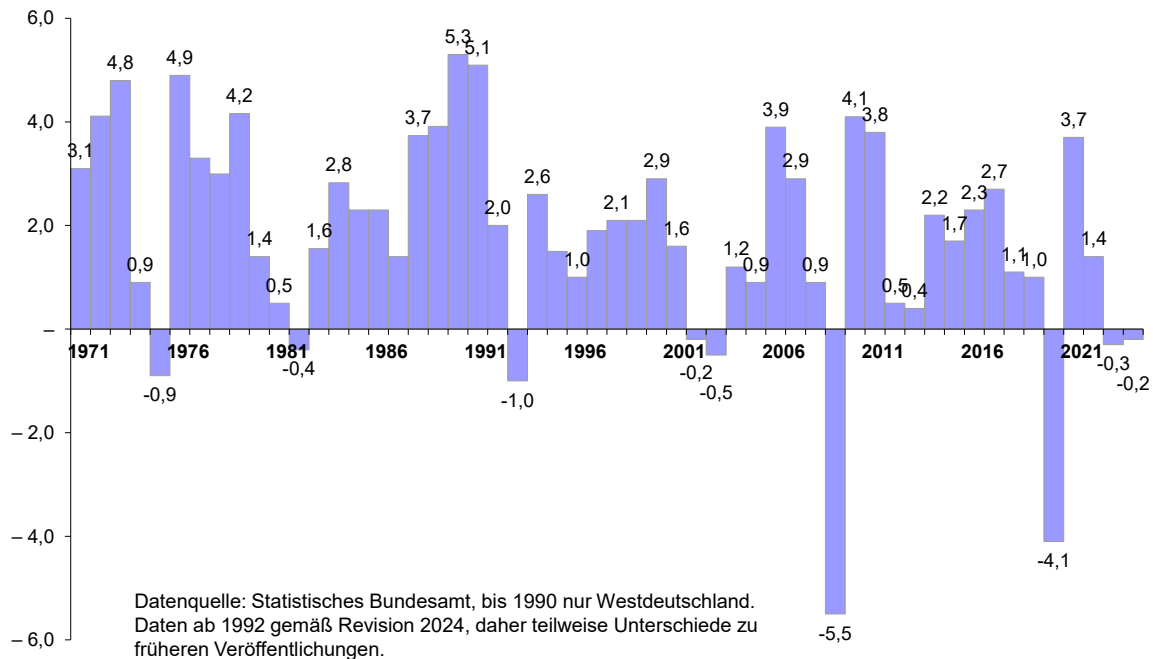
eingeteilt.

### Schematische Darstellung eines Konjunkturzyklusses



In der Realität ist ein Konjunkturzyklus nur sehr selten in der hier dargestellten Form zu beobachten. So weisen die einzelnen Phasen eine unterschiedliche Dauer auf und die „Ausschläge“ der Konjunktur sind unterschiedlich stark. In der folgenden Darstellung sehen Sie die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts für die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1971 bis 2024. Die beiden tiefsten Einbrüche waren bislang in den Jahren 2009 (Finanz- und Wirtschaftskrise) sowie 2020 (COVID-19-Pandemie) zu verzeichnen.

## Konjunkturverlauf in der Bundesrepublik Deutschland



Die Abbildung zeigt die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1971 bis 2024. In den Jahren 1950 bis 1970 lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten deutlich höher.

### Merke

Der typische Konjunkturzyklus besteht aus den Phasen  
(1) Aufschwung/Expansion,  
(2) Hochkonjunktur/Boom,  
(3) Abschwung/Rezession und  
(4) Tiefstand/Depression. In der Realität sind die einzelnen Phasen unterschiedlich lang und die Ausschläge sind unterschiedlich stark ausgeprägt.

## 4.2 Konjunkturindikatoren

Zur Beschreibung der konjunkturellen Entwicklung werden sogenannte Konjunkturindikatoren genutzt. Bislang haben Sie die Darstellung des Konjunkturzyklusses mithilfe der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts kennengelernt. Es gibt darüber hinaus zahlreiche weitere Größen, die sich im Konjunkturverlauf verändern. Je nachdem, ob diese Indikatoren dem Konjunkturverlauf zeitlich vorgelagert sind, gleichzeitig mit ihm laufen oder dem Konjunkturverlauf zeitlich folgen, spricht man von Frühindikatoren, Gegenwartsindikatoren (Präsensindikatoren) oder Spätindikatoren.

### Frühindikatoren der Konjunktur

Frühindikatoren (auch vorgelagerte Indikatoren genannt) zeigen an, wie sich die Konjunktur in den kommenden Monaten voraussichtlich entwickeln wird. Sie sind daher auch zur Vorhersage der konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturprognose) geeignet. Ein häufig genutzter Frühindikator sind die Auftragseingänge der Industrie. Wenn die Auftragseingänge zunehmen, so wird – mit einer gewissen Verzögerung – auch die Produktion der Unternehmen steigen. Auch die Baugenehmigungen und die Lagerbestände der Unternehmen sind als konjunktureller Frühindikator geeignet. Eine konjunkturelle Belebung ist dabei an einer Zunahme der Baugenehmigungen und einer Abnahme der Lagerbestände erkennbar.

Ein weiterer wichtiger Frühindikator sind die Erwartungen der Unternehmen. Optimistische Erwartungen deuten auf eine Verbesserung der konjunkturellen Lage in der Zukunft hin. Pessimistische Erwartungen lassen einen wirtschaftlichen Abschwung erwarten. Zu den wichtigsten Frühindikatoren in Deutschland gehört der Geschäftsklimaindex des Münchener ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung. Die Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten werden unter anderem von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) ermittelt (GfK-Konsumklima-Index). Aus dieser Befragung lässt sich die voraussichtliche Entwicklung des privaten Konsums ablesen.

Auch die Entwicklung der langfristigen Zinsen gibt Hinweise auf den Konjunkturverlauf. So nimmt im Aufschwung die Kreditnachfrage der Unternehmen zu (sie benötigen finanzielle Mittel, um neue Investitionen zu tätigen), was die Zinsen tendenziell steigen lässt. Umgekehrt ist die Kreditnach-

frage in wirtschaftlichen Krisenzeiten schwach, sodass ein niedriges Zinsniveau herrscht. Allerdings ist das Zinsniveau auch stark durch die Entscheidungen der EZB beeinflusst (Näheres hierzu haben Sie im Lernbrief „Wirtschaftslehre, Teil 4“ erfahren.).

### Gegenwartsindikatoren der Konjunktur

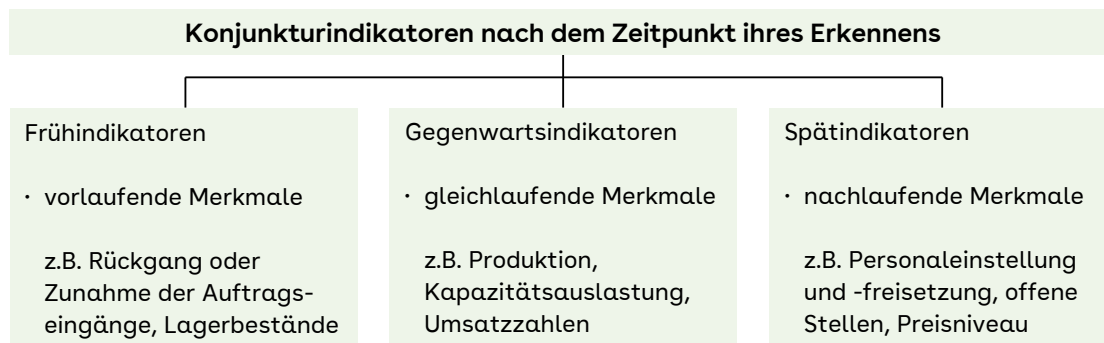
Der wichtigste Gegenwartsindikator der konjunkturellen Entwicklung ist die gesamtwirtschaftliche Produktion, also das reale Bruttoinlandsprodukt. Allerdings kann das Bruttoinlandsprodukt nur für vergangene Zeiträume berechnet werden. Dieser wichtige Konjunkturindikator ist also den konjunkturpolitischen Entscheidungsträgern immer erst im Nachhinein bekannt.

Weitere Präsenzindikatoren sind die Auslastung der Produktionskapazitäten sowie die Umsätze der Unternehmen, beispielsweise des Einzelhandels.

### Spätindikatoren der Konjunktur

Zu den wichtigsten nachlaufenden Indikatoren gehören die Entwicklung des Preisniveaus und die Beschäftigungslage bzw. Arbeitslosigkeit. Diese Größen reagieren mit einer gewissen Verzögerung auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Beispielsweise werden die Unternehmen bei einer verbesserten Auftragslage zunächst ihre Kapazitäten so weit wie möglich auslasten und mithilfe von Überstunden die Produktion erhöhen. Erst wenn sich die Auftragslage über einen längeren Zeitraum positiv entwickelt hat, werden die Unternehmen neue Arbeitskräfte einstellen. Auch die Suche nach geeignetem Personal und der Einstellungsprozess kann dann noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

In dieser Übersicht sind die wichtigsten Konjunkturindikatoren und ihre Entwicklung im Zeitablauf dargestellt:



Anzeiger, In- dikatoren der wirtschaftlichen Aktivitäten	Konjunkturindikatoren nach Konjunkturphasen			
	Aufschwung	Hochkonjunktur	Abschwung	Depression
Stimmung, Erwartungen	optimistisch	überschwänglich bis skeptisch	pessimistisch	niedergedrückt
Preisniveau	zunächst leicht ansteigend	stark ansteigend	auf hohem Niveau, Tendenz jedoch sinkend	relativ konstant
Investitions- neigung	stark zuneh- mend, auch Erweiterungs- investitionen	nachlassend, jedoch zu- nehmende Rationalisie- rungsinvesti- tionen	stark sinkend, besonders die Erweiterungs- investitionen; höchstens noch Ersatzinvesti- tionen	kaum vorhanden, höchstens Er- satzinvestitionen
Auftragsbestand	steigend	hoch	schnell fallend	gering
Produktions- tätigkeit	zunehmende Kapazitätsaus- lastung	Kapazitäts- überbelastung	freiwerdende Kapazitäten	geringe Kapazi- tätsauslastung
Beschäftigungs- situation	zunehmende Einstellung von Arbeitskräften	Voll- bis Über- beschäftigung <sup>1)</sup> , mehr offene Stellen als Arbeitslose	Entlassungen und Kurzarbeit, Abnahme der offenen Stellen	hohe Arbeits- losigkeit, kaum offene Stellen
Einkommen und Zinsen	steigende Tendenz	auf Höchststand	verzögert sinkend	niedrig
Konsumnach- frage	langsam steigend	höchste Konsumwilligkeit	sinkend; zunehmende Sparneigung (Angst- u. Vorsorgemotive)	gering

<sup>1)</sup> Überbeschäftigung = Überstrapazierung der Produktionsfaktoren, besonders des Faktors Arbeit (Überstunden, Nachtarbeit usw.)

### **Merke**

Die Entwicklung der Konjunktur lässt sich an unterschiedlichen Konjunkturindikatoren ablesen. Man unterscheidet Frühindikatoren (z.B. Auftragsentwicklung, Erwartungen), Gegenwartsindikatoren (z.B. Produktion, Kapazitätsauslastung) und Spätindikatoren (z.B. Preise, Beschäftigung).

In der Realität weicht der Konjunkturverlauf mitunter von dem oben dargestellten typischen Muster ab. Beispielsweise diagnostiziert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2017/18 eine Überauslastung der deutschen Wirtschaft (Hochkonjunktur). Dennoch sei die Lohnentwicklung „moderat“, was auch durch das gestiegene Arbeitsangebot infolge der Zuwanderung nach Deutschland begründet sei. Ein Aufwärtstrend bei Löhnen und Preisen sei jedoch zu beobachten.

## **4.3 Ursachen für Konjunkturschwankungen**

In den Wirtschaftswissenschaften wurden zahlreiche unterschiedliche Theorien entwickelt, um das Phänomen der Konjunkturschwankungen zu erklären. Diese Konjunkturtheorien lassen sich danach unterteilen, ob sie die Ursachen für die Konjunkturschwankungen innerhalb des Marktsystems sehen („marktimmanente Störungen“) oder ob sie externe Schocks für die Konjunkturentwicklung verantwortlich machen.

### **Marktimmanente Konjunkturursachen**

Wenn die Wirtschaftssubjekte von sich aus zu einem wechselhaften Verhalten neigen, handelt es sich um marktimmanente Ursachen von Konjunkturschwankungen. Besonders häufig wird darauf hingewiesen, dass die Investitionsnachfrage der Unternehmen sehr stark von den Erwartungen über die zukünftige wirtschaftliche Lage abhängig ist. Wenn die Unternehmen optimistisch gestimmt sind und einen zunehmenden Absatz ihrer Produkte erwarten, so werden sie ihre Investitionsnachfrage stark erhöhen, was zu einer höheren Produktion, höheren Einkommen und höherer Beschäftigung führt. Umgekehrt führen pessimistische Erwartungen zu Investitionszurückhaltung, sinkender Produktion und sinkender Beschäftigung. Für die Konsumnachfrage der privaten Haushalte lassen sich ähnliche Überlegungen anstellen. Es ist erkennbar, dass auch die Psychologie der Menschen eine Rolle für die konjunkturelle Entwicklung spielt.

### **Marktexterne Konjunkturursachen**

Die konjunkturelle Entwicklung kann jedoch auch von zahlreichen externen Ereignissen bestimmt werden, also durch Entwicklungen, die von den Wirtschaftssubjekten nicht unmittelbar beeinflusst werden können. Ein besonders anschauliches Beispiel sind die bereits mehrmals aufgetretenen „Ölkrisen“. Die starken Erhöhungen des Ölpreises durch die Erdöl exportierenden Staaten haben zu wirtschaftlichen Krisen in den Industriestaaten geführt. In der Darstellung der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland (vgl. Seite 35 dieses Lernbriefs) können Sie Mitte der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre die



beiden „Ölkrisen“ gut erkennen. Die Terroranschläge des 11. 09. 2001 haben ebenfalls negative Auswirkungen auf die (welt-)wirtschaftliche Entwicklung gehabt. 2008/2009 sorgten die Turbulenzen am Kapitalmarkt für einen Abschwung der einzelnen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft. Die sog. „Finanzmarktkrise“ oder „Bankenkrise“ hat zum größten wirtschaftlichen Abschwung seit der Weltwirtschaftskrise 1929 geführt. Die Corona-Krise ab dem Jahr 2020 hat ebenfalls massive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität.

Neben den bislang angesprochenen negativen Schocks können externe Ereignisse auch positiv auf die Konjunktur wirken. Beispielsweise haben der Fall der Berliner Mauer und die deutsche Wiedervereinigung zu Beginn der 1990er Jahre für besonders hohe Wachstumsraten gesorgt, was Sie in der bereits angesprochenen Grafik zum Konjunkturverlauf in Deutschland gut nachvollziehen können. Man spricht hier auch vom „Wiedervereinigungsboom“, der sich im Übrigen nicht nur im Inland, sondern auch bei den wichtigsten Handelspartnern Deutschlands belebend auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt hat.

Generell gilt, dass aufgrund der starken internationalen Verflechtung unserer Wirtschaft konjunkturelle Entwicklungen in einem Land auch die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Ländern beeinflusst (internationaler Konjunkturverbund). So war beispielsweise das wirtschaftliche Wachstum in Deutschland 2006 zu einem großen Teil auf steigende Exporte zurückzuführen. Ohne die positive konjunkturelle Entwicklung in anderen Staaten wäre damals die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland

also wesentlich schlechter verlaufen. Demgegenüber brachen 2009 die deutschen Exporte aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise stark ein, was wesentlich zu dem bereits dargestellten BIP-Rückgang beigetragen hat.

Es gibt noch eine ganze Reihe weiterer Möglichkeiten für externe Konjunkturschocks, denken Sie beispielsweise an neue technologische Entwicklungen (z.B. den „New Economy“-Boom zu Beginn unseres Jahrtausends) oder an starke Veränderungen der staatlichen Güternachfrage sowie in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik.

### **Merke**

Die möglichen Ursachen für konjunkturelle Schwankungen sind sehr vielfältig.

Diese Ursachen können einerseits im Verhalten der Wirtschaftssubjekte liegen (markt-immanente Störungen), z. B. in stark schwankenden Erwartungen von Unternehmen und Haushalten. Andererseits wird die konjunkturelle Entwicklung durch äußere (externe) Ereignisse („Schocks“) bestimmt. In zunehmendem Maße sind dabei außenwirtschaftliche Einflüsse von Bedeutung.

## 4.4 Staatliche Konjunkturpolitik

In den einzelnen Phasen des Konjunkturzyklusses treten jeweils eine Reihe von Entwicklungen auf, die für die Gesamtwirtschaft oder zumindest für einzelne Gruppen in der Bevölkerung Nachteile mit sich bringen. Der Staat versucht daher, die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren. Im Folgenden wollen wir Ihnen zeigen, welche Ziele der Staat im Rahmen der Konjunkturpolitik verfolgt, welche Instrumente er zur Erreichung dieser Ziele einsetzen kann und welche Probleme mit der staatlichen Konjunkturpolitik verbunden sind. Ein besonderer Schwerpunkt gilt zum Abschluss den Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Sozialversicherungsträger.

### 4.4.1 Ziele der Konjunkturpolitik

#### 4.4.1.1 Ziele des Stabilitätsgesetzes

Die Ziele der staatlichen Konjunkturpolitik sind in § 1 des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Stabilitätsgesetz) festgelegt, das 1967 von der damaligen „großen Koalition“ aus CDU/CSU und SPD beschlossen wurde. Demnach haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden vier Ziele:

1. hoher Beschäftigungsstand
2. Preisniveaustabilität
3. angemessenes und stetiges Wachstum

#### 4. außenwirtschaftliches Gleichgewicht

- Hoher Beschäftigungsstand

Angesichts der vielfältigen Nachteile der Arbeitslosigkeit für die betroffenen Menschen ist es nahezu selbstverständlich, dass die Wirtschaftspolitik einen hohen Beschäftigungsstand anstreben sollte. Die Arbeitslosigkeit nimmt typischerweise in der Rezession stark zu und ist in der Depression am höchsten. Unter Pkt. 6 dieses Lernbriefs gehen wir vertieft auf die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit ein. Auch werden wir dann darstellen, mit welchen Indikatoren die Erreichung des Ziels „hoher Beschäftigungsstand“ gemessen werden kann.

Für die Konjunkturpolitik ist festzustellen, dass die Möglichkeiten des Staats zur Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsstands begrenzt sind. Eine wesentliche Verantwortung kommt den Tarifvertragsparteien (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) zu, die aufgrund der im Grundgesetz verankerten Tarifautonomie die Höhe der Löhne sowie andere wichtige Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt selbst festlegen dürfen.

Der Einfluss des Staats in diesem Bereich nimmt jedoch tendenziell zu, etwa durch den gesetzlich festgelegten Mindestlohn.

- Preisniveaustabilität

Über das Ziel Preisniveaustabilität haben Sie schon einiges im Lernbrief Wirtschaftslehre, Teil 4 erfahren. Die wichtigsten Inhalte wollen wir an dieser Stelle noch einmal kurz wiederholen. Die Entwicklung des Preisniveaus wird mithilfe des Verbraucherpreisindex dargestellt, der die Konsumaus-

gaben eines durchschnittlichen Haushalts in der Bundesrepublik Deutschland abbildet. Angestrebt wird nicht die Konstanz aller Einzelpreise, sondern die Stabilität des Preisniveaus. Zuständig für das Ziel der Preisniveaustabilität ist die Europäische Zentralbank. Sie strebt an, dass die Steigerungsrate des Preisniveaus in der Europäischen Währungsunion mittelfristig bei 2 % liegt.

Die Begründung für das Ziel Preisniveaustabilität ergibt sich aus den vielfältigen Nachteilen der Inflation, nämlich der allgemeinen Verschlechterung der Planungssicherheit von Unternehmen und Haushalten sowie der Umverteilung zulasten der Bezieherinnen und Bezieher von Transfereinkommen sowie Eigentümerinnen und Eigentümer von Geldvermögen. Zu einer hohen Inflation kommt es im Konjunkturzyklus vor allem in einer Boomphase.

Ein sinkendes Preisniveau (Deflation) soll vermieden werden, da die Gefahr groß ist, dass Käufe langlebiger Konsumgüter von den Haushalten in der Erwartung weiter fallender Preise aufgeschoben werden. Dabei sinkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und es kommt in der Folge zu einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung. Das oben angeführte Ziel der Europäischen Zentralbank, mittelfristig eine Inflationsrate von 2 % zu realisieren, lässt sich unter anderem durch das Bestreben erklären, ein „Abrutschen“ in die Deflation bei niedrigen Inflationsraten zu vermeiden.

- Angemessenes und stetiges Wachstum

Das Wachstum einer Volkswirtschaft stellt man mithilfe der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts dar. Nur wenn das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf steigt, ist es möglich, den Lebensstandard aller Menschen in der Volkswirtschaft zu erhöhen. Diese Wohlstandszunahme sollte möglichst gleichmäßig erfolgen, da beispielsweise eine zu hohe Wachstumsrate meist mit Inflationsprozessen verbunden ist (Boom-Phase).

- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Deutschland ist in hohem Maße in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Unter außenwirtschaftlichem Gleichgewicht versteht man dabei, dass die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands nicht durch außenwirtschaftliche Einflüsse gestört wird. Zudem sollten sich die Geldzuflüsse und die Geldabflüsse zwischen Deutschland und dem Ausland über mehrere Jahre hinweg in etwa ausgleichen. Weder eine dauerhafte Verschuldung gegenüber dem Ausland noch der Aufbau großer Forderungen gegenüber dem Ausland sollte von der Wirtschaftspolitik angestrebt werden.

## Zahlungsbilanz

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem In- und Ausland werden in der Zahlungsbilanz erfasst. Die beiden Hauptbestandteile der Zahlungsbilanz sind die Leistungs- und die Kapitalbilanz. Die Leistungsbilanz enthält Geldzuflüsse und -abflüsse durch grenzüberschreitende Käufe von Gütern und Dienstleistungen, grenzüberschreitende Faktorentgelte (z.B. Grenzpendelnde oder Zinserträge von ausländischen Banken) sowie Zahlungen ohne konkrete Gegenleistungen (Übertragungen, z.B. Entwicklungshilfe). In der Kapitalbilanz ist die Veränderung der Vermögensposition gegenüber dem Ausland dargestellt, insbesondere durch Direktinvestitionen und grenzüberschreitende Kapitalanlagen. Die Zahlungsbilanz ist gemäß dem Prinzip der doppelten Buchführung aufgebaut und muss daher stets ausgeglichen sein. Ein Überschuss in der Leistungsbilanz geht daher stets mit einem Defizit in der Kapitalbilanz einher. Aufgrund seiner hohen Exporte weist Deutschland seit vielen Jahren einen Überschuss in der Leistungsbilanz und folglich ein Defizit in der Kapitalbilanz auf. Dies geht damit einher, dass Deutschland gegenüber dem Rest der Welt die Position eines Netto-Gläubigers innehat.

### Merke

In § 1 des Stabilitätsgesetzes sind die folgenden konjunkturpolitischen Ziele festgeschrieben:

- hoher Beschäftigungsstand
- Preisniveaustabilität
- stetiges und angemessenes Wachstum
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Zusätzlich zu den im Stabilitätsgesetz genannten Zielen gibt es zwei weitere Ziele, die von der staatlichen Wirtschaftspolitik angestrebt werden und die für die Konjunkturpolitik von Bedeutung sind. Zum einen handelt es sich dabei um das Ziel „Umweltschutz“, das wir bereits in den Lernbriefen Wirtschaftslehre, Teil 1 und 3 mehrfach angesprochen haben, zum anderen strebt die Wirtschaftspolitik eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen an (Verteilungsgerechtigkeit).

Allerdings lässt sich der Begriff Gerechtigkeit auf vielfältige Weise interpretieren. In diesem Lernbrief haben Sie unter Pkt. 3 erfahren, dass der Wettbewerb für eine marktleistungsgerechte Verteilung der Einkommen sorgt. Da jedoch nicht auf allen Märkten Wettbewerb herrscht und zudem die Startchancen der einzelnen Menschen im Wettbewerb höchst ungleich sind (z.B. körperliche und geistige Voraussetzungen, geerbtes Vermögen), greift der Staat in die Einkommens- und Vermögensverteilung ein. Grundsätzlich wird dabei angestrebt, die Einkommen und Vermögen stärker gemäß den individuellen Bedürfnissen der Menschen zu verteilen (Bedarfsgerechtigkeit). Bis zu welchem Ausmaß diese Umverteilung erfolgen sollte, lässt sich wissenschaftlich jedoch nicht eindeutig klären. Unter einer „gerechten“ Einkommens- und Vermögensverteilung wird vermutlich jeder Mensch etwas anderes verstehen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 gemeinsam mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geprüft, ob die Erweiterung des Stabilitätsgesetzes um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele zu empfehlen ist. Die Prüfung kam zu dem Ergebnis, dass eine solche Ausweitung des Zielkatalogs nicht sinnvoll sei, da sie zu einer Überfrachtung des Stabilitätsgesetzes führen würde, das seinen Schwerpunkt auf den eher kurz- und mittelfristig bedeutsamen konjunkturellen Entwicklungen hat.

#### **Merke**

Die vier Ziele des Stabilitätsgesetzes werden in der politischen Diskussion häufig um die Ziele „Umweltschutz“ sowie „gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung“ ergänzt.

#### **4.4.1.2 Zielbeziehungen**

Wenn ein Mensch (oder der Staat) mehrere Ziele verfolgt, so können diese Ziele zueinander in unterschiedlichen Beziehungen stehen. Grundsätzlich unterscheidet man dabei Zielharmonie, Zielneutralität und Zielkonkurrenz.

Zielharmonie liegt vor, wenn durch eine bestimmte Maßnahme zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden, bzw. der Zielerreichungsgrad bei zwei Zielen gleichzeitig verbessert wird. Ein Beispiel aus dem Bereich der Konjunkturpolitik soll Ihnen dies verdeutlichen: Wenn in einer Volkswirtschaft eine niedrige Wachstumsrate und eine hohe Arbeitslosigkeit herrschen und es dem Staat gelingt, durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen mehr Wachstum zu erreichen, so wird

auch die Beschäftigung zunehmen. Es liegt also Zielharmonie zwischen dem Wachstumsziel und dem Beschäftigungsziel vor.

Von Zielneutralität spricht man, wenn ein Ziel erreicht werden kann, ohne dass die Erreichung eines anderen Ziels gefährdet wird. Beispielsweise könnte durch bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen die inländische Einkommens- und Vermögensverteilung verändert werden, ohne dass sich hierdurch Auswirkungen auf die Ziele „Umweltschutz“ oder „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ ergeben.

Der für die Konjunkturpolitik wichtigste Fall ist die Zielkonkurrenz (Zielkonflikt). Hier muss ein Erfolg bei einem Ziel durch die Verfehlung eines anderen Ziels „erkauft“ werden. Im Folgenden möchten wir Ihnen einige Beispiele für mögliche Zielkonflikte vorstellen:

#### **Zielkonflikt Wachstum – Umweltschutz**

Ein höheres Wachstum bedeutet mehr Produktion. Sofern diese Mehrproduktion mit einer höheren Belastung der Umwelt verbunden ist, liegt ein Zielkonflikt vor. Die Herausforderung für die Wirtschaftspolitik besteht nun darin, ein umweltverträgliches Wachstum zu ermöglichen.

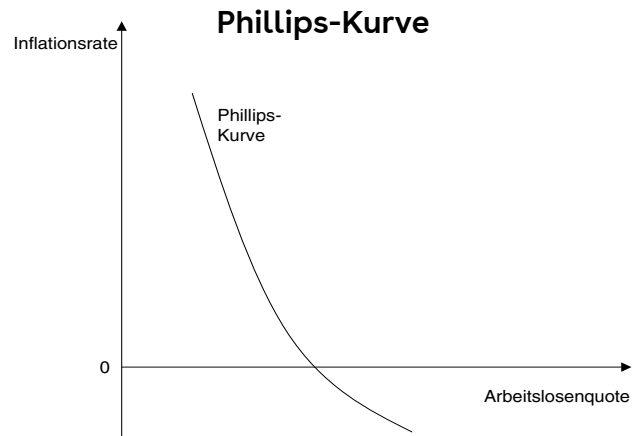
#### **Zielkonflikt Wachstum – außenwirtschaftliches Gleichgewicht**

Wachstum führt dazu, dass das Einkommen der inländischen Haushalte steigt. Wenn die Haushalte nun vermehrt Importgüter nachfragen, so verschlechtert sich die Leistungsbilanz des Inlands, d.h., es kommt zu Geldabflüssen ins Ausland. Dadurch kann das Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ negativ betroffen sein. Für

Deutschland besonders bedeutsam ist eine Situation, in der eine steigende Nachfrage aus dem Ausland die inländische Wirtschaftsentwicklung belebt, hierdurch jedoch die Leistungsbilanz deutliche Überschüsse aufweist, so dass bei längerfristiger Betrachtung kein außenwirtschaftliches Gleichgewicht gegeben ist.

### **Zielkonflikt Beschäftigung – Preisniveaustabilität**

Am häufigsten wird in der Konjunkturpolitik ein möglicher Konflikt zwischen dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstands und dem Ziel Preisniveaustabilität diskutiert. Dieser Zielkonflikt ließe sich beispielsweise wie folgt begründen: Bei hohem Beschäftigungsstand (Vollbeschäftigung) werden die Beschäftigten in der Lage sein, hohe Lohnsteigerungen durchzusetzen. Dadurch steigen die Kosten der Unternehmen, was wiederum zu steigenden Preisen und damit zu Inflation führt. Umgekehrt bleiben bei hoher Arbeitslosigkeit die Lohnsteigerungen gering, sodass – zumindest von der „Lohnseite“ – keine Gefahr für die Preisniveaustabilität besteht. Diese „Wahlmöglichkeit“ zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation wurde erstmals 1958 von dem britischen Ökonomen Alban Phillips beschrieben. Die grafische Darstellung eines Zielkonflikts zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation trägt daher auch den Namen Phillips-Kurve.



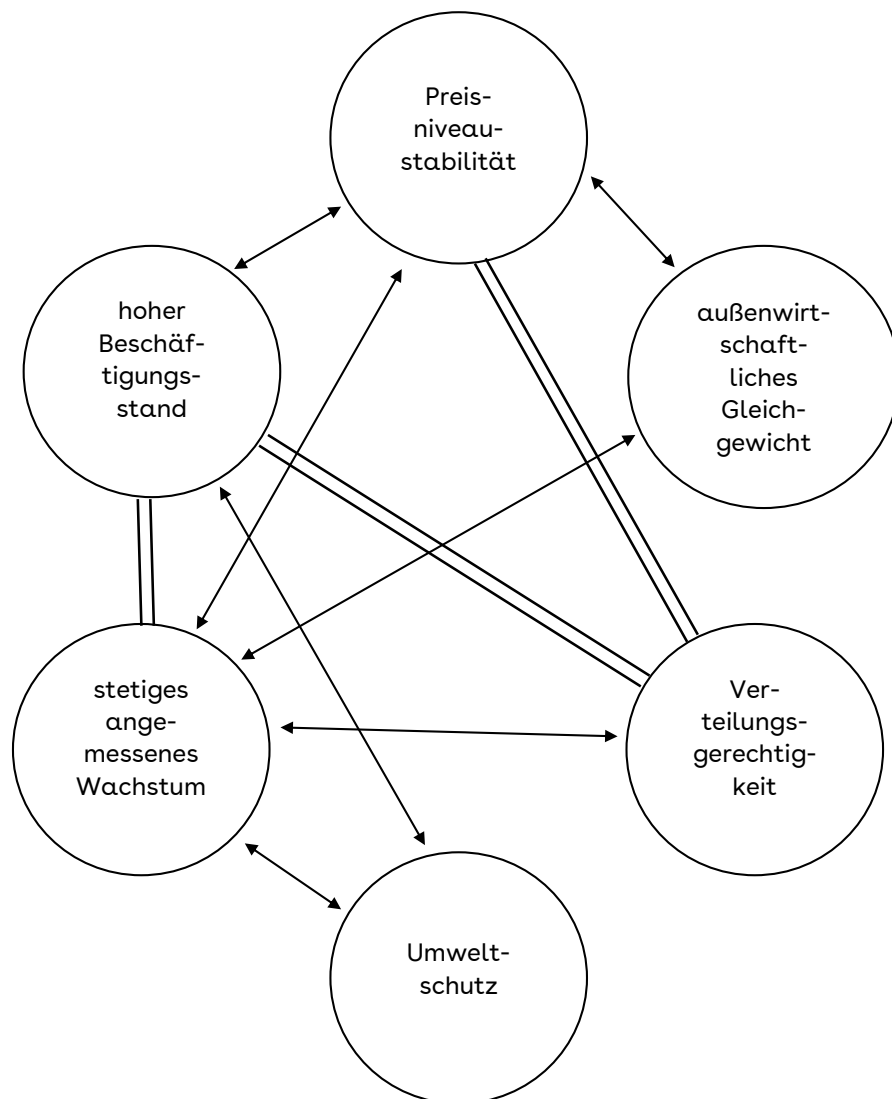
Die Phillips-Kurve legt die Einschätzung nahe, dass sich die Wirtschaftspolitik zwischen den Zielen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität entscheiden müsse. Allerdings ist eine stabile und zugleich negativ geneigte Phillips-Kurve bislang für kein Land eindeutig nachgewiesen worden. Allenfalls kurzfristig könnte tatsächlich ein Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung vorliegen. Bei mittel- und langfristiger Betrachtung spricht einiges für einen senkrechten Verlauf der Phillips-Kurve, d.h. die Höhe der Inflationsrate wäre unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit. Beispielsweise war Mitte der 1970er Jahre in Deutschland eine Situation zu beobachten, in der sowohl eine für damalige Verhältnisse hohe Arbeitslosigkeit als auch eine hohe Inflationsrate vorlag. Man sprach damals auch von einer „Stagflation“ (als Kombination der Begriffe „Stagnation“ und „Inflation“).

Zwischen den vier Zielen des Stabilitätsgesetzes sowie den weiteren Zielen Umweltschutz und Verteilungsgerechtigkeit können zahlreiche Zielkonflikte bestehen. Man spricht daher auch vom „magischen Viereck“ bzw. vom „magischen Sechseck“, das auf der folgenden Seite abgebildet ist.

Manchmal wird das „magische Sechseck“ auch um weitere Zieldimensionen zu einem Sieben-, Acht- oder Neuneck erweitert. Die zusätzlichen Zieldimensionen lauten dann:

- ausgeglichener Staatshaushalt
- humane Arbeitsbedingungen
- Ressourcensicherung

### Magisches Sechseck



Die Pfeile bedeuten mögliche Zielkonflikte.  
Die doppelten Linien kennzeichnen eine mögliche Zielharmonie.

Welche Zielkonflikte zwischen den vier bzw. sechs wirtschaftspolitischen Zielen bestehen, kann immer nur für eine bestimmte konjunkturelle Situation festgestellt werden. Auch können Zielkonflikte dadurch abgemildert werden, dass mehrere wirtschaftspolitische Instrumente gleichzeitig eingesetzt werden.

#### **Merke**

Zwischen den Zielen des Stabilitätsgesetzes sowie den Zielen Umweltschutz und Verteilungsgerechtigkeit können Zielkonflikte vorliegen. Man spricht daher vom magischen Vier- bzw. Sechseck.

Die sogenannte Phillips-Kurve zeigt einen möglichen Zielkonflikt zwischen den Zielen Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand. Sie ist jedoch für die Realität nicht eindeutig nachgewiesen.

#### **4.4.2 Konjunkturpolitische Grundstrategien**

Zur Konjunkturstabilisierung werden zwei Grundstrategien unterschieden, die nachfrageorientierte Strategie und die angebotsorientierte Strategie.

Der Grundgedanke der nachfrageorientierten Strategie besteht darin, dass die Konjunkturschwankungen durch marktinterne Ursachen hervorgerufen werden (vgl. die Erläuterungen zu den Konjunkturursachen unter Pkt. 4.3). Durch ein gegenläufiges Verhalten kann der Staat nach dieser Auffassung die Schwankungen ausgleichen und zu einer Stabilisierung der Konjunktur beitragen. Man spricht hier auch von einer antizyklischen Po-

litik. Konkret soll der Staat im Rahmen der nachfrageorientierten Strategie in Zeiten schwacher Nachfrage für einen Nachfrageanstieg sorgen, in Boomzeiten hingegen die Nachfrage bremsen. Das 1967 beschlossene Stabilitätsgesetz orientiert sich weitgehend an der nachfrageorientierten Strategie.

Die angebotsorientierte Strategie sieht die Ursachen für die Zielverfehlungen weniger im Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte als vielmehr in staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozess. Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche sind demnach nicht Folge der zyklischen Schwankungen der Wirtschaft, sondern Begleiterscheinung einer zu hohen staatlichen Regulierung und Steuerbelastung. Befürwortet wird im Rahmen der angebotsorientierten Strategie der Abbau staatlicher Vorschriften („Deregulierung“) und die Senkung der Steuer- und Sozialabgabenlast. Beispiele für angebotsorientierte Strategien sind insbesondere die Wirtschaftspolitik des US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan (Amtszeit 1980 – 1988) sowie der britischen Premierministerin Margaret Thatcher (Amtszeit 1979 – 1990).

#### **Merke**

Im Rahmen der Stabilisierungspolitik unterscheidet man nachfrageorientierte und angebotsorientierte Strategien. Nachfrageorientierte Strategien setzen auf ein antizyklisches Verhalten des Staats. Angebotsorientierte Strategien setzen auf den Abbau staatlicher Regulierungen und die Senkung von Steuern und Sozialabgaben.



#### 4.4.3 Instrumente der Konjunkturpolitik

Als Instrumente der Konjunkturpolitik bezeichnet man diejenigen Mittel, die den staatlichen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen, um die konjunkturpolitischen Ziele zu erreichen. Dabei kann in einem ersten Schritt zwischen geldpolitischen und fiskalpolitischen Instrumenten unterschieden werden.

##### Geldpolitik

Die geldpolitischen Instrumente und ihre Wirkungsweise haben Sie bereits im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 4“ kennengelernt, sodass wir die wichtigsten Argumente hier nur kurz zusammenfassen. Vertreterinnen und Vertreter der nachfrageorientierten Strategie befürworten nicht selten auch eine antizyklische Geldpolitik. Konkret bedeutet dies, dass die Zentralnotenbank in Zeiten niedrigen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit die Zinsen senken und die Geldmenge erhöhen sollte, um mehr private Nachfrage anzuregen.

Vertreterinnen und Vertreter der angebotsorientierten Politik treten hingegen für eine Geldpolitik ein, die sich allein am Ziel der Preisniveaustabilität orientiert und die im Zeitablauf ein hohes Maß an Stabilität und Verlässlichkeit aufweist. Darüber hinaus wird betont, dass der Zeitraum zwischen der Ingangsetzung geldpolitischer Maßnahmen und deren Auswirkungen auf Nachfrage und Beschäftigung ohnehin zu lang sei, um die Konjunktur geeignet zu steuern.

##### Fiskalpolitik

Als Fiskalpolitik bezeichnet man allgemein die Veränderung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Im Rahmen einer antizyklischen Fiskalpolitik sollte der Staat seine Einnahmen und Ausgaben entgegengesetzt zur Konjunktur verändern. Konkret bedeutet dies, dass der Staat in Zeiten des Abschwungs und der Rezession mehr Güter nachfragen und/oder den Unternehmen und privaten Haushalten mehr Mittel zur Verfügung stellen sollte, sodass diese mehr Güter nachfragen können. Umgekehrt sollte der Staat in Boomzeiten seine Ausgaben drosseln und/oder den privaten Wirtschaftssubjekten Kaufkraft entziehen.

Eine wichtige Rolle im Rahmen der antizyklischen Fiskalpolitik spielt die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben in der Rezession bzw. die Verwendung möglicher Einnahmeüberschüsse im Boom. Wenn der Staat in der Rezession zusätzliche Ausgaben durch höhere Steuern finanzieren würde, so könnte er zwar auf der einen Seite die Nachfrage erhöhen, auf der anderen Seite würde er jedoch den privaten Haushalten und Unternehmen Mittel entziehen, sodass die Nachfrage zurückginge. Folglich befürworten Vertreterinnen und Vertreter einer antizyklischen Fiskalpolitik in Rezessionszeiten eine zusätzliche staatliche Verschuldung. Der Fachbegriff hierfür lautet „deficit spending“, d.h. die nachfragewirksame Verausgabung eines staatlichen Defizits. Umgekehrt müssten zusätzliche Staatseinnahmen im Boom dem Wirtschaftskreislauf entzogen, d.h. „stillgelegt“ werden. Das Stabilitätsgesetz sieht hierfür die Bildung einer „Konjunkturausgleichsrücklage“ bei der Deutschen Bundesbank vor.

1970 wurden in Deutschland mehrere Instrumente im Rahmen der antizyklischen Nachfragesteuerung eingesetzt, deren gesetzliche Grundlagen sich teilweise im Stabilitätsgesetz finden. Teilweise sind die konjunkturpolitischen Instrumente auch in Sondergesetzen geregelt worden. Beispiele für konjunkturbelebende Maßnahmen in der Rezession sind:

- verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen: Unternehmen können Investitionsausgaben stärker steuermindernd gelten machen. Dadurch soll die Investitionstätigkeit der Unternehmen angeregt werden.
- Zahlung einer Investitionszulage: Hier werden Investitionsmaßnahmen direkt durch den Staat gefördert.

Die genannten Instrumente können grundsätzlich auch mit „umgekehrtem Vorzeichen“ eingesetzt werden. Zur Beruhigung der „überhitzten“ Konjunktur wurde beispielsweise 1973 für rund ein halbes Jahr eine spezielle Investitionssteuer erhoben. Auch eine Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen kann vorgenommen werden, um die Investitionsnachfrage zu dämpfen.

Darüber hinaus besteht gemäß Stabilitätsgesetz die Möglichkeit, die Steuersätze der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer um 10 % zu erhöhen bzw. zu vermindern, um die private Nachfrage zu dämpfen bzw. zu stimulieren. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgte der in den Jahren 1973 und 1974 erhobene Stabilitätzuschlag, der sich ebenfalls auf 10 % der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer belief.

Die bislang genannten Instrumente setzen primär auf eine Stärkung bzw. Verminderung der privaten Güternachfrage, insbesondere der privaten Investitionen. Darüber hinaus kann der Staat seine eigene Güternachfrage in Boomzeiten reduzieren und in der Rezession ausweiten.

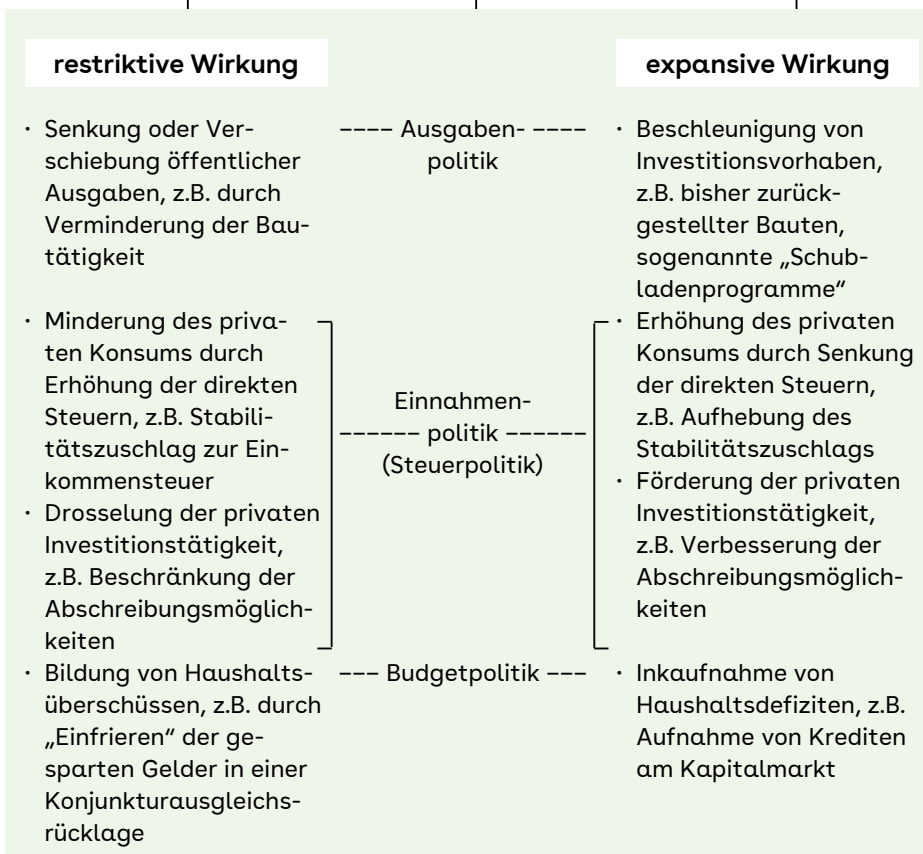
### Merke

Zur Belebung der privaten Nachfrage kann der Staat in der Rezession bzw. Depression Investitionen steuerlich begünstigen, eine Investitionszulage zahlen und/oder die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer reduzieren. Zudem kann er seine eigene Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen.

Im Boom können verschlechterte steuerliche Rahmenbedingungen für Investitionen, eine befristete Erhöhung der Steuersätze sowie die Verringerung der staatlichen Güternachfrage die Konjunktur gezielt abkühlen.

Die bislang dargestellten Maßnahmen setzen voraus, dass der Staat entsprechend der jeweiligen konjunkturellen Situation sogenannte diskretionäre Entscheidungen („Einzelfallentscheidungen“) trifft. Der Staat muss also die konjunkturelle Lage beurteilen und vor diesem Hintergrund entscheiden, welches Instrument in welchem Umfang eingesetzt werden soll. In der folgenden Abbildung sind Instrumente und Wirkungsweise einer antizyklischen Fiskalpolitik noch einmal im Überblick dargestellt:

## Instrumente und beabsichtigte Wirkung der antizyklischen Fiskalpolitik



Eine andere Möglichkeit zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung sind sogenannte „automatische Stabilisatoren“. Diese Instrumente wirken in der Rezession belebend und im Boom bremsend, ohne dass der Staat hier spezielle Einzelfallentscheidungen treffen muss. Ein Beispiel für einen automatischen Stabilisator ist das progressive Einkommensteuersystem, das wir Ihnen bereits im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 2“ vorgestellt haben. Wenn im Boom die Einkommen steigen, nimmt das Steueraufkommen des Staats aufgrund des progressiven Tarifs überdurchschnittlich stark zu, sodass den privaten Wirtschaftssubjekten Kaufkraft entzogen wird. Unter der Vorausset-

zung, dass der Staat die zusätzlichen Einnahmen stilllegt, trägt das Einkommensteuersystem zur Beruhigung einer Boom-Situation bei.

Als automatische Stabilisatoren in Rezession und Depression wirken insbesondere die einkommensabhängigen Transfersysteme. So steigen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld im wirtschaftlichen Abschwung, da die Zahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger zunimmt. Wenn die zusätzlichen Leistungsausgaben nicht durch höhere Beitragssätze, sondern beispielsweise durch einen kreditfinanzierten Staatszuschuss finanziert werden, so kommt es fast automatisch zum „deficit spending“.

### Merke

Automatische Stabilisatoren, beispielsweise das progressive Einkommensteuersystem, wirken im Boom konjunkturbremsend und in der Rezession konjunkturbelebend. Wenn zur Konjunktursteuerung staatliche Einzelentscheidungen erforderlich sind, spricht man von diskretionären Maßnahmen.

Die angebotsorientierte Politik lehnt diskretionäre Staatseingriffe zur Konjunktursteuerung ab. Stattdessen setzt sie auf eine langfristig wirksame Verbesserung der Angebotsbedingungen. Die angebotsorientierte Politik basiert auf der Beobachtung, dass die Staatsquote in allen Industriestaaten inzwischen einen sehr hohen Wert einnimmt und die Zahl staatlicher Vorschriften für die Unternehmen immer weiter gestiegen ist. Sowohl die hohe Staatsquote als auch die Regulierungen lähmen nach der Logik der Angebotspolitik die wirtschaftliche Aktivität der Unternehmen und sind für die Wachstumsschwäche vieler Volkswirtschaften verantwortlich.

Als geeignete Therapie werden die Senkung der Steuersätze (bei gleichzeitiger Verringerung steuerlicher Ausnahmebestimmungen) und eine spürbare Verringerung der staatlichen Konsumausgaben empfohlen. Darüber hinaus sollen staatliche Vorschriften für die Unternehmen abgebaut und staatseigene Unternehmen privatisiert werden. Wie bereits erwähnt, orientierte sich die Wirtschaftspolitik der USA und Großbritanniens in den 1980er Jahren stark am angebotsorientierten Modell.

Anders als die antizyklische Politik verspricht die angebotsorientierte Politik keine kurzfristigen Erfolge in Form einer Glättung der Konjunkturzyklen. Vielmehr setzt sie auf ein dauerhaft höheres Wachstum, das dann zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage führt. Insofern handelt es sich bei der angebotsorientierten Politik eher um eine Wachstums- als um eine Konjunkturpolitik. Die Erfahrungen mit der angebotsorientierten Politik der 1980er Jahre sind im Großen und Ganzen positiv, zumindest mit Blick auf die Wachstumsraten und die Beschäftigung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere in den USA nicht alle Elemente der angebotsorientierten Politik konsequent umgesetzt wurden. So wurden die Staatsausgaben unter US-Präsident Reagan nicht zurückgeführt, sondern bedingt durch die hohen Rüstungsausgaben sogar deutlich ausgeweitet, was zu einer starken Zunahme der Staatsverschuldung führte.

### Konjunkturprogramme 2009/2010

Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 von den USA ausgehend die weltwirtschaftliche Entwicklung stark beeinflusste, ist nur begrenzt mit „normalen“ konjunkturellen Schwankungen zu vergleichen. Zur Bekämpfung der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Staat jedoch zahlreiche nachfragestimulierende Maßnahmen ergriffen, die sich den üblichen konjunkturpolitischen Instrumenten zuordnen lassen. Das Gesamtvolumen der Konjunkturpakete des Bundes betrug rund 80 Mrd. €. Hinzu kamen Konjunkturprogramme der Bundesländer. Zu den Maßnahmen des Bundes zählten unter anderem:

- Senkung der Einkommensteuer (verringert der Einstiegstarif und höherer Grundfreibetrag) sowie Zahlung eines einmaligen „Kinderbonus“ für Bezieherinnen und Bezieher von Kindergeld
- Private Haushalte können Ausgaben für bezogene Handwerksleistungen stärker als zuvor bei der Einkommensteuer geltend machen.
- steuerfinanzierte Absenkung der Beiträge zur GKV (2. Halbjahr 2009 sowie 2010)
- Förderung von privaten Investitionen zur Energieeinsparung
- verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, speziell für kleine und mittlere Unternehmen
- Der Bund zog geplante Investitionen in die Bundesverkehrswege vor.
- Kommunen erhielten zinsgünstige Kredite für Investitionen in ihre Infrastruktur. Zudem wurden Regelungen erlassen, die eine beschleunigte Mittelverwendung ermöglichten.
- „Umweltprämie“ für die Anschaffung neuer Kfz, wenn gleichzeitig ein Altfahrzeug abgemeldet und verschrottet wurde („Abwrackprämie“). Zudem befristete Befreiung neuer Pkw von der Kfz-Steuer.
- Ein besonderer Schwerpunkt lag darüber hinaus bei den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere dem Kurzarbeitergeld (vgl. hierzu Pkt. 6.3 dieses Lernbriefs).

#### 4.4.4 Probleme der Konjunkturpolitik

Bei der Beschreibung von Problemen der Konjunkturpolitik ist wiederum zwischen der antizyklischen Nachfragepolitik und der angebotsorientierten Wachstumspolitik zu unterscheiden.

Die Probleme der antizyklischen Nachfragepolitik beginnen bei der richtigen Einschätzung der konjunkturellen Lage (Konjunkturdiagnose) sowie der Vorhersage der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung (Konjunkturprognose). Zur Verbesserung der Informationsgrundlage der Konjunkturpolitik wurde mit dem Stabilitätsgesetz die Einrichtung des Sachverständigen-

rats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beschlossen, den Sie wahrscheinlich auch unter der Bezeichnung „die fünf Wirtschaftsweisen“ kennen. Der Sachverständigenrat gibt unter anderem Mitte November eines jeden Jahres eine Prognose über die wirtschaftliche Entwicklung des Folgejahrs ab. Die aktuelle Entwicklung der wichtigsten Konjunkturindikatoren können Sie beispielsweise den Monatsberichten des Bundeswirtschaftsministeriums „zur wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik Deutschland“ entnehmen.

Trotz der inzwischen relativ hoch entwickelten Methoden der Konjunkturprognose verbleibt ein hohes Prognoseisiko. Beispielsweise reichte die Spannweite der im Winter 2004/2005 veröffentlichten Vorhersagen für das deutsche Wirtschaftswachstum des Jahres 2005 von + 0,8 bis +1,8 Prozentpunkte. Die tatsächliche Wachstumsrate lag mit + 0,8 Prozentpunkte am unteren Ende der Erwartungen. Es besteht also stets das Risiko, dass der Staat im Rahmen der antizyklischen Nachfragepolitik die konjunkturelle Situation falsch einschätzt und dementsprechend nicht die geeigneten Maßnahmen ergreift.

Der zweite Problembereich der antizyklischen Nachfragepolitik besteht hinsichtlich der Reaktion der privaten Wirtschaftssubjekte auf die staatlichen Maßnahmen sowie generell in Wirkungsverzögerungen zwischen dem Ergreifen staatlicher Maßnahmen und dem Eintreten der konjunkturellen Wirkungen.

Insbesondere ist unsicher, ob und wie Haushalte und Unternehmen auf konjunkturpolitische Maßnahmen des Staats reagieren. So ist fraglich, ob die Unternehmen aufgrund verbesser-

ter Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen tatsächlich ihre Investitionsnachfrage erhöhen. Dies ist umso unwahrscheinlicher, je schlechter die Unternehmen die konjunkturelle Lage – und damit die zukünftigen Absatzchancen für ihre Produkte – einschätzen. Hinzu kommt die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten, wie sie beispielsweise in den 1970er Jahren in Deutschland beobachtet wurden. Die Zahlung von Investitionsprämien führte nicht dazu, dass die Unternehmen mehr investierten, es wurden lediglich die ohnehin geplanten Investitionen zeitlich vorgezogen, um in den Genuss der staatlichen Förderung zu kommen.

Die genannten Probleme einer unsicheren Reaktion der privaten Wirtschaftssubjekte auf konjunkturpolitische Maßnahmen könnte der Staat dadurch umgehen, dass er selbst die entsprechenden Güter und Dienstleistungen nachfragt. Allerdings liegen zwischen der staatlichen Entscheidung über die zusätzlichen Güterkäufe und dem Wirksamwerden dieser Nachfrage am Markt mehrere Monate.

Zwar lässt sich diese Wirkungsverzögerung verkürzen, beispielsweise indem der Staat Projekte weitestgehend vorbereitet, sodass diese in der konjunkturellen Krise lediglich in Auftrag gegeben werden müssen (sogenannte „Schubladenprojekte“). Dennoch bleibt eine Wirkungsverzögerung, die dazu führen kann, dass der Staat zwar in einer konjunkturellen Krisensituation zusätzliche Ausgaben beschließt, die Effekte dieser Maßnahmen jedoch erst im Aufschwung oder im Boom wirksam werden und damit prozyklisch wirken, d.h. die konjunkturellen Ausschläge eher verstärken als bremsen.

Hinzu kommt als Problem, dass die staatliche Nachfrage nicht im gleichen Ausmaß auf die Gesamtwirtschaft wirkt, sondern dass bestimmte Branchen überdurchschnittlich auf staatliche Aufträge angewiesen sind (z.B. Bauwirtschaft). Die staatliche Konjunktursteuerung wirkt demnach auf die einzelnen Bereiche der Volkswirtschaft höchst unterschiedlich.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die antizyklische Politik voraussetzt, dass der Staat zwar in Rezession und Depression zusätzliche Kredite aufnimmt, diese jedoch während Aufschwung und Boom zurückzahlt und sogar Rücklagen bildet. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte hat jedoch gezeigt, dass die Regierungen zwar gerne bereit sind, in konjunkturellen Tälern zusätzliche Schulden zu machen, um die Nachfrage zu stimulieren, zu einer Entschuldung in konjunkturell besseren Zeiten ist es jedoch nur in Ausnahmefällen gekommen. Insoweit hat die in den 1970er Jahren begonnene antizyklische Konjunkturpolitik einen erheblichen Beitrag zum Anwachsen der Staatsverschuldung geleistet.

Wie oben erwähnt, befand sich Deutschland 2017/18 in einer Hochkonjunktur. Die Staatsausgaben stiegen jedoch weiter an, worin der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung prozyklische Effekte sah, die zu einer Verstärkung der ohnehin bestehenden Überauslastung der deutschen Wirtschaft führen könnten. Die Geldpolitik der EZB wirkte in Deutschland ebenfalls prozyklisch.

Insgesamt konnte die antizyklische Nachfragepolitik die hochgesteckten Erwartungen, die insbesondere mit dem Stabilitätsgesetz verbunden waren, bei weitem nicht erfüllen. Angesichts der geschilderten Probleme werden die Möglichkeiten einer antizyklischen Politik zur Glättung der konjunkturellen Ausschläge heute üblicherweise als sehr begrenzt angesehen. Von dem speziellen Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes ist seit mehreren Jahrzehnten kein Gebrauch mehr gemacht worden.

### Merke

Mit einer antizyklischen Nachfragepolitik sind vielfältige Probleme verbunden:

- Konjunkturdiagnose und Konjunkturprognose: Der Staat muss die aktuelle konjunkturelle Situation sowie die zukünftige Entwicklung richtig einschätzen. Insbesondere die Konjunkturprognose ist jedoch höchst unsicher.
- Beeinflussung des Verhaltens privater Wirtschaftssubjekte: Es ist unsicher, ob die privaten Wirtschaftssubjekte auf den staatlichen Mitteleinsatz in der gewünschten/erwarteten Art und Weise reagieren.
- Wirkungsverzögerungen: Zwischen den konjunkturpolitischen Entscheidungen und den Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft vergehen mehrere Monate. Somit kann eine antizyklisch gemeinte Politik sogar prozyklisch wirken.
- Die antizyklische Politik hat zu einem Anwachsen der Staatsverschuldung geführt, da der Staat zwar in der Rezession zusätzliche Kredite aufgenommen hat, im Boom jedoch die Schulden nicht tilgte und auch keine Rücklagen bildete.

Auch die angebotsorientierte Politik ist mit einer Reihe von Problemen verbunden. Angesichts der erst nach längerer Zeit auftretenden Wirkungen verlangt diese konjunkturpolitische Strategie von der staatlichen Wirtschaftspolitik eine hohe „Standfestigkeit“. Zudem trifft eine ange-

botsorientierte Politik auf vielfältige Widerstände, da sie – um die Staatsausgaben zu reduzieren – tief in das öffentliche Leistungsangebot eingreifen muss. Auch die Privatisierung von Staatsunternehmen ruft insbesondere bei den dort Beschäftigten meist Ablehnung hervor.

Hinzu kommt, dass von der Verbesserung der Angebotsbedingungen die Unternehmen sowie vergleichsweise wohlhabende Haushalte meist in stärkerem Maße profitieren als einkommensschwache Haushalte. Zwar weisen die Vertreterinnen und Vertreter der Angebotsorientierten Politik darauf hin, dass im Zuge des eingeleiteten Wachstumsprozesses auch die einkommensschwachen Haushalte profitieren, dennoch sehen viele Menschen die Angebotsorientierte Politik im Widerspruch zum Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung.

#### **Merke**

Kritikerinnen und Kritiker der Angebotsorientierten Politik weisen insbesondere auf die stärkere Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen hin, die durch die Angebotsorientierte Politik bewirkt wird. Auch der Abbau staatlicher Leistungen wird aus sozialpolitischer Perspektive kritisch beurteilt.

#### **4.4.5 Auswirkungen der Konjunktur auf die Sozialversicherung**

Das Auf und Ab der konjunkturellen Entwicklung hat vielfältige Auswirkungen auf die Sozialversicherungsträger. Auf der Einnahmenseite gilt generell, dass die Höhe der Einnahmen direkt an den Lohn- und Ge-

haltseinkommen der Versicherten anknüpft. Wenn es im konjunkturellen Abschwung zu einem Beschäftigungsrückgang kommt, so gehen die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger ebenfalls zurück. Eventuell erforderliche Erhöhungen der Beitragssätze sind aus konjunkturpolitischer Sicht eher unerwünscht, da sie den privaten Haushalten zusätzliche Kaufkraft entziehen.

Umgekehrt kommt es im Aufschwung und in Boom-Phasen zu Einnahmesteigerungen, sodass die Sozialversicherungsträger Beitragsrücklagen bilden oder die Beitragssätze senken können. Speziell für die Krankenversicherungsträger ist zudem zu berücksichtigen, dass die Jahresarbeitsentgeltgrenze, ab der ein Wechsel in die private Krankenversicherung möglich ist, als Nominalbetrag, d.h. in Euro, festgeschrieben ist. Wenn es im Zuge eines konjunkturellen Aufschwungs zu Lohn- und Gehaltssteigerungen kommt, so steigt die Zahl der Haushalte, deren Einkommen oberhalb der Jahresarbeitsentgeltgrenze liegt, sodass es zur vermehrten Abwanderung von Mitgliedern kommen kann. Um dies zu verhindern, wird die Jahresarbeitsentgeltgrenze jährlich an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter angepasst.

§ 6 Abs. 6  
SGB V

Auf der Ausgabenseite ist in erster Linie die Arbeitslosenversicherung von den Konjunkturzyklen betroffen, da ihre Leistungsausgaben unmittelbar von der Beschäftigungslage abhängen. Bei der gesetzlichen Krankenversicherung ist die Ausgabenseite weniger konjunkturanfällig. Es ist jedoch zu erwarten, dass eine größere Zahl von Versicherten die Möglichkeit einer teilweisen oder vollständigen Befreiung von Zuzahlungen in Anspruch nimmt.

§ 62 SGB V



## 4.5 Übungen zum Lernabschnitt 4

### Übung 9

Erläutern Sie, wie sich die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts in den einzelnen Phasen des Konjunkturzyklusses entwickelt.

### Übung 10

Nennen Sie jeweils zwei Früh-, Gegenwarts- und Spätindikatoren der Konjunktur.

### Übung 11

Nennen Sie die vier Ziele des Stabilitätsgesetzes und zwei weitere Ziele, die für die Konjunkturpolitik von Bedeutung sind.

### Übung 12

Nennen Sie jeweils ein Beispiel für Zielharmonie bzw. mögliche Zielkonflikte im Rahmen der Konjunkturpolitik und erläutern Sie diese Beispiele.

### Übung 13

Nennen Sie jeweils zwei Maßnahmen mit denen der Staat im Rahmen der antizyklischen Nachfragepolitik versuchen kann, die konjunkturelle Entwicklung zu beleben bzw. zu bremsen.

### Übung 14

Stellen Sie die Bedeutung von Konjunkturdiagnose und Konjunkturprognose für die antizyklische Nachfragesteuerung dar.

### Übung 15

Begründen Sie, warum die antizyklische Politik zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung beigetragen hat.

### Übung 16

Erläutern Sie wesentliche Probleme einer angebotsorientierten Wachstumspolitik.

### Übung 17

Stellen Sie dar, wie sich die konjunkturelle Entwicklung auf die Einnahmen der Sozialversicherungsträger auswirkt.

### Übung 18

Die deutsche Bundesregierung hat im Januar 2009 ein umfangreiches Konjunkturpaket beschlossen, in dem unter anderem die folgenden Maßnahmen enthalten sind:

- a) Der Bund wird Investitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulinfrastruktur (insbes. energetische Sanierung), Hochschulen (insbes. energetische Sanierung) sowie Forschung fördern.
- b) Weitere Finanzhilfen können für die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur eingesetzt werden, insbesondere für Krankenhäuser und die Lärmsanierung an kommunalen Straßen. Der Bund wird außerdem 2 Mrd. € für Ausbau und Erneuerung von Bundesverkehrswegen einsetzen (Straßen, Schienen, Wasserstraßen).

## 5 Strukturpolitik

- c) Private Autohalterinnen und Autohalter können eine Umweltprämie beantragen, wenn ein mindestens neun Jahre altes Altfahrzeug, das für mindestens ein Jahr auf den Halter bzw. die Halterin zugelassen war, verschrottet und gleichzeitig ein umweltfreundlicher Neu- oder Jahreswagen gekauft und zugelassen wird. Die Umweltprämie beträgt 2.500 € und wird befristet gewährt.
- d) Die Einkommensteuer wird durch Anhebung des Grundfreibetrags und Senkung des Eingangsteuer-satzes reduziert.
- e) Der Bundeszuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung wird mit Wirkung zum 01. 07. 2009 für 2009 um 3 Mrd. € und für 2010 um 6 Mrd. € erhöht. Die paritätisch finanzierten Beitragssätze werden dementsprechend um 0,6 Prozentpunkte gesenkt.
- f) Im Rahmen der Föderalismusreform II will sich der Bund für eine im Grundgesetz verankerte Begrenzung der Nettokreditaufnahme einsetzen.

### Aufgabe 18.1

Stellen Sie für die genannten Maßnahmen jeweils dar, auf welchem Weg sie zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung führen sollen.

### Aufgabe 18.2

Erläutern Sie, inwieweit durch die einzelnen Maßnahmen auch andere Ziele des „magischen Sechsecks“ angesprochen sind.

Die Strukturpolitik ist ein weiterer Teilbereich der Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zur Konjunkturpolitik ist sie eher mittel- und langfristig ausgerichtet. Die Strukturpolitik hat die Aufgabe, Strukturen nach wirtschaftspolitischen Zielvorgaben zu gestalten bzw. zu verändern.

Die Strukturpolitik gliedert sich in drei Bereiche:

- Infrastrukturpolitik
- regionale Strukturpolitik
- sektorale Strukturpolitik

### 5.1 Infrastrukturpolitik

Die Infrastruktur stellt eine Grundvoraussetzung für eine arbeitsteilige Volkswirtschaft dar. Sie umfasst vor allem Verkehrseinrichtungen wie Straßen, Kanäle, Schienenwege, die Energieversorgungseinrichtungen und im weiteren Sinne auch Schulen, Universitäten und Sozialeinrichtungen.

An den genannten Beispielen können Sie leicht erkennen, dass sowohl Unternehmen als auch Haushalte auf die Inanspruchnahme von Infrastrukturleistungen angewiesen sind. Eine leistungsfähige Infrastruktur ist damit eine unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum.

### 5.2 Regionale Strukturpolitik

Die regionale Strukturpolitik dient dem Ziel, Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsentwicklung und damit in den Lebensverhältnissen zu verringern. Sie soll in wirtschaftlich schwächeren Regionen Anreize für Unternehmensneugründungen oder -erweiterungen schaffen, um dadurch der jeweiligen Bevölkerung neue Arbeitsmöglichkeiten zu bieten.

Die Maßnahmen sollen auch dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit und branchenbedingte Wirtschaftskrisen zu verringern. Zudem wird die Infrastruktur in den jeweiligen Regionen ausgebaut, um die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Bund und Länder stellen für diese Maßnahmen Finanzmittel in Form von Zuschüssen und zinsgünstigen Krediten zur Verfügung.

### 5.3 Sektorale Strukturpolitik

Die sektorale Strukturpolitik soll einerseits Wirtschaftszweige fördern, die künftiges Wachstum und damit neue Arbeitsplätze versprechen, und andererseits von Schrumpfungsprozessen betroffene Unternehmen stützen. Für diese Maßnahmen stehen Gelder in Form von Subventionen auch für Forschungsprojekte zur Entwicklung fortschrittlicher Technologien (z.B. Biotechnologie) zur Verfügung. Weiterhin erhalten schwache, volkswirtschaftlich jedoch als notwendig erachtete Wirtschaftszweige Zuschüsse in Form von Subventionen oder durch Stützungskäufe. Hier ist besonders die Landwirtschaft zu erwähnen, die schon immer eine Sonderstellung innerhalb der Gesamtwirtschaft einnimmt.

Die sektorale Strukturpolitik wirft allerdings auch eine Reihe von Problemen auf. Zum einen ist es für den Staat mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, wachstumsträchtige Wirtschaftszweige zu identifizieren, so dass stets auch die Gefahr einer Fehlleitung öffentlicher Mittel besteht. Zum anderen kann die Erhaltung schrumpfender Branchen die notwendige Anpassung der Volkswirtschaft an neue technologische Entwicklungen und geänderte Nachfragerbedürfnisse bremsen oder sogar verhindern.

#### Merke

Die regionale Strukturpolitik setzt bei den räumlichen Unterschieden der wirtschaftlichen Entwicklung an. Wirtschaftlich benachteiligte Regionen werden im Hinblick auf Wohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Versorgung mit öffentlichen Gütern gefördert.

Die sektorale Strukturpolitik versucht durch finanzielle Anreize, die Entwicklung der einzelnen Branchen (Wirtschaftsbereiche) in eine bestimmte Richtung zu steuern.

### 5.4 Übungen zum Lernabschnitt 5

#### Übung 19

Erläutern Sie die Bedeutung der Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.

#### Übung 20

Beschreiben Sie die Aufgaben und Ziele der regionalen Strukturpolitik.

#### Übung 21

Erläutern Sie, ob es sinnvoll ist, in einer Volkswirtschaft Maßnahmen zu ergreifen, die den Strukturwandel dämpfen.

## 6 Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik

### 6.1 Besonderheiten des Arbeitsmarkts

Der Arbeitsmarkt ist einer der wichtigsten Märkte in unserer Volkswirtschaft. Er unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von den Märkten für Güter und Dienstleistungen. Einige Besonderheiten des Arbeitsmarkts haben Sie bereits im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 1“ kennengelernt. An dieser Stelle wollen wir auf diesen Inhalten aufbauen und dabei insbesondere das Thema Arbeitslosigkeit vertieft behandeln.

Zur Analyse des Arbeitsmarkts existiert eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen, die jeweils unterschiedliche Besonderheiten des Arbeitsmarkts in den Vordergrund stellen. Der einfachste Ansatz ist das „normale“ Marktmodell, dessen Anwendung auf den Arbeitsmarkt Sie bereits im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 1“ kennengelernt haben. Erweiterungen des einfachen Marktmodells betreffen beispielsweise die unterschiedliche Informationslage von Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern, die zur Entstehung von Sucharbeitslosigkeit (friktionelle Arbeitslosigkeit) führt (vgl. Punkt 6.2.2 dieses Lernbriefs).

Die Effizienzlohntheorie betont, dass Arbeitgeber, insbesondere bei anspruchsvollen Tätigkeiten, die Arbeitsleistung der Beschäftigten oftmals nur bedingt beurteilen können. Daher werden Arbeitgeber versuchen, durch hohe Löhne und Zusatzleistungen die Arbeitsmotivation zu erhöhen. Somit lassen sich Löhne oberhalb eines markträumenden Gleichgewichtslohns theoretisch erklären.

Schließlich greifen die sogenannten Segmentationstheorien institutionelle Aspekte des Arbeitsmarkts auf und versuchen so, die Realität geeignet zu erfassen. Im Folgenden stellen wir Ihnen eine dieser Segmentationstheorien, die Theorie des Dualen Arbeitsmarkts, etwas genauer vor. Nach diesem Ansatz lassen sich ein primärer und ein sekundärer Arbeitsmarkt unterscheiden.

Der **primäre Arbeitsmarkt** ist dadurch gekennzeichnet, dass relativ stabile und gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Es handelt sich um zutrittsbeschränkte Teilarbeitsmärkte mit angenehmen Arbeitsbedingungen und günstigen Aufstiegsmöglichkeiten für gut ausgebildete Arbeitskräfte. Der primäre Arbeitsmarkt wird hauptsächlich aus Arbeitsplätzen in wirtschaftlich starken, technisch fortgeschrittenen, relativ krisenfesten Unternehmen (z.B. in der Automobilindustrie, der IT-Branche aber auch in der GKV) gebildet.

Der primäre Arbeitsmarkt kann in einen **betrieblichen** und einen **berufsfachlichen Arbeitsmarkt** differenziert werden:

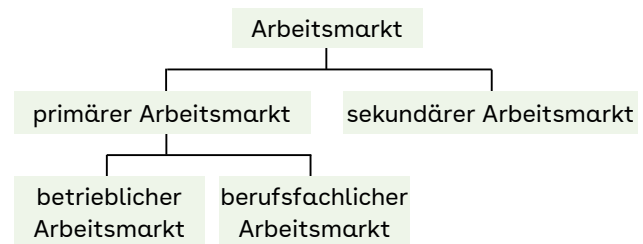
Der **betriebliche Teilarbeitsmarkt** ist fast ausschließlich auf Großbetriebe konzentriert, wobei angelernte und insbesondere höher qualifizierte Fachkräfte die Hauptbeschäftigungsgruppen dieses Teilarbeitsmarkts bilden. Die hier geforderten Qualifikationen sind spezifisch, auf einen bestimmten Betrieb bezogen und nur dort verwertbar, ja sogar nur dort vollständig erwerbbar (z.B. Polizei-, Militär- und Lehrberufe).

Der **berufsfachliche Teilarbeitsmarkt** besteht aus so vielen Teilarbeitsmärkten, wie es Berufe gibt. Zutrittsvoraussetzung bildet ein Qualifikationsnachweis (ein sogenanntes Arbeitsmarktzertifikat), z.B. abgeschlossene Berufsausbildung oder Hochschulabschluss. Die Besetzung der Arbeitsplätze im beruflichen Teilarbeitsmarkt erfolgt zum einen über den innerbetrieblichen Ausbildungsweg mit anschließender Übernahme und zum anderen über einen zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel. Da sowohl die Qualifikation der Beschäftigten als auch die Anforderungen der Unternehmen stark standardisiert sind, ist ein Arbeitsplatzwechsel relativ leicht möglich.

Der **sekundäre Arbeitsmarkt**, der sogenannte Jedermann-Teilarbeitsmarkt, umfasst all jene Arbeitskräfte, die zu den beiden anderen Teilarbeitsmärkten keinen Zugang gefunden haben. Der Jedermann-Teilarbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch instabile, gering qualifizierte, niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse an Arbeitsplätzen ohne Aufstiegsmöglichkeiten, oftmals in konjunkturanfälligen Unternehmen.

Auf dem sekundären Arbeitsmarkt werden die Unternehmen die Beschäftigten in Zeiten schlechter Auftragslage oder bei ungenügender Leistung relativ schnell entlassen, da die Beschäftigten über keine betriebspezifischen Kenntnisse verfügen und somit leicht durch andere Personen ersetzt werden können. Aus Sicht der Beschäftigten wechseln sich somit immer wieder Phasen der Beschäftigung mit Phasen der Arbeitslosigkeit ab.

### dualer Arbeitsmarkt im Überblick



Neben der Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Arbeitsmarkt wird häufig zwischen dem ersten und dem zweiten Arbeitsmarkt unterschieden. Der erste Arbeitsmarkt ist der „reguläre“ Arbeitsmarkt. Hier fragen Unternehmen, private und öffentliche Haushalte Arbeit zum üblichen Lohnsatz nach, um Güter und Dienstleistungen zu produzieren. Der zweite Arbeitsmarkt ist hingegen vom Staat geschaffen worden, um die Beschäftigung zu erhöhen („öffentlich geförderte Beschäftigung“) und arbeitslose Menschen zu qualifizieren. Es handelt sich insbesondere um Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vgl. Punkt 6.4.1 dieses Lernbriefs).

### Merke

Der Arbeitsmarkt kann u. a. in einen primären und in einen sekundären Arbeitsmarkt unterschieden werden.

Der primäre Arbeitsmarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass relativ stabile und gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Er kann in einen betrieblichen und in einen berufsfachlichen Arbeitsmarkt differenziert werden.

Der sekundäre Arbeitsmarkt umfasst Beschäftigungsverhältnisse mit unsicheren und gering entlohnenden Arbeitsverhältnissen. Dieser sogenannte Jedermann-Teilarbeitsmarkt erfasst all jene Arbeitskräfte, die zum primären Arbeitsmarkt keinen Zugang gefunden haben.

## 6.2 Arbeitslosigkeit

Die jeweilige Beschäftigungssituation auf dem Arbeitsmarkt wird mit den Begriffen Voll- bzw. Unterbeschäftigung beschrieben.

Vollbeschäftigung bedeutet, dass alle Personen, die ihre Arbeitskraft am Arbeitsmarkt anbieten, auch eine Beschäftigung erhalten, d.h. die Unternehmen und die (öffentlichen) Haushalte fragen entsprechende Arbeitskräfte nach. Eine wissenschaftlich eindeutige Bestimmung, bei welcher Arbeitslosenquote Vollbeschäftigung vorliegt, gibt es nicht. In Deutschland wurde in der Vergangenheit die Vollbeschäftigungsgrenze bei 2 % angesetzt. Mittlerweile wird davon ausge-

gangen, dass bei einer Arbeitslosenquote von 4 % von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann.

Unterbeschäftigung bedeutet daher, dass eine Arbeitslosenquote von mehr als 4 % vorliegt.

Arbeitslos im Sinne der Arbeitsförderung ist, wer

§ 16 Abs. 1  
SGB III

- vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht,
- eine versicherungspflichtige Beschäftigung sucht,
- dabei insbesondere den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit für jede zumutbare Beschäftigung zur Verfügung steht und
- sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat.

Von Arbeitslosigkeit bedroht ist ein Arbeitnehmer, der

§ 17 SGB III

- versicherungspflichtig beschäftigt ist,
- alsbald mit der Beendigung der Beschäftigung rechnen muss und
- voraussichtlich nach Beendigung der Beschäftigung arbeitslos wird.

Langzeitarbeitslos ist, wer ein Jahr und länger arbeitslos ist.

§ 18 Abs. 1  
SGB III

### Merke

Arbeitslos sind die beschäftigungswilligen Arbeitskräfte, die keine Beschäftigung haben. Das SGB III definiert näher, wer arbeitslos, von Arbeitslosigkeit bedroht oder Langzeitarbeitsloser im Sinne des Gesetzes ist.

### 6.2.1 Messung der Arbeitslosigkeit

Die Messung der Arbeitslosigkeit verursacht eine Reihe von methodischen Problemen. So ist festzulegen, wer als arbeitslos und wer als erwerbstätig gilt. In Deutschland wird üblicherweise die von der Bundesagentur für Arbeit berechnete Arbeitslosenquote als Indikator für die Höhe der Arbeitslosigkeit genutzt. Dabei steht im Zähler die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen. Im Nenner steht die Zahl der abhängig Beschäftigten und der Selbstständigen zuzüglich der Zahl der registrierten Arbeitslosen.

Die Arbeitslosenquote ist also wie folgt definiert:

$$\frac{\text{registrierte Arbeitslose}}{\text{abhängig Beschäftigte} + \text{Selbstständige} + \text{registrierte Arbeitslose}} \times 100$$

Problematisch an dieser Quote ist, dass als Arbeitslose nur die bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos gemeldeten Personen erfasst werden. Folglich werden einerseits Personen als arbeitslos gezählt, die gar keine Arbeit suchen und beispielsweise nur arbeitslos gemeldet sind, um bestimmte Leistungsansprüche aufrecht zu erhalten. Andererseits – und dies dürfte die weitaus größere Zahl von Menschen betreffen – sind diejenigen Arbeitslosen nicht in der Quote erfasst, die zwar eine Beschäftigung suchen, nicht jedoch bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos gemeldet sind. Beispielsweise handelt es sich um Menschen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben oder die sich von den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur keinen Erfolg versprechen.

Des Weiteren ist zu kritisieren, dass sowohl Kurzarbeiter als auch die Empfänger von Leistungen für berufliche Bildung (z.B. Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen) sowie die Beschäftigten im zweiten Arbeitsmarkt nicht als arbeitslos, sondern als erwerbstätig gezählt werden, obwohl für sie kein Arbeitsplatz im regulären Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Gleiches gilt für Menschen im Vorruhestand, die ebenfalls – obwohl möglicherweise arbeitswillig und arbeitsfähig – nicht als arbeitslos erfasst sind.

Angeichts der genannten Kritikpunkte veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit seit einigen Jahren zusätzlich zur Arbeitslosenzahl auch die Zahl der Unterbeschäftigten. Zu den Unterbeschäftigten zählen neben den registrierten Arbeitslosen auch die Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie Menschen in Altersteilzeit. Im März 2025 betrug die Zahl der Unterbeschäftigten rund 3,7 Mio. und lag damit mit rund 730.000 Personen über der Zahl der Arbeitslosen.

### **Auswirkungen von „Hartz IV“ auf den statistischen Ausweis der Arbeitslosigkeit**

Die enorme Bedeutung der offiziellen Definition von Arbeitslosigkeit für die Zahl der registrierten Arbeitslosen und für die statistisch ausgewiesene Arbeitslosenquote zeigte sich zu Beginn des Jahres 2005. Im Zuge der Hartz IV-Reform (vgl. Punkt 6.4.2 dieses Lernbriefs) wurden zahlreiche Menschen, die zuvor als langzeitarbeitslose Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe nicht bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet waren, in der Arbeitsmarktstatistik als arbeitslos erfasst. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg im Januar 2005 über die Grenze von fünf Millionen. Hieran hat der „ehrlichere“ Ausweis der Arbeitslosenstatistik (die langzeitarbeitslosen Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe waren auch zuvor arbeitslos, allerdings nicht als Arbeitslose in der Statistik erfasst) einen nicht unerheblichen Anteil gehabt.

Seit Januar 2005 veröffentlicht das Statistische Bundesamt eine Erwerbslosenzahl, die nach den Vorgaben der Internationalen Arbeits-Organisation (IAO) (eng.: International Labour Organization – ILO) berechnet ist. Hierzu werden auf der Basis einer repräsentativen Telefonumfrage alle Erwerbslosen ermittelt, auch diejenigen, die bei der Bundesagentur für Arbeit nicht als arbeitslos registriert sind. Allerdings werden hierbei diejenigen Menschen nicht zu den Erwerbslosen gerechnet, die innerhalb der vergangenen vier Wochen keine konkreten Schritte unternommen haben, um einen Arbeitsplatz zu finden. Ebenfalls nicht als erwerbslos zählen diejenigen Menschen, die einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, selbst wenn sie auf der Suche nach einer regulären Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung sind.

Die Daten, die für Deutschland gemäß der IAO-Statistik ausgewiesen werden, zeigen eine geringere Erwerbslosenquote als bei Zugrundelegung der bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen. Im Jahr 2024 lag die Arbeitslosenquote, die auf der Grundlage der bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen berechnet wurde bei 6,0 %. Die Erwerbslosenquote auf der Grundlage der IAO-Abgrenzung betrug hingegen „nur“ 3,2 %.

Der Vorteil der IAO-Quote ist ihre internationale Vergleichbarkeit sowie der Umstand, dass sie nicht auf Veränderungen der rechtlichen und statistischen Vorgaben reagiert.

Allen statistisch ausgewiesenen Arbeitslosenquoten ist gemeinsam, dass sie als eindimensionale Messgröße die Struktur der Arbeitslosigkeit nicht abbilden können. So werden Zusatzinformationen etwa darüber benötigt, wie groß der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist und welche Qualifikation die Arbeitslosen aufweisen. Beispielsweise betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im März 2025 rund 34,5 %. Unter den Langzeitarbeitslosen ist der Anteil älterer Menschen (über 55 Jahre) überdurchschnittlich hoch.



### Merke

Eine Arbeitslosenquote zeigt den Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose). Je nachdem, wie die Begriffe „Arbeitslosigkeit“ und „Erwerbstätigkeit“ abgegrenzt werden, erhält man unterschiedlich hohe Quoten.

Zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage sind weitere Informationen über die Arbeitslosen erforderlich, insbesondere der Anteil der Langzeitarbeitslosen sowie die Qualifikation der Arbeitslosen.

Die Zahl der Arbeitslosen wird grundsätzlich zu einem bestimmten Stichtag ermittelt. Der Vergleich von zwei Stichtagen liefert eine Aussage darüber, ob sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen den beiden Stichtagen erhöht oder verringert hat. Allerdings darf aus diesen Vergleichen nicht der Schluss gezogen werden, dass nach wie vor dieselben Menschen als arbeitslos gemeldet wären.

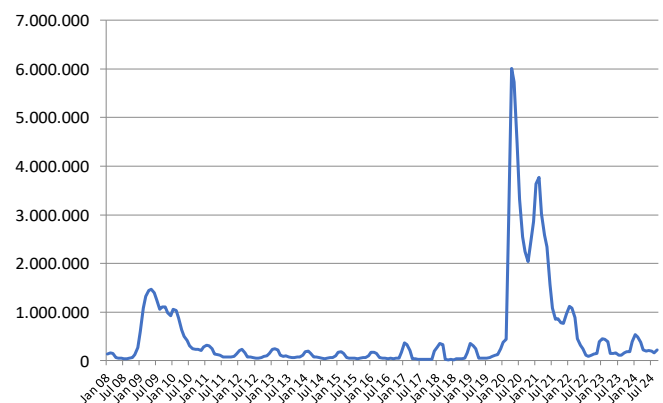
Die Zahl der Zugänge in die Arbeitslosigkeit, d.h. derjenigen Menschen, die sich bei der Bundesagentur für Arbeit neu als arbeitslos gemeldet haben, betrug beispielsweise 2024 etwa 6,88 Mio. Im selben Zeitraum haben sich jedoch auch rund 6,71 Mio. Menschen aus der Arbeitslosigkeit „abgemeldet“. Dabei dürften sich auch zahlreiche Personen mehrfach an- und abgemeldet haben, beispielsweise bei befristeten Arbeitsverhältnissen.

Die folgenden Schaubilder geben Ihnen einen Überblick über wesentliche Daten und Entwicklungen des Arbeitsmarkts in Deutschland. Vorab ist es erforderlich, einige zentrale Begriffe zu definieren:

#### • Kurzarbeit

Kurzarbeit liegt vor, wenn aufgrund wirtschaftlicher Gründe oder eines unabwendbaren Ereignisses ein vorübergehender und nicht vermeidbarer Arbeitsausfall eintritt.

Kurzarbeit in Deutschland  
(Januar 2008 – Juni 2024)



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit.

Dabei wird zwischen der konjunkturellen Kurzarbeit, der Saison-Kurzarbeit und der Transferkurzarbeit bei betrieblichen Restrukturierungsmaßnahmen unterschieden. Arbeitnehmer bekommen während der Kurzarbeit 60 % (bei Arbeitnehmern mit Kindern 67 %) des Nettoarbeitsentgelts ausfalls von der Bundesagentur für Arbeit erstattet.

Um in der Rezession 2009 einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, wurde der Einsatz der (konjunkturellen) Kurzarbeit erheblich ausgeweitet. Für 2009 wurde die maximale Bezugsdauer des Kurz-

arbeitergeldes von ursprünglich zwölf Monaten zunächst auf 18, später sogar auf 24 Monate verlängert. Für 2010 konnte Kurzarbeitergeld 18 Monate gewährt und zudem die Phase der Kurzarbeit für eine Qualifizierung der Beschäftigten genutzt werden. Darüber hinaus wurde das Instrument der Kurzarbeit auch für Arbeitgeber attraktiver gestaltet, da die Bundesagentur für Arbeit einen Teil der Beiträge zur Sozialversicherung, die auf Kurzarbeit entfallen, übernahm. Bei Qualifizierungsmaßnahmen werden die Sozialversicherungsbeiträge sogar komplett übernommen, zudem ein erheblicher Teil der Qualifizierungskosten.

Die Zahl der Kurzarbeiter stieg rezessionsbedingt von rund 50.000 im September 2008 auf ca. 1,5 Mio. im April 2009. Das Schaubild auf S. 63 vermittelt einen Eindruck von diesem starken Anstieg und dem Rückgang der Kurzarbeit im Jahr 2010. Im Schaubild ebenfalls gut erkennbar sind die saisonalen Schwankungen der Zahl der Kurzarbeiter, die in den Wintermonaten stets höher ist als im Sommer. Aufgrund einer Veränderung der statistischen Erfassungsverfahren sind die ausgewiesenen Werte in den Wintermonaten ab dem Jahr 2017 jedoch deutlich höher, da nun auch die witterungsbedingte Saison-Kurzarbeit einbezogen wird.

Zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie wurde auch im Jahr 2020 wieder stark auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt. Im April 2020 erreichte die Zahl der Kurzarbeiter mit rund sechs Millionen einen neuen Höchststand. Im Winter 2020/21 kam zu Werten von bis zu 3,8 Millionen (Februar).

- offene Stellen

In der Arbeitsmarktstatistik werden nur diejenigen offenen Stellen erfasst, die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet sind. Da für offene Stellen keine Meldepflicht besteht, liefert diese statistische Angabe nur eine unvollständige Beschreibung der Wirklichkeit. Zu berücksichtigen ist auch, dass Unternehmen in zunehmendem Maße das Internet als Medium der Arbeitnehmersuche nutzen und diese Stellenangebote in der Statistik kaum erfasst sind. Laut einer Umfrage waren beispielsweise den Arbeitsagenturen im dritten Quartal 2018 44 % des gesamten Stellenangebots gemeldet.

- Erwerbstätige, Selbstständige und Arbeitnehmer

Als Erwerbstätige bezeichnet man diejenigen Menschen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben. Dabei handelt es sich zum einen um abhängig Beschäftigte (Arbeitnehmer), zum anderen um Selbstständige sowie mithelfende Familienangehörige. Wie Sie im Schaubild „Struktur der Erwerbstätigen“ erkennen können, ist die Zahl der Selbstständigen in den vergangenen Jahren leicht zurückgegangen.

Innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer ist zwischen den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den geringfügig entlohnten Beschäftigten zu unterscheiden. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist nach einem mehrjährigen Rückgang 2007 erstmals wieder deutlich angestiegen. Diese Entwicklung setzte sich 2008 fort und stagnierte im Krisenjahr 2009. In den Jahren 2010 bis 2024 hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder zugenommen. Für die Sozialversicherungsträger bedeutet dies einen Anstieg der Beitragseinnahmen.

- stille Reserve

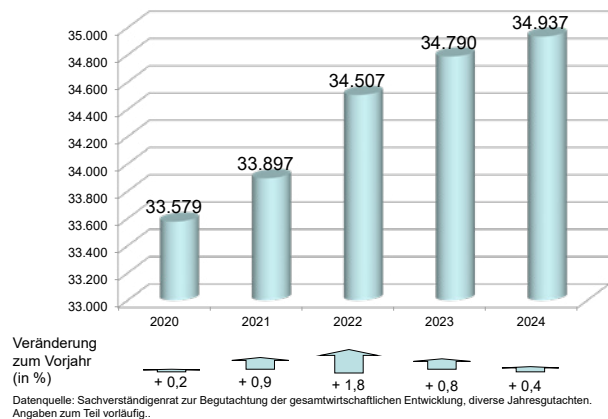
Zur stillen Reserve gehören diejenigen Personen, die zwar gerne einer Erwerbsarbeit nachgehen würden, bei der Bundesagentur für Arbeit aber nicht als arbeitsuchend gemeldet sind. Insbesondere handelt es sich dabei um nichterwerbstätige Ehepartner von Erwerbstätigen (Hausfrauen und Hausmänner). Die Größe der stillen Reserve, die sich nicht in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befindet, wurde beispielsweise für 2019 auf rund 168.000 geschätzt.

### Wichtige Daten zum Arbeitsmarkt im Jahr 2024 (vorläufige Angaben im Jahresdurchschnitt)

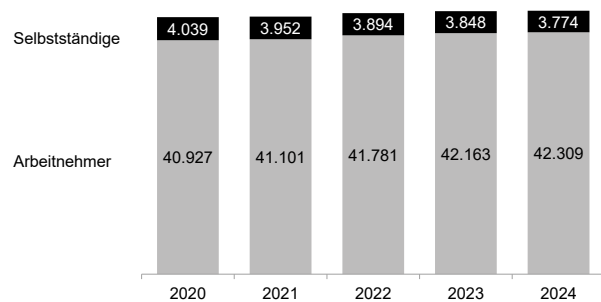
45,9 Mio. Erwerbstätige		Unterbeschäftigung 3,6 Mio.
42,3 Mio. Arbeitnehmer	3,8 Mio. Selbstständige	davon registrierte Arbeitslose 2,8 Mio.

Datenquelle: Destatis, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

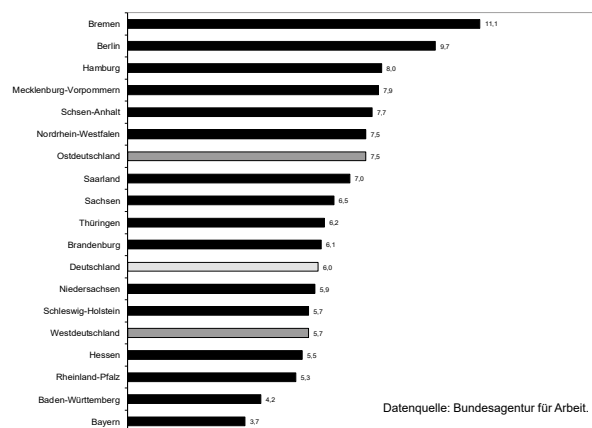
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten  
(Angaben in Tausend – Jahresdurchschnitt)



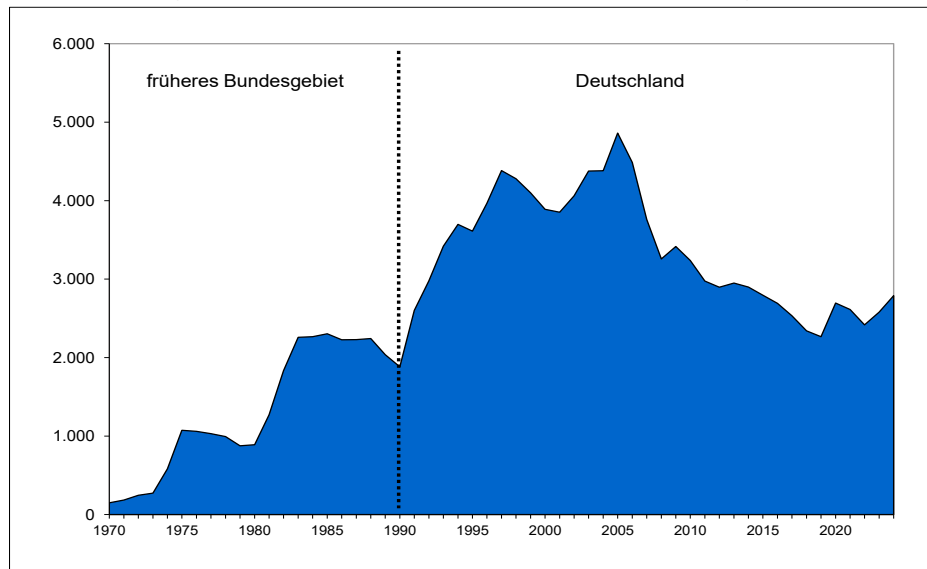
Struktur der Erwerbstätigen  
(Angaben in Tausend – Jahresdurchschnitt)



Regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit  
(Arbeitslosenquote nach Ländern / Jahresdurchschnitt 2024)



## Arbeitslosigkeit in Deutschland (Zahl der Arbeitslosen in 1.000 / Jahresdurchschnitt)



Datenquelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diverse Jahresgutachten.

An der obigen Abbildung können Sie erkennen, dass sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland in mehreren Schritten aufgebaut und verfestigt hat. In Rezessionszeiten, beispielsweise Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre, kam es zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, der in den darauffolgenden Jahren nur zu einem geringen Teil wieder abgebaut werden konnte. Man spricht daher auch von einer „Sockelarbeitslosigkeit“.

Nach der Wiedervereinigung kam es zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, die ihre Hauptursache nicht in einer schlechten Konjunkturlage, sondern in dem Umstellungsprozess in den neuen Bundesländern hatte. Seit dem Jahr 2005 hat sich die Arbeitsmarktlage wieder deutlich verbessert. Im Jahr 2020 kam es aufgrund der COVID-19-Pandemie zu einem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen. In den Jahren 2023 und 2024 stieg die Anzahl der Arbeitslosen konjunkturbedingt.

### 6.2.2 Arten der Arbeitslosigkeit

Nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit können folgende Arten unterschieden werden:

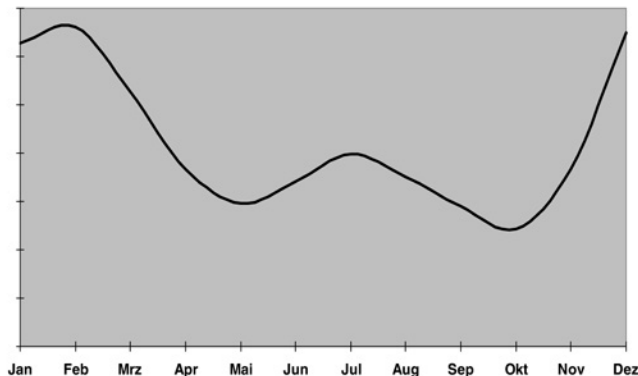
- saisonale Arbeitslosigkeit

Die saisonale Arbeitslosigkeit ist jahreszeitlich bedingt und kehrt regelmäßig wieder, z.B. bei nachlassender Bautätigkeit oder sinkenden Gästezahlen in der Hotelbranche im Winter. Die saisonale Arbeitslosigkeit kann nicht vollständig beseitigt, jedoch teil-

weise gemindert werden (z.B. durch technische Neuerungen in der Bau-branchen).

Die folgende Abbildung zeigt den typischen Verlauf der Arbeitslosigkeit während eines Jahres. Es ist deutlich erkennbar, wie die Arbeitslosigkeit im Frühjahr ab- und im Winter wieder zunimmt. Der Anstieg während der Sommermonate ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass viele Schulabgängerinnen und Schulabgänger sich vor dem Beginn ihrer Ausbildung oder ihres Studiums arbeitslos melden.

## Saisonale Entwicklung der Arbeitslosigkeit (typischer Verlauf)



### • friktionelle Arbeitslosigkeit

Auch in Zeiten der Vollbeschäftigung gibt es Arbeitslose, weil Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt nie völlig reibungslos ausgeglichen werden können. Diese sogenannte friktionelle Arbeitslosigkeit hat einzelwirtschaftliche Ursachen, z.B. einzelne Betriebe oder Betriebsteile werden wegen Unwirtschaftlichkeit aufgelöst und die Beschäftigten entlassen. Die Gründe für die friktionelle Arbeitslosigkeit können aber auch bei dem bzw. der einzelnen Beschäftigten liegen. Wenn dieser bzw. diese beispielsweise nach einer Ausbildung eine Stelle sucht, wenn er bzw. sie umgeschult werden muss oder sich beruflich verändern will, dann kann es vorübergehend zu Arbeitslosigkeit kommen. Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist meist kurzfristig und nicht zu vermeiden, deshalb spricht man auch von einer Bodensatzarbeitslosigkeit.

### • konjunkturelle Arbeitslosigkeit

Wie unter Pkt. 4 dieses Lernbriefs dargestellt, verläuft die wirtschaftliche Entwicklung in einer Volkswirtschaft nicht geradlinig, sondern ist Schwankungen unterworfen. Durch die zykli-

schen Schwankungen im Wirtschaftsgeschehen steigt und fällt der Arbeitskräftebedarf meist über Jahre hinweg. Beim konjunkturellen Abschwung und in der Depression werden weniger Arbeitskräfte nachgefragt und die Beschäftigung in den verschiedenen Wirtschaftszweigen geht mehr oder weniger stark zurück. Das hat zur Folge, dass die Arbeitslosigkeit steigt. In der Konjunkturphase Expansion wird die Nachfrage nach Arbeitnehmern steigen, sodass die Zahl der Arbeitslosen zurückgeht und die Arbeitslosenquote sinkt.

### • strukturelle Arbeitslosigkeit

Die strukturelle Arbeitslosigkeit stellt seit vielen Jahren in Deutschland eine besonders große Herausforderung für die Beschäftigungspolitik dar. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann in zwei unterschiedlichen Formen auftreten.

Erstens spricht man von struktureller Arbeitslosigkeit, wenn zwar offene Stellen vorhanden sind, diese offenen Stellen aber nicht zu den Arbeitslosen „passen“. Der Fachausdruck für diese Form der Arbeitslosigkeit lautet „mismatch“-Arbeitslosigkeit. Innerhalb der „mismatch“-Arbeitslosigkeit kann man weiter zwischen regionalen und sektoralen Unterschieden zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage unterscheiden. Bei regionalen Unterschieden sind beispielsweise in bestimmten Regionen Süddeutschlands Arbeitsplätze für Facharbeiterinnen und Facharbeiter unbesetzt, in anderen Regionen Deutschlands hingegen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der entsprechenden Qualifikation arbeitslos. Durch eine verbesserte Vermittlung sowie die Förderung der regionalen Mobilität kann diese Form der strukturellen Arbeitslosigkeit reduziert werden. Zudem kann

im Rahmen der regionalen Strukturpolitik (vgl. Punkt 5.2 dieses Lernbriefs) versucht werden, in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die zweite Form der „mismatch“-Arbeitslosigkeit liegt vor, wenn freie Arbeitsplätze und Arbeitslose zwar in derselben Region zu finden sind, die Arbeitslosen aber nicht die erforderliche Qualifikation besitzen, um die Arbeit auszuführen. Ursächlich hierfür sind unter anderem der technische Fortschritt, der neue Qualifikationsanforderungen mit sich bringt, und der Wandel im Verhalten der Nachfrager. Generell kann dieser Form der strukturellen Arbeitslosigkeit durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen entgegengewirkt werden, was jedoch einige Zeit in Anspruch nimmt.

Schließlich spricht man von struktureller Arbeitslosigkeit, wenn kurzfristig überhaupt keine Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, d.h. durch entsprechende Investitionen erst geschaffen werden müssen.

In Deutschland ist die Arbeitslosigkeit bei den Geringqualifizierten überdurchschnittlich hoch. Dieser Teilarbeitsmarkt soll daher im Folgenden etwas genauer betrachtet werden.

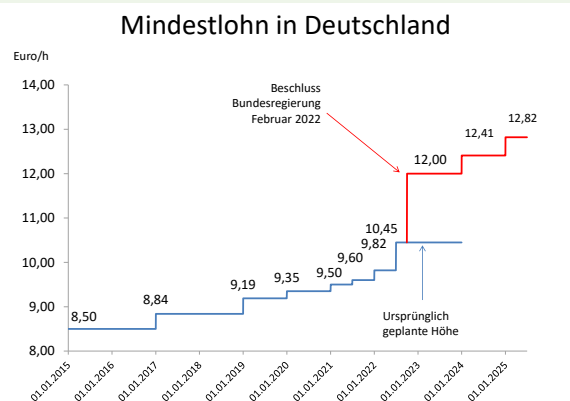
Unter Pkt. 6.1 dieses Lernbriefs haben Sie erfahren, dass un- und angelernte Arbeitskräfte fast nur auf dem sogenannten sekundären Arbeitsmarkt eine Anstellung finden können. Kennzeichnend für diesen Teilarbeitsmarkt sind unter anderem die vergleichsweise niedrigen Löhne, die den Beschäftigten oft nur einen geringfügig über dem sozio-kulturellen Existenzminimum liegenden Lebensstandard ermöglichen. Aus sozialen Gründen sind in den vergangenen Jahren und

Jahrzehnten die Löhne in den unteren Lohngruppen häufig stärker angehoben worden als die Durchschnittslöhne. Beispielsweise wurde oftmals eine Erhöhung der Tariflöhne um x %, mindestens jedoch um einen bestimmten Euro-Betrag („Sockelbetrag“) vereinbart. Die Unternehmen haben auf diese Kostensteigerung reagiert, indem sie speziell im Bereich der Geringqualifizierten vermehrt Arbeit durch Kapital ersetzt haben (Substitution) oder – sofern möglich – diese Arbeitsplätze in Länder mit geringeren Arbeitskosten verlagert haben. Eine Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen im Bereich der Geringqualifizierten könnte folglich durch eine (Wieder-)Absenkung des Lohnniveaus erreicht werden, was jedoch auch auf erhebliche gesellschaftliche Widerstände stößt.

### Exkurs: Mindestlohn und Arbeitslosigkeit

Zum 01. 01. 2015 wurde in Deutschland erstmals ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € brutto je Zeitstunde eingeführt. Zuvor gab es staatliche Mindestlöhne nur in einigen Branchen, wobei diese Regelungen fortbestehen und die Möglichkeiten zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung tariflicher Mindestlöhne im Jahr 2015 sogar noch erweitert wurden. Der Mindestlohn verfolgt das Ziel, einen „angemessenen“ Lohn auch in den Branchen und Unternehmen zu erreichen, in denen keine Mindeststandards durch Tarifverträge bestehen. Es gibt nur wenige Ausnahmen und Sonderregelungen, beispielsweise für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach ihrer Einstellung. Die Zahl der Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 € pro Zeitstunde verdienten, betrug rund vier Millionen.

Kritisiert wird in der öffentlichen Diskussion unter anderem eine zunehmende Bürokratiebelastung für die Unternehmen, da umfangreiche Aufzeichnungspflichten eingeführt wurden, um die Arbeitszeit der Beschäftigten und somit die Höhe des Stundenlohns überprüfen zu können. Die Höhe des Mindestlohns wird im Turnus von zwei Jahren durch eine Kommission überprüft, in der jeweils drei Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, ein von der Bundesregierung berufenes vorsitzendes Mitglied, das möglichst von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Konsens vorgeschlagen werden soll, sowie zwei Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerinnen mit beratender Funktion vertreten sind. Die erste Erhöhung des Mindestlohns trat zum 01. 01. 2017 in Kraft. Die weiteren Erhöhungen des Mindestlohns, einschließlich der in 2023 beschlossenen zukünftigen Erhöhungen, können Sie der folgenden Abbildung entnehmen. Im Februar 2022 hat die Bundesregierung beschlossen, dass der Mindestlohn ab Oktober 2022 auf 12,00 Euro steigen soll. Damit wurde, ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission, ein Wahlversprechen umgesetzt, das von Teilen der Regierungskoalition vor der Bundestagswahl 2021 abgegeben wurde. Kritikerinnen und Kritiker befürchten, dass es zukünftig vor Wahlen einen „Überbietungswettbewerb“ beim Mindestlohn geben könnte, bei dem ökonomische Aspekte in den Hintergrund gedrängt werden. Die Erhöhungen in den Jahren 2024 und 2025 basieren wieder auf den Beschlüssen der Mindestlohnkommission. Im politischen Raum finden sich jedoch zahlreiche Forderungen nach weitergehenden Erhöhungen.



Im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 3“ haben Sie erfahren, dass Mindestpreise zu einem Angebotsüberschuss führen, wenn sie oberhalb des markträumenden Gleichgewichtspreises festgelegt sind. Dieser ökonomische Zusammenhang gilt grundsätzlich auch für Arbeitsmärkte. Je höher ein staatlicher Mindestlohn festgelegt ist, desto stärker ist der Rückgang der Arbeitsnachfrage und desto höher ist die durch den Mindestlohn verursachte Arbeitslosigkeit. Grundsätzlich gilt, dass die kurzfristigen Effekte kleiner sind als die langfristigen Folgen, da die Unternehmen Zeit benötigen, um sich an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen (z.B. Produktionsverlagerungen in das Ausland, Substitution von Arbeit durch Kapital). Ein Problem der empirischen Forschung besteht darin, die Folgen des Mindestlohns von den Auswirkungen anderer Veränderungen (z.B. Anstieg oder Rückgang der Exportnachfrage) zu trennen. Beobachtet wurden nach Einführung des Mindestlohns unter anderem ein deutlicher Preisanstieg in Branchen, in denen zuvor oftmals geringere Löhne gezahlt wurden (z.B. Taxigewerbe) sowie ein genereller Rückgang der Zahl der geringfügig Beschäftigten. Der Gesamteffekt der Einführung des Mindestlohns lässt sich jedoch kaum abschätzen, wobei auch eine Rolle spielt, dass der Mindestlohn in Deutschland in einer relativ guten konjunkturellen Lage eingeführt wurde, sodass negative Effekte durch die allgemein positive Entwicklung überlagert wurden.

Befürworterinnen und Befürworter eines Mindestlohns verweisen unter anderem auf das Beispiel anderer Staaten, in denen schon seit vielen Jahren Mindestlöhne eingeführt sind. Allerdings sind diese ausländischen Arbeitsmärkte typischerweise deutlich weniger reguliert als dies in Deutschland der Fall ist. In Frankreich, dessen Arbeitsmarktregulierung den deutschen Verhältnissen relativ ähnlich ist, wird der dortige Mindestlohn als eine Ursache für die hohe Jugendarbeitslosigkeit angesehen.

Um die negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt zu vermindern, wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion unter anderem vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu verlängern (etwa auf zwölf Monate), den Mindestlohn nach Altersgruppen zu differenzieren (mit einem niedrigeren Mindestlohn für jüngere Menschen) sowie weitere Gruppen (insbesondere bestimmte Migrantinnen und Migranten) vom Mindestlohn zumindest vorübergehend auszunehmen. Verfolgen Sie hierzu auch die Berichterstattung in den Medien.

Zu berücksichtigen ist auch, dass das System der sozialen Sicherung die Anreize zur Arbeitsaufnahme beeinflusst. Die Höhe der Transfereinkommen (Lohnersatzleistungen) bildet gewissermaßen die Untergrenze für den Lohn. Vor diesem Hintergrund ist in den vergangenen Jahren immer wieder gefordert worden, die Höhe der Transferzahlungen zu verringern, um so Anreize zur Arbeitsaufnahme zu setzen (sogenanntes „Lohnabstandsgebot“). Allerdings werden durch pauschale Kürzungen der Transferzahlungen auch Haushalte getroffen, die kein Erwerbseinkommen erzielen können. Im Zusammenhang mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (vgl. hierzu Pkt. 6.4.2 dieses Lernbriefs) ist unter anderem versucht worden, die Arbeitsanreize speziell bei den Langzeitarbeitslosen zu stärken. Hinzu kommt, dass Geringqualifizierten oftmals nur eine geringfügige oder sonstige Teilzeittätigkeit angeboten wird. Wenn das hier erzielte Arbeits-einkommen ganz oder zu großen Teilen auf die Transferzahlungen angerechnet wird, so hat dies negative Auswirkungen auf die Arbeitsanreize. In Einzelfällen kann es sogar vorkommen, dass sich das Gesamteinkommen eines Haushalts verringert, wenn ein Mitglied dieses Haushalts eine gering bezahlte Tätigkeit aufnimmt. Auch

hier kam es in den vergangenen Jahren schon zu einigen Veränderungen der staatlichen Rahmenbedingungen.

Um die Arbeitsmarktprobleme im Bereich der Geringqualifizierten zu lösen, wurden zahlreiche Reformvorschläge entwickelt, beispielsweise sogenannte „Kombilohn“-Modelle. Die Grundidee besteht meist darin, bei Geringverdienenden zusätzlich zu dem am Markt erzielten Einkommen einen staatlichen Transfer zu zahlen, der mit steigendem Einkommen immer weiter abgebaut wird. Auf diesem Weg könnten sowohl eine Mindestabsicherung gewährleistet als auch Arbeitsanreize geschaffen werden. Allerdings würden auch zahlreiche Haushalte staatliche Transferzahlungen erhalten, die derzeit nicht zu den Anspruchsberechtigten gehören. Folglich ist die hohe Belastung der öffentlichen Haushalte ein wesentlicher Nachteil dieser Reformvorschläge.

#### **Merke**

Arbeitslosigkeit kann hinsichtlich ihrer Ursachen in

- saisonale,
- friktionelle,
- konjunkturelle und
- strukturelle Arbeitslosigkeit

unterschieden werden.

### **6.2.3 Folgen der Arbeitslosigkeit**

Aus der Arbeitslosigkeit ergeben sich für die privaten Haushalte, die Unternehmen, die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung zahlreiche Folgen, die in ihrem Zusammenspiel erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen haben, z.B.:



### **Folgen für die privaten Haushalte**

Unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere Bestand einer Versicherungspflicht über einen längeren Zeitraum) haben Arbeitslose gemäß SGB III Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld). Näheres hierzu erfahren Sie im Lernbrief zum Thema „Bezieher von Arbeitslosengeld und Bürgergeld beraten“. Sofern kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, wird wiederum unter bestimmten Voraussetzungen, gemäß SGB II, aus Steuermitteln Bürgergeld gezahlt.

Sofern eine arbeitslose Person zuvor erwerbstätig war, bedeutet die Arbeitslosigkeit einen spürbaren Rückgang des verfügbaren Einkommens. Das führt zu Einschränkungen in der persönlichen Lebensführung, wenn nicht (vorübergehend) vorhandene Ersparnisse aufgelöst werden können.

Hinzu kommt, dass das einmal erworbene Wissen heute sehr schnell veraltet und es mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer schwieriger wird, in vergleichbarer Stellung am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

### **Folgen für die Unternehmen**

Mit steigender gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit sinkt das für den Konsum verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit die Nachfrage. Das führt bei den Unternehmen zu Umsatz- und Gewinneinbußen sowie zu abnehmenden finanziellen Spielräumen für Neuinvestitionen. In der Folge sinkt deren Nachfrage nach Investitionsgütern, und es kommt zu einem weiteren Abbau von Beschäftigung.

### **Folgen für Gebietskörperschaften**

Mit steigenden Arbeitslosenzahlen sinkt das Lohn- und Einkommensteueraufkommen des Staats und damit eine wesentliche Finanzierungsgrundlage für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Gleichzeitig steigen die Ausgaben des Staats z.B. durch eine steigende Anzahl von Wohngeldbeziehenden.

### **Folgen für die Sozialversicherung**

Wenn die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sinkt, bedeutet dies einen Rückgang der Beitragseinnahmen. Demgegenüber ist bei der GKV und der GRV tendenziell mit konstanten, bei der Arbeitslosenversicherung sogar mit steigenden Ausgaben zu rechnen (vgl. Punkt 4.4.5 dieses Lernbriefs). Die so entstehenden Defizite können grundsätzlich durch die Inanspruchnahme von Rücklagen, Beitragssatzerhöhungen und/oder Zuschüsse aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden.

Die folgende Aufstellung fasst die verschiedenen Arten von Arbeitslosigkeit, ihre Ursachen und Möglichkeiten der Bekämpfung zusammen:

Arten und Zeitdauer	Ursachen	Bekämpfung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• saisonale Arbeitslosigkeit – kurzfristig</li> </ul>	Folge jahreszeitlicher Produktions- und Nachfrageschwankungen, z.B. nachlassende Bautätigkeit im Winter, Modewechsel, Ferientermine, weniger Tourismus zu bestimmten Jahreszeiten	produktive Winterbauförderung, Winterausfallgeld, technische Maßnahmen des Bauens im Winter, z.B. frostunempfindliche Bauweisen (Fertigbau), Preissenkungen und spezielle Aktionsprogramme im Tourismus
<ul style="list-style-type: none"> <li>• friktionelle Arbeitslosigkeit – kurzfristig</li> </ul>	kurzfristige Sucharbeitslosigkeit, z.B. bei beruflicher Veränderung (Fluktuation)	Verbesserung der Informationsmöglichkeiten über freie Stellen sowie allgemein des Stellenvermittlungssystems
<ul style="list-style-type: none"> <li>• konjunkturelle Arbeitslosigkeit – mittelfristig</li> </ul>	Folge eines Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage und Güterproduktion (Rezession)	geldpolitische Maßnahmen wie z.B. Senkung des Leitzinssatzes, fiskalpolitische Maßnahmen wie z.B. Steuervergünstigungen für Unternehmen, tarifpolitische Maßnahmen wie z.B. moderate Lohn- und Gehaltserhöhungen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• strukturelle Arbeitslosigkeit – langfristig</li> </ul>	Ungleichgewichte auf Teilarbeitsmärkten zwischen angebotenen und nachgefragten Arbeitsleistungen: Änderung der Arbeitsplätze, z.B. beruflicher, sektoraler und regionaler Strukturwandel, technischer Fortschritt	Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte (z.B. Umzugsbeihilfen), Industrieansiedlung, bedarfsgerechte Bildung und Ausbildung, Ausbau der Infrastruktur, differenzierte Löhne, flexible Arbeitszeiten
	fehlende Arbeitsplätze durch zu geringe Investitionen in der Vergangenheit	Verbesserung der Standortbedingungen (z.B. Infrastruktur, Steuersystem)

Insgesamt kann eine Volkswirtschaft durch Arbeitslosigkeit nachhaltig in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gefährdet werden. Aus den wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit können sich darüber hinaus auch negative soziale und politische Entwicklungen ergeben. Es ist daher eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeit zu beeinflussen.

### Merke

Aus der Arbeitslosigkeit ergeben sich für die Wirtschaftssubjekte zahlreiche negative Folgen, die in ihrem Zusammenspiel erhebliche volkswirtschaftliche, soziale und politische Auswirkungen haben.

### 6.3 Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Welche Maßnahmen geeignet sind, die Arbeitslosigkeit in Deutschland weiter zu verringern, ist in der wirtschaftspolitischen Diskussion nach wie vor umstritten. Unterschieden werden kann zwischen der Strategie der Arbeitsumverteilung und der Strategie der Arbeitsplatzschaffung.

#### Strategie der Arbeitsumverteilung

Befürwortende einer Arbeitsumverteilung gehen davon aus, dass die gesamtwirtschaftlich benötigte Arbeitsmenge zumindest kurz- und mittelfristig weitestgehend konstant ist. Das Problem der Arbeitslosigkeit lässt sich demnach nur lösen, indem die Arbeitsmenge auf eine größere Zahl von Menschen (um-)verteilt wird. Als Instrumente werden insbesondere die Verkürzung der Wochenarbeitszeit (z.B. 30-Stunden-Woche), die Verkürzung der Jahresarbeitszeit (z.B. längerer Urlaub) und die Verkürzung der Lebensarbeitszeit (früherer Renteneintritt) vorgeschlagen.

Obwohl die einfache Logik einer Arbeitsumverteilung auf den ersten Blick zu überzeugen scheint („wenn alle Beschäftigten 10 % weniger pro Woche arbeiten, können 10 % mehr Menschen einen Arbeitsplatz finden“), so gibt es doch eine ganze Reihe gewichtiger Einwände, die diese Strategie letztlich als wenig geeignet erscheinen lassen:

- Bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit vollem Lohnausgleich steigen die Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit erheblich. Die Unternehmen werden folglich Arbeit durch Kapital ersetzen (substituieren) und arbeitsintensive Produktionsprozesse ins Ausland verlagern.
- Bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit ohne vollen Lohnausgleich steigen die Kosten der Unternehmen ebenfalls, da bestimmte Kosten von der Zahl der Arbeitskräfte und nicht von der geleisteten Arbeitsstundenzahl abhängig sind (z.B. Kosten für einen Büroarbeitsplatz). Hinzu kommt, dass die Beschäftigten niedrigere Arbeitseinkommen erhalten und folglich ihren gewohnten Lebensstandard nicht aufrechterhalten können. Auch eine Zunahme der Schwarzarbeit (die Beschäftigten haben mehr Freizeit und weniger reguläres Arbeitseinkommen) ist nicht auszuschließen.
- Speziell in Kleinbetrieben und in kleinen Abteilungen größerer Betriebe stößt eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit an organisatorische Grenzen. Es könnte zwar in einem Betrieb mit zehn Beschäftigten eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 10 % rein rechnerisch einen zusätzlichen Arbeitsplatz bringen. Aber wenn in diesem Betrieb jedoch beispielsweise zwei Schlosser, zwei Schreinerinnen, zwei Mechaniker, zwei Ingenieurinnen und zwei Büroangestellte beschäftigt sind, ist unmittelbar ersichtlich, dass die Arbeitszeitverkürzung nicht durch eine Neueinstellung ausgeglichen werden kann. Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass das Unternehmen versuchen wird, die Arbeitszeitverkürzung durch Mehrarbeit (Überstunden) oder zusätzliche Rationalisierungen aufzufangen. Damit sind jedoch wiederum höhere Kosten für das Unternehmen

verbunden. Die beschriebenen organisatorischen Hemmnisse gelten in einem noch größeren Maße auch für eine Verkürzung der Jahresarbeitszeit.

- Eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit stößt zwar nicht an die bislang beschriebenen Grenzen, ist jedoch aus anderen Gründen problematisch. Zum einen sind beispielsweise Menschen im Vorruhestand zwar nicht als arbeitslos in der Statistik erfasst, wohl aber Teil der verdeckt Arbeitslosen bzw. der stillen Reserve. Durch eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit wird also lediglich die statistisch erfasste Zahl der Arbeitslosen reduziert. Zum anderen ist angesichts der demografischen Entwicklung eher eine Verlängerung als eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit erforderlich, da ansonsten das durchschnittliche Rentenniveau noch stärker sinken müsste bzw. es zu einem erheblichen Anstieg der Beitragssätze käme (Näheres hierzu erfahren Sie im Lernbrief zum Thema „Wirtschaftslehre, Teil 1“).

### Merke

Die Strategie der Arbeitsumverteilung setzt auf eine Verkürzung der Wochen-, Jahres- und/oder Lebensarbeitszeit, um die Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren. Mit dieser Strategie sind jedoch zahlreiche Probleme verbunden:

- Es kommt zu Kostenerhöhungen für die Unternehmen, insbesondere bei Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich.
- Organisatorische Hemmnisse verhindern speziell in kleinen und mittleren Betrieben sowie kleinen Abteilungen die Einstellung neuer Beschäftigter.
- Eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit verschärft die ohnehin aufgrund des demografischen Wandels bestehenden Probleme der Rentenversicherung.

### Strategie der Arbeitsplatzschaffung

Die Strategie der Arbeitsplatzschaffung unterstellt, dass die Zahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft erhöht werden kann, indem ein höheres Wirtschaftswachstum ermöglicht wird und Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitskräften abgebaut werden. In weiten Teilen deckt sich die Strategie der Arbeitsplatzschaffung mit der bereits unter Pkt. 4 dieses Lernbriefs dargestellten Angebotspolitik. Speziell mit Blick auf den Arbeitsmarkt sind die folgenden zusätzlichen Maßnahmen von Bedeutung:

- Eine Senkung der Arbeitskosten soll Deutschland als Standort für relativ arbeitsintensive Produktionsprozesse attraktiver machen und beispielsweise auch neue Arbeitsplätze im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich ermöglichen. Zu den Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitskosten gehören:
  - Lohnabschlüsse unterhalb des Produktivitätsfortschritts, damit die Lohnstückkosten sinken. Hierbei sind insbesondere die Tarifvertragsparteien gefordert. Über die Festlegung des allgemeinen Mindestlohns hat hier auch der Staat seit 2015 einen erheblichen Einfluss.
  - Verlängerung der Wochen- und Jahresarbeitszeit ohne Lohnausgleich, d.h. eine Verringerung der Stundenlöhne. Auch hier liegt die Zuständigkeit bei den Tarifvertragsparteien.
  - Verringerung der Lohnnebenkosten, insbesondere der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen. Hier kann die staatliche Wirtschaftspolitik aktiv werden.
- Flexibilisierung des Arbeitsrechts, insbesondere des Kündigungsschutzes

Die Regelungen zum Kündigungsschutz werden von Vertreterinnen und Vertretern der angebotsorientierten Strategie besonders häufig kritisiert, da ein Unternehmen, das nur mit einer vorübergehenden Verbesserung der Auftragslage rechnet, die Kosten scheut, die mit einer späteren Entlassung einmal eingestellter Beschäftigter verbunden sind. Hinzu kommt, dass bestimmte Regelungen des Kündigungsschutzes

erst ab einer gesetzlich festgelegten Betriebsgröße greifen, sodass die Unternehmen versuchen werden, unterhalb dieser Schwellenwerte zu bleiben und folglich auf Neueinstellungen verzichten.

Eine Möglichkeit für Unternehmen, einen vorübergehenden Arbeitskräftebedarf ohne Neueinstellungen zu decken, ist der Einsatz von Zeit- bzw. Leiharbeitskräften (Arbeitnehmerüberlassung). Die Zahl der in Deutschland beschäftigten Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter betrug im Jahresdurchschnitt 2023 rund 796.000. Seit dem 01. 04. 2017 sind die Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung verschärft worden. Die maximale Überlassungsdauer beträgt nun grundsätzlich 18 Monate und die Beschäftigten der Leiharbeitsunternehmen müssen nach spätestens neun Monaten denselben Lohn erhalten wie die Stammbeslegschaft (einschließlich aller Sonderleistungen).

Eine andere Strategie der Arbeitsplatzschaffung setzt stärker auf die Nachfrage- als auf die Angebotsseite der Wirtschaft. Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen weitestgehend denen der unter Pkt. 4 dieses Lernbriefs dargestellten nachfrageorientierten Strategie, d.h. Erhöhung der staatlichen Nachfrage und Förderung neuer Beschäftigungsbereiche (z.B. Soziale Dienste, Umweltschutz). Angesichts der hohen Staatsverschuldung stoßen diese Maßnahmen jedoch schnell an Finanzierungsgrenzen.

### Merke

Die Strategie der Arbeitsplatzschaffung kann eher auf Angebots- oder eher auf nachfrageseitige Instrumente setzen. Bei der Angebotsseitigen Strategie sollen insbesondere die Lohnkosten und Lohnnebenkosten gesenkt werden sowie staatliche bzw. bürokratische Hemmnisse für Neueinstellungen (einschließlich der Regelungen des Kündigungsschutzes) abgebaut werden. Die nachfrageseitige Strategie setzt auf neue Beschäftigungsmöglichkeiten durch staatliche Nachfrage etwa bei sozialen Dienstleistungen und dem Umweltschutz.

## 6.4 Arbeitsmarktpolitik

### 6.4.1 Träger und Instrumente

Träger der speziellen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist die Bundesagentur für Arbeit. Sie soll durch ihre Tätigkeit dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit zu verringern und die Chancen von Arbeitslosen zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Die rechtlichen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik finden sich im SGB III. Wichtige Tätigkeitsbereiche und Instrumente der Bundesagentur für Arbeit sind:

- Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden

Die Bundesagentur für Arbeit ist den Arbeitsuchenden dabei behilflich, ihre speziellen Fähigkeiten und Qualifikationen zu erkennen und einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Unter bestimmten Voraussetzun-

gen gewährt die Bundesagentur für Arbeit Leistungen, die in Verbindung mit einer möglichen Arbeitsaufnahme stehen, etwa für Bewerbungskosten oder Fahrtkosten zu Vorstellungsgesprächen.

- Qualifizierung von Arbeitsuchenden

Durch vielfältige Maßnahmen sollen Arbeitsuchende qualifiziert werden, um so ihre Chancen am Arbeitsmarkt zu verbessern. In 2024 haben rund 322.000 Menschen eine berufliche Weiterbildung begonnen, die von der Bundesagentur für Arbeit finanziert wurde. Darüber hinaus spielen Maßnahmen zur „Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ (z.B. Trainingsmaßnahmen bei einem Maßnahmenträger oder Arbeitserprobungen bei Unternehmen) eine wichtige Rolle, die in 2024 insgesamt rund 923.000 Mal genutzt worden sind.

- spezielle Förderprogramme

Durch spezielle Förderprogramme sollen die Beschäftigungschancen von Angehörigen bestimmter Gruppen, die in besonders hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind, verbessert werden. Beispiele sind spezielle Förderprogramme für junge Menschen und für ältere Arbeitslose.

- Förderung der Selbstständigkeit

Durch Förderprogramme sollen Arbeitslose unterstützt werden, die sich unternehmerisch selbstständig machen.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

In der Vergangenheit wurden im Rahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik unter anderem Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) durchgeführt. Hierbei erhielten die Träger von ABM unter bestimmten Voraussetzungen einen Zuschuss für die Beschäftigung von zugewiesenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Bei diesen Maßnahmen sollten zusätzliche Arbeitsplätze, speziell in besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen oder für besondere Problemgruppen des Arbeitsmarkts, geschaffen werden. Man spricht hier, wie bereits erwähnt, auch vom „zweiten Arbeitsmarkt“. Mit der Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wurde häufig auch das Ziel verfolgt, die Qualifikation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu verbessern oder zumindest zu erhalten.

Kritikerinnen und Kritiker der ABM bemängeln, dass mit diesen Maßnahmen teilweise reguläre Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt verdrängt werden. Auch haben mehrere Studien ergeben, dass die Vermittlungschancen durch eine ABM-Teilnahme nicht besser, teilweise sogar schlechter sind als die Vermittlungschancen von Arbeitslosen, die nicht an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilgenommen haben.

Seit dem 01. 04. 2012 werden keine neuen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mehr gefördert, es gibt jedoch ähnliche Instrumente (vgl. Punkt 6.4.2 dieses Lernbriefs).

### Merke

Die Bundesagentur für Arbeit versucht über vielfältige Maßnahmen, die Vermittlungschancen von Arbeitslosen zu verbessern und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Wichtige Instrumente sind die Arbeitsvermittlung, die Qualifizierung sowie die Existenzgründungsförderung.

## 6.4.2 Reformen der Arbeitsmarktpolitik seit 2001

Seit 2001 wurden einige grundlegende Reformen der Arbeitsmarktpolitik beschlossen und umgesetzt, wobei zahlreiche Neuerungen auch bereits wieder rückgängig gemacht oder modifiziert wurden. Einige wesentliche Neuregelungen wollen wir Ihnen im Folgenden vorstellen. Es handelt sich dabei insbesondere um die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die auch unter den Bezeichnungen Hartz I bis Hartz IV bekannt sind, da sie auf Vorschlägen einer von Peter Hartz geleiteten Kommission basieren. In diesen Gesetzen wurde auch die Umstrukturierung und Umbenennung der früheren Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit geregelt.

### 1. Arbeitslosengeld II und Bürgergeld

Mit dem „Hartz IV“-Gesetz wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführt (SGB II). Erwerbsfähige Personen, die keinen Anspruch auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I hatten, erhielten bei nachgewiesener Bedürftigkeit aus Steuermitteln Arbeitslosengeld II (ALG II).

Nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ erhielten die Arbeitslosengeld II-Empfänger zum einen eine bessere Eingliederungshilfe in den Arbeitsmarkt („Fördern“). Dies galt speziell für Personen unter 25 Jahren, die sogar einen Anspruch auf Vermittlung in Arbeit, Ausbildung, Qualifizierung oder Berufsvorbereitung hatten. Zum anderen wurde nahezu jede Arbeit als zumutbar angesehen und es wurde ein hohes Maß an Eigeninitiative und Arbeitsbereitschaft erwartet („Fordern“). Als zumutbar galt eine Arbeit beispielsweise auch, wenn die Arbeitsbedingungen ungünstiger waren als bei bisherigen Beschäftigungen oder der Beschäftigungsort weiter vom Wohnort entfernt war als ein früherer Beschäftigungsort. Bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit wurde das Arbeitslosengeld II gegebenenfalls mehrfach gekürzt. Die Sozialhilfe wurde durch die Regelungen zum Arbeitslosengeld II nicht abgeschafft, sie wurde jedoch lediglich an nichterwerbsfähige Bedürftige gezahlt. Nichterwerbsfähige Personen, die mit einem Arbeitslosengeld II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, erhielten das sogenannte Sozialgeld. Zum 01. 01. 2008 wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose erheblich verlängert, ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitsmarktreformen wurde damit wieder zurückgenommen.

Die Regelungen zum Arbeitslosengeld II wurden öffentlich kontrovers diskutiert. Aus sozialpolitischer Sicht wurde oftmals darauf hingewiesen, dass die Transferzahlungen zu gering seien, um den Bedarf der Leistungsempfänger angemessen zu decken. In der ökonomischen Analyse spielen insbesondere die

Arbeitsanreize eine Rolle. Speziell bei Hilfeempfängern mit (mehreren) Kindern unterschied sich die Höhe der Transferzahlung nur wenig vom Nettolohn, der in unteren Qualifikationsbereichen zu erzielen ist, sodass negative Arbeitsanreize bestanden.

Ein wichtiges Ziel der Hartz-Reform war, dass die Empfänger von Arbeitslosengeld II einen einheitlichen Ansprechpartner haben, sodass sich die Betreuungs- und Vermittlungsleistungen verbessern. In der Mehrzahl der Fälle teilen sich die örtliche Agentur für Arbeit und der zuständige kommunale Träger (Stadt, Landkreis) die Aufgaben. Im Rahmen einer Experimentierklausel haben zudem zunächst 69 Kommunen die Option wahrgenommen, anstelle der Bundesagentur für Arbeit auch die Leistungen der Grundversicherung zu erbringen, d.h. als alleiniger Träger tätig zu werden.

Um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit auf eine rechtlich sichere Grundlage zu stellen, wurde im Juli 2010 das Grundgesetz geändert (Artikel 91e). Gleichzeitig wurde die maximale Zahl der Optionskommunen auf 110 erhöht. Die neuen Optionskommunen nehmen diese Aufgaben seit 2012 wahr.

Näheres hierzu erfahren Sie im Lernbrief zum Thema „Bezieher von Arbeitslosengeld und Bürgergeld beraten“.

Zum 1. Januar 2023 wurde nach kontroversen politischen Diskussionen das vorherige Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld für Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft durch das neue „Bürgergeld“ ersetzt. Neben der Um-



Benennung der Leistungen waren damit auch einige Veränderungen gegenüber den vorherigen Regelungen verbunden. Hierzu gehören insbesondere eine Erhöhung der Transferzahlungen mit automatischer regelmäßiger Anpassung, eine Erhöhung der Werte für das „Schonvermögen“, eine Verlängerung der „Schonfrist“ bei der Nutzung zu großer Wohnungen und großzügigere Regelungen beim Hinzuverdienst. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive besonders bedeutsam ist zum einen, dass der beim Arbeitslosengeld II festgelegte Vorrang der Arbeitsaufnahme vor der Nutzung von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten gestrichen wurde. Zum anderen wurden die Sanktionen (Leistungskürzungen), die bei fehlender Mitwirkung von Transferempfängerinnen bzw. Transferempfängern bei der Arbeitsplatzsuche verhängt werden können, tendenziell abgeschwächt.

## 2. Mini-Jobs

Die Regelungen für Mini-Jobs wurden im Rahmen der Hartz-Reformen gegenüber den Vorgängerregelungen zur geringfügigen Beschäftigung verändert und seitdem mehrfach modifiziert.

Die Grenze für eine geringfügige Beschäftigung wurde zum 01. 01. 2013 von 400 € auf 450 € monatlich angehoben. Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben. Insbesondere entfallen 15 % auf die Rentenversicherung, 13 % auf die Krankenversicherung und 2 % auf die Pauschalsteuer (Werte seit 01. 07. 2006). Darüber hinaus wurden Sonderregelungen zur besonderen Förderung von haushaltsnahen Minijobs geschaffen. Seit 01. 01. 2013 sind die Beschäftigten, sofern es sich nicht um Altersrenten- oder

Pensionsempfänger handelt, grundsätzlich rentenversicherungspflichtig. Der Beschäftigte muss diejenigen Beiträge selbst leisten, die über den pauschalen Arbeitgeberbeitrag hinausgehen. Einzugsstelle für die Pauschalabgaben ist stets die Bundesknappschaft. Im Dezember 2024 gab es etwa 6,7 Millionen Mini-Jobs im gewerblichen Bereich sowie weitere 261.000 in privaten Haushalten. Davon waren rund 4,1 Mio. Personen ausschließlich geringfügig beschäftigt, die restlichen „Mini-Jobber“ übten die geringfügige Beschäftigung als Nebenjob aus.

Im „Übergangsbereich“ bei Einkünften zwischen 520,01 und 2.000 € („Niedriglohn-Jobs“) steigt der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von ca. 4 % bis zum vollen Arbeitnehmerbeitrag an. Der Arbeitgeber muss stets Beiträge in voller Höhe entrichten.

Näheres hierzu erfahren Sie im Lernbrief zum Thema „Eingang der Beitragsnachweise sowie Zahlungseingang überwachen“.

Im Zusammenhang mit der weiter oben erläuterten Erhöhung des Mindestlohns wurde von der Bundesregierung beschlossen, die Grenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ab 01. 10. 2022 auf 520 € zu erhöhen und diese zukünftig gemäß der Erhöhungen des Mindestlohns steigen zu lassen. Im Jahr 2025 beträgt die Entgeltgrenze 556 Euro/Monat.

## 3. Arbeitsvermittlung

Um die Vermittlung von Arbeitsuchenden durch die Arbeitsagentur schneller und wirksamer zu gestalten, wurden zahlreiche organisa-

torische Maßnahmen ergriffen. Zudem wurde die Zulassung privater Arbeitsvermittler vereinfacht und unter bestimmten Voraussetzungen haben Arbeitslose Anspruch auf Vermittlungsgutscheine, die bei privaten Arbeitsvermittlern eingelöst werden können.

Des Weiteren soll die Arbeitsvermittlung stärker präventiv wirken. Hierzu dient beispielsweise, dass für Beschäftigte frühzeitige Meldefristen bei absehbarem Verlust des Arbeitsplatzes bestehen (Kündigung, befristete Arbeitsverträge). Folglich kann mit der Vermittlung bereits vor Eintritt der Arbeitslosigkeit begonnen werden.

#### 4. aktive Arbeitsmarktpolitik

Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden derzeit zahlreiche Instrumente eingesetzt. Mit Blick auf die Finanzströme lassen sich dabei insbesondere Zuschüsse an Arbeitgeber bzw. Trägergesellschaften und Zuschüsse an zuvor arbeitslose Beschäftigte bzw. Selbstständige unterscheiden.

Im Gegensatz zu den „klassischen“ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sollen die derzeitigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insbesondere die Qualifikation der dort Beschäftigten fördern und so einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Dabei werden auch immer wieder neue Konzepte entwickelt und ausprobiert. Beispielsweise haben sich die im Rahmen der Hartz-Reformen mit großen Erwartungen eingeführten „Personal-Service-Agenturen“, bei denen im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit eine vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung

erfolgte, als ein wenig wirkungsvolles und zudem relativ teures Instrument erwiesen, sodass sie inzwischen wieder aus dem SGB III gestrichen wurden.

Im primären Arbeitsmarkt können Arbeitgeber einen befristeten Eingliederungszuschuss erhalten, wenn sie eine arbeitslose Person einstellen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Der Eingliederungszuschuss soll die erwartete Minderleistung des bzw. der neu eingestellten Beschäftigten ausgleichen.

Zuschüsse an Beschäftigte sollen die Bereitschaft fördern, Arbeitsangebote anzunehmen. Im Rahmen der Hartz-Reformen wurde die sogenannte Entgeltsicherung für ältere Beschäftigte eingeführt, die einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhielten, wenn sie eine niedriger entlohnte Beschäftigung aufnahmen. Leistungen der Entgeltsicherung werden seit Ende 2013 nicht mehr gewährt.

Bereits seit 1986 werden Arbeitslose beim Schritt in die Selbstständigkeit unterstützt. Als neues Instrument im Rahmen der „Hartz-Reformen“ wurde der Existenzgründungszuschuss eingeführt, für dessen Empfängerinnen und Empfänger auch der Begriff „Ich-AG“ verwendet wurde. Die Leistungen für arbeitslose Existenzgründer bzw. -gründerinnen wurden zwischenzeitlich mehrfach modifiziert, derzeit erfolgt die Förderung als „Gründungszuschuss“.

Arbeitslose können unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden. Bei den „Arbeitsgelegenheiten in der

Mehraufwandsvariante“ (auch als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet) erhalten die Leistungsempfänger neben dem Bürgergeld eine geringfügige Mehraufwandsentschädigung. Die Beschäftigung muss auch hier zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Sie ist sozialversicherungsfrei. Der Maßnahmen-

träger kann von der Bundesagentur für Arbeit einen Ausgleich für die Kosten der Arbeitsgelegenheit erhalten.

Die folgende Tabelle gibt Ihnen einen Überblick über ausgewählte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bezeichnung des Instruments	Art der Leistung	Wirkung	Nutzung im Dez. 2024
Eingliederungszuschuss	• befristete Zahlung an Arbeitgeber bei Einstellung von Arbeitslosen mit Förderungsbedarf	• Anreiz für Arbeitgeber zur Einstellung von Arbeitslosen trotz anfänglich geringerer Produktivität	33.000
Gründungszuschuss	• befristete Zahlung bei Beginn einer selbstständigen Tätigkeit	• Anreiz für Arbeitslose, eine selbstständige Tätigkeit aufzunehmen	19.000
Arbeitsgelegenheiten	• Arbeitslosen werden Arbeitsgelegenheiten zugewiesen; sie erhalten einen Zuschuss zum ALG II; Maßnahmenträger erhält Zahlung für die Beschäftigung von Arbeitslosen	• Qualifizierung der Beschäftigten durch Erwerbsarbeit • Anreiz zur Teilnahme durch Zuschuss zum Bürgergeld • Produktion „zusätzlicher“ Leistungen im öffentlichen Interesse	42.000

## 6.5 Übungen zum Lernabschnitt 6

### Übung 22

Unterscheiden Sie zwischen primärem und sekundärem Arbeitsmarkt.

### Übung 23

Erläutern Sie, was betrieblicher und was berufsfachlicher Arbeitsmarkt bezeichnet.

### Übung 24

Stellen Sie die Formel für die Ermittlung der Arbeitslosenquote dar.

### Übung 25

Erörtern Sie mögliche Schwächen der Arbeitslosenquote als Indikator für die Beschäftigungspolitik.

### Übung 26

Erläutern Sie kurz die verschiedenen Arten von Arbeitslosigkeit.

### Übung 27

Diskutieren Sie die Rolle der Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen der Beschäftigungspolitik.

### Übung 28

Ordnen Sie die im Folgenden genannten aktuellen Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jeweils der Art der Arbeitslosigkeit zu, die mit dieser Maßnahme geeignet reduziert werden kann und begründen Sie Ihre Zuordnung:

- verstärkte Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit
- Lohnkostenzuschüsse bei der Einstellung älterer Arbeitnehmer
- Kürzung der Transferleistungen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit

## 7 Zusammenfassende Selbstkontrolle

### Aufgabe 1

#### Sachverhalt

Auf einer Branchentagung setzen sich Vertreterinnen und Vertreter der fünf größten Unternehmen dieser Branche zusammen und stellen fest, dass alle Unternehmen von steigenden Energiekosten betroffen sind. Die Unternehmen vereinbaren, zu Beginn des nächsten Quartals ihre Preise auf dem deutschen Markt jeweils um 10 % zu erhöhen.

#### Aufgabe

Nehmen Sie eine rechtliche Würdigung des Verhaltens dieser Unternehmen vor und stellen Sie Chancen und Risiken dieser Verhaltensweise aus der Sicht eines beteiligten Unternehmens dar.

### Aufgabe 2

#### Sachverhalt

Auf dem deutschen Markt für ein Konsumgut sind insgesamt zehn Unternehmen aktiv. Der Gesamtumsatz auf diesem Markt beträgt 800 Mio. € pro Jahr. Die folgende Tabelle zeigt Ihnen die Jahresumsätze der einzelnen Unternehmen in Mio. Euro:

Unternehmen	Jahresumsatz in Mio. €
Alpha AG	200
Beta GmbH	160
Gamma AG	96
Delta GmbH & Co.KG	80
Epsilon KG	64
Theta AG	56
Lambda Ltd.	48
Sigma GmbH	40
Tau AG	32
Zeta GmbH	24

### Aufgabe 2.1

Die Unternehmen Beta GmbH und Theta AG wollen sich zusammenschließen und melden den beabsichtigten Zusammenschluss beim Bundeskartellamt an. Stellen Sie dar, welche Prüfung das Bundeskartellamt vornehmen und welche Entscheidung es wahrscheinlich treffen wird.

### Aufgabe 2.2

Die Unternehmen Sigma GmbH und Zeta GmbH wollen sich zusammenschließen und melden den beabsichtigten Zusammenschluss beim Bundeskartellamt an. Stellen Sie dar, welche Prüfung das Bundeskartellamt vornehmen und welche Entscheidung es wahrscheinlich treffen wird.

### Aufgabe 3

Erläutern Sie mithilfe der Zahlen aus der Tabelle allgemein die dargestellte Wirtschaftslage, indem Sie die wirtschaftspolitischen Ziele nach dem Stabilitätsgesetz als Maßstab heranziehen.

	Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung im Berichts- und im Vorjahr (in Klammern)
Produktion	reales Bruttoinlandsprodukt + 1,0 (– 1,1), steigende Auslastung der Konsum- und Investitionsgüterindustrie
Preisniveau	Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte + 2,0 % (+ 2,5 %)
Arbeitsmarkt	abhängig Beschäftigte 29,0 Mio. (28,5 Mio.), registrierte Arbeitslose 2,5 Mio. (2,2 Mio.), offene Stellen in 1000 = 250 (300)

### Aufgabe 4

Nehmen Sie zum Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz Stellung.

### Aufgabe 5

Erläutern Sie stichwortartig, welche Auswirkungen ein steigendes Wirtschaftswachstum auf

- private Unternehmer,
- private Haushalte,
- den Staat

hat.

### Aufgabe 6

#### Sachverhalt

Aufgrund einer weltwirtschaftlichen Krise kommt es zu einem starken Rückgang der deutschen Exporte. Um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, beschließt der Bundestag eine deutliche Erhöhung der Mittel für den Straßenbau, die durch neue Kredite finanziert werden soll.

#### Aufgabe

Stellen Sie mögliche Probleme dieser konjunkturpolitischen Maßnahme dar.

### Aufgabe 7

Beschreiben Sie, wie sich in der Konjunkturphase „Rezession“ die Nachfrage der privaten Haushalte, die Produktion und die Beschäftigung gegenseitig beeinflussen und dadurch die Abwärtsentwicklung beschleunigen.

### Aufgabe 8

Erläutern Sie, was in der Konjunkturpolitik unter automatischen Stabilisatoren verstanden wird.

### Aufgabe 9

Stellen Sie dar, was Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind bzw. waren, und nennen Sie wesentliche Kritikpunkte an diesem beschäftigungspolitischen Instrument.

## 8 Lösungen zu den Übungen im Text

### Lösung zu 1

Funktionen des Wettbewerbs:

- Begrenzung privater Macht
- effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren
- Güterangebot entspricht Nachfragerwünschen
- marktleistungsgerechte Einkommensverteilung
- Innovationsanreize
- schnelle Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen

Für Unternehmen bedeutet Wettbewerb einen stetigen Leistungsdruck. Unternehmen, die in einem intensiven Wettbewerb stehen, müssen stets effizient produzieren und ihr Angebot an den Präferenzen der zahlungskräftigen Nachfrager ausrichten. Ansonsten riskieren sie Gewinneinbußen und sogar den Verlust der wirtschaftlichen Existenz (Insolvenz). Demgegenüber verspricht eine Situation mit beschränktem Wettbewerb nicht nur ein höheres Maß an Sicherheit, sondern zudem höhere Gewinne. Daher neigen Unternehmen zu Wettbewerbsbeschränkungen.

### Lösung zu 2

Unter einem Kartell versteht man einen Vertrag zwischen zwei oder mehreren Unternehmen, als dessen Folge der Wettbewerb mindestens bei einem Aktionsparameter beschränkt wird. Die beteiligten Unternehmen behalten ihre rechtliche Selbstständigkeit, geben jedoch einen Teil ihrer wirtschaftlichen Selbstständigkeit auf.

Kartellarten:

- Preiskartell (Preis- und Quotenkartell)
- Gebietskartell
- Spezialisierungskartell
- Konditionenkartell
- Mittelstandskartell
- Normen- und Typenkartell

### Hinweis

Es waren lediglich drei Kartellarten zu nennen.

### Lösung zu 3

- Bei einem Preiskartell verlangen alle Anbieter einen einheitlichen Preis. Nachfrager können nicht mehr den Anbieter mit dem niedrigsten Preis auswählen. Der Durchschnittspreis wird steigen.
- Bei einem Gebietskartell können Nachfrager nicht mehr zwischen mehreren Anbietern auswählen. Der Anbieter wird einen Monopolpreis verlangen, der höher als der bisherige Wettbewerbspreis ist.
- Bei einem Spezialisierungskartell reduziert sich die Zahl der Anbieter. Gleichzeitig sind die Anbieter in der Lage, ihre Produktionskosten zu verringern. Je nachdem, welcher der beiden Effekte überwiegt, werden die Preise steigen oder sinken.

## Lösung zu 4

Bei einem Kartell handelt es sich um eine vertragliche Wettbewerbsbeschränkung. Bei „aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen“ informieren sich die Unternehmen wechselseitig über ihre geplanten Vorhaben, ohne dass zwischen den Unternehmen hierüber ein Vertrag geschlossen wird. Dennoch kommt es aufgrund des Informationsaustauschs zu einem gleichförmigen Verhalten.

## Lösung zu 5

Bei einer Unternehmensfusion schließen sich mehrere Unternehmen zu einem neuen Unternehmen zusammen. Sie geben dabei ihre rechtliche und ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit auf. Man unterscheidet dabei die „Fusion durch Aufnahme“ (ein Unternehmen übernimmt die Kapitalanteile eines anderen Unternehmens) und die „Fusion durch Neubildung“ (aus zwei oder mehr Unternehmen entsteht ein neues Unternehmen).

Bei einem Konzern behalten die beteiligten Unternehmen ihre rechtliche Selbstständigkeit. Sie geben also lediglich ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit auf. Man unterscheidet Unterordnungskonzerne (die konzernangehörigen Unternehmen befinden sich im Eigentum einer Muttergesellschaft) und Gleichordnungskonzerne (die konzernangehörigen Unternehmen sind untereinander verflochten, z.B. durch den gegenseitigen Austausch von Aktien).

## Lösung zu 6

Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf Endverbraucherinnen und Endverbraucher:

- Bei horizontalen Zusammenschlüssen sinkt die Zahl der Anbieter auf dem Markt. Durch die erhöhte Marktmacht sind die Anbieter in der Lage, am Markt höhere Preise durchzusetzen.
- Die Unternehmen können bei horizontalen und teilweise auch bei vertikalen Zusammenschlüssen ihre Produktionskosten verringern und sind dadurch in der Lage, ihre Preise zu senken.

Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf Lieferanten:

- Bei horizontalen Zusammenschlüssen steigt die Produktionsmenge des Unternehmens und damit auch die nachgefragte Menge an Vorleistungen. Aufgrund der gestiegenen Nachfragemacht wird das Unternehmen jedoch stärkere Preisnachlässe für die Vorleistungen fordern.
- Bei vertikalen Unternehmenszusammenschlüssen kann das Unternehmen den Fremdbezug durch unternehmensinterne Lieferungen ersetzen. Die bisherigen Lieferanten verlieren damit meist einen Abnehmer.



## Lösung zu 7

Wenn zwei oder mehr Unternehmen sich zusammenschließen wollen und diese Unternehmen bestimmte Umsatzschwellen überschreiten, so müssen sie diesen Zusammenschluss beim Bundeskartellamt anmelden. Das Bundeskartellamt prüft, ob durch den Zusammenschluss eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs herbeigeführt würde, insbesondere eine marktbeherrschende Stellung entstünde oder verstärkt würde. Unter dieser Voraussetzung untersagt das Bundeskartellamt den Zusammenschluss. Kommt es hingegen nicht zu einer Behinderung des Wettbewerbs, so wird der Zusammenschluss freigegeben. Auch eine Genehmigung unter Auflagen ist möglich, um Wettbewerbsbehinderungen auf Teilmärkten zu vermeiden. Die Unternehmen können die Entscheidungen des Bundeskartellamts gerichtlich anfechten.

## Lösung zu 8

Wenn ein Zusammenschluss vom Bundeskartellamt untersagt wurde, können die beteiligten Unternehmen beim Bundeswirtschaftsminister bzw. der Bundeswirtschaftsministerin eine „Ministerfusion“ beantragen. Der Bundeswirtschaftsminister kann die Erlaubnis erteilen, wenn die Nachteile, die aufgrund der Behinderung des Wettbewerbs entstehen, durch gesamtwirtschaftliche Vorteile aufgewogen werden oder wenn ein überlegendes Interesse der Allgemeinheit an dem Zusammenschluss besteht. Vor der Entscheidung muss der Minister bzw. die Ministerin ein Gutachten der Monopolkommission einholen. Eine Bindung an die Empfehlung dieses Expertengremiums gibt es jedoch nicht.

## Lösung zu 9

In der Depression (Tiefstand) ist die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts sehr gering, möglicherweise sogar negativ. Im Aufschwung (Expansion) nimmt das Wachstum immer schneller zu. Im Boom (Hochkonjunktur) beginnen die Wachstumsraten zu sinken. In der Rezession (Abschwung) kommt es zu einem immer schnelleren Rückgang der Wachstumsraten.

## Lösung zu 10

Frühindikatoren:

- Auftragseingänge
- Lagerbestände
- Baugenehmigungen
- Erwartungen von Unternehmen und Haushalten

Gegenwartsindikatoren:

- Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts
- Umsätze der Unternehmen
- Auslastungsgrad des Produktionspotenzials

Spätindikatoren:

- Preisniveau
- Beschäftigung/Arbeitslosigkeit

### Hinweis

Es waren jeweils nur zwei Indikatoren zu nennen.

## Lösung zu 11

Ziele des Stabilitätsgesetzes:

- hoher Beschäftigungsstand
- Preisniveaustabilität
- stetiges und angemessenes Wachstum
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Weitere Ziele:

- Umweltschutz
- Verteilungsgerechtigkeit

## Lösung zu 12

Ein Beispiel für Zielharmonie sind die Ziele „Wachstum“ und „hoher Beschäftigungsstand“. Bei wirtschaftlichem Wachstum steigt die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften, sodass die Arbeitslosigkeit reduziert wird.

Zielkonflikte bestehen beispielsweise zwischen den Zielen „Wachstum“ und „Umweltschutz“, da ein erhöhtes Wirtschaftswachstum mit einem höheren Verbrauch natürlicher Ressourcen und zusätzlicher Emission von Schadstoffen verbunden ist. Ein weiterer möglicher Zielkonflikt besteht zwischen den Zielen „Preisniveaustabilität“ und „hoher Beschäftigungsstand“. Wenn in einer Phase der Vollbeschäftigung die Löhne und Gehälter stark steigen, so kommt es aufgrund der höheren Produktionskosten zu Preiserhöhungen und damit zu Inflation. Allerdings konnte ein stabiler Zielkonflikt zwischen den Zielen Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand (Phillips-Kurve) bislang noch für keine Volkswirtschaft eindeutig nachgewiesen werden.

## Hinweis

Es war lediglich ein Beispiel für einen Zielkonflikt zu nennen und zu erläutern.

## Lösung zu 13

Maßnahmen zur konjunkturellen Belebung:

- vorübergehende Senkung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer
- Zahlung von Investitionsprämien/ Investitionszuschüssen
- Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen
- Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen

Maßnahmen zur konjunkturellen Bremsung:

- vorübergehende Erhöhung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer
- Erhebung einer Investitionssteuer/ Investitionsabgabe
- Verschlechterung der Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen
- Verringerung der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen

## Hinweis

Es waren jeweils lediglich zwei Maßnahmen zu nennen.

### Lösung zu 14

Damit der Staat eine bevorstehende Rezession durch eine Erhöhung seiner Ausgaben verhindern oder zumindest abschwächen kann, muss er wissen, wann eine solche Rezession zu erwarten ist und wie stark sie ausfallen wird. Hierzu bedarf es einer genauen Einschätzung der jeweiligen konjunkturellen Lage sowie einer hinreichend zuverlässigen Vorhersage (Prognose) der zu erwartenden Entwicklung. Gleiches gilt für staatliche Maßnahmen, die eine bevorstehende Boom-Phase abschwächen sollen.

### Lösung zu 15

Damit der Staat in einer Boomphase wirksam die Nachfrage verringern kann, muss er dem privaten Sektor Mittel entziehen und diese stilllegen, beispielsweise in einer Konjunkturausgleichsrücklage. In der Rezession und Depression soll er diese Rücklagen auflösen und gegebenenfalls zusätzliche Kredite aufnehmen, um die wirtschaftliche Entwicklung zu beleben. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte hat gelehrt, dass zwar in der konjunkturellen Krise in hohem Umfang Kredite aufgenommen wurden, diese jedoch in Zeiten des Aufschwungs oder des Booms nicht zurückgezahlt wurden. Insofern hat die antizyklische Politik zur Erhöhung des staatlichen Schuldenstands beigetragen.

### Lösung zu 16

Die angebotsorientierte Wachstumpolitik verspricht keine kurzfristig eintretenden Erfolge, sodass die politischen Entscheidungsträger ein hohes Maß an Standfestigkeit aufweisen müssen. Hinzu kommt, dass die einzelnen Maßnahmen mitunter sehr unpopulär sind, da sie dazu beitragen, die Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung eher zu vergrößern als zu verkleinern. Auch der Abbau sozialer Leistungen ruft Widerstand hervor.

### Lösung zu 17

Die Einnahmen der Sozialversicherungsträger sind eng an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gekoppelt. Wenn in der Rezession und der Depression die Zahl der abhängig Beschäftigten sinkt (zunehmende Arbeitslosigkeit) und die Löhne konstant bleiben oder sogar sinken (z.B. Kürzung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld), sinken auch die Einnahmen der Sozialversicherungsträger. Möglicherweise sind in diesen Situationen Beitragssatzerhöhungen erforderlich, die jedoch die konjunkturelle Lage zusätzlich belasten. Im Aufschwung und im Boom steigen die Einnahmen der Sozialversicherungsträger. Allerdings sind Beitragsbemessungsgrenzen zu beachten.

### Lösung zu 18.1

Durch die Maßnahmen a) – e) soll die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht werden. Dies soll dazu beitragen, dass das Bruttoinlandsprodukt nicht bzw. weniger stark zurückgeht und die Arbeitslosigkeit nicht zu stark ansteigt. Im Einzelnen sehen die Wirkungsmechanismen wie folgt aus:

- a) Die staatliche Nachfrage nach bestimmten Gütern und Dienstleistungen wird erhöht. Davon wird insbesondere die Bauwirtschaft profitieren.
- b) Ebenso wie bei a) steigt die staatliche Nachfrage unmittelbar.
- c) Durch diese Transferzahlung an private Haushalte soll die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen erhöht werden. Die Nachfrage nach Kfz war infolge der Finanzkrise besonders stark zurückgegangen, sodass in dieser Branche Entlassungen drohten.
- d) Die Senkung der Einkommensteuer führt zu einem höheren verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Wenn die Haushalte das gestiegene Nettoeinkommen ganz oder zumindest teilweise für zusätzliche Güterkäufe (Konsumausgaben) verwenden, kommt es zu einer Erhöhung der privaten Nachfrage.
- e) Zum einen erhöht sich auch durch diese Maßnahme das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, was tendenziell zu steigenden Konsumausgaben führt. Zum anderen sinken die Lohnzusatzkosten der Unternehmen, sodass Anreize zur Erhöhung bzw. Stabilisierung der Beschäftigung gegeben sind (angebotsorientierter Effekt).
- f) Das Konjunkturprogramm wird zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsverschuldung führen. Durch die vorgeschlagenen Regelungen zur Kreditaufnahme will die Regierung dazu beitragen, dass die aufgenommenen Schulden im nächsten Aufschwung wieder zurückgeführt werden.

## Lösung zu 18.2

Bei den Maßnahmen a) – d) sind andere Ziele des „magischen Sechsecks“ unmittelbar angesprochen:

- a) Durch die „energetische Sanierung“ öffentlicher Gebäude wird gleichzeitig das Ziel Umweltschutz verfolgt. Die verbesserten Rahmenbedingungen im Bildungssektor können mittel- und langfristig zu einem höheren Wirtschaftswachstum beitragen.
- b) Ebenso wie bei a) sind hier das Umweltschutzziel (Lärmsanierung) sowie das Wachstumsziel (bessere Verkehrserschließung) angesprochen. Darüber hinaus können die Investitionen in die Krankenhäuser die Gesundheitsversorgung verbessern (kein unmittelbarer Bestandteil des magischen Sechsecks).
- c) Die Verschrottung alter und der Kauf neuer Pkw kann zum Umweltschutz beitragen.
- d) Von einer Senkung des Einkommenssteuersatzes und der Erhöhung des Grundfreibetrags profitieren in besonderem Maße Haushalte mit niedrigem Einkommen, sodass ein Bezug zum Ziel „gerechte Einkommensverteilung“ gegeben ist.

## Lösung zu 19

Die Infrastruktur ist die Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Aktivitäten in einer Volkswirtschaft. Ohne entsprechende Verkehrswege ist z.B. kein Transport von Gütern möglich. Schulen und Universitäten tragen zur Bildung und Qualifikation der Beschäftigten bei. Defizite bei der Infrastruktur führen in der Regel zu weniger Wachstum und zu einer geringeren Beschäftigung.

## Lösung zu 20

Ziel der regionalen Strukturpolitik ist es, die wirtschaftlichen Unterschiede, die zwischen einzelnen Regionen bestehen, und die sich dadurch ergebenden Unterschiede in den Lebensverhältnissen der Bevölkerung zu verringern. In ausgewählten Wirtschaftsregionen soll daher z.B. durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur das Wachstum gefördert und die Produktivität gesteigert werden.

## Lösung zu 21

Die Beantwortung dieser Frage richtet sich danach, welche Kosten durch die Verlangsamung des Strukturwandels entstehen und welcher Nutzen dem gegenübersteht.

Durch strukturpolitische Maßnahmen können die Folgen wirtschaftlicher Anpassungsprozesse und damit soziale Härten gemildert werden. Die Kosten hierfür sollten jedoch in einem Verhältnis zur Rentabilität der unterstützten Produktionsstätten stehen. Langfristig sollten daher unrentable Produktionsstätten nicht durch strukturpolitische Maßnahmen erhalten werden (vgl. Bergbau in Deutschland), weil damit eine Reihe negativer Folgewirkungen verbunden sind.

## Lösung zu 22

Der primäre Arbeitsmarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass relativ stabile und gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Es handelt sich um zutrittsbeschränkte Teilarbeitsmärkte mit angenehmen Arbeitsbedingungen und günstigen Aufstiegsmöglichkeiten für gut ausgebildete Beschäftigte. Der primäre Arbeitsmarkt wird hauptsächlich aus Arbeitsplätzen in wirtschaftlich starken, technisch fortgeschrittenen und krisenfesten Unternehmen gebildet.

Der sekundäre Arbeitsmarkt umfasst Wirtschaftsbereiche mit unsicheren und gering entlohten Arbeitsverhältnissen. Es handelt sich hierbei überwiegend um Arbeitsplätze in kleineren und mittleren Betrieben solcher Wirtschaftszweige, die oftmals stark konjunkturabhängig sind.

## Lösung zu 23

Der primäre Arbeitsmarkt kann in einen betrieblichen und einen berufsfachlichen Teilarbeitsmarkt differenziert werden. Der betriebliche Teilarbeitsmarkt ist fast ausschließlich auf Großbetriebe beschränkt, wobei angelernte und (insbesondere höhere) Facharbeiter/-angestellte bzw. Facharbeiterinnen/-angestellte die Hauptbeschäftigungsgruppen dieses Teilarbeitsmarkts bilden. Die hier geforderten Qualifikationen sind spezifisch, auf einen bestimmten Betrieb bezogen und nur dort verwertbar, oft auch nur dort vollständig erwerbbar.

Der berufsfachliche Teilarbeitsmarkt besteht aus so vielen Teilarbeitsmärkten, wie es Berufe gibt. Zutrittsvoraussetzung ist ein Qualifikationsnachweis. Die Besetzung der Arbeitsplätze im beruflichen Teilarbeitsmarkt erfolgt zum einen über den innerbetrieblichen Ausbildungsweg mit anschließender Übernahme und zum anderen über einen zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel.

### Lösung zu 24

Die Arbeitslosenquote berechnet sich wie folgt:

$$\frac{\text{registrierte Arbeitslose} \times 100}{\text{abhängig Beschäftigte} + \text{Selbstständige} + \text{registrierte Arbeitslose}}$$

### Lösung zu 25

Die Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquote ist beschränkt:

- Es werden nur die Arbeitslosen erfasst, die sich bei den Arbeitsagenturen auch arbeitslos gemeldet haben.
- Die Struktur der Arbeitslosen wird nicht ausgewiesen.
- Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen für berufliche Bildung, Kurzarbeitergeldbezieher und -bezieherinnen sowie Personen, die wegen der Arbeitsmarktlage frühzeitig in den Ruhestand versetzt wurden, werden bei der Arbeitslosenquote nicht berücksichtigt.

### Lösung zu 26

Hinsichtlich der Ursachen der Arbeitslosigkeit kann in saisonale, friktionelle, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit unterschieden werden.

Die saisonale Arbeitslosigkeit ist jahreszeitlich bedingt und kehrt regelmäßig wieder.

Die friktionelle Arbeitslosigkeit hat einzelwirtschaftliche Ursachen, weil Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt nie völlig ausgeglichen sind. Die Gründe für die friktionelle Arbeitslosigkeit können sowohl bei den Unternehmen als auch bei einzelnen Beschäftigten liegen. Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist meist kurzfristig und nicht zu vermeiden, deshalb spricht man auch von einer Bodensatzarbeitslosigkeit.

Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit wird durch die Konjunkturschwankungen verursacht.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist durch Veränderungen in einzelnen Wirtschaftszweigen, Unternehmungen, Berufen oder Wirtschaftsgebieten begründet. Man unterscheidet zwischen Ungleichgewichten auf regionalen oder sektoralen Teilarbeitsmärkten („mismatch“-Arbeitslosigkeit) sowie der Arbeitslosigkeit bei fehlenden Arbeitsplätzen.

## Lösung zu 27

Die Sozialversicherungsbeiträge erhöhen als sogenannte Lohnnebenkosten bzw. Lohnzusatzkosten die Kosten, die dem Unternehmen durch den Einsatz von Arbeitskräften entstehen. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kann dazu beitragen, dass Unternehmen arbeitsintensive Produktionsprozesse nicht ins Ausland verlagern und Arbeit nicht durch Kapital ersetzen (substituieren). Des Weiteren verbessern sich die Absatzmöglichkeiten für arbeitsintensive Dienstleistungen, da diese zu niedrigeren Preisen angeboten werden können.

## Lösung zu 28

Durch verstärkte Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit kann die friktionelle also wechselbedingte Arbeitslosigkeit reduziert werden. Die Dauer zwischen der Beendigung einer Beschäftigung und dem Beginn einer neuen Beschäftigung lässt sich so verkürzen. Dies kann auch dazu beitragen, dass die Qualifikation der Beschäftigten nicht veraltet.

Lohnkostenzuschüsse bei der Einstellung älterer Personen reduzieren die Arbeitskosten der Unternehmen und dienen damit der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Sie können darüber hinaus zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit bei älteren Personen beitragen, da sie einen besonderen Anreiz zur Einstellung von Menschen im Alter über 50 bzw. über 55 Jahren liefern (Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit).

Die Kürzung von Transferzahlungen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit dient unter anderem dazu, die regionale und sektorale Mobilität der Beschäftigten zu erhöhen. Es kommt also zu einem Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit, indem zuvor regional oder sektoral getrennte Teilarbeitsmärkte zusammengeführt werden.

## 9 Lösungen zur zusammenfassenden Selbstkontrolle

### Lösung zu 1

Bei der beschriebenen Verhaltensweise handelt es sich um einen Kartellvertrag, der in Deutschland grundsätzlich verboten ist (§ 1 GWB). Die Unternehmen handeln also rechtswidrig.

Aus Sicht eines beteiligten Unternehmens besteht die Chance, dass das Kartell zu höheren Preisen und damit zu höheren Gewinnen führt. Das wesentliche Risiko besteht darin, dass das Kartell vom Bundeskartellamt aufgedeckt wird. Dies hat zur Folge, dass das Verhalten abgestellt werden muss. Zudem kann das Bundeskartellamt ein Bußgeld in Höhe eines Vielfachen des Kartellmehrerlöses verhängen. Da Kartellentscheidungen öffentlich bekanntgemacht werden, kann sich für die Unternehmen zudem ein Imageschaden ergeben. Die Aufdeckung des Kartells kann auch durch einen der Beteiligten erfolgen, der dann als „Kronzeuge“ ein geringeres oder kein Bußgeld zahlen muss. Hierdurch steigt aus Sicht des beteiligten Unternehmens das Risiko, dass ein Unternehmen aus dem Kartell aussteigt und die Wettbewerbsbehörden Kenntnis von dem Kartellvertrag erhalten.

### Lösung zu 2.1

Das Bundeskartellamt prüft, ob durch den Zusammenschluss eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs herbeigeführt würde, insbesondere eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Dabei wird eine Marktbeherrschung vermutet, wenn der Marktanteil eines Unternehmens über 40 %, der Marktanteil der größten drei Unternehmen über 50 % oder der Marktanteil der größten fünf Unternehmen über zwei Dritteln liegt. Darüber hinaus werden die Finanzkraft der Unternehmen, der Zugang zu den Absatz- und Beschaffungsmärkten, die Marktzutrittschranken und die Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager berücksichtigt.

In der Ausgangslage haben die drei größten Unternehmen (Alpha AG, Beta GmbH und Gamma AG) einen gemeinsamen Marktanteil von 57 % (Gesamtumsatz der drei Unternehmen = 456 Mio. €, dividiert durch das Marktvolumen von 800 Mio. €). Damit ist eine kollektive Marktbeherrschung zu vermuten. Durch den Zusammenschluss des Unternehmens Beta GmbH mit der Theta AG würde der Gesamtmarktanteil der drei größten Unternehmen weiter steigen, eine marktbeherrschende Stellung demnach verstärkt. Es ist folglich davon auszugehen, dass das Bundeskartellamt den Zusammenschluss untersagt. Allerdings wird es zuvor die sonstigen Merkmale des Markts prüfen. Eine marktbeherrschende Stellung würde beispielsweise trotz der relativ hohen Marktanteile nicht vorliegen, wenn die Marktzutrittsschranken besonders niedrig sind, sodass jederzeit neue Anbieter auf den Markt eintreten könnten.



## Lösung zu 2.2

Wie bei der Lösung zu 2.1 dargestellt, prüft das Bundeskartellamt auch in diesem Fall, ob durch den Zusammenschluss eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs herbeigeführt würde, insbesondere eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Üblicherweise wird bei der Analyse von Unternehmenszusammenschlüssen davon ausgegangen, dass sich die Marktanteile der fusionierenden Unternehmen addieren. In diesem Fall hätte das durch den Zusammenschluss entstandene Unternehmen einen Umsatz von 64 Mio. €. Dies entspricht der Höhe des Umsatzes des fünftgrößten Unternehmens auf dem Markt (Epsilon KG). In der Ausgangslage hat die Gruppe der fünf größten Unternehmen einen Gesamtmarktanteil von 75 %, sodass die Vermutung der Marktbeherrschung gilt. Durch den Zusammenschluss rücken die Unternehmen Sigma GmbH und Zeta GmbH näher an die Gruppe der größten Unternehmen heran, sodass sich der Wettbewerbsdruck auf diesem Markt tendenziell vergrößert („Aufholfusion“). In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass das Bundeskartellamt den Zusammenschluss genehmigt. Allerdings wären auch hier die sonstigen Merkmale des Markts noch genauer zu prüfen.

## Lösung zu 3

Aus den Daten der Tabelle lässt sich unter Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Ziele nach dem Stabilitätsgesetz folgende Wirtschaftslage erkennen:

- Wirtschaftswachstum: Das reale Bruttoinlandsprodukt ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen (Ob es „angemessen“ gestiegen ist, ist auch eine politische Bewertung.).
- Preisniveausteigerungen: Relativ geringe Preisniveausteigerung um 2 % (im Vergleich zum Vorjahr sogar geringer)
- hoher Beschäftigungsstand: Das Ziel ist trotz des Anstiegs der Zahl der Beschäftigten nicht erreicht, weil die Arbeitslosenquote im Berichtsjahr 7,9 % und im Vorjahr 7,2 % beträgt. Die Zahl der offenen Stellen ist rückläufig.

## Lösung zu 4

Wirtschaftswachstum bedeutet eine Zunahme des Güter- und Dienstleistungsangebots in der Volkswirtschaft. Ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gilt im Allgemeinen als Zeichen für zunehmenden gesellschaftlichen Wohlstand. Aus ökologischer Sicht ist diese Auffassung aber nur bedingt haltbar, denn mit zunehmender Produktion ist meist auch ein zunehmender Ressourcenverbrauch bzw. eine erhöhte Umweltbelastung verbunden.

## Lösung zu 5

Ein steigendes Wirtschaftswachstum hat folgende Auswirkungen

- auf private Unternehmer:
  - höhere Umsätze
  - Abbau von Lagerbeständen
  - zunehmende Kapazitätsauslastung
  - steigende Beschäftigtenzahlen

- verstärkte Investitionstätigkeit
- steigende Lohn- und Materialkosten
- in der Regel steigende Gewinne
- auf private Haushalte:
  - Abbau der Arbeitslosigkeit und damit höhere Einkommen
  - steigende Nachfrage nach Konsumgütern
  - Erhöhung der Ersparnis
- auf den Staat:
  - höhere Steuereinnahmen wegen der gestiegenen Beschäftigung und des verstärkten Umsatzes der Unternehmen
  - Rückgang der Zahlungen für Arbeitslosigkeit
- Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, die von einer verringerten Exportnachfrage betroffen sind (z.B. Maschinenbau, Automobilindustrie), nicht – oder zumindest nur indirekt – von den gestiegenen Bauaufträgen profitieren. Im ungünstigsten Fall ist denkbar, dass die Kapazitäten der Bauwirtschaft ohnehin stark ausgelastet sind, sodass die zusätzliche Staatsnachfrage zwar zu steigenden Baupreisen nicht jedoch zu zusätzlicher Beschäftigung im Inland führt.
- Im Abschwung nimmt der Staat neue Kredite auf, d.h. die Staatsverschuldung wächst. Es bleibt offen, ob der Staat diese Kredite bei wirtschaftlich besseren Rahmenbedingungen wieder zurückzahlt. In der Vergangenheit war dies nur sehr selten zu beobachten.
- Schließlich könnten Zielkonflikte zwischen dem Wachstums- und Beschäftigungsziel einerseits und umweltpolitischen Zielen andererseits vorliegen.

## Lösung zu 6

Probleme dieser Maßnahmen können in unterschiedlichen Bereichen auftreten:

- Zwischen der Entscheidung über die Zurverfügungstellung neuer Mittel für den Straßenbau und dem positiven Beschäftigungseffekt können mehrere Monate vergehen. Dies ist unter anderem davon abhängig, ob der Staat fertige Pläne für neue Straßenbauprojekte hat und auch die Genehmigungsverfahren bereits abgeschlossen sind. Bei einer langen Wirkungsverzögerung besteht die Gefahr, dass die Maßnahme prozyklisch wirkt, d.h. es erst dann zu Beschäftigungseffekten kommt, wenn auch die sonstigen Nachfragekomponenten bereits wieder steigen.

## Lösung zu 7

Durch die rückläufige Nachfrage kommt es zunächst in der Investitionsgüterindustrie zu Produktionseinschränkungen und geringerer Beschäftigung (Arbeitslosigkeit), da weniger Produkte gekauft werden. Durch Arbeitslosigkeit und evtl. Kurzarbeit sinkt das Einkommen der privaten Haushalte und die Konsumgüternachfrage geht zurück. Das führt in der Konsumgüterindustrie ebenfalls zu Produktionseinschränkungen und geringerer Beschäftigung. Die Zahl der Arbeitslosen und Kurzarbeiter steigt weiter. Auch die Steuereinnahmen des Staats sinken, weil die Einkommen der privaten Haushalte und der Unternehmenseigentümerinnen und -eigentümer schrumpfen.

## Lösung zu 8

Ein automatischer Stabilisator wirkt in der Rezession belebend und im Aufschwung bzw. Boom bremsend, ohne dass es dafür einer speziellen staatlichen Entscheidung bedarf. Ein Beispiel für einen automatischen Stabilisator ist das progressive Einkommensteuersystem. Wenn im Aufschwung die Einkommen der einzelnen Haushalte wachsen, so steigt die Steuer stärker als das Einkommen des einzelnen Haushalts. Unter der Voraussetzung, dass der Staat diese Mittel stilllegt, d.h. nicht für zusätzliche Güterkäufe verwendet, trägt das Einkommensteuersystem so zur Beruhigung einer Boom-Situation bei. Im Unterschied zu automatischen Stabilisatoren ist bei diskretionären Maßnahmen eine spezielle staatliche Einzelentscheidung erforderlich, beispielsweise ein Beschluss über die Einführung eines Zuschlags zur Einkommensteuer.

## Lösung zu 9

Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zahlte die Bundesagentur für Arbeit Zuschüsse an die Träger von ABM, wenn diese zugewiesene Arbeitslose beschäftigen. Hierdurch sollte zum einen zusätzliche Beschäftigung entstehen, zum anderen die Qualifikation der Menschen in den Maßnahmen gefördert werden.

Kritikerinnen und Kritiker der ABM weisen darauf hin, dass mit den Zuschüssen der Bundesagentur für Arbeit zwar Arbeitsplätze bei den Trägern der ABM gefördert, gleichzeitig jedoch Arbeitsplätze im regulären Arbeitsmarkt verdrängt werden können. Zudem haben Untersuchungen ergeben, dass die Chancen von ABM-Teilnehmern und -Teilnehmerinnen im Anschluss an die Maßnahme einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, meist nicht besser, teilweise sogar schlechter sind als die Chancen von Menschen, die nicht an einer solchen Maßnahme teilgenommen haben.