Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

C. Kemfert — Teslas Paukenschlag – eine Chance für Brandenburg 150

Kurz kommentiert

C. Hefeker — EU-Finanzrahmen: Verhandlungen ohne Ergebnis 152
I. Bertschek — EU-Datenstrategie: Mit gutem Beispiel vorangehen 153
T. Leinker — Rundfunkbeitrag: Intendanten, beschränkt euch! 154
J. Becker — Internationales Steuersystem: Harmonisierung mit Hindernissen 155

Zeitgespräch

Anhaltende Haushaltsüberschüsse – Zeit für Steuersenkungen?
Überblick 156
S. Homburg — Steuersenkungen – Wenn nicht jetzt, wann dann? 157
M. Schratzenstaller — Strukturverschiebung im gesamten Abgabensystem erforderlich! 159
C. Fuest, A. Peichl — Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems 162
M. Hüther — Zeit für Wachstumspolitik 165
S. Bach — Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten! 170
A. Truger — Wenig Spielraum für dauerhafte Nettoentlastungen 174

Analysen und Berichte

Europäische Union
W. Koll — Zwanzig Jahre Makroökonomischer Dialog der EU: Neustart für den Euroraum und die Mitgliedstaaten 177
Altersvorsorge
C. Dudel, J. Schmied, M. Werding — Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse 185
Verkehrspolitik
C. Böttger — Bahnsektor – Krise trotz erhöhter Finanzmittel 194
A. Eisenkopf, A. Knorr — Straßengüterverkehr: geplantes EU-Entsenderecht – ein protektionistischer Affront? 201
Banken
S. Best — Vorfälligkeitsentschädigung: Pragmatischer Interessenausgleich ist möglich 208
Handelspolitik
C. Scherrer — Erfolgreiche Nachverhandlung des Freihandelsvertrags mit Mexiko 215

Ökonomische Trends

T. Petersen — Mögliche Effekte der Digitalisierung für die Inflationsrate 220
K.-J. Gern, P. Hauber — Konjunkturschlaglicht: Coronavirus hält Weltkonjunktur in Atem 223

DOI: 10.1007/s10273-020-2588-4

Teslas Paukenschlag – eine Chance für Brandenburg

Es war ein Paukenschlag, als Tesla-Chef Elon Musk im November 2019 verkündete, ausgerechnet in Brandenburg eine neue Giga-Factory bauen zu wollen: 500 000 Elektroautos pro Jahr – 10 000 neue Arbeitsplätze – Startschuss schon 2020. Fast zu schön, um wahr zu sein, weswegen viele dem berüchtigten Visionär keinen Glauben schenken wollten. Dass die Sache jetzt zu scheitern drohte, liegt weder an unternehmerischer Großspurigkeit noch an deutscher Bürokratie oder Naturverbundenheit. Hier ziehen ausgebuffte Lobbyisten alle juristischen Register und sabotieren das bislang reibungslose Zusammenspiel zwischen Wirtschaft, Politik und Klimaschutz.

Ökonomie und Ökologie sind zwei Seiten derselben Medaille, wenn es um das Klima geht. Wollen wir den Kosten-Tsunami der fossilen Welt verkleinern, müssen wir in erneuerbare Technologien investieren. Elektromobilität wird ein zentraler Baustein für eine nachhaltige Verkehrswende sein. Strom aus Ökoenergien direkt für die Mobilität zu nutzen, ist umweltfreundlich und effizient. Batterien werden im Rahmen der Sektorkopplung als Speicher dienen. Digitalisierung und autonomes Fahren ermöglichen neue Formen individueller Mobilität. Die Zukunft gehört denen, die sie sehen. Und wer nicht mit der Zeit geht, geht mit der Zeit.

Tesla ist deutschen Herstellern weit voraus. Aber auch VW oder Porsche orientieren sich mittlerweile zu Recht um. Dass nun der kalifornische Hersteller den deutschen Herstellern im eigenen Land Konkurrenz machen will, ist gut und richtig. Konkurrenz belebt das Geschäft. Und Deutschland kann Investitionen gut gebrauchen, nicht nur um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sondern auch als Signal an die Welt.

Der Konzern drückt aufs Tempo. Das Land Brandenburg reagierte – entgegen allen Vorurteilen – schnell und flexibel. Viele Vorschriften und Genehmigungsverfahren absolvierte der Konzern im Eiltempo. Kurzfristig bremste ein gemeinnütziger Verein aus Bayern rigoros die Zukunftsreise und stoppt per Eilantrag die Rodung eines Kiefernwaldes. Vorgeblich geht es um Natur- und Artenschutz. Auf den ersten Blick berechtigt: Selbstverständlich müssen deutsche Umwelt- und Naturschutz-Vorgaben eingehalten werden. Doch Tesla tut das. Der kalifornische Konzern kennt solche Gesetze aus dem eigenen Land zur Genüge. Weder verlangt er Sonderrechte, noch bekommt er sie. Schon jetzt ist klar, dass Tesla nach der Rodung entsprechende Ausgleichswälder bereitstellen wird.

Worum geht es also? Sind da übereifrige Krötenretter am Werk, denen eine Kiefernplantage wertvoller ist als ein florierendes Unternehmen? Freunde der Bäume, aber Feinde der Wirtschaft? Tatsächlich protestieren in Grünheide auch radikale Antikapitalisten, denen es weniger um gedeihende Pflanzen geht, sondern vielmehr darum, das Wachstum der Wirtschaft möglichst zu verhindern. Genau wie bei den Gegnern der Energiewende dient einigen Verbänden die Natur lediglich als Feigenblatt ihrer wahren politischen Interessen. Typisch radikale Ökos eben?



© Roland Horn

Claudia Kemfert ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit an der Hertie School of Governance Berlin.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Genau dieser Eindruck soll erweckt werden. Tatsächlich stecken aber wohl auch ganz andere politische Interessen hinter dieser Attacke, aber auch hinter so manch anderem juristischen Winkelzug: Hinter den vermeintlichen Naturschützern stecken oftmals Leugner des Klimawandels und Gegner der Energiewende. Sie wollen nicht die Wirtschaft per se blockieren, sondern nur die ökologische Wirtschaft der Zukunft, um die fossile Wirtschaft der Vergangenheit möglichst lange künstlich am Leben zu halten.

Diese Blockierer nutzen dieselben Strategien, wie wir sie inzwischen in vielen Bereichen erleben. Sie sagen mit rechtsstaatlichen Mitteln und unter Berufung auf Meinungsfreiheit oder jetzt eben Naturschutz der Demokratie den Kampf an. Blockade um der Blockade willen. Streit um des Streites willen. Denn je länger sich die ökologische Transformation hinzieht, desto länger klingeln die fossilen Kassen. Je mehr sich die demokratischen Kräfte aufreiben, desto leichter wird es für anti-demokratische Kräfte, sich durchzusetzen.

Deswegen ist es ganz sicher nicht angebracht, die Klagemöglichkeiten für Naturschutzverbände einzuschränken oder gar abzuschaffen. Es wäre auch fatal, die Meinungsfreiheit einzuschränken, um die wachsende Hatespeech-Kultur zu beenden. Wir würden die Demokratie mit dem Bade ausschütten.

Sicher sollten wir über bundeseinheitliche und vereinfachte Genehmigungsverfahren nachdenken, damit Deutschland möglichst viele solcher zukunftsfähigen Investitionen anzieht. Aber der angeblich so überbordenden und selbstgefälligen Bürokratie in Brandenburg ist kein Vorwurf zu machen. Das mit Industrie bislang nicht gerade gesegnete Bundesland reagiert erfreulich schnell und effektiv. Glücklicherweise wurde die Klage abgewiesen. Die Justiz muss generell erkennen, wenn sie von Interessengruppen, die leicht durchschaubar unter falscher Flagge segeln, instrumentalisiert werden. Das darf nicht sein. Mit juristischen Taschenspielertricks sollten weder Politik noch Wirtschaft in unserem Land manipuliert werden können. Das würde zugleich das Vertrauen in den Rechtsstaat zerstören. Genau das wollen die Leugner des Klimawandels ja erreichen.

Dieses Mal hatten sie keinen Erfolg. Gut so. Der Wirtschaftsstandort Deutschland hat keinen Schaden genommen. Im Gegenteil: Es zeigt sich, dass die Umweltstandards in Deutschland hoch sind, das Rechtssystem funktioniert und gleichzeitig Klimaschutzbelange hoch im Kurs stehen. Nun hat es Brandenburg selbst in der Hand, weltweit führend zu werden in puncto echtem Klimaschutz.

Tesla und Brandenburg sollten sich darauf einigen, dass für den Autobau auf erneuerbare Energie gesetzt wird und nicht auf fossile Energie aus Gas – nicht nur um des Klimas Willen, sondern auch wegen der Signalwirkung: Es reicht nicht, Autos mit Ökostrom zu fahren, sie müssen auch mit erneuerbaren Energien gebaut werden. Nur dann wird die Giga-Factory zum wirklich klimaneutralen Vorzeigewerk der Zukunft.

Wenn Brandenburg außerdem zügig aus der Kohle aus- und in eine Vollversorgung mit erneuerbare Energien einsteigt, könnte aus der oft verspotteten „Berliner Provinz“ in wenigen Jahren Deutschlands stärkster Magnet für Zukunftsinvestitionen werden. Dazu gehört – wenn die Gegner nicht auch das trickreich sabotieren – allerdings auch ein deutlicher Ausbau der Windenergie. Teslas Paukenschlag kann der Auftakt für eine wirklich große Sinfonie werden: Anstelle des rückwärtsgewandten Polit-Getöses erklängen dann bald neuartige Brandenburger Konzerte: Ökologie und Ökonomie harmonisch im Zusammenspiel. Ein Sieg von Demokratie, Rechtsstaat und verantwortungsvoller Wirtschaft. Eine Ode an die Freude.

Claudia Kemfert
DIW Berlin, Hertie School of Governance
sekretariat-evu@diw.de

DOI: 10.1007/s10273-020-2589-3

EU-Finanzrahmen

Verhandlungen ohne Ergebnis

Verhandlungen in der EU folgen immer demselben Ritual, so auch im Februar 2020. Nach langen Verhandlungen haben sich die Regierungschefs vorerst nicht auf einen Entwurf für den neuen Mittelfristigen Finanzrahmen (2021 bis 2027) der EU einigen können. Das kommt nicht überraschend, weiß doch jeder, dass Krisen- und Sondersitzungen sowie das Anhalten der Uhr dazu gehören, wenn die EU verhandelt. Jede und jeder muss demonstrieren, dass man hart gerungen hat und als eigentlicher Gewinner vom Platz geht. Also wird wohl erst in der zweiten Jahreshälfte ernsthaft etwas Bewegung in die Sache kommen. Zudem hat Deutschland dann die Präsidentschaft inne und wird somit besonders am Kompromiss interessiert sein. Die anderen Staaten werden darauf setzen, dass dies die Zahlungsbereitschaft Deutschlands erhöht und einzelne Staaten sich ihre Zugeständnisse durch den deutschen Steuerzahler werden abgelten lassen können. Die Bundesregierung hat ja bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, mehr für Europa leisten zu wollen. Man wird sie beim Wort nehmen.

Die EU-Kommission möchte die Verluste in Höhe von rund 65 Mrd. Euro in der Budgetperiode (2021 bis 2027) durch das Ausscheiden Großbritanniens mit Ausgabenkürzungen einerseits und Erhöhung der Eigenmittel andererseits ausgleichen. Dem stimmen die Mitgliedstaaten aber nicht zu. Die „sparsamen Vier“ (Österreich, Schweden, Dänemark und die Niederlande) wollen das Budget strikt auf 1 % des Bruttonationaleinkommens der Mitglieder begrenzen, während Ratspräsident Michel 1,07 % vorschlägt, und die süd- und osteuropäischen Staaten gerne noch etwas mehr Geld hätten. Das sieht auch das Europäische Parlament so, das seinerseits 1,3 % gefordert hat. Die EU-Kommission hingegen schlägt 1,1 % vor. Sieht man vom Vorschlag des Parlaments ab, sind die Unterschiede in der Höhe kaum unüberbrückbar. Entscheidender ist eher die unterschiedliche Vorstellung darüber, wofür das Geld ausgegeben werden soll. Die Kommission sieht zu Recht neue Aufgaben der EU im Bereich Klima, Außen- und Sicherheitspolitik, Migration sowie Digitales und Innovation. Dafür sollen die Ausgabenanteile für die Hauptausgabenbereiche Agrarpolitik und Kohäsion moderat schrumpfen (was nicht unbedingt absolute Kürzungen bedeutet). Dem stehen die „Freunde der Kohäsion“ gegenüber, die das nicht akzeptieren wollen und ihrerseits Sparpotenzial bei gemeinsamer Verteidigung und Forschung sehen.

Komplizierend kommt hinzu, dass es, anders als bislang, nicht mehr die klare Front zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern gibt. Je nach Kategorie verlaufen die Verteilungskonflikte quer dazu: Deutschland und Frankreich liebäugeln mit einem Eurozonenbudget innerhalb des EU-Haushalts, was die „Hansegruppe“ (zu der Deutschland nicht gehört) ablehnt, die ihrerseits uneins ist über die Frage der Höhe des Budgets und des Anteils für Kohäsion. Frankreich hingegen verweigert die Kürzung der Agrarausgaben und will die Abschaffung der Beitragsrabatte für die sparsamen Vier und Deutschland, was wiederum die Kanzlerin zurückweist. Tatsächlich entfällt mit dem Ausscheiden Großbritanniens der ursprüngliche Grund für die Rabatte und es ist generell unsinnig, einerseits Beiträge an der Wirtschaftsleistung von Staaten auszurichten, andererseits aber Rabatte zu gewähren. Die machen mit 6,5 Mrd. Euro immerhin rund 10 % dessen aus, was durch den Austritt Großbritanniens fehlt. (Auf Deutschland entfallen davon rund 3,8 Mrd. Euro.) Erklärbar ist dieser Widerspruch nur durch das Bestreben, möglichst mindestens so viel herauszuholen, wie man eingezahlt hat, während man gleichzeitig Solidarität und Gemeinschaft beschwört.

Dabei betonen Kommission und einige Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich die besondere Bedeutung und Verantwortung, die Europa angesichts der globalen Machtverschiebungen und Herausforderungen habe, und dass es als Impuls- und Orientierungsgeber wirken müsse. Es ist schwer zu sehen, wie Europa diese Rolle spielen will, wenn es selbst so uneins und orientierungslos ist, dass es nicht einmal eine Entscheidung über einen, relativ zum Anspruch, recht kleinen Budgetrahmen treffen kann. An seinem globalen Anspruch wird Europa scheitern, da von Einheit weniger denn je die Rede sein kann, wenn die EU nicht einmal weiß, wofür sie stehen will und was ihre Ziele sein sollen. Es ist nicht zu sehen, wie sich der Stillstand der EU aufheben lassen soll, solange im Finanzbereich das Einstimmigkeitsprinzip erhalten bleibt. Gleichzeitig ist aber klar, dass eine Änderung der Verträge auf längere Sicht politisch nicht möglich ist. Die Mitglieder werden also weiterhin faule Kompromisse finden, die bewahren statt in die Zukunft zu weisen. Und der Zuschauer kann sich weiterhin auf viele lange und hoch dramatische Sitzungen einstellen, deren Ergebnisse weit hinter den eigenen Ansprüchen und objektiven Erforderlichkeiten zurückbleiben.

Carsten Hefeker
Universität Siegen
carsten.hefeker@uni-siegen.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2590-x

EU-Datenstrategie

Mit gutem Beispiel vorangehen

Am 19. Februar 2020 hat die EU-Kommission ihre Datenstrategie veröffentlicht. Deren Ziel ist es, einen einheitlichen europäischen Datenraum zu schaffen, um auf Basis von Daten bessere Entscheidungen treffen zu können. Die Strategie trägt der Tatsache Rechnung, dass Daten zu einem Schlüsselfaktor für die Entwicklung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen geworden sind. Europa will die sich daraus ergebenden Potenziale nicht mehr allein den USA und China überlassen. Die Datenstrategie besteht aus vier Säulen:

Sektorübergreifender Governance-Rahmen: Er soll dazu dienen, gemeinsame europäische Datenräume zu schaffen. Diese Säule enthält einige wichtige Elemente, die die Nutzung von Daten für Forschungszwecke sowie die wirtschaftliche Nutzung von Daten betreffen. Insbesondere sollen die Entscheidungen darüber erleichtert werden, welche Daten, wie und von wem zu wissenschaftlichen Forschungszwecken und im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung verwendet werden dürfen. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Datenstrategie wird es dabei sein, dass die EU-Kommission mit gutem Beispiel vorangeht, eigene Datensätze verfügbar macht und ihre Entscheidungen stärker datenbasiert trifft. Daran sollte sich auch die Bundesregierung orientieren. So bestehen in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung immer noch bürokratische Hürden beim Zugang zu Individualdaten von Unternehmen oder Personen. Zudem sollten bestehende internationale Standards für wissenschaftliches Arbeiten stärker berücksichtigt werden.

Infrastruktur und Interoperabilität: Die geplanten Anstrengungen, um europäische Cloud-Infrastrukturen zu schaffen, sind absolut richtig und wichtig, zumal sie neben neuen Innovationspotenzialen (z. B. für die Datennutzung im Bereich der künstlichen Intelligenz) auch die Unabhängigkeit von außereuropäischen Cloud-Anbietern unterstützen. Ebenso richtig ist es, diese Anstrengungen mit nationalen Initiativen wie dem deutschen Cloud-Projekt GAIA-X zu koordinieren. Um eine hohe Akzeptanz als europäisches Modell zu erzielen, ist es jedoch essenziell, dass GAIA-X rasch realisiert wird, ein kritisches Mindestmaß an Kapazität aufweist und eine hohe Nutzerfreundlichkeit gewährleistet.

Kompetenzen: Hier geht es zum einen um mehr Kontrolle darüber, wer auf maschinengenerierte Daten zugreifen kann und diese nutzt. Zum anderen geht es um Investitionen in Kompetenzen, sowohl im Bereich der IT-Fachausbildung als auch für die breite Bevölkerung sowie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Für die Investitionen in Kompetenzen verweist die Datenstrategie auf andere bereits bestehende oder geplante Initiativen. Die Mitgliedstaaten sind daher gefordert, in die Ausbildung von Fachkräften und Toptalenten zu investieren, die sicher mit Daten umgehen und diese versiert analysieren und interpretieren können. Bereits bestehende Programme für die Förderung von KMU sollten auf Ergänzungen hinsichtlich der Datenkompetenzen überprüft und gewonnene Erfahrungen in die geplante KMU-Strategie eingespeist werden.

Sektorspezifische Unterschiede: Mit dieser Säule berücksichtigt die Kommission, dass Daten sehr heterogen sind und je nach Anwendungssektor und -bereich einen differenzierten Handlungsrahmen erfordern. Personenbezogene Daten in einem sensiblen Bereich wie der Gesundheit bedürfen anderer Schutzmaßnahmen als maschinengenerierte Daten aus Produktionsanlagen oder Bio- und Geodaten, die für die Messung und Entwicklung im Rahmen des Green Deal benötigt werden. Gleichwohl sollte darauf geachtet werden, dass mit sektorspezifischen regulatorischen Maßnahmen keine Datensilos entstehen. Denn oftmals ist gerade die Verknüpfung von Daten über Sektoren und Bereiche hinweg Voraussetzung, um neue Erkenntnisse zu gewinnen. Allzu häufig bestehen auf nationaler Ebene Hindernisse, die Daten (z. B. aus unterschiedlichen politischen Ressorts) miteinander zu verknüpfen und für Forschungszwecke zu nutzen.

Die Datenstrategie ist komplex. Die EU-Kommission hat für ihre Umsetzung bislang nur wenige konkrete Meilensteine mit Zeitplan definiert. Umso wichtiger ist es, dass die Mitgliedstaaten selbst Maßnahmen ergreifen, um einen europäischen Datenraum zu realisieren. Die Bundesregierung hat Eckpunkte einer Datenstrategie definiert und eine Online-Konsultation gestartet, die bis zum 3. April 2020 läuft. Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und alle Bürger sind aufgerufen, sich einzubringen. Wenn Deutschland ab Juli 2020 die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt, sollte ausreichend Input vorhanden sein, um die Weiterentwicklung und Umsetzung der Datenstrategie mit Nachdruck voranzutreiben.

Irene Bertschek
ZEW Mannheim
irene.bertschek@zew.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2591-9

Rundfunkbeitrag

Intendanten, beschränkt euch!

Die Intendanten der 21 Fernseh- und 70 Radiosender von ARD, ZDF und Deutschlandradio ließen verlauten, dass der Rundfunkbeitrag von 17,50 auf 19,24 Euro steigen muss. Das entspricht ca. 3 Mrd. Euro mehr für die kommenden vier Jahre. Sonst müsse beim Programm gekürzt werden. Was als Drohung gemeint war, dürfte für viele verlockend klingen: Weniger Schlager, weniger Schnulzen und am Ende nicht noch weniger Geld im Portemonnaie.

2020 wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) mehr als 8 Mrd. Euro an Beiträgen einnehmen. Dazu kommen hunderte Millionen Euro aus Werbung und Sponsoring. Das entspricht in Summe in etwa der Höhe des Landeshaushalts von Mecklenburg-Vorpommern. Nun soll der Rundfunkbeitrag auf 18,36 Euro steigen. Das empfiehlt die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Die Länder müssen dem zwar noch zustimmen, aber große Lust sich mit dem ÖRR anzulegen, hat kaum einer – dem politischen Ziel stabiler Beiträge zum Trotz. Mit 86 Cent mehr können fast alle Leben: 47 Cent an die ARD, 33 Cent für das ZDF und 4 Cent extra für das Deutschlandradio. Die restlichen 2 Cent mehr sind für die Landesmedienanstalten vorgesehen. Dabei liefert der 420-seitige KEF-Bericht den Politikern Hinweise, wie höhere Beiträge durch strukturelle Anpassungen vermieden werden könnten: 2018 gab das Erste 452,9 Mio. Euro für Sport aus und das ZDF 333,9 Mio. Euro. Damit ist Sport für das Erste das mit Abstand teuerste Ressort und für das ZDF das Zweitteuerste.

Den Rotstift zu schwingen und die Struktur radikal zu verändern, forderte einst Rainer Roba, Chef der Staatskanzlei von Sachsen-Anhalt: Das ZDF sollte der einzige nationale Sender und die ARD ein regionaler Senderverbund sein. Das hätte den Charme die doppelten Strukturen von das Erste und ZDF aufzulösen und sich auf die Stärke des ÖRR zu konzentrieren; Fernsehen und Radio, das nah dran ist, Öffentlichkeit und Diskurs abseits des politischen Berlins. Weit ist Staatsminister Roba mit diesem Vorschlag nicht gekommen. Das Brett aus Stillstand, Schwerfälligkeit und Selbstzufriedenheit lässt sich nicht so einfach hobeln. Die mehr als 8 Mrd. Euro, die die Bürger zahlen, sollen eigentlich die mediale Grundversorgung sicherstellen; informieren, bilden, unterhalten. Das Programm wirkt aber wenig ausgewogen – seichte Unterhaltung so weit das müde Auge reicht. Bildung und Kultur sind im Hauptprogramm so selten zu erspähen wie Luchse auf dem Lerchenberg. Die Öffentlich-Rechtlichen rechtfertigen ihr seichtes Programm gerne mit der Zuschauerbindung. Allerdings steht die dazu (scheinbar) nötige Menge an Koch- und Kitschsendungen der Qualität diametral entgegen. Einzig in der Information können ARD und ZDF dennoch punkten: investigative Recherchen, fundierte Nachrichten und Verbraucherschutz ohne Werbe-Bias. Aber: Das wäre mit nur einem nationalen Sender, deutlich günstiger zu haben.

Lässt sich der ÖRR als öffentliches Gut überhaupt noch rechtfertigen? Viele der ursprünglichen Gründe ziehen jedenfalls nicht mehr: Die Frequenzen sind nicht knapp, und der Markt macht vielschichtige Angebote, die oft überlegen sind. Marktversagen ist nicht beim Sport zu erwarten, auch nicht in der Unterhaltung. Daher ist jeder Gebühren-Euro, der dort verwendet wird, verschwendet. Der Markt versagt am ehesten hier: Information, Kultur und Regionales. Genau dort wäre die sinnvolle Nische für die Öffentlich-Rechtlichen. Genau dort gibt es ökonomische Argumente, die einen staatlichen Eingriff rechtfertigen. Hier handelt es sich um meritorische Güter, die der Markt nicht anbietet, die aber gesellschaftlichen Nutzen stiften. Ökonomisch lässt sich nur ein auf Information, Kultur und Regionales getrimmter ÖRR rechtfertigen. Die Entscheider wären daher gut beraten, genau zu überlegen, was ARD, ZDF und Deutschlandradio besser machen als RTL, Sky und Netflix. Unterhaltung ist es nicht.

Dabei sollte die Kritik nicht den Verächtern der Demokratie am rechten Rand überlassen werden. Die Öffentlich-Rechtlichen sind kein Staatsfunk! Informationen und Kultur über dem Niveau von RTL2 News und dem Bachelor sind konstitutiv für mündige Bürger und eine lebendige Demokratie. Aber niemand scheint zu merken, wie rau der Wind bereits weht. Die politischen Entscheider sollten sich bewusst sein, dass die Bürger irgendwann den Willen fassen könnten, einem zu großen ÖRR den Stecker zu ziehen. Noch ist es nicht so weit. Im März 2020 treffen sich die Ministerpräsidenten, um über den 86-Cent-Vorschlag der KEF zu beraten. Bevor sie entscheiden, sollten sie nicht mit ihren Intendanten sprechen, sondern mit ihren Enkeln; darüber, wie die Öffentlich-Rechtlichen sein müssten, damit sie als legitim angesehen werden. Wenn der ÖRR nicht lernt, sich zu beschränken, dann wird der gesellschaftliche Rückhalt weiter sinken. Das zu verhindern erfordert keine Politik des Weiter-so, sondern Mut zu verändern, bevor es zu spät ist.

Timm Leinker
Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
t.leinker@zbw.eu

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2592-8

Internationales Steuersystem

Harmonisierung mit Hindernissen

Bis Ende 2020 soll das Abkommen über eine umfassende Reform des internationalen Steuersystems stehen. Noch aber verhandeln die knapp 140 Staaten des „Inclusive Frameworks“, einer von OECD und G20 ins Leben gerufenen Arbeitsgemeinschaft von Ländern, über die Details des Reformwerks, das zwei Säulen umfassen soll. Die erste Säule (Pillar 1) verlagert die Besteuerungsrechte in die Marktstaaten. Grundsätzlich sollen kundennahe Unternehmensfunktionen wie Marketing und Vertrieb stärker bei der Zuteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlage auf die einzelnen Unternehmensstandorte berücksichtigt werden. Wirklich neu ist, dass Staaten selbst dann Besteuerungsrechte bekommen sollen, wenn das Unternehmen dort gar keine Betriebstätte hat. Voraussetzung ist lediglich, dass der Umsatz in diesem Land bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Die zweite Säule (Pillar 2) sieht eine Art Mindestbesteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen vor, die hauptsächlich durch deren Heimatstaaten sichergestellt werden soll. Dazu sollen zwei Instrumente eingeführt werden. Die „Income Inclusion Rule“ soll es den Heimatstaaten multinationaler Unternehmen ermöglichen, Auslandsgewinne teilweise in die heimische Bemessungsgrundlage aufzunehmen, wenn der effektive Gewinnsteuersatz im Ausland ein Mindestmaß unterschreitet. Verzichtet der Heimatstaat auf diese Art der Hinzurechnungsbesteuerung (die für passive Einkommen schon in Deutschland und anderen Staaten praktiziert wird), ermöglicht die „Tax on Base Eroding Payments“ den Quellenstaaten, die Steuern auf Gewinne ausländischer Unternehmen zu erhöhen – abermals nur dann, wenn der Effektivsteuersatz auf diese Gewinne unterhalb der Mindestgrenze bleibt.

Über diese Umrisse der Reform gibt es weitgehend Einigkeit. Nun geht es an die Details. Die Begriffe der Konzeptentwürfe müssen definiert, die Schwellenwerte quantifiziert werden. Die Pillar-1-Maßnahmen sollen beispielsweise nicht für alle Unternehmen gelten, sondern nur für „consumer-facing businesses“ – was auch immer das genau ist – mit einem Mindestumsatz bestimmter Höhe im betreffenden Markstaat. In diesen Staat soll dann ein bestimmter Prozentsatz des Residualgewinns überwiesen werden, d. h. ein Teil des Gewinns, der übrigbleibt, wenn der Routinegewinn abgezogen wird. Je nachdem, ob letzterer mit 10 % oder 20 % des Umsatzes fixiert wird, schrumpft oder wächst die Summe, mit der die Marktstaaten rechnen können. Bei Pillar 2 scheint man sich nicht dazu durchringen zu können, den gesamten Unternehmensgewinn der Mindestbesteuerung zu unterstellen. Ausnahmeregelungen (carve outs) soll es für steuerliche Sonderregime wie etwa Patentboxen geben – ein Schritt, der die Mindeststeuer gerade für die ursprünglichen Adressaten des Reformwerks, die Digitalunternehmen, deutlich entschärft.

Die Verhandlungsführer beschäftigen sich zunehmend mit Verfahrensfragen: Wenn Marktstaaten zukünftig ohne Präsenz des Unternehmens Steuern erheben, steigt das Risiko der Doppelbesteuerung. Ein Unternehmen, das eine zweistellige Zahl von Staaten beliefert, könnte künftig in genauso vielen Ländern gewinnsteuerpflichtig sein. Es soll nun nach dem Vorbild der europäischen Umsatzbesteuerung die Möglichkeit geben, die Gewinnsteuern aller Marktstaaten im Heimatstaat zu zahlen. Dazu soll es einheimische Anlaufstellen geben wie die „mini one-stop shops“ (MOSS) bei der Mehrwertsteuer. Eine Clearing-Stelle müsste dann die Aufkommen auf die berechtigten Länder verteilen. Auch bei Pillar 2 geht es um Vereinfachungsmaßnahmen. Weil die Maßnahmen auf Informationen über die Effektivbesteuerung an anderen Standorten beruhen, braucht es Verfahren, diese Effektivsteuermaße schnell und günstig zu berechnen. Hier scheint es darauf hinauszulaufen, dass zunächst die Zahlen der bereits international abgestimmten Finanzbuchhaltung zugrunde gelegt werden – zumindest solange, bis man sich auf ein gemeinsames Regelwerk der Steuerbuchhaltung geeinigt hat.

Diese Detailfragen sind kompliziert, was den öffentlichen Druck, der die Reform bislang angetrieben hat, einzuschläfern droht. Hinzu kommt, dass das Reformpaket auch jederzeit wieder aufgeschnürt werden kann. So fordern die USA – bisher die treibende Kraft hinter Pillar 1 – plötzlich eine Art Ausnahmeregelung für ihre Unternehmen. Zwar ist die Sorge großer US-Firmen nachvollziehbar, sich zukünftig mit den Ansprüchen zahlreicher Marktstaaten herumschlagen zu müssen – der Aktivismus europäischer Staaten bei den Digitalsteuern mag hier als Warnung gelten. Eine Wahlmöglichkeit für US-Unternehmen würde jedoch die gesamte Reform infrage stellen. Fraglich ist auch, ob Pillar 1 dazu führt, dass die mittlerweile unilateral eingeführten Steuern auf den Umsatz von Digitalunternehmen wie Google, Facebook etc. wieder abgeschafft werden. Unabhängige Studien und sogar die OECD selbst kommen zu dem Schluss, dass die Aufkommenswirkungen dieses Reformteils sehr überschaubar sind und eine eher spärliche Kompensation böten.

Johannes Becker
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
johannes.becker@wiwi.uni-muenster.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2593-7

Anhaltende Haushaltsüberschüsse – Zeit für Steuersenkungen?

Deutschland hat mittlerweile seit acht Jahren Überschüsse oder ausgeglichene öffentliche Haushalte zu verzeichnen. Entsprechend ist auch die Schuldenstandsquote so weit gesunken, dass das Maastricht-Kriterium wieder eingehalten wird. Diese durch einen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung begünstigte Entwicklung führt zu Streit darüber, wie die Überschüsse verwendet werden sollen. Einerseits gibt es einen Konsens, dass dringend Investitionen für die Klima- und Verkehrswende sowie für mehr Bildung und Innovationen benötigt werden, andererseits sehen einige die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gefährdet, weil Unternehmen steuerlich überdurchschnittlich belastet seien. Die gute Haushaltslage könnte es aber auch erleichtern, eine grundlegende Reform des Steuer- und Abgabensystems durchzusetzen. Dabei sollte beachtet werden, dass Änderungen im Steuersystem ganz unterschiedliche Wirkungen auf die oberen oder die unteren Einkommensgruppen haben.

Steuersenkungen – Wenn nicht jetzt, wann dann?

Stefan Homburg, Leibniz Universität Hannover.

Strukturverschiebung im gesamten Abgabensystem erforderlich!

Margit Schratzenstaller, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Universität Wien.

Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems

Andreas Peichl, ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München.

Clemens Fuest, ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München.

Zeit für Wachstumspolitik

Michael Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten!

Stefan Bach, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

Wenig Spielraum für dauerhafte Nettoentlastungen

Achim Truger, Universität Duisburg-Essen; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Title: *Sustained Budget Surpluses – Time for Tax Cuts?*

Abstract: *Germany has now been running surpluses or balancing its public budgets for eight years. Accordingly, the debt-to-GDP ratio has fallen to such an extent that the Maastricht criterion is once again being met. This development, which has been favoured by a prolonged economic upturn, has led to disputes about how the surpluses should be used. On the one hand, there is a consensus that investment is urgently needed to turn the tide on climate change and transportation and for more education and innovation, while on the other hand some see Germany's competitiveness as being at risk because of the above-average tax burden on companies. The favourable budget situation could also make it easier to push through a fundamental reform of the tax and contribution system. However, it should be borne in mind that changes in the tax system have very different effects on upper and lower income groups.*

JEL Classification: *H20, H60, D31*

DOI: 10.1007/s10273-020-2594-6

Stefan Homburg

Steuersenkungen – Wenn nicht jetzt, wann dann?

Vor einigen Monaten hat die steuerpolitische Debatte in Deutschland eine überraschende Wendung genommen. Während zuvor lediglich Pläne zur Einführung neuer Steuern (auf Digitalumsätze, Vermögen, CO_2-Emissionen, Finanztransaktionen) oder punktuelle Steuererhöhungen (Unternehmensbesteuerung, Einkünfte aus Kapitalvermögen) die Agenda bestimmten, werden nunmehr von allen Parteien auch Steuersenkungen diskutiert. Auslöser sind offenbar die anhaltenden Budgetüberschüsse und die herannahende Bundestagswahl 2021.

Um beurteilen zu können, ob die Forderung nach Steuerentlastungen berechtigt ist, muss man zunächst einen Blick auf die wirtschafts- und finanzpolitische Lage in Deutschland und deren jüngere Entwicklung werfen. Dabei liegt es nahe, als Bezugszeitraum die Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu wählen, die 2005 begann. Im Jahre 2005 betrug das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2288 Mrd. Euro, und die Steuerquote lag bei 21,2 %. Bis 2019 stieg das BIP auf 3436 Mrd. Euro, die Steuerquote auf 24,0 %. Während die Sozialbeitragsquote leicht von 17,5 % auf 17,4 % zurückgeführt werden konnte, nahm die Steuerquote um 13,2 % (oder 2,8 Prozentpunkte) zu.[1] Rechnerisch beruhten die Steuermehreinnahmen in Höhe von 339 Mrd. Euro auf einer Wachstumskomponente von 243 Mrd. Euro, die bei konstanter Steuerquote eingenommen worden wären, und einer Steuererhöhungskomponente von 96 Mrd. Euro jährlich.

Eine derartige Steuerverschärfung ist beachtlich, wenn man bedenkt, dass Deutschland bis 2005 unter einer ausgeprägten Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit litt; die Zahl der Arbeitslosen betrug auf Monatsbasis bis zu 5 Mio. Dieser Rekordwert wurde seither mehr als halbiert, was den öffentlichen Gesamthaushalt sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig entlastete. Beigetragen haben zu dieser Entwicklung einerseits die Hartz-Reformen und andererseits ein sehr langer Aufschwung, der unmittelbar nach der Rezession 2008/2009 einsetzte und bis heute anhält. Hierzu passt, dass der öffentliche Gesamthaushalt seit 2012 kein Finanzierungsdefizit mehr verzeichnet, in den letzten sechs Jahren sogar anhaltende Überschüsse. Konkret betrugen die Finanzierungssalden in den Jahren 2018 und 2019: 1,9 % bzw. 1,2 % des BIP. In der Folge sank die Schuldenstandsquote erstmals seit 2003 wieder unter die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP.

Schließlich ist die Staatsquote im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2019 leicht von 46,8 % auf 45,3 % des BIP gesunken. Dieser Rückgang erfordert allerdings eine differenzierte Betrachtung, da er zu einem erheblichen Teil auf Zinseffekten beruht: Seit 2005 sank die Zinsbelastung des öffentlichen Gesamthaushalts von 2,8 % auf 0,9 % des BIP und damit erheblich stärker als die Staatsquote.[2] Zieht man die Zinseffekte ab, so wird ersichtlich, dass die Nicht-Zinsausgaben des Staates trotz blendender Konjunktur und sinkender Arbeitslosenzahlen von 44,0 % auf 44,4 % des BIP zugenommen haben.

Steuersenkungen jetzt?

Seit Kriegsende wurden alle durchgreifenden Steuersenkungen von sozial- und christliberalen sowie rot-grünen Koalitionen beschlossen. Die mittlerweile zahlreichen Großen Koalitionen habe dergleichen nie zuwege gebracht, da sich die Partner stets gegenseitig mit Ausgabewünschen übertrumpften und bei Entlastungsplänen blockierten. Aufgrund des zunehmenden politischen Drucks könnte mit dieser Regel gebrochen werden. Der Spielraum hierzu besteht durchaus, und eine Steuersenkung erscheint auch gerechtfertigt, da die Steuerquote nicht immerwährend hochgeschraubt werden kann und von den Steuermehreinnahmen der letzten fünfzehn Jahre, wie oben gezeigt, allein 96 Mrd. Euro jährlich auf Steuererhöhungen entfielen: als Folge der Einführung neuer

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2020. Steuerquoten jeweils in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2 Eurostat, Tabelle gov_10a_main, Kennzahl „interest payable".

Prof. Dr. Stefan Homburg ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover.

Steuern, Anhebung bestehender Steuern und der sogenannten kalten Progression.

Durch eine hypothetische Steuersenkung in Höhe von 40 Mrd. Euro p. a. hätte der Staat im Jahr 2019 knapp die Hälfte dieses Sondergewinns an die Bürger zurückgeben und gleichzeitig die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der Staatsverschuldung einhalten können. Bei Ausgabedisziplin und anhaltendem Wachstum ist dieses Steuersenkungspotenzial in den kommenden Jahren entsprechend größer. Gesamtstaatlich kann die Steuerbelastung also sofort um mindestens 40 Mrd. Euro gesenkt werden, ohne die Schuldenbremse zu verletzen – angesichts dieses Befundes erscheint die krampfhafte Suche nach immer neuen Steuerquellen bei unverändert wirkender kalter Progression wie aus der Zeit gefallen. Auch auf dem Feld der Steuerpolitik ist ein „Umparken im Kopf" dringend erforderlich.

Aber wie?

Wenn ein Finanzwissenschaftler von „Steuersenkung" spricht, verstehen Bürger, Politiker und Journalisten diesen Ausdruck meist als „Einkommensteuersenkung", und unweigerlich kommt es zu Abwehrreaktionen aufgrund befürchteter Verteilungseffekte. Ungeachtet der Selbstverständlichkeit, dass eine Einkommensteuersenkung höhere Einkommen stärker entlastet als niedrige, da die ersteren zuvor auch stärker belastet wurden als letztere, ist diese Verengung des Begriffs unangebracht, da es zahlreiche andere Steuern gibt, bei denen man ebenfalls ansetzen könnte. Hierzu gehören regressiv wirkende Steuern wie die Umsatzsteuer, Stromsteuer, Biersteuer oder Kaffeesteuer, die man senken oder gleich ganz abschaffen könnte, soweit es für sie keine Rechtfertigung gibt.[3] Im Fall der Grundsteuer, deren Gros als Kleine-Leute-Steuer auf Mieter umgelegt wird, hätte der Gesetzgeber im letzten Jahr die Vorlage des Bundesverfassungsgerichts nutzen können, diese Steuer auslaufen zu lassen und die Gemeinden durch stärkere Beteiligung am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern zu entschädigen. Hierdurch wäre eine ebenso willkommene wie marktkonforme Entlastung der Mieter möglich gewesen.[4] Darüber hinaus könnten durch Senkung oder Abschaffung der Grunderwerbsteuer sowohl Eigenheimerwerber entlastet werden, als auch Unternehmen, die umstrukturieren. Schließlich spricht vieles dafür, einen Teil des Entlastungsvolumens für die Senkung der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer einzusetzen, da die deutsche Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich mittlerweile wieder eine Spitzenposition einnimmt.

Manche der hiermit vorgeschlagenen Reformen erfordern eine sorgfältige Vorbereitung, zumal sie nur bei Anpassung des vertikalen Finanzausgleichs denkbar sind. Sofort umsetzbar wäre indes die längst überfällige Streichung des Solidaritätszuschlags, die nicht nur allen Einkommensbeziehern zugute käme, sondern (infolge der Zuschläge zur Körperschaft- und Kapitalertragsteuer) auch den Unternehmen. Insgesamt ist es durchaus möglich, verteilungspolitische Bedenken durch Kombination der vorgenannten Maßnahmen auszuräumen, indem man z. B. den Solidaritätszuschlag und die Strom- und Kaffeesteuer abschafft sowie die Umsatzsteuer senkt. Hiermit würde der Staat den Bürgern ein lang ersehntes positives Signal senden und ausländische Kritik an den Budgetüberschüssen ins Leere laufen lassen.

Oder später?

Es gibt mehrere gute Gründe, die derzeit mögliche Steuerentlastung nicht auf die lange Bank zu schieben:

- Erstens haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass Budgetspielräume andernfalls durch Ausgabenerhöhungen aufgezehrt werden, die spätere Steuersenkungen verunmöglichen. Zwar kann der Staat bei den Investitionsausgaben infolge ausgelasteter Planungs- und Baukapazitäten sowie allfälliger Protestinitiativen kaum nachlegen; anders sieht dies jedoch auf den Feldern der Subventionen und Transferausgaben aus, wo ständig neue „Bedarfe" erfunden und anschließend befriedigt werden.

- Zweitens wird auch der gegenwärtige Wirtschaftsaufschwung irgendwann enden. Eine Rezession erhöht die Staatsausgaben und mindert die Staatseinnahmen schlagartig, und der durch die Schuldenbremse für diesen Fall vorgesehene Spielraum wird vermutlich nicht reichen, ausgerechnet dann eine stärkere Steuersenkung zu realisieren.

- Drittens und letztens sollte man nicht auf neue politische Konstellationen hoffen. Die Jamaika-Verhandlungen scheiterten bekanntlich am einzigen und bescheidenen Wunsch der FDP, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen. Aus dieser Sicht ist eine mögliche schwarz-grüne Koalition alles andere als Garant für ein steuerpolitisches „Umparken im Kopf". Das Umparken muss sich autonom vollziehen.

3 Siehe hierzu das nach wie vor aktuelle Werk von K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Köln 2012, der sämtliche Steuern auf ihre Rechtfertigung hin untersucht.

4 Bei administrierten Mietpreisen wird die Grundsteuer anders als im Wettbewerbsfall vom Mieter getragen, vgl. hierzu S. Homburg: Allgemeine Steuerlehre, München 2015, S. 110 ff.

DOI: 10.1007/s10273-020-2595-5

Margit Schratzenstaller

Strukturverschiebung im gesamten Abgabensystem erforderlich!

Ende Februar 2020 bestätigte das Statistische Bundesamt einen Haushaltsüberschuss des Gesamtstaats nach Maastricht-Definition von 49,8 Mrd. Euro. Gegenüber dem Rekordjahr 2018, in dem Deutschland einen Maastricht-Überschuss von 62,4 Mrd. Euro erreicht hatte, ist das zwar ein Rückgang. Dennoch gab diese Meldung der anhaltenden Diskussion über die Verwendung der öffentlichen Überschüsse neue Nahrung.

Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich in den letzten Jahren in der Tat kontinuierlich verbessert. 2019 ist das achte Jahr in Folge, in dem der deutsche Gesamthaushalt mindestens ausgeglichen, zumeist sogar positiv bilanziert. Die Maastricht-Überschüsse stiegen seit 2014 kontinuierlich an und erreichten 2018 mit 1,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ihren Höchststand. 2019 lag der Maastricht-Überschuss zwar unter dem Rekordstand von 2018, da unter anderem wegen der konjunkturellen Abschwächung die Ausgaben stärker stiegen als die Einnahmen. Er erreichte aber immer noch 1,4 % des BIP und übertraf damit auch die letzten Prognosen. Der um Einmalmaßnahmen und den Konjunktureffekt bereinigte strukturelle Saldo ist seit 2013 positiv und erreichte ebenfalls 2018 seinen Höchststand mit 1,4 % des BIP. Ebenso wie der Maastricht-Überschuss dürfte auch der strukturelle Überschuss 2019 zwar etwas geringer ausfallen als im Vorjahr, aber immer noch über 1 % des BIP erreichen. Mithilfe der anhaltenden Überschüsse wurde die Schuldenquote ausgehend von ihrem historischen Höchststand von 82,4 % (2010) während des vergangenen Jahrzehnts deutlich zurückgeführt: 2019 lag sie, erstmals seit 2002, wieder knapp unter 60 % des BIP, so wie in weiteren sechs alten und der Mehrheit der neuen EU-Länder.

Die wirtschaftspolitische Debatte um die „richtige" Verwendung der öffentlichen Überschüsse wird nicht selten im Sinne eines Entweder-oder geführt: Während die eine Seite dafür plädiert, die Haushaltsspielräume primär für Investitionen zu verwenden, argumentiert die andere Seite für einen Vorrang von Steuersenkungen. Tatsächlich gibt es gute Gründe, den Haushaltsüberschuss nicht exklusiv für Steuersenkungen einerseits oder zusätzliche Investitionen andererseits zu reservieren, sondern ein Gesamtpaket von aufeinander abgestimmten Maßnahmen zu schnüren. Dieses sollte strukturelle Probleme und entsprechend finanzpolitischen Handlungsbedarf bezüglich der öffentlichen Investitionstätigkeit sowie im Abgabensystem angehen, aber auch den bestehenden konjunkturellen Risiken (internationale Handelskonflikte, Coronavirus etc.) angemessen sein.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ausweitung der öffentlichen Investitionen …

Dass die Finanzpolitik der letzten Jahre, die der Erhöhung nicht-investiver Ausgaben, Steuerentlastungen und dem Schuldenabbau Priorität beigemessen hat, darüber die öffentliche Investitionstätigkeit vernachlässigt hat, wie Bardt et al.[1] in der viel beachteten gemeinsamen Kurzstudie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) festhalten, ist inzwischen relativ breiter Konsens. Nachdem die Bruttoinvestitionsquote des Staates zwischen 1995 und 2007 von 2,6 % auf unter 2 % gesunken war und anschließend bei etwas über 2 % stagniert hatte, nahm sie erst in den letzten Jahren wieder leicht zu und erreichte 2019 2,5 %. Vor diesem Hintergrund beziffern Bardt et al.[2] den kumulierten Bedarf an öffentlichen Investitionen in Bildung, Forschung, Dekarbonisierung, Verkehr und Digitalisierung für das kommende Jahrzehnt auf 450 Mrd. Euro (ca. 1,3 % des BIP jährlich).

In ihrer Prognose vom vergangenen Herbst rechnet die Europäische Kommission mit einem Anstieg der Bruttoinvestitionsquote auf 2,7 % bis 2021, bestätigt aber grundsätzlich im Ende Februar 2020 veröffentlichten Länderbericht für Deutschland[3] den von IMK und IW konstatierten zusätzlichen Investitionsbedarf. Ein solches Investitionspaket würde nicht nur langfristig die Angebotsbedingungen wesentlich verbessern, sondern auch die deutsche und europäische Konjunk-

1 H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report, Nr. 152, 2019.
2 Ebenda.
3 European Commission: Country Report Germany 2020, SWD(2020), 504 final, Brüssel 26.2.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-germany_en.pdf (28.2.2020).

Dr. Margit Schratzenstaller ist Referentin für Öffentliche Finanzen und stellvertretende Leiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien. Sie ist Expertin im Fiskalrat und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

tur stabilisieren: Simulationen mit dem QUEST-Modell der Europäischen Kommission für ein an den IMK-IW-Vorschlag angelehntes Investitionspaket von 45 Mrd. Euro jährlich für die nächsten zehn Jahre legen deutlich positive Effekte für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland sowie beträchtliche gesamtwirtschaftliche Spillover-Effekte für die Eurozone nahe.

… und Abgabenentlastungen …

Die Haushaltsüberschüsse der vergangenen Jahre wurden wesentlich von der robusten Konjunkturentwicklung getragen, die sich in steigenden Steuer- bzw. Abgabenquoten niederschlug. So wuchs die Abgabenquote von 2012 bis 2019 um knapp 2 % des BIP auf 40,5 %, wobei sowohl die Steuerquote als auch die Sozialbeitragsquote zunahmen: die Steuerquote um 1,1 % des BIP auf 24,3 %, die Sozialbeitragsquote um 0,8 % des BIP auf 16,2 %. Die Herbstprognose der Europäischen Kommission erwartet ab 2020 entsprechend der konjunkturellen Abschwächung auch einen leichten Rückgang der Abgabenquote. Dieser ist allerdings ausschließlich durch eine sinkende Steuerquote bedingt, während die Sozialbeitragsquote stabil bleibt.

Die deutlich überdurchschnittliche Sozialbeitragsquote ist verantwortlich dafür, dass die deutsche Abgabenquote etwas über dem EU-Durchschnitt liegt (2019: 40,5 % gegenüber 39,4 % des BIP für die EU28). Die Steuerquote ist dagegen aktuell ebenso wie im langfristigen Zeitablauf unterdurchschnittlich. Entsprechend findet sich im Länderbericht der Europäischen Kommission erneut der Hinweis auf den anhaltend überdurchschnittlichen Beitrag von Steuern und Abgaben auf Arbeit zum Gesamtabgabenaufkommen, der mit knapp 57 % (2018) den EU-Durchschnitt von gut 49 % merklich überschreitet. Der Abgabenkeil (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) liegt in Deutschland in allen betrachteten Einkommenshöhen,[4] besonders aber im Niedrigeinkommensbereich deutlich über dem EU-Durchschnitt. Daher sollte der Fokus von Entlastungen bei den unteren und mittleren Einkommen liegen. Dabei sollten sich Entlastungsmaßnahmen nicht auf die Einkommensteuer beschränken, sondern unbedingt auch die Sozialbeiträge mit einbeziehen. So könnte etwa im Niedrigeinkommensbereich ein Grundfreibetrag für Arbeitnehmerbeiträge eingeführt werden, der mit zunehmendem Einkommen abgeschmolzen wird, um gezielt Geringverdiener zu entlasten.[5] Eine alternative Option wäre die begrenzte Anrechnung von Sozialbeiträgen bei der Einkommensteuer nach dem österreichischen Vorbild einer „Negativsteuer“. Im Bereich des Einkommensteuertarifs könnte der Grundfreibetrag erhöht werden, was allerdings im Vergleich zu den genannten Optionen für eine Senkung der Sozialbeiträge nicht gezielt Geringverdiener, sondern alle Einkommensteuerpflichtigen entlasten würde. Die Senkung der Steuerlast für die Mittelschicht könnte die Abflachung des „Mittelstandsbauchs“, also der steilen Tarifprogression im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs, bringen,[6] aber auch eine Erhöhung der Einkommensgrenze von derzeit 56 000 Euro jährlich, ab der der Spitzensteuersatz greift. Nicht zuletzt wären auch Optionen zur Einschränkung des Ehegattensplittings, mit seinen problematischen Wirkungen auf Verteilung und Arbeitsanreize, wieder zu diskutieren. Entlastungsmaßnahmen im Bereich von Einkommensteuer und Sozialbeiträgen, insbesondere jene für Geringverdiener, wären nicht nur strukturell zur Stärkung der Arbeitsanreize – insbesondere für Frauen, deren Arbeitsangebot besonders sensibel auf die Steuer- und Abgabenbelastung reagiert – sinnvoll, sondern könnten auch zur Konjunkturstabilisierung beitragen.

Beflügelt durch die kürzlich gesenkte Körperschaftsteuer in den USA und in Großbritannien sowie Ankündigungen künftiger Körperschaftsteuersatzsenkungen etwa in Österreich wurden in den letzten Monaten in Deutschland ebenfalls Rufe nach einer Senkung der Körperschaftsteuer laut. Der Länderbericht der Europäischen Kommission weist ebenfalls auf die relativ hohe Unternehmensteuerbelastung in Deutschland hin. Eine allgemeine Körperschaftsteuersenkung wäre allerdings nicht nur mit relativ hohen Steuerausfällen verbunden, sondern auch wenig zielgerichtet. Stattdessen sollten gezielte Anreize im Unternehmensteuersystem gesetzt werden, indem etwa die Abschreibungsbedingungen oder die steuerliche Forschungsförderung verbessert werden: Eine solche zielgerichtete steuerliche Förderung von privaten Investitionen, die den Großteil der Gesamtinvestitionen ausmachen, in die Modernisierung der Volkswirtschaft wäre eine zielführende Ergänzung eines öffentlichen Investitionspakets.[7]

… und wie sich beides vereinbaren lässt

Die Europäische Kommission erwartet für 2020 und 2021 einen weiteren Rückgang der Schuldenquote, auf 56,8 % bzw. 55 % des BIP, ebenso wie weitere Haushaltsüberschüsse. Somit wäre auch in diesem und im kommenden Jahr ein gewisser Budgetspielraum vorhanden. Es ist aber absehbar, dass er infolge der schwächeren Konjunktur sowie bereits

4 Zwischen 50 % und 167 % eines Durchschnittseinkommens.

5 Vgl. hierzu und zu den folgenden Entlastungsoptionen die Mikrosimulationen von S. Bach, P. Haan, M. Harnisch: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, in: DIW-Wochenbericht, 13+14/2018, S. 278-285.

6 Vgl. S. Bach: Wie sich der Soli abschaffen ließe, ohne die Ungleichheit zu erhöhen, Makronom Blog, 28. 8.2018, https://makronom.de/wie-sich-der-soli-abschaffen-liesse-ohne-die-ungleichheit-zu-erhoehen-27586 (28.2.2020).

7 J. Südekum: Investitionen brauchen Steuerung, in: Tagesspiegel, 17.1.2020, https://causa.tagesspiegel.de/politik/ist-jetzt-der-richtige-zeitpunkt-fuer-steuersenkungen/investitionen-brauchen-steuerung.html (28.2.2020).

geplanter zusätzlicher Ausgaben (wie die Grundrente) bzw. Steuersenkungen (teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags spätestens ab 2021), die auch weiterhin für ein schnelleres Wachstum der Ausgaben gegenüber den Einnahmen sorgen, allmählich schrumpft.[8] Die Europäische Kommission geht für 2020 und 2021 von einem rückläufigen Maastricht-Überschuss von 0,6 % bzw. 0,2 % und von einem ebenfalls sinkenden strukturellen Überschuss von 0,7 % bzw. 0,5 % aus.[9] Gemessen an der Differenz zwischen strukturellem Überschuss und mittelfristigem Haushaltsziel von einem strukturellen Defizit von maximal -0,5 % des BIP beläuft sich somit der prognostizierte fiskalische Spielraum 2020 auf 1,2 % und 2021 auf 1 % des BIP. Dessen Nutzung für die Ausweitung öffentlicher Investitionen hat nicht nur die Europäische Kommission, sondern auch der Internationale Währungsfonds wiederholt empfohlen.

Die zu erwartenden Haushaltsüberschüsse sowie die Ausgabenspielräume, die Schuldenbremse und EU-Fiskalregeln ermöglichen, werden den Investitionsbedarf der kommenden Jahre allerdings nur teilweise decken können. Möglichkeiten zur Modifikation des geltenden fiskalischen Regelwerks – etwa im Sinne einer „Goldenen Regel", die den Verschuldungsspielraum für Nettoinvestitionen erweitert – diskutiert der IMK-IW-Vorschlag für ein öffentliches Investitionspaket. Interessant ist auch das Konzept einer „grünen goldenen Investitionsregel"[10], die erweiterte Verschuldungsspielräume für „grüne" öffentliche Investitionen vorsieht.

Jedenfalls würden die Umsetzung eines umfangreichen Investitionspakets, spürbare Steuer- und Abgabensenkungen für kleinere und mittlere Einkommen sowie gezielte steuerliche Investitionsanreize für Unternehmen den absehbaren Budgetspielraum übersteigen. Es gilt zu bedenken, dass aufgrund der bereits beschlossenen Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von über 10 Mrd. Euro spätestens ab 2021 und der konjunkturellen Abschwächung die Steuer- und Abgabenquote nach ihrem Höchststand 2019 ohnehin allmählich wieder leicht zurückgehen werden.[11]

Die verkürzte steuerpolitische Sicht auf die leicht überdurchschnittliche Abgabenquote, die durch Steuerentlastungen zurückgeführt werden müsse, verstellt den Blick auf strukturellen Reformbedarf im deutschen Abgabensystem.[12] Der Spielraum für konjunkturell wie strukturell sinnvolle Abgabenentlastungen für untere und mittlere Einkommen sowie steuerliche Investitionsanreize für Unternehmen kann erweitert werden, indem diese in eine ebenfalls seit längerem von den internationalen Organisationen empfohlene Strukturverschiebung im gesamten Abgabensystem eingebettet werden. So hat das Gewicht umweltbezogener Abgaben in Deutschland seit Mitte der 2000er Jahre deutlich abgenommen. Bezogen auf das BIP gingen sie 2018 auf 1,8 % zurück, ihr Anteil an den Gesamteinnahmen durch Abgaben fiel auf 4,5 %; damit befindet sich Deutschland auf einem der hintersten Ränge in der EU.[13] Der ab 2021 geplante Einstieg in eine CO_2-Bepreisung wird zumindest kurzfristig an diesem Ungleichgewicht wenig ändern. Auch werden die Einnahmenpotenziale vermögensbezogener Steuern zu wenig ausgeschöpft: Die Grundsteuer trägt mit 1,1 %, die Erbschaftsteuer mit 0,4 % zu den gesamten Einnahmen durch Abgaben bei.

Die stärkere Nutzung umwelt- und vermögensbezogener Steuern würde Mehreinnahmen erbringen, die die angesprochenen Entlastungen bei Einkommensteuer und Sozialbeiträgen finanzieren helfen. So sollten die Basis bei Umweltsteuern verbreitert und umweltkontraproduktive Steuerausnahmen eingeschränkt werden. Eine Reform der Erbschaftsteuer, die eine deutliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (insbesondere im Bereich der Besteuerung von Unternehmensübertragungen) mit geringen Steuersätzen kombiniert, könnte insgesamt höhere Einnahmen erbringen. Mit der jüngsten Reform der Grundsteuer wurde durch die aufkommensneutrale Ausgestaltung die Chance vergeben, die Grundsteuereinnahmen insgesamt zu erhöhen; hier könnte über entsprechende Anpassungen nachgedacht werden.

Eine Verschiebung der Abgabenlast weg von Arbeit hin zu Umweltverbrauch und Emissionen sowie Grundvermögen und Erbschaften würde das Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher, sozial inklusiver und ökologisch nachhaltiger machen. Zusammen mit einer groß angelegten, teilweise defizitfinanzierten öffentlichen Investitionsoffensive würde eine derartige Abgabenstrukturreform einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen – Klimawandel und Energiewende, Digitalisierung, demografischer Wandel, Defizite bei der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben – leisten.

8 C. Michelsen, M. Clemens, M. Hanisch, S. Junker, L. Pagenhardt, T. Schlaak: Deutsche Industrie: Wirtschaft kämpft sich mühsam aus der Krise, in: DIW-Wochenbericht, 50/2019, S. 936-950.

9 European Commission, a. a. O.

10 Vgl. G. Claeys, S. Tagliapietra, G. Zachmann: How to Make the European Green Deal Work, Bruegel Policy Contribution, Nr. 13, 5.11.2019, https://www.bruegel.org/2019/11/how-to-make-the-european-green-deal-work/ (28.2.2020).

11 K. Rietzler: Steuersenkungen sind eine Gefahr, in: Tagesspiegel, 17.1.2020, https://causa.tagesspiegel.de/politik/ist-jetzt-der-richtige-zeitpunkt-fuer-steuersenkungen/steuersenkungen-sind-eine-gefahr.html (28.2.2020).

12 Vgl. dazu auch M. Schratzenstaller: Ökosoziale Abgabenstrukturreform, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 6, S. 400-403, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/6/beitrag/wie-sollte-das-steuersystem-in-deutschland-reformiert-werden.html (28.2.2020).

13 European Commission, a. a. O.

DOI: 10.1007/s10273-020-2596-4

Clemens Fuest, Andreas Peichl

Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems

Vor dem Hintergrund höherer Überschüsse als in den öffentlichen Haushalten in Deutschland eingeplant, wird derzeit über Steuersenkungen diskutiert. Eigentlich sollten kurzfristige und ungeplante Schwankungen in den öffentlichen Haushalten kein Anlass sein, Ausgaben oder Steuern anzupassen. Konjunkturpolitisch wären Steuersenkungen bei staatlichen Überschüssen und Steuererhöhungen bei Defiziten sogar unerwünscht, weil eine derartige Steuerpolitik prozyklisch wirken, Konjunkturschwankungen also verstärken würde. Ausgaben- und Steuerpolitiken sollten letztlich langfristig orientiert sein. Allerdings weisen die öffentlichen Haushalte in Deutschland seit längerer Zeit Überschüsse auf. Ist es also an der Zeit, dauerhaft die Steuern zu senken?

Sind Steuern und Staatsausgaben in Deutschland zu hoch oder zu niedrig?

Kritiker von Steuersenkungen führen häufig ins Feld, es gebe viele unerledigte öffentliche Aufgaben, für die eher höhere als niedrigere Steuereinnahmen gebraucht werden. Befürworter von Steuersenkungen setzen dem entgegen, die Staatsausgaben seien in den letzten Jahren bereits erhöht worden, oft mit zweifelhaftem Nutzen, Steuersenkungen seien notwendig, um verschwenderische Staatsausgaben einzudämmen.

Letztlich verdeutlicht diese Debatte, dass unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung divergierende Präferenzen und wirtschaftliche Interessen haben, was die Höhe der Staatsausgaben angeht. Wer selbst nur ein geringes Einkommen hat und deshalb keine Einkommensteuern zahlt, aber von öffentlichen Leistungen profitiert, wird von Einkommensteuersenkungen und damit geringeren öffentlichen Leistungen weniger begeistert sein als jemand, der ein hohes Einkommen hat und steuerlich entsprechend viel beitragen muss. Unabhängig von der eigenen Steuerlast messen einige Bürger öffentlichen Leistungen einen hohen Wert zu, andere wünschen sich eher niedrige Steuern, um den privaten Konsum auszudehnen. In welche Richtung sich die Steuer- und Transferpolitik bewegt, ist immer auch eine Frage von normativen bzw. politischen Werturteilen und abhängig von Kompromissen im politischen Prozess. Im Kontext der Umverteilungspolitik lässt sich im internationalen Vergleich festhalten, dass Deutschland sich im Mittelfeld bewegt. Dies gilt auch für die Entwicklung sowohl von Einkommensungleichheit als auch der mittleren Einkommen der Haushalte, wo Deutschland im internationalen Vergleich relativ gut da steht.[1]

Insofern gibt es verteilungspolitisch keinen akuten Handlungsbedarf. Gleichwohl ist es jenseits der oben aufgeführten Interessenkonflikte interessant zu fragen, wie sich der Anteil des Staats an der gesamtwirtschaftlichen Leistung in den letzten Jahren entwickelt hat. Bei einem steigenden Anteil von Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung ist die Argumentation für Steuersenkungen überzeugender als in einer Situation, in der Steuer- und Ausgabenquoten für längere Zeit gefallen sind.

Abbildung 1 illustriert die öffentlichen Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zinsen), mit denen ja keine öffentlichen Leistungen finanziert werden. Als Ausgangspunkt wird das Jahr 2012 gewählt, das erste Jahr, in dem Deutschland gesamtstaatlich ausgeglichene öffentliche Haushalte aufwies. Es zeigt sich, dass

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

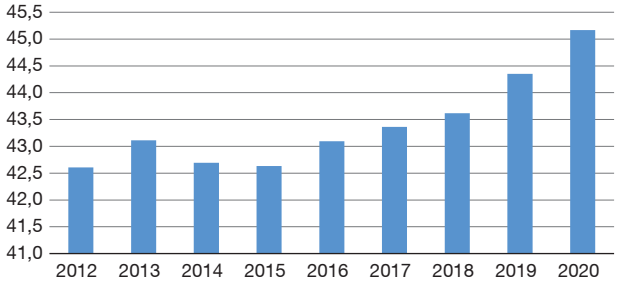
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Inhaber des Lehrstuhls für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

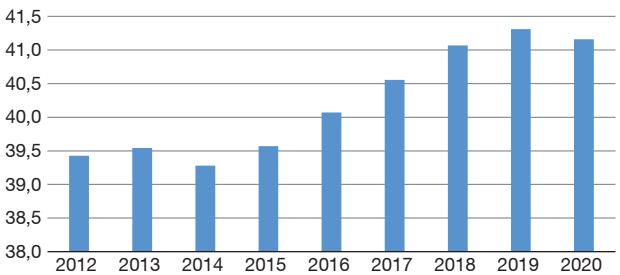
1 Vgl. A. Peichl, N. Pestel, S. Siegloch: Ist Deutschland wirklich so progressiv? Einkommensumverteilung im europäischen Vergleich, in: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 82. Jg. (2013), H. 1, S. 111-127; sowie P. Hufe, A. Peichl: Inequality and Unfairness in Europe, in: CESifo Forum, 19. Jg. (2018), H. 2, S. 26-34.

Abbildung 1
Öffentliche Primärausgaben in Deutschland
in % des Bruttoinlandsprodukts



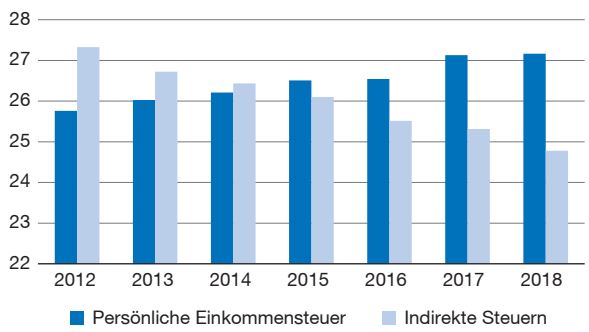
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Steuern und Sozialabgaben in Deutschland
in % des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Persönliche Einkommensteuern und indirekte Steuern
in % des Gesamtsteueraufkommens



Quelle: Statistisches Bundesamt.

die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung im betrachteten Zeitraum um 2,6 Prozentpunkte gestiegen sind.

Abbildung 2 illustriert die Entwicklung der Steuern und Sozialabgaben im gleichen Zeitraum. Auch die Abgabenquote hat deutlich, um 1,8 Prozentpunkte, zugenommen. Es zeigt sich, dass der öffentliche Sektor seit 2012 erheblich gewachsen ist. Diese Verschiebung zwischen öffentlicher und privater Verwendung von Ressourcen kann sehr unterschiedlich bewertet werden. Beispielsweise kann man argumentieren, dass bei alternder Bevölkerung staatliche Ausgaben für Gesundheit und Pflege zwangsläufig zunehmen. Allerdings muss man im Zeitraum von 2012 bis 2020 in Rechnung stellen, dass die Beschäftigung sich in Deutschland sehr gut entwickelt hat und angesichts sinkenden Bedarfs an staatlicher Unterstützung für Arbeitslose eigentlich insgesamt sinkende Staatsausgaben zu erwarten wären. Angesichts der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in den letzten Jahren erscheint die These, die Staatsausgaben sollten weiter ausgedehnt werden, weniger überzeugend als es bei sinkender Staatsausgabenquote der Fall wäre.

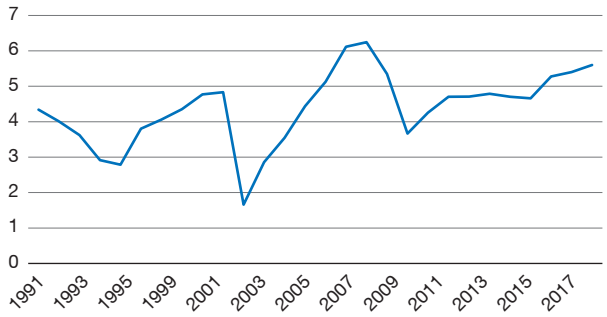
Welche Steuern senken?

Wenn man sich nun dafür entscheidet, Steuern zu senken, welche Steuern sollten es sein? Auch hier haben unterschiedliche Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedliche Interessen. Zur Orientierung ist es interessant, die Entwicklung des Beitrags der wichtigsten Steuern zum Gesamtsteueraufkommen in den Jahren seit 2012 zu betrachten. Es zeigt sich, dass es eine Verschiebung weg von indirekten Steuern hin zu Einkommensteuern gegeben hat (vgl. Abbildung 3). Das ist vor allem durch zwei Faktoren getrieben. Zum einen führt die kalte Progression zu einem stetigen Anstieg der Einkommensteuerlast. Hier hat es zwischenzeitlich immer wieder Ausgleichsmaßnehmen gegeben, sie waren jedoch zu gering, um die Wirkung der kalten Progression zu neutralisieren. Zum anderen ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Deutschland seit 2012 gewachsen.[2] Das führt zu einem wachsenden Anteil der Einkommensteuern am Steueraufkommen insgesamt, ohne dass die Steuerlast pro Steuerzahler notwendigerweise zunimmt.

Neben Senkungen der Einkommensteuer oder der Mehrwertsteuer werden immer wieder Entlastungen bei den Unternehmensteuern diskutiert. Abbildung 4 zeigt, dass der Beitrag der Steuern auf Unternehmensgewinne zum Gesamtsteueraufkommen seit 2012 ebenfalls gestiegen ist. Das Aufkommen der Unternehmensgewinnsteuern hängt allerdings stärker vom Konjunkturzyklus ab als das Aufkommen aus Einkommensteuer oder Mehrwertsteuer. Angesichts der zumindest bis 2018 sehr positiven Konjunkturentwicklung ist es nicht überraschend, dass die Gewinnsteuern schneller steigen als das Gesamtsteueraufkommen.

2 Im Jahr 2012 lag die Erwerbsquote in Deutschland bei 54,9 %, im Jahr 2018 bei 55,7 %.

Abbildung 4
Steuern auf Unternehmensgewinne
in % des Gesamtsteueraufkommens



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Entlastungen bei den Unternehmensteuern werden auch weniger wegen Verschiebungen in der Steueraufkommensstruktur diskutiert, sondern in erster Linie wegen des internationalen Steuerwettbewerbs. In den letzten Jahren haben viele wichtige Industrieländer die Unternehmensteuern deutlich gesenkt, zuletzt die USA mit der großen Steuerreform, die 2018 in Kraft trat.[3] Eine Senkung der Unternehmensbesteuerung würde vor allem darauf abzielen, die Attraktivität Deutschlands als Standort für Investitionen und Arbeitsplätze zu steigern und Anreize zu mindern, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern.

Acht Elemente für eine grundlegende Reform des Steuer- und Transfersystems

Wenn es bei den anstehenden Änderungen nur darum geht, die Steuerzahler auf pragmatische Weise zu entlasten, könnte man sich darauf beschränken, die Einkommensteuer durch eine Tarifanpassung zu senken. Derzeit wird auch diskutiert, die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für die „unteren 90 %“ um sechs Monate vorzuziehen. In diesem Fall würde es sich um eine einmalige Entlastung handeln.

Damit würde die Finanzpolitik jedoch die Chance verpassen. Größere Steuerreformen sind aus politökonomischen Gründen leichter durchzuführen, wenn sie mit einer steuerlichen Entlastung kombiniert werden. Bei aufkommensneutralen Reformen gibt es dagegen stets Verlierer, die sich wehren. Deshalb spricht viel dafür, die vorhandenen finanziellen Spielräume für eine umfassendere Reform des Steuer- und Transfersystems zu nutzen.

3 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: US-Steuerreform 2018 – Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, Stellungnahme, Nr. 1, 2019; und D. Boumans, C. Fuest, C. Krolage, K. Wohlrabe: Expected Effects of the US Tax Reform on Other Countries: Global and Local Survey Evidence, CESifo Working Paper, Nr. 7491, 2019.

Eine solche Reform sollte aus unserer Sicht die folgenden Punkte beinhalten:[4]

1. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für alle Steuerzahler,[5] kombiniert mit einer grundlegenden Reform der Einkommensteuer, die einen neuen Einkommensteuertarif, eine Reform der Familienbesteuerung (Realsplitting statt Ehegattensplitting),[6] einen Abbau von ungerechtfertigten Steuersubventionen sowie einen „Tarif auf Rädern“ für einen automatischen Ausgleich der kalten Progression beinhalten sollte;[7]

2. Unternehmensbesteuerung: Abschaffung der Gewerbesteuer, Körperschaftsteuersatz von 25 %, Restriktionen der Verlustverrechnung abbauen;[8]

3. Reform der Kommunalbesteuerung (z. B. Vier-Säulen-Modell der Reformkommission Stiftung Marktwirtschaft);[9]

4. Reform der Erbschaftsteuer: Abbau von Vergünstigungen für Betriebsvermögen und selbst genutzte Immobilien, unter Beibehaltung hoher Freibeträge, im Gegenzug ein einheitlicher, niedriger Steuersatz (z. B. 10 %);

5. einfache Grundsteuer: statt der unnötig komplizierten wertbasierten Grundsteuer eine rein flächenbasierte Steuer oder eine Kombination aus Bodenrichtwerten und Gebäudeflächen;[10]

4 Wir beschränken uns hier aus Platzgründen auf Reformen im Steuer- und Transfersystem im engeren Sinne und gehen nicht auf das System der Sozialversicherungen und Sozialversicherungsbeiträge ein, das ebenfalls reformbedürftig ist.
5 Vgl. M. Blömer, L. Dörr, C. Fuest, M. Mosler, A. Peichl, N. Potrafke: Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 16.
6 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten, Nr. 2/ 2018.
7 Vergleiche hierzu auch M. Löffler, A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider, S. Siegloch: Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Verein für Sozialpolitik, 13. Jg. (2012), H. 3, S. 196-213.
8 Eine Abschaffung der Gewerbesteuer ist nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch verteilungspolitisch sinnvoll, da diese Steuer besonders stark auf die Löhne der Beschäftigten überwälzt wird. Vgl. C. Fuest, A. Peichl, S. Siegloch: Wer trägt die Lasten von Steuern auf Unternehmensgewinne? – Lehren aus den Erfahrungen mit der deutschen Gewerbesteuer, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg. (2017), H. 24, S. 22-27.
9 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft: Kommission Steuergesetzbuch: Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen, Juli 2006, https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Steuern/Bericht_der_AG_Kommunalfinanzen_Kommission_Steuergesetzbuch.pdf (10.3.2020).
10 Vgl. C. Fuest, L. Immel, V. Meier, F. Neumeier: (2018), Reformoptionen für die Grundsteuer B: Eine empirische Analyse der Belastungswirkungen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 22, S. 23-29; und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Die Reform der Grundsteuer: Ein Kompromissvorschlag, Stellungnahme, Nr. 2, 2019.

6. Umsatzsteuer: Bereich der ermäßigten Steuersätze überprüfen und deutlich einschränken;

7. Niedrigeinkommensbereich: Transfers und Anrechnungsregeln so anpassen, dass die derzeit bestehende Teilzeitfalle mit impliziter Grenzsteuerbelastung von teilweise über 100 % beseitigt wird;[11]

8. keine erneute Einführung einer Nettovermögensteuer: wenn man alle Einkommen und Erbschaften richtig besteuert, dann bedarf es keiner weiteren Vermögensbesteuerung, die sehr hohe Erhebungskosten und Ausweichreaktionen mit sich bringen würde.

11 Vgl. M. Blömer, C. Fuest, A. Peichl: Die Hartz IV-Reformdebatte, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 6, S. 21-25; dies.: Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 4, S. 243-247, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html (10.3.2020); sowie dies.: Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!), Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 4, S. 34-43.

In der finanzpolitischen Debatte werden häufig mehr oder weniger willkürlich ausgewählte Einzelmaßnahmen vorgeschlagen, um die Steuerzahler zu entlasten oder bestimmte Staatsausgaben auszudehnen. Das ist verständlich, weil Kompromisse bei umfassenderen Reformen schwieriger und aufwändiger zu finden sind. Trotzdem wäre das in der aktuellen Lage unbefriedigend. Die steuerpolitische Debatte sollte breiter geführt werden. Die vorhandenen finanziellen Spielräume eröffnen die Möglichkeit einer umfassenderen Reform des deutschen Steuersystems. Eine solche Reform könnte sowohl die Akzeptanz und Fairness des Steuersystems steigern als auch Impulse für mehr Investitionen und Beschäftigung setzen. Diese Chance ungenutzt zu lassen wäre leichtfertig.

Michael Hüther

Zeit für Wachstumspolitik

Kasse macht sinnlich. Dieser alte Kampfspruch in der Finanzwissenschaft hat für die Bundesfinanzen derzeit einen besonderen Klang. Denn die Überschüsse im Staatshaushalt seit 2012 und im Bundeshaushalt seit 2014 erscheinen in einem besonderen Licht, weil Deutschland mit einer Schuldenquote von unter 60 % wieder umfassend die Maastricht-Kriterien erfüllt. Nach 0,21 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2018 erreichte der strukturelle Überschuss des Bundeshaushalts im Jahr 2019 0,11 %. Wenn man die Jahre seit 2014 betrachtet, dann zeigt sich durchweg eine beachtliche Differenz zwischen den geplanten und den tatsächlichen Budgetpositionen. Diese Entwicklung spiegelt sich tendenziell im Anstieg des Kontrollkontos wider, dass die positiven wie negativen Abweichungen von der strukturellen Verschuldungskomponente – 0,35 % des BIP – verbucht (vgl. Tabelle 1).

Haushaltsüberschüsse und Schuldenbremse

Von der auf 48,2 Mrd. Euro aufgelaufenen Rücklage sind laut Finanzplan 31 Mrd. Euro zur Deckung der Haushalte in den Jahren 2020 bis 2023 vorgesehen. Für diese Haushaltsjahre werden strukturelle Defizite oberhalb von 0,35 % des BIP erwartet. Das war allerdings beim Haushaltsabschluss für 2018 ähnlich, als 35,2 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 verplant worden waren. Ein Spielraum für andere Verwendungen der Überschüsse besteht gemäß Schuldenbremse grundsätzlich nicht, es sei denn man wendet die Obergrenze für einen negativen Saldo des Kontrollkontos – 1,5 % des BIP – auch auf den Fall des positiven Saldos an; die Grenze wäre dann gerade erreicht.

Es spricht viel dafür, dass sich die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren nicht mehr mit der gleichen Dynamik entwickeln wie in der vergangenen Dekade. Der sich abschwächende Beschäftigungsaufbau und ein erster Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Industrie deuten darauf hin. Ganz grundsätzlich treten wir in eine Phase veränderter Demografie ein; die Alterung wird ab Mitte der 2020er Jahre das Erwerbspersonenpotenzial schrumpfen lassen, sodass bei ohnehin weitgehend ausgeschöpfter Erwerbsintegration die günstige Steuereinnahmenentwicklung kaum fortgesetzt werden kann. Tatsächlich zeigt der Rückblick,

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

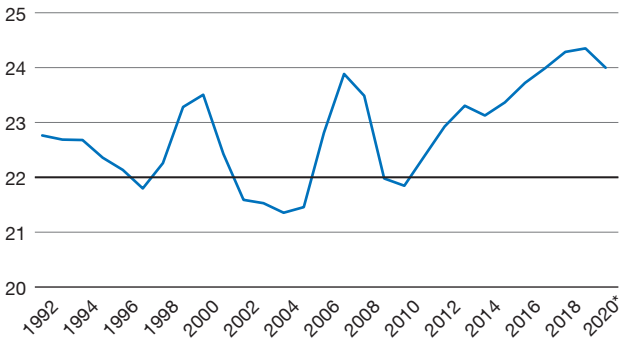
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Tabelle 1
Bundeshaushalt: Soll-Ist-Vergleich und Kontrollkonto
in Mrd. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben						
Soll	296,5	301,9	316,9	329,1	343,6	356,4
Ist	295,5	299,3	306,6	325,4	336,7	343,2
Saldo	1,0	2,6	10,3	4,6	6,9	13,2
Einnahmen						
Soll	289,8	306,6	310,1	322,1	341,7	350,6
Ist	295,1	311,1	316,8	330,4	347,6	356,5
Saldo	5,3	4,5	6,7	8,3	5,9	5,9
Finanzierungs-saldo	-6,7	4,7	-6,4	-7,1	-1,9	-5,8
Soll	-0,4	11,8	10,2	5,0	10,9	13,3
Ist	6,3	7,1	16,6	12,1	12,8	19,1
Kontrollkonto	…	…	11,0	18,9	37,2	52,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Monatsberichte (vorläufige Haushaltsabschlüsse).

Abbildung 1
Steuerquote
in % des Bruttoinlandsprodukts, Durchschnitt 1992 bis 2018: 22,7 %



* Schätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

dass der historisch wie im Ländervergleich bemerkenswerte Beschäftigungsaufbau ein wesentlicher Treiber für die Haushaltskonsolidierung war. Auf der Einnahmenseite reflektiert dies der Anstieg der Steuerquote und der Steuern je Einwohner auf den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung (vgl. Abbildung 1 und 2). Dafür spricht auch, dass das Aufkommen der Einkommensteuer zwischen 2010 und 2017 um 56,7 % und das des Solidaritätszuschlags um 53,3 % gestiegen ist, während das nominale Bruttoinlandsprodukt nur um 26,5 % expandierte.[1]

Daraus folgt freilich nicht, dass finanzpolitisch Nichtstun angesagt ist. Im Gegenteil muss gerade mit Blick auf die demografische Alterung und deren Folgen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts alles auf die Stärkung des Wachstumspotenzials durch höhere Produktivität gerichtet werden.[2] Innovationen und Investitionen der Privaten sind zu stärken. Dazu ist der Staat umfassend gefordert: regulatorisch, investiv, steuerpolitisch. Die zur Diskussion gestellte Frage nach der kurzfristigen Verwendung der Haushaltsüberschüsse muss deshalb viel grundsätzlicher gewendet werden. Denn mit der gegebenen Schuldenbremse sind die strukturellen, d. h. dauerhaft wirksamen Bedarfe im Bundeshaushalt so einfach nicht darstellbar. Die Debatte über die Schuldenbremse soll hier nicht wiederholt,[3] sondern nur ergänzt werden, um die steuerpolitischen und investitionspolitischen Anforderungen an den Bundeshaushalt aufzunehmen, die für eine langfristige Stärkung privater Innovationen und Investitionen angezeigt sind.

Steuersystem vereinfachen, Steuern senken

Bei der Frage, ob und wie im Bereich der Steuern zu reformieren und die Belastung zu senken wäre, ist man für die Fundierung auf die Optimalsteuertheorie verwiesen, die auf neoklassischen Gleichgewichtsvorstellungen beruht und jene Steuern empfiehlt, die mit den geringsten allokativen Verzerrungen oder gar Allokationsneutralität verbunden sind (Vermeidung des Nutzenverlusts durch „excess burden“).[4] Auch sind verhaltensökonomische Erkenntnisse über die Werthaltung der Steuerbürger hinsichtlich Arbeit und Freizeit bedeutsam, die aus der Wahrnehmung des Steuersystems unter Fairnessgesichtspunkten ebenfalls Gestaltungshinweise liefern.[5] Trotz aller sachlichen

1 Vgl. M. Beznoska: Wer zahlt wie viel Einkommensteuer in Deutschland?, IW Kurzbericht, Nr. 74/18.

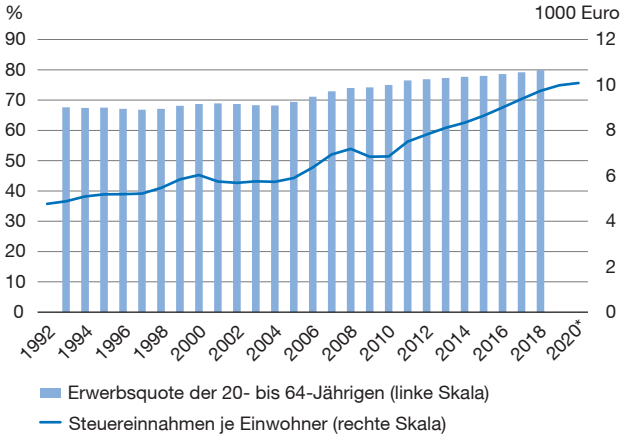
2 Vgl. M. Beznoska, T. Hentze: Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, IW-Trends, Bd. 43/H. 3, 2016, S. 77-93. Danach dürfte um 2035 das jährliche Aufkommen aus der Einkommensteuer real um 18 Mrd. Euro bzw. fast 7 % geringer ausfallen als heute.

3 Vgl. Zeitgespräch „Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?“, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 5, S. 307-329, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html (25.2.2020); M. Hüther: 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Policy Paper, Nr. 3/19; J. Südekum, M. Hüther: Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 20, 2019, https://doi.org/10.1515/pwp-2019-0037 (25.2.2020).

4 Vgl. P. A. Diamond, J. A. Mirrlees: Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, in: American Economic Review, Bd. 61/ H. 1, 1971, S. 8-27; dies.: Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules, in: American Economic Review, Bd. 61/ H. 3, 1971, S. 261-278.

5 Vgl. B. B. Lockwood, M. C. Weinzierl: De Gustibus non est Taxandum: Heterogeneity in Preferences and Optimal Redistribution, NBER Working Paper, Nr. 17784, Januar 2012.

Abbildung 2
Steuereinnahmen je Einwohner und Erwerbsquote der 20- bis 64-Jährigen in Deutschland



Quelle: Destatis, Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft (*Schätzung Steuereinnahmen IW; IW-Bevölkerungsprognose ab 2015).

Begründung[6] ist die politische Bereitschaft, das Steuersystem als Ganzes in den Blick zu nehmen, grundsätzlich begrenzt, was vor allem mit mangelnder Praktikabilität solcher Vorschläge und der Erwartungsunsicherheit über die Aufkommensentwicklung in der Übergangsphase verbunden ist.

Rein steuersystematisch lassen sich zwei Reformbedarfe identifizieren: 1. die Rückkehr zum linear-progressiven Tarif in der Einkommensteuer und 2. die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Die Glättung des Tarifs findet wegen der offenkundigen Anreizprobleme im unteren Tarifbereich weitgehend Zustimmung, allerdings sind die fiskalischen Kosten hier beachtlich; schätzungsweise 30 Mrd. Euro beträgt der jährliche Steuerausfall für Bund (Anteil 42,5 %), Länder (42,5 %) und Gemeinden (15 %).[7]

Für den vollständigen Abbau des Solidaritätszuschlags spricht zum einen die Glaubwürdigkeit der Politik, eine befristet eingeführte Sonderabgabe (inhaltlich gebunden an den zum Jahresende 2019 ausgelaufenen Solidarpakt 2) auch wieder abzuschaffen, zum anderen die ansonsten verbleibende Unternehmenssondersteuer. Nach jetziger Beschlusslage soll der Soli im Jahr 2021 entfallen, insofern man als Single weniger als 16 956 Euro Einkommensteuer zahlt, was einem zu versteuernden Jahreseinkommen von maximal knapp 62 000 Euro entspricht; infolge der Gleitzone muss der Soli auf das gesamte Einkommen ab gut 96 000 Euro gezahlt werden.[8] Bedenklich – vor allem mit Blick auf den internationalen Vergleich – ist die Belastung der Unternehmen, die künftig 57 % zum Aufkommen des Soli beitragen werden (bisher 31 %), denn im oberen Einkommensteuerbereich befinden sich viele Selbständige sowie Personengesellschaften, und als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer wird der Soli beibehalten.[9]

Die vollständige Abschaffung des Soli belastet den Bundeshaushalt mit 11 Mrd. Euro p.a.[10] Für die Beibehaltung des Zuschlags für die oberen 10 % wird angeführt, dass es ansonsten eine Schieflage in den Verteilungswirkungen der Einkommensteuer gebe.[11] Das Argument beruht auf einem Werturteil zur gewünschten Umverteilungswirkung der Einkommensteuer. Tatsächlich ist die Einkommensteuerlast stark progressiv belastend: Denn beispielsweise tragen die 6,4 % der Bevölkerung, die mindestens 15 000 Euro Einkommensteuer (inklusive Solidaritätszuschlag) zahlen, 41,5 % des gesamten Aufkommens und die 2,3 % der Bevölkerung, die mindestens 25 000 Euro zahlen, fast 25 % des gesamten Aufkommens.[12]

Bei der Körperschaftsteuer hat der Gesetzgeber zuletzt 2008 eine grundlegende Reform auf den Weg gebracht: den Steuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt, eine Zinsschranke eingeführt, Funktionsverlagerungen geregelt, das Halbeinkünfteverfahren in ein Teileinkünfteverfahren umgewandelt und anderes mehr. Seitdem haben steuerpolitische Maßnahmen anderer Staaten, wie in den USA im Jahr 2018 und in Frankreich für 2020, den seinerzeit erreichten Vorteil in der Gesamtbelastung wieder abgeschmolzen (vgl. Abbildung 3). Die Diskussion um eine

6 A. Peichl: „Wir haben in Deutschland eines der kompliziertesten Steuer- und Transfersysteme der Welt. Dieses Gesamtsystem komplett zu überarbeiten (z. B. die über 500 Absetzungsmöglichkeiten oder die mehr als 150 steuer- und abgabenfinanzierten Transferleistungen) ist längst überfällig – aber leider unrealistisch“, Pro & Contra Solidaritätszuschlag abschaffen, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 9, S. 598, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/pro-contra-solidaritaetszuschlag-abschaffen.html (25.2.2020).

7 Vgl. M. Beznoska, C. Fuest, T. Schaefer: Wirkungen einer Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 9, 2016, S. 655-659, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/9/beitrag/wirkungen-einer-beseitigung-des-mittelstandsbauchs-im-einkommensteuertarif.html (25.2.2020).

8 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF): Referentenentwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags, Dokument 2019/0695235, Berlin 2019. Für zusammen veranlagte Ehepaare gelten die doppelten Werte.

9 Vgl. M. Beznoska, T. Hentze: Für Unternehmen ist kein Soli-Ende in Sicht, IW Kurzbericht, Nr. 58/19.

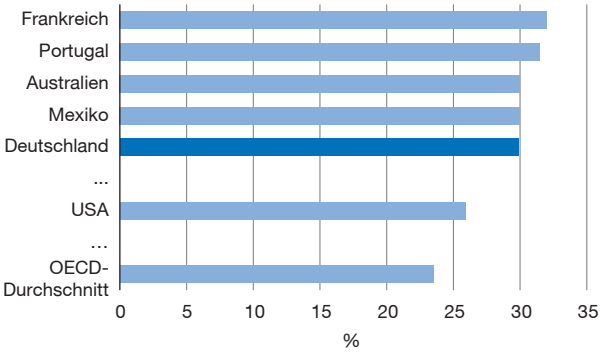
10 Soli-Rest (Steuereinnahmen sinken von 18,9 Mrd. Euro um 10,9 Mrd); M. J. Blömer et al.: Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist, in: ifo Schnelldienst, Bd. 72/16, 2019, S. 29-41.

11 Vgl. S. Bach: Soli für Spitzenverdiener erhalten, Pro & Contra: Solidaritätszuschlag abschaffen, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 9, S. 599, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/pro-contra-solidaritaetszuschlag-abschaffen.html (25.2.2020).

12 Vgl. M. Beznoska, a. a. O. Das SOEP als Datengrundlage bildet den oberen Rand der Bevölkerung hinsichtlich der Einkommensverteilung nicht vollständig ab, die Werte für diese Gruppe sind daher eher unterschätzt.

Abbildung 3

Körperschaftsteuerbelastung im internationalen Vergleich (Tarifbelastung)



Anmerkungen: kombinierte Ertragssteuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf Bund,- Landes,- und Kommunalebene. Frankreich erreicht ab 2020 eine Gesamtbelastung von 28 %. Deutschland: inklusive Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag.

Quelle: OECD: Table II.1. Statutory corporate income tax rate, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II1 (10.3.2020).

Minderung der Körperschaftsteuerbelastung ist deshalb neu entbrannt. Wichtig wäre hier die bereits erwähnte vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Zusätzlich kann geprüft werden, ob eine Minderung der Körperschaftsbelastung um 5 Prozentpunkte angepeilt wird. Das würde jährlich zwischen 10 und 15 Mrd. Euro Mindereinnahmen für Bund und Länder bedeuten.[13]

Hohe Ausgabenbedarfe

Die Frage nach der finanzpolitischen Qualität staatlichen Handelns kann definierte, aber noch nicht budgetierte Anforderungen auf der Ausgabenseite nicht ausblenden. Einerseits verbinden sich damit vielfach unabdingbare Voraussetzungen privater Investitionen, andererseits erweisen sich zunehmend auch scheinbar wirtschaftsferne Themen hierbei als bedeutsam, weil sich früher unbezweifelt als stabil vorausgesetzte Bedingungen (z. B. innere und äußere Sicherheit, geopolitische Situation) als bestreitbar erweisen.

Für den Investitionsbedarf aufgrund unterlassener Instandhaltung in den vergangenen Jahrzehnten sowie aufgrund neuer Herausforderungen (Digitalisierung und Dekarbonisierung) liegen entsprechende Berechnungen vor, die sich auf gut 450 Mrd. Euro belaufen und am besten in einem Sonderhaushalt durch Kreditfinanzierung des Fonds über zehn Jahre transparent umgesetzt werden.[14]

13 Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer wird 2020 laut Steuerschätzung 33 Mrd. Euro betragen; 5 Prozentpunkte wären ein Drittel weniger, also rund 11 Mrd. Euro.

14 Vgl. H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IW Policy Paper, Nr. 10/19, Köln 2019 sowie IMK Report, Nr. 152, Düsseldorf 2019.

Eine solche Lösung ist mit der Schuldenbremse vereinbar, wenn der Fonds eine eigene Rechtspersönlichkeit hat und es zu keinen Umbuchungen aus dem laufenden Haushalt kommt. Den Steuerhaushalt würde diese Lösung weder be- noch entlasten; wachstumspolitisch wäre sie für eine alternde Gesellschaft zwingend. Laut Medienberichten plant der Bundesfinanzminister für den Finanzplan 2021 bis 2024 eine Aufstockung der Investitionen um jährlich 12,3 Mrd. Euro.[15]

Weitere Ausgaben sind beim Verteidigungsetat nötig: Die in der NATO prinzipiell zugesagten 2 % für den Verteidigungshaushalt sind noch lange nicht realisiert. Tatsächlich fehlen dazu rund 25 Mrd. Euro jährlich. Deutschland wird angesichts der geopolitischen Herausforderungen – Systemkonflikt mit China, „Great Power Competition" der großen Mächte USA, Russland und China – auch mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Potenziale und Risiken sicherheitspolitisch nicht mehr abseitsstehen können. Hinzu kommen infolge des nun vollzogenen Brexits im Rahmen der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 zusätzliche Anforderungen auf Deutschland zu; mindestens 10 Mrd. Euro sind pro Jahr als Mehrausgaben zu erwarten, sollte sich das Europäische Parlament durchsetzen maximal 22 Mrd. Euro.[16]

Mut zu Umschichtungen!

Wenn man die investiven Aufgaben durch einen Fonds außerhalb des Haushalts des Bundes löst, dann bleibt die Frage, welche Spielräume für dauerhafte Steuersenkungen verfügbar sind. Die Entwicklung der Steuerquote zeigt für sich genommen, dass eine Absenkung allein mit Blick auf den langfristigen Durchschnitt ein Gebot der Fairness wäre. Wollte man die Quote um 1 Prozentpunkt senken, dann ergäben sich Steuerausfälle in Höhe von rund 35 Mrd. Euro p.a. Das könnte mit der vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie einer Absenkung der Unternehmersteuerlast von 5 Prozentpunkten verbunden sein. Wollte man die Tarifglättung in der Einkommensteuer realisieren, dann wäre man bei einem Gesamtvolumen von fast 60 Mrd. Euro, was etwa 1,8 Prozentpunkten bei der Steuerquote entspräche. Berücksichtigt man ferner den Verteidigungshaushalt und die EU-Beiträge, dann gelangt man zu einer Haushaltsbelastung von jährlich gut 90 Mrd. Euro.

15 Vgl. o. V.: Milliarden für Investitionen, in: Handelsblatt vom 14.2. 2020, S. 6 f.

16 Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerald Ullrich, Michael Georg Link, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Kostenabschätzung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der Europäischen Union (EU) für die Jahre 2021 bis 2027 für Deutschland, Bundestags-Drucksache 19/14257, Berlin 2019.

Im Rahmen der Schuldenbremse, die längerfristig gut 12 Mrd. Euro strukturelle Verschuldung erlaubt, wäre ohne kompensatorische Maßnahmen alternativ lediglich die vollständige Beseitigung des Soli, die derzeit erwogene Erhöhung der Investitionsausgaben oder die Hinnahme der höheren EU-Beiträge möglich. Alles weitere würde deshalb massive Kürzungen in den Ausgaben erfordern. Die deutsche Finanzgeschichte zeigt, dass in den vergangenen Jahrzehnten durchaus kräftig in die Haushaltsstrukturen eingegriffen wurde.[17] Im Durchschnitt aller Maßnahmen lag die Konsolidierungsintensität – verstanden als Ausgabenkürzung in Relation zum Ausgabensoll zum Zeitpunkt der Konsolidierung – seit 1965 bei 6,9 %, in den 1990er Jahren bei 3,7 %. Rechnet man näherungsweise mit 5 % des Haushaltssoll, dann wären 2020 bei einem Soll-Ausgabenvolumen von 362 Mrd. Euro 18 Mrd. Euro mobilisierbar. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 lag die Unterschreitung des Ausgabensoll im Bundeshaushalt bei knapp 9 Mrd. Euro. So oder so erforderten die 90 Mrd. Euro eine gewaltige Veränderung der Haushaltsstruktur.

Prioritäten richtig setzen

Eine erste, grobe Orientierung für die zu priorisierenden haushaltspolitischen Maßnahmen kann die vorhandene Empirie zu den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Effekten liefern. Die vorhandenen Studien beziehen sich auf unterschiedliche Wirtschaftsräume mit strukturell unterschiedlicher Finanzpolitik. Dennoch zeigt sich, dass es der Mühe wert ist, über eine veränderte Prioritätensetzung nachzudenken. Eine Metastudie basierend auf 104 verschiedenen empirischen Studien aus den Jahren 1992 bis 2012 ermittelt Durchschnittswerte für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen;[18] weitere Studien beziehen sich auf bestimmte Staaten (vgl. Tabelle 2).

Eine andere Metastudie,[19] welche die empirischen Arbeiten der letzten Dekade zu diesem Thema berücksichtigt, weist darauf hin, dass 1. die Steuermultiplikatoren in der Regel recht groß sind und sich zwischen -2 und -3 bewegen; 2. es kaum empirische Evidenz zu den Effekten von Transferzahlungen gibt; 3. ein höherer Staatsverbrauch in der Regel zu Multiplikatoren um den Wert 1 oder niedriger (zwischen 0,6 und 0,8) führt und keine zusätzliche private wirtschaftliche Aktivität stimuliert; 4. eine höhere Staatsschuldenquote einen negativen Einfluss auf positive fiskalische Multiplikatoren hat.

Tabelle 2
Gesamtwirtschaftliche Effekte unterschiedlicher Fiskalimpulse
in %

Impuls	Meta-Studie:[1] Effekt auf das BIP	Einzelstudien	Effekt auf das BIP
Steuersenkung 1 % des BIP	0,54	Für Deutschland: Hayo und Uhl[2] Für USA: Romer und Romer[3] Blanchard und Perotti[4]	2,4 (maximal nach 2 Jahren) 2,5 bis 3 0,78 bis 1,33
Investitionserhöhung 1 % des BIP	1,36	Ilzetzki, Mendoza und Vegh[5] (für Entwicklungsländer sind die Multiplikatoren höher als für entwickelte Länder)	0,4 (kurze Frist) und 1,6 (lange Frist)
Höhere Sozialleistungen	0,39	Coenen et al.[6] (2012)	0,2 bis 0,6
Höherer Staatsverbrauch	0,80	Blanchard und Perotti[7] (2002)	0,90 bis 1,29

[1] S. Gechert: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, Bd. 67, H. 3, 2015. [2] B. Hayo, M. Uhl: The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany, in: Oxford Economic Papers, 66. Jg. (2014), H. 2, S. 397-418; [3] C. D. Romer, D. H. Romer: The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, in: American Economic Review, 100. Jg. (2010), H. 3, S. 763-801; [4] O. Blanchard, R. Perotti: An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, in: the Quarterly Journal of economics, 117. Jg. (2002), H. 4, S. 1329-1368; [5] E. Ilzetzki, E. G. Mendoza, C. A. Végh: How big (small?) are fiscal multipliers?, in: Journal of monetary economics, 60. Jg. (2013), H. 2, S. 239-254; [6] G. Coenen, C. J. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde et al.: Effects of fiscal stimulus in structural models, in: American Economic Journal: Macroeconomics, 4. Jg. (2012), H. 1, S. 22-68.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Aus all dem folgt, dass die leichtgängige Frage nach der Verwendung der aktuellen Haushaltsüberschüsse eine komplexere Antwort verdient, um nachhaltig tragfähig zu sein. Steuerpolitisch gibt es unzweifelhaft ebenso Handlungsbedarf wie investitionspolitisch. Werden die Investitionen grundgesetzkonform in einem Sonderhaushalt kreditfinanziert, dann richtet sich das Augenmerk auf strukturelle Anpassungen im Staatshaushalt, die Steuersenkungen fair und umfassend ermöglichen; werden die Investitionen im laufenden Haushalt erhöht, dann sind Steuersenkungen nur bei Kürzung anderer Haushaltsposten möglich. Steuerquote, Steuereinnahmen je Einwohner, Steuersystematik machen den Handlungsbedarf deutlich, der sich – bei allen methodisch gebotenen Einschränkungen – auch auf die empirisch begründeten gesamtwirtschaftlichen Effekte berufen kann.

17 Vgl. M. Hüther: 10 Jahre Schuldenbremse, a.a.O., Tabelle 2-1.
18 Vgl. S. Gechert: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, Bd. 67/H. 3, 2015, S. 553-580.
19 Vgl. V. A. Ramey: Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 33/H. 2, 2019, S. 89-114.

DOI: 10.1007/s10273-020-2598-2

Stefan Bach

Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten!

Steuerentlastungen und Steuerreformen sind ein Evergreen der Finanz- und Wirtschaftspolitik – seit vor genau 100 Jahren in Deutschland der moderne Steuer- und Wohlfahrtsstaat entstand.[1] Die große Aufmerksamkeit für die Steuerpolitik ist wenig überraschend, denn das Steuersystem schöpft 24 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zugunsten des Fiskus ab. Nimmt man die Sozialbeiträge hinzu, fließen fast 42 % des BIP durch die Kassen des Staatssektors.

Bereits seit den 1950er Jahren bewegt sich die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung auf diesem Niveau, während die Belastungen mit Sozialbeiträgen bis in die 1970er Jahre deutlich stiegen.[2] Vor diesem Hintergrund gab es regelmäßig größere Diskussionen um Höhe und Struktur der Steuer- und Abgabenbelastung – seit der unmittelbaren Nachkriegszeit alle 15 bis 25 Jahre: in den 1950er Jahren die Debatte um die „organische Steuerreform", in den 1970er Jahren die „große Steuerreform" und in den Nullerjahren waren die „grundlegende Steuerreform" und die Steuererklärung „auf dem Bierdeckel" ein großes Thema.

Seit mit der Unternehmensteuerreform 2008 die (neo-)liberale Reformphase der Nullerjahre abgeschlossen wurde, hat sich in der Steuerpolitik nur wenig bewegt. Die seit 2013 regierende Große Koalition blieb in Steuerfragen zerstritten und beschränkte sich auf das Nötigste. Dank des lang anhaltenden Aufschwungs und der günstigen Einnahmenentwicklung liefen in den letzten Jahren beträchtliche Haushaltsüberschüsse auf. Zugleich stiegen die Steuer- und Abgabenbelastungen: Die Steuerquote erhöhte sich seit 2012 um 1 Prozentpunkt des BIP, das sind derzeit (2020) 35 Mrd. Euro im Jahr. Die Einkommensteuer entwickelte sich durch die „warme Progression" dynamisch, auch der Anteil der Sozialbeiträge stieg durch die steigende Beschäftigung um 0,9 Prozentpunkte des BIP. Der Anteil der indirekten Steuern sank dagegen seit 2012 um 0,3 Prozentpunkte, da die Mengensteuersätze der Verbrauchsteuern nicht angepasst wurden.

Entlastungsspielräume begrenzt

Vor diesem Hintergrund werden zunehmend Entlastungen der Steuerzahler reklamiert, über die für 2020 und 2021 beschlossenen Maßnahmen hinaus. Allerdings ergeben die aktuellen Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen, dass die Haushaltsspielräume ab 2021 so gut wie aufgebraucht sind.[3] Die schwächere wirtschaftliche Dynamik begrenzt die Expansion der Einnahmen. Ferner hat die Große Koalition neben moderaten Steuersenkungen eine Reihe von kostspieligen Ausgabenprogrammen auf den Weg gebracht, die vor allem den Bundeshaushalt belasten. Außerdem gibt es einen beträchtlichen Finanzbedarf für Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Forschung und Klimaschutz.[4] Diese werden durch kräftige Steuersenkungen gefährdet, selbst wenn man bestehende Spielräume bei der Schuldenbremse konsequent nutzt.

Daher besteht bei Steuern und Sozialbeiträgen nur ein Entlastungsspielraum von maximal 15 Mrd. Euro im Jahr, das sind derzeit (2020) gut 0,4 % des BIP. Wer mehr will, muss auf der Ausgabenseite nachhaltige Spielräume schaffen, die Schuldenbremse ändern oder Entlastungen bei einzelnen Gruppen durch Steuererhöhungen an anderer Stelle kompensieren. Wo und wie man entlastet, hängt von den politischen Schwerpunkten ab. (Neo-)liberale und Konservative bevorzugen zumeist Entlastungen der Erwerbseinkommen bei Einkommensteuer und Sozialbeiträgen sowie Reformen der Sozialleistungen, um negative Anreizwirkungen und Effizienznachteile zu reduzieren sowie die höheren Belastungen der letzten Jahre zurückzugeben. Ferner baut sich bei der Unternehmensbesteuerung angesichts des

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 S. Bach, M. Buggeln: Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg. (2020), H. 1, S. 42-48, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/1/beitrag/geburtsstunde-des-modernen-steuerstaats-in-deutschland-1919-1920.html (26.2.2020).

2 S. Bach: 100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution, DIW Berlin, Discussion Papers 1767, 2018, sowie dasselbe, in: Steuer und Wirtschaft, 2/2019, S. 105-117; S. Bach: 100 Jahre deutsches Steuersystem: Grundlagen, Reformen und Herausforderungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 47/2019, S. 858-863.

3 M. Clemens: Öffentliche Finanzen: Haushaltsspielräume verflüchtigen sich nach und nach – Investitionsprogramm wäre sinnvoll, in: DIW Wochenbericht, Nr. 50/2019, S. 952 ff.

4 Vgl. ebenda; sowie H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK-Report 152, November 2019; T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Bertelsmann Stiftung 2017.

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

wieder anziehenden Steuerwettbewerbs ein Entlastungsbedarf auf. Linksliberale und Linke wollen dagegen Steuern und Sozialbeiträge insgesamt möglichst wenig senken, um die finanzpolitischen Spielräume für Investitionen und Sozialpolitik zu erhalten. Sie empfehlen zumeist Änderungen bei Struktur und Verteilung der Steuer- und Abgabenbelastung zugunsten der Gering- und Durchschnittsverdiener und zulasten der Hocheinkommensbezieher und Vermögenden.

Kompromisse können darin bestehen, die Entlastungen auf „Bezieherinnen und Bezieher unterer und mittlerer Einkommen“ zu konzentrieren, wie es etwa zu Beginn der Jamaika-Sondierungsgespräche Ende Oktober 2017 vereinbart wurde.[5] Entlastungen auch für Besserverdiener könnten durch Steuererhöhungen für Spitzenverdiener oder große Vermögen finanziert werden.

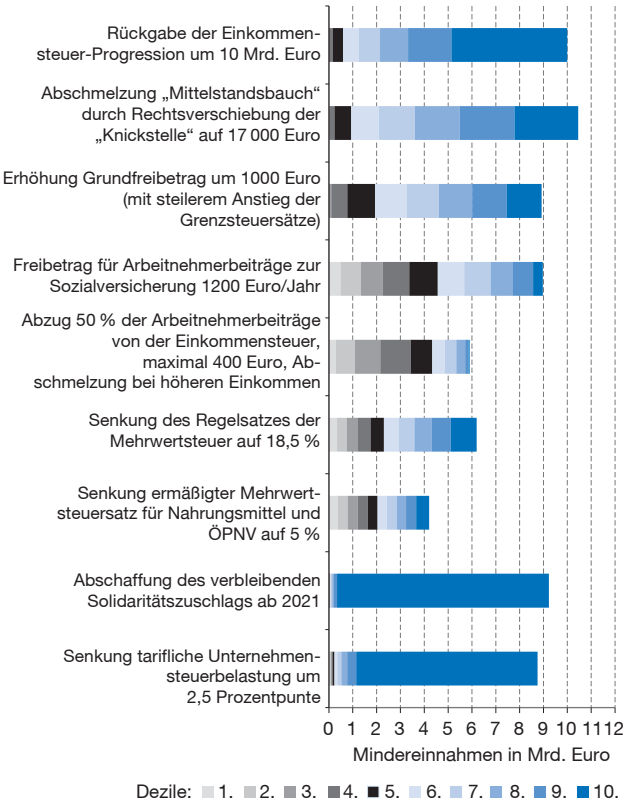
Im Folgenden werden ausgewählte Optionen zur Entlastung der Steuer- und Abgabenbelastung vorgestellt, die in den letzten Jahren diskutiert wurden (vgl. Abbildung 1). Die Aufkommenswirkungen werden für das Jahr 2020 geschätzt und in ihrer Verteilung nach Dezilen des bedarfsgewichteten Bruttoeinkommens dargestellt. Rückwirkungen von Einkommenseffekten, Verhaltensanpassungen und weiteren wirtschaftlichen Wirkungen der Steuer- und Abgabenreformen werden nicht berücksichtigt.[6]

Senkungen der Einkommensteuer entlasten vor allem Besserverdiener

Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Einkommensteuer. Durch ihre deutlich progressive Wirkung belastet sie vor allem Besser- und Hochverdiener. Das bedeutet entsprechend, dass Geringverdiener und Mittelschichten nur wenig von Entlastungen bei der Einkommensteuer profitieren, selbst wenn man sie auf den Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs konzentriert.[7]

In den letzten Jahren wurde der Einkommensteuertarif zwar regelmäßig um die „kalte Progression“ bereinigt, indem

Abbildung 1
Entlastungswirkungen von Steuer- und Abgabenreformen 2020
Nach Dezilen des bedarfsgewichteten Bruttoeinkommens in Mrd. Euro



Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder), des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Grundfreibetrag und Tarifgrenzen des Einkommensteuertarifs um die Inflationsrate erhöht wurden („Tarif auf Rädern“). Die „warme Progression“ aufgrund der Zuwächse bei den Realeinkommen wurde aber nicht zurückgegeben. Wenn man die Einkommensteuerzahler mit einer solchen Tarifbereinigung um 10 Mrd. Euro entlasten will, könnte man den Grundfreibetrag und die Einkommensgrenzen um 6 % erhöhen. An diesem Entlastungsvolumen ist die untere Hälfte der Bevölkerung aber nur mit 6 % oder 0,6 Mrd. Euro beteiligt. Fast die Hälfte geht an die einkommensreichsten 10 % und zwei Drittel an die oberen 20 %.

Die Mutter aller Einkommensteuer-Tarifreformen ist die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“. Ein durchgängig linear-progressiver Tarif über die gesamte Progressionszone würde beim derzeitigen Einkommensteuertarif 40 Mrd. Euro im Jahr kosten. Eine kostengünstigere Variante ist eine Verschiebung der „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“ von derzeit 14 532 Euro zu versteuerndes Einkommen im

5 Tweet von Christian Lindner, FDP. Twitter, 24. Oktober 2017, 23:34 Uhr, https://twitter.com/c_lindner/status/922939264987553792 (10.3.2020).
6 Die Einkommenseffekte von Steuerentlastungen erhöhen das Aufkommen der indirekten Steuern und über gesamtwirtschaftliche Multiplikatoreffekte auch das Aufkommen der Einkommen- und Unternehmensteuern. Dadurch reduzieren sich die im Folgenden geschätzten Steuermindereinnahmen mittelfristig um schätzungsweise bis zu 15 %. Langfristig könnten höhere Aufkommenseffekte bei den indirekten Steuern und positive Effizienz- und Wachstumswirkungen die Steuermindereinnahmen um schätzungsweise bis zu 30 % reduzieren.
7 Vgl. zum Folgenden S. Bach, H. Buslei: Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?, DIW Wochenbericht, Nr. 20, 2017; S. Bach, M. Harnisch: Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen entlasten, DIW Berlin Discussion Papers 1706, 2017.

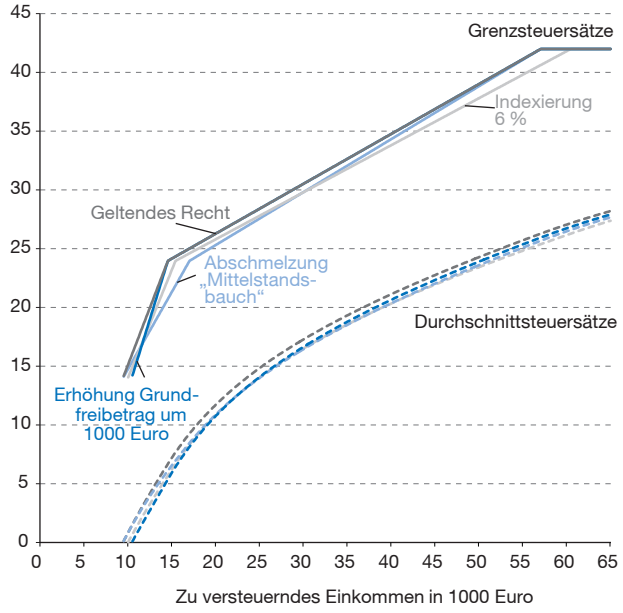
Jahr auf 17000 Euro,[8] mit der die jährlichen Entlastungen auf 10,5 Mrd. Euro begrenzt werden. Diese Reform würde die Steuerpflichtigen im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs stärker entlasten. Der Anteil des obersten Dezils an der Steuerentlastung beträgt gut ein Viertel, der Anteil der unteren Hälfte der Bevölkerung bleibt aber unter 10 % des Entlastungsvolumens.

Naturgemäß ergibt sich die stärkste Entlastung der Mittelschichten, wenn man den Grundfreibetrag der Einkommensteuer anhebt, die übrigen Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs aber konstant lässt (vgl. Abbildung 2). Dann wird allerdings der Verlauf der Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone steiler, die derzeit (2020) bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14532 Euro im Jahr reicht und mit einem Grenzsteuersatz von knapp 24 % endet. Eine Erhöhung des Grundfreibetrags um 1000 Euro kostet Steuereinnahmen von knapp 9 Mrd. Euro im Jahr und entlastet auch die mittleren Einkommensgruppen spürbar. Die untere Hälfte der Bevölkerung ist daran mit gut einem Fünftel beteiligt, der Anteil des obersten Dezils am Entlastungsvolumen geht auf 16 % zurück. Geringverdiener unterhalb des 4. Einkommensdezils profitieren aber von dieser Reform kaum, da sie wenig Einkommensteuer zahlen.

Abbildung 2

Einkommensteuer 2020 und Reformen

Grenz- und Durchschnittssteuersätze in % des zu versteuernden Einkommens



Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs 2020, § 32a EStG.

Sozialbeiträge progressiv gestalten

Anders als die Einkommensteuer belasten die Sozialbeiträge auch die Geringverdiener. Zugleich kommen viele Beschäftigte im Niedriglohnbereich mit ihren Renten oder Lohnersatzleistungen kaum über das Grundsicherungsniveau hinaus, sodass sie die Sozialbeiträge als Steuer empfinden. Um die Sozialbeiträge progressiv zu machen, könnte man für Arbeitnehmerbeiträge und Eigenbeiträge der Rentner einen Freibetrag von z. B. 1200 Euro im Jahr oder 100 Euro im Monat vorsehen.[9] Unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer durch den verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen ergibt sich eine Entlastung der Beitragszahler von 9 Mrd. Euro im Jahr. Während die unteren Einkommensgruppen aufgrund des geringeren Anteils an Erwerbstätigen weniger davon profitieren, entfällt ein Großteil der Entlastungen auf die mittleren und höheren Einkommensgruppen bis zum 9. Einkommensdezil. Im obersten Dezil geht die Entlastung deutlich zurück, da sich hier die Beitragsbemessungsgrenze bemerkbar macht.

Eine direkte Entlastung bei den Arbeitnehmerbeiträgen wirft aber Fragen hinsichtlich der „Äquivalenz" zwischen Beiträgen und Einkommensleistungen der Sozialversicherung auf. Sollen die Leistungen nicht gekürzt werden, müssen die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung erhöht werden. Eine Alternative besteht darin, stattdessen die Arbeitnehmerbeiträge teilweise auf die Einkommensteuer anzurechnen. In Analogie zu einem Konzept, das Österreich seit einigen Jahren praktiziert,[10] wird hier für Deutschland ein Sozialbeitrags-Abzugsbetrag simuliert, bei dem 50 % der Arbeitnehmerbeiträge auf die Einkommensteuer angerechnet werden können, maximal 400 Euro im Jahr.[11] Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um 10 % des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen"). Bei zusammen veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnern werden der Anrechnungshöchstbetrag und die Einkommensgrenzen verdoppelt. Der Steuerabzug wird als „Negativsteuer" ausgezahlt, wenn die Einkommensteuer geringer ist.

Ein solcher Steuerabzug bedeutet Mindereinnahmen in Höhe von 5,9 Mrd. Euro im Jahr. Dadurch werden die Beitrags-

8 Eine solche Reform hat der damalige bayerische Finanzminister und heutige Ministerpräsident Markus Söder 2016 als „Bayern-Tarif" vorgeschlagen, vgl. ifo Institut: Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten, November 2016, S. 18 f.

9 Vgl. zum Folgenden S. Bach, P. Haan, M. Harnisch: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 13+14/2018.

10 Bundesministerium der Finanzen Österreich: Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung), 2020.

11 Vgl. zum Folgenden ausführlicher S. Bach, H. Buslei, B. Fischer: Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer, DIW Berlin Politikberatung kompakt, Nr. 122, 2017, S. 44 f.

zahler mit unteren und mittleren Einkommen im Vergleich zum Freibetrag für Arbeitnehmerbeiträge ähnlich stark entlastet. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 4,3 Mrd. Euro oder 73 % der Entlastung. Durch die Abschmelzung des Steuerabzugs ab den mittleren Einkommen werden die oberen Dezile dagegen deutlich weniger entlastet als beim Freibetrag.

Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer senken

Bis zu den mittleren Einkommensgruppen dominieren die indirekten Steuern die Steuerbelastung.[12] Die Verbrauchsteuern auf Energie, Tabak und Alkohol sind stark regressiv, belasten also die ärmeren Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker als die reicheren. Sie verfolgen aber auch Lenkungsziele, die durch Entlastungen konterkariert würden.

Die Mehrwertsteuer wurde in den letzten Jahrzehnten regelmäßig erhöht. Eine Senkung des Regelsatzes um 0,5 Prozentpunkte auf 18,5 % würde die privaten Haushalte um 6,2 Mrd. Euro im Jahr entlasten, soweit die Senkung mittelfristig von den Unternehmen in niedrigere Verbrauchspreise weitergegeben wird. Die Mehrwertsteuer ist bezogen auf das verfügbare Einkommen deutlich regressiv.[13] Allerdings wird dieser Effekt von den steigenden Haushaltseinkommen überkompensiert, sodass die höheren Einkommensdezile absolut stärker von dieser Entlastung profitieren als die unteren. Noch deutlich stärker regressiv ist die Besteuerung von Nahrungsmitteln und öffentlichem Nahverkehr. Sie werden nur mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % belastet. Eine Senkung auf 5 %, die nach den EU-Richtlinien möglich wäre, entlastet die privaten Haushalte um 4,2 Mrd. Euro im Jahr. Die Entlastungen sind recht gleichmäßig über die Dezile verteilt, lediglich im obersten Dezil ist der Aufkommensanteil leicht überdurchschnittlich. Empfänger von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen würden allerdings nicht von diesen Mehrwertsteuersenkungen profitieren, soweit die damit verbundenen Verbraucherpreissenkungen bei der Anpassung der Regelleistungen berücksichtigt werden.

Voraussetzung für die Entlastung ist, dass die Mehrwertsteuersenkung über niedrigere Preise an die Endverbraucher weitergegeben wird. Dies kann in Zeiten guter Verbrauchskonjunktur unter Umständen länger dauern. Daher empfiehlt sich eine Mehrwertsteuersenkung vor allem für die nächste Rezession.

12 S. Bach, M. Beznoska, V. Steiner: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, in: DIW Wochenbericht, Nr. 51+52/2016.

13 S. Bach, N. Isaak: Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 31/2017.

Abschaffung des Rest-Solidaritätszuschlags und Senkung der Unternehmensteuern

Ab 2021 wird der Solidaritätszuschlag nur noch auf hohe Einkommen erhoben, sein Aufkommen sinkt auf gut 9 Mrd. Euro im Jahr. Die Freigrenze steigt auf knapp 62 000 Euro zu versteuerndes Einkommen im Jahr, bei zusammen veranlagten Paaren den doppelten Betrag. Dann zahlen fast nur noch die reichsten 5 % der Bevölkerung den Soli, in den unteren Einkommensgruppen fällt er noch bei Kapitaleinkommen an. Auf Dauer muss der Solidaritätszuschlag schon aus verfassungsrechtlichen Gründen abgeschafft werden. Wenn man dann die entsprechenden Entlastungen der Hochverdiener vermeiden will, sollten die Spitzensteuersätze erhöht werden.

Bei der Unternehmensbesteuerung hat sich durch den anhaltenden Steuerwettbewerb zwischen den Staaten ein Entlastungsbedarf aufgebaut. Eine Senkung der tariflichen Unternehmensteuerbelastung um 2,5 Prozentpunkte bedeutet Steuerausfälle von knapp 9 Mrd. Euro im Jahr, die zu 87 % den Haushalten im obersten Einkommensdezil zugutekommen, da der Besitz von Unternehmen, Unternehmensbeteiligungen und Aktien stark auf diese Bevölkerungsgruppe konzentriert ist. Wenn der Steuerwettbewerb zu spürbaren Verlagerungen der Unternehmen zulasten des inländischen Wirtschaftsstandorts führt und dadurch Investitionen, Beschäftigung und Wertschöpfung reduziert, leiden darunter auch Mittelschicht und Geringverdiener. Insoweit kann eine solche Entlastung sinnvoll sein. Längerfristig sollte allerdings der Steuersenkungswettlauf durch die internationale Steuerpolitik begrenzt werden. Ferner könnten höhere Steuern auf Erbschaften oder Grundvermögen sowie höhere Spitzenbelastungen bei der Einkommensteuer unerwünschte Verteilungswirkungen einer Unternehmensteuerentlastung kompensieren.

Fazit zur Entlastung durch Steuersenkungen

Sofern die Schuldenbremse nicht allzu stark aufgeweicht werden soll, konkurrieren Steuer- und Abgabenentlastungen mit Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Forschung und Klimaschutz. Letztere erzielen vermutlich eine höhere gesamtgesellschaftliche Rendite als Steuerentlastungen für Besserverdiener und wohlhabende Haushalte. Daher sollten die für Steuer- und Abgabenbelastungen verfügbaren Mittel primär für Entlastungen der Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen verwendet werden. Diese Haushalte profitieren aber nur wenig von Senkungen bei der Einkommensteuer, selbst wenn man die Entlastungen auf den Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs konzentriert. Zugleich profitieren davon auch hohe Einkommen, soweit die Spitzensteuersätze nicht erhöht werden. Wenn die Steuerpolitik untere und mittlere Einkommen bei den Steuer- und Abgabenbelastungen wirksam entlasten will, muss sie die Sozialbeiträge progressiv machen oder die Mehrwertsteuer senken.

DOI: 10.1007/s10273-020-2599-1

Achim Truger

Wenig Spielraum für dauerhafte Nettoentlastungen

Die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland war in den vergangenen Jahren tatsächlich ungewöhnlich gut. Seit 2012 weist der Gesamtstaat in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ununterbrochen einen Überschuss aus; seit 2014 auch der Bund. In der für den Bundeshaushalt unmittelbar relevanten finanzstatistischen Abgrenzung gelingt dem Bund seit 2014 permanent die Einhaltung der „schwarzen Null", also ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme, wobei sich in der Haushaltsabrechnung zumeist noch unerwartete zusätzliche Überschüsse einstellten, die dann größtenteils in die regelmäßig wachsende sogenannte Flüchtlingsrücklage flossen, die Ende 2019 bereits mit 48,2 Mrd. Euro gefüllt war. Die Staatseinnahmenquote ist darüber hinaus im historischen Vergleich mit 46,7 % sehr hoch und liegt noch leicht über dem Niveau vom Ende der 1990er Jahre. Vor diesem Hintergrund werden Rufe nach zum Teil drastischen Steuersenkungen laut.[1]

Allerdings könnten sich solche Rufe als vorschnell erweisen. Die Notwendigkeit von Steuersenkungen folgt nicht gleichsam automatisch aus dem Erreichen bestimmter Schwellenwerte für Einnahmequoten oder Haushaltsüberschüsse. Vielmehr sollte der Entscheidung für oder gegen Steuersenkungen eine Gesamtabwägung anhand vieler Kriterien, unter anderem fiskalischer, allokativer, verteilungspolitischer und stabilisierungspolitischer Art vorangehen. In diesem Sinne argumentiert der vorliegende Beitrag, dass

1. die fiskalischen Bedarfe wegen bestehender großer Ausgabenbedarfe hoch sind, was gegen kräftige Steuersenkungen spricht;
2. bestehende Rücklagen aus Überschüssen der Vergangenheit nicht für laufende, sondern nur für vorübergehende Ausgabenerhöhungen/Steuersenkungen verwendet werden sollten;
3. es sehr unsicher ist, ob die gegenwärtigen „strukturellen" Überschüsse sich tatsächlich als dauerhaft erweisen werden;
4. daher bei eventuellen Steuerreformen möglichst keine deutlichen Nettoentlastungen, aber eine progressive Ausgestaltung angestrebt werden sollte.

Ausgabenbedarfe hoch

Falls die Einnahmen so hoch bleiben sollten, dass dauerhaft Überschüsse im gesamtstaatlichen Haushalt generiert würden, spräche dies nicht automatisch für Steuersenkungen. Alternativ könnten auch die Staatsausgaben erhöht werden. In diesem Zusammenhang ist relevant, dass die Staatsausgaben in Relation zum BIP in den letzten Jahren zwischen 44 % und 45 % lagen. Das sind 2 bis 3 Prozentpunkte unterhalb der Werte von Ende der 1990er und der frühen 2000er Jahre. Infolge der Wirtschaftskrise von 2001 bis 2005 und der drastischen rot-grünen Steuersenkungen innerhalb dieses Zeitraums kam es von 2003 bis 2007 zu drastischen Ausgabenkürzungen, sodass die Ausgabenquote von gut 48 % auf nur noch gut 43 % regelrecht abstürzte.[2] Würde die Staatsausgabenquote wieder leicht angehoben, wäre dies also im historischen Vergleich keineswegs ungewöhnlich.

Allerdings stellt eine solche leichte Ausweitung der Staatstätigkeit keinen Selbstzweck dar, sondern sollte durch entsprechende Bedarfe gerechtfertigt sein. Diesbezüglich scheint sich in letzter Zeit ein weitgehender Konsens abzuzeichnen, dass insbesondere bei den öffentlichen Investitionen ein erheblicher zusätzlicher Bedarf besteht. Dabei ist klar, dass sich solche Bedarfe nicht objektiv ermitteln lassen, sondern stark von den jeweiligen politischen und (unterstellten) gesellschaftlichen Präferenzen abhängen. Wie Bardt et al. gezeigt haben,[3] lässt sich dennoch plausibel ein zusätzlicher Bedarf an öffentlichen Investitionen in den Bereichen kommunale und überregionale Infrastruktur, Klimaschutz sowie Bildung und Wohnungsbau von über 450 Mrd. Euro innerhalb der

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Siehe als Beispiel FDP-Fraktion: Steuerpolitische Reformagenda 2020-2024. Fair. Modern. Ermöglichend, https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-11/FDP_Fraktion_steuerpolitische%20Reformagenda_0.pdf (10.3.2020), in der eine bis 2024 schrittweise auf 60 Mrd. Euro jährlich anwachsende Nettoentlastung gefordert wird.

2 Siehe dazu A. Truger: Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 154. Jg. (2009), H. 1, S. 27-46.

3 H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!, IMK Report, Nr. 152, Düsseldorf 2019.

Prof. Dr. Achim Truger ist Professor für Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

nächsten zehn Jahre begründen. Bei aller Unsicherheit und Unterschiedlichkeit der Präferenzen, ist ein jährlicher Bedarf im mittleren zweistelligen Milliarden-Bereich (1 % des BIP und mehr) als durchaus plausibel einzustufen.[4] Hinzu kommen laufende Ausgaben in der öffentlichen Planung und Instandhaltung. Solange für zusätzliche Ausgaben in solcher Dimension eine Kreditfinanzierung entweder durch die Schuldenbremse oder andere Fiskalregeln verhindert wird oder politisch nicht erwünscht ist, bleibt nur die Möglichkeit der Finanzierung über die gegenwärtig hohe oder sogar eine steigende Einnahmenquote.

Bestehende Rücklagen nur für vorübergehende Projekte nutzbar

In den zurückliegenden gesamtwirtschaftlich und fiskalisch guten Jahren hat der Bund erhebliche Rücklagen angehäuft: Die Asylbewerberrücklage beläuft sich mittlerweile auf 48,2 Mrd. Euro. Auch viele Länder haben aus den vergangenen Überschüssen Rücklagen gespeist. Schließlich hat auch die Bundesagentur für Arbeit Rücklagen in Höhe von knapp 25 Mrd. Euro gebildet. Offensichtlich kann man aber solche außerordentlichen Ressourcen nicht zur Finanzierung von dauerhaften Zwecken verwenden, seien es nun Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen. Daher sollten sie nur für außerordentliche und zeitlich begrenzte Zwecke eingesetzt werden. Bei den Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit und den Konjunkturausgleichsrücklagen einiger Länder ist eine antizyklische Verwendung in konjunkturell schlechten Zeiten offensichtlich naheliegend. Auch die Kreditermächtigungen des Bundes aus der Asylbewerberrücklage könnten falls nötig für ein zeitlich begrenztes Konjunkturpaket verwendet werden. Der Bedarf für solche konjunkturstützenden Verwendungen nimmt in dem Maße zu, in dem die jeweiligen Vorschriften der Schuldenbremse auf Bundes- oder Länderebene keinen ausreichenden konjunkturellen Spielraum bieten. Temporäre Überschüsse und daraus gespeiste Fonds können alternativ auch als Investitionsfonds für besondere Zwecke, wie etwa im Fall der Kommunalinvestitionsfonds oder für eine zeitlich begrenzte Aufstockung der Investitionen im Bundeshaushalt, verwendet werden.

Strukturelle Überschüsse nicht dauerhaft gesichert

Die vorangegangenen Ausführungen unterstellten implizit, dass sich die gegenwärtig beobachtbaren Überschüsse in den öffentlichen Haushalten als dauerhaft erweisen werden. Eine solche Hoffnung mag durch die Aussage genährt werden, dass der gesamtstaatliche Haushalt bis 2019 auch strukturell, d. h. um konjunkturelle und Einmaleffekte bereinigt, erhebliche Überschüsse auswies. So wies der gesamtstaatliche Haushalt nach Schätzungen des Sachverständigenrates 2019 einen strukturellen Überschuss von 0,8 % des BIP aus. Aufgrund der einnahmen- wie ausgabenseitig expansiven Finanzpolitik ist jedoch schon in diesem Jahr mit einem Rückgang des strukturellen Überschusses auf nur noch 0,2 % des BIP zu rechnen.[5] Nach der mittelfristigen Prognose des DIW Berlin dürfte der strukturelle Saldo in den kommenden Jahren dann sogar annähernd ausgeglichen sein. Neben einem spürbaren Anstieg der Staatsausgaben trägt dazu auch ein leichter Rückgang der Einnahmenquote bei, nicht zuletzt durch den für 2021 geplanten hälftigen Abbau des Solidaritätszuschlags.[6] Damit wären aber die Spielräume für dauerhafte Nettoentlastungen im Rahmen von Steuerreformen bereits sehr weitgehend reduziert.

Hinzu kommt, dass die Methode der Konjunkturbereinigung des Haushaltssaldos sehr problematisch ist, weil es nicht überzeugend gelingt, konjunkturelle von strukturellen Einflüssen zu trennen. Die üblichen Konjunkturbereinigungsmethoden unterschätzen das Ausmaß von Konjunkturschwankungen und führen zu einer prozyklischen Politik, wenn sie zum Maßstab der Fiskalpolitik gemacht werden. Insbesondere die Methode der EU-Kommission, die grundsätzlich im Rahmen der deutschen Schuldenbremse des Bundes und vieler Länder zur Anwendung kommt, hat sich diesbezüglich als anfällig erwiesen, weil das von ihr errechnete Produktionspotenzial stark von der aktuellen Konjunkturlage beeinflusst wird.[7] So wird das Produktionspotenzial in Abschwungphasen schnell und stark nach unten revidiert, während es in Aufschwungphasen entsprechend schnell nach oben gezogen wird. Die Konjunkturanfälligkeit der Berechnung des Produktionspotenzials hat sehr konkrete und gravierende Folgen für die errechneten strukturellen Haushaltssalden: Die öffentlichen Haushalte und besonders die Steuereinnahmen reagieren auf die tatsächliche wirtschaftliche Situation, also im Falle einer Abschwächung auf den tatsächlichen Rückgang des BIP im Vergleich zur Planung. Die Konjunkturbereinigung stuft dann jedoch regelmäßig nur einen Teil dieser tatsächlichen Reaktion als konjunkturell ein.

4 I. Schnabel, A. Truger: Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden 2019, Statistisches Bundesamt, Ziffer 576.

5 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 64 ff.

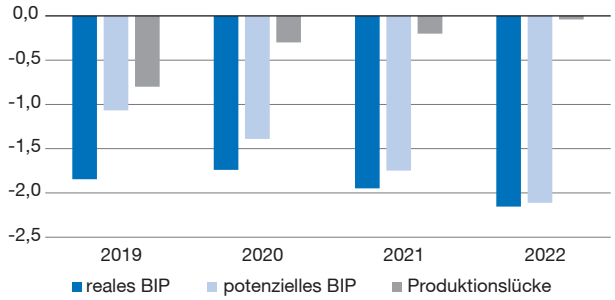
6 M. Clemens: Öffentliche Finanzen: Haushaltsspielräume verflüchtigen sich nach und nach – Investitionsprogramm wäre sinnvoll, in: DIW Wochenbericht, Nr. 50, 2019, S. 952 ff.

7 Siehe dazu M. Ademmer, J. Boysen-Hogrefe, K. Carstensen, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths, T. Rossian, U. Stolzenburg: Potenzialschätzung und Produktionslücken – Analyse von Revisionen und Zyklizität. Gutachten des IfW Kiel für das BMWi, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 19, Februar 2019; sowie A. Truger, H. Will: The German 'debt brake': A shining example for European fiscal policy?, Revue de l'OFCE Debates and Policies, The Euro Area In Crisis, Nr. 127, 2013, S. 155-188.

Abbildung 1

Revision des deutschen realen BIP, des „potenziellen“ BIP und der Produktionslücke

Projektionen der Bundesregierung vom Frühjahr 2019 gegenüber dem Frühjahr 2018 in % und Produktionslücke in Prozentpunkten

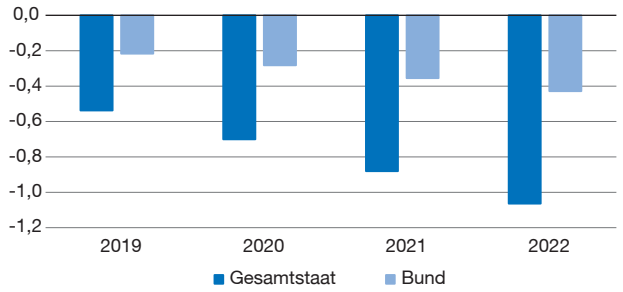


Quelle: BMWi; und eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Auswirkung der Potenzialrevision auf den strukturellen Saldo des Gesamtstaats und des Bundes

Projektionen der Bundesregierung vom Frühjahr 2019 gegenüber dem Frühjahr 2018 in Prozentpunkten



Quelle: BMWi und eigene Berechnungen.

Dies lässt sich am Beispiel der Revision der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2019 gegenüber dem Frühjahr 2018 illustrieren (vgl. Abbildung 1). Obwohl die Projektion für das tatsächliche reale BIP etwa für das Jahr 2020 um 1,7 Prozentpunkte zurückgenommen wurde, fängt die Abwärtsrevision der Produktionslücke nur einen kleinen Teil von weniger als 0,3 Prozentpunkten davon auf. Dies liegt an der Abwärtsrevision des Produktionspotenzials um 1,4 Prozentpunkte. Dies würde bei Verwendung für die Haushaltsaufstellung dazu führen, dass ein erheblicher Teil von 0,7 % des BIP (Gesamtstaat) bzw. 0,25 % des BIP (Bund) einer hypothetischen Budgetverschlechterung als strukturell eingestuft würde (vgl. Abbildung 2). In diesem Umfang könnten die automatischen Stabilisatoren nicht wirken.[8] Dass dieser negative Effekt sich nicht in den öffentlichen Finanzen gezeigt hat, hängt mit der Sondersituation zusammen, dass aufgrund der anhaltenden konjunkturellen Zweiteilung der Abschwung bislang kaum auf die Beschäftigung durchgeschlagen hat. Sollte sich dies ändern, würden auch die öffentlichen Finanzen stark beeinträchtigt, und der strukturelle Saldo würde sich über das in den Prognosen bislang bereits angelegte Ausmaß hinaus weiter verschlechtern, ohne dass die Finanzpolitik überhaupt weitere diskretionäre Maßnahmen beschlossen hätte. Würden die öffentlichen Finanzen durch kräftige dauerhafte Steuersenkungen belastet, drohte die Finanzpolitik dann je nach Stärke des Abschwungs schnell in eine ähnlich prozyklische Kürzungspolitik getrieben zu werden wie zu Beginn des neuen Jahrtausends.[9]

Aufkommensneutrale progressive Steuerreformen als Leitbild

Die Finanzpolitik sollte nicht die Fehler der Vergangenheit begehen und in einer drohenden Konjunkturkrise bei zugleich massiven öffentlichen Investitionsbedarfen die öffentlichen Finanzen durch gravierende dauerhafte Steuersenkungen belasten. Auch im Rahmen einer (annähernd) aufkommensneutralen Strategie bestehen erhebliche Reformpotenziale. So ließen sich insbesondere die Verteilungswirkungen der Besteuerung deutlich verbessern, etwa indem bei der Einkommensteuer die Einkommen im unteren und mittleren Tarifbereich entlastet und diejenigen im sehr hohen Tarifbereich etwas stärker belastet würden. Dies könnte gleichzeitig mit einer Integration der nach 2021 weitergeführten Hälfte des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer verbunden werden, um das Aufkommen zu sichern, ohne weiterhin verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt zu sein. Das dadurch für Länder und Kommunen entstehende Mehraufkommen könnte gleichzeitig die dringend notwendige Ausweitung der Investitionen der Länder und vor allem der Kommunen unterstützen.

Eine Wiedererhöhung des Progressionsgrades der Besteuerung erscheint nicht zuletzt angesichts der deutlichen Zunahme der Einkommensungleichheit seit Ende der 1990er Jahre und der Tatsache, dass die Steuerreformen seit 1998 zulasten der unteren 70 % der Bevölkerung gingen, während insbesondere die oberen 10 % massiv profitierten, angezeigt.[10]

8 Seit der Herbstprojektion hat sich die negative Produktionslücke für 2020 betragsmäßig wieder vergrößert; die Niveauwerte für das Produktionspotenzial können jedoch wegen der Generalrevision der VGR nicht mehr mit früheren Projektionen verglichen werden, weshalb hier zu Illustrationszwecken auf die etwas älteren Projektionen zurückgegriffen wurde.

9 Siehe hierzu bereits die kräftigen Auswirkungen bei einem relativ moderaten Abschwung in den Simulationsrechnungen für den Bundeshaushalt in: K. Rietzler, D. Teichmann, A. Truger: IMK-Steuerschätzung 2018-2022: Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie, IMK Report, Nr. 138, Düsseldorf 2018, S. 13 ff.

10 Siehe dazu M. Grabka, J. Goebel, S. Liebig: Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, DIW Wochenbericht, Nr. 86 (19), Berlin 2019, S. 343-353; und S. Bach, M. Beznoska, V. Steiner: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? – Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, Politikberatung kompakt 114, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2016.

Willi Koll

Zwanzig Jahre Makroökonomischer Dialog der EU

Neustart für den Euroraum und die Mitgliedstaaten

Der Makroökonomische Dialog der EU besteht nunmehr seit zwanzig Jahren. Verlief im ersten Jahrzehnt seines Bestehens die gesamtwirtschaftliche Entwicklung über den gesamten Euroraum gesehen durchaus befriedigend, so zeigten die zwischenzeitlich aufgelaufenen massiven gesamtwirtschaftlichen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und die dadurch verursachte Krise, dass es einer vertieften Institutionalisierung der makroökonomischen Koordinierung bedarf. Sie muss insbesondere einer stärkeren Abstimmung zwischen Euroraum und Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Hierzu wird die Einrichtung eines Makroökonomischen Dialogs sowohl für den Euroraum als auch auf nationaler Ebene und deren Umsetzung unter deutscher Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 im Rahmen der umfassenden Economic Governance Review der EU-Kommission vorgeschlagen.

Am 1.1.1999 wurde die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gegründet. Es sollte eine Wirtschafts- und eine Währungsunion zugleich sein, also weder erst Währungsunion als Zugpferd für die Wirtschaftsunion („Lokomotiv-Theorie“) noch der „krönende“ Abschluss der Wirtschaftsunion durch die Währungsunion („Krönungstheorie“), sondern beides in einem und sich gegenseitig verstärkend. Räumlich wie politisch umfasste sie zwei Elemente: den Euroraum als Ganzen und die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Aufmerksamkeit richtete sich dabei lange primär auf das neue Element: den Euroraum mit dem Euro als gemeinsamer Währung und ohne nationale Wechselkurse. Der Euro sollte stabil wie die D-Mark sein. Preisstabilität erwartete man sich von der Stabilität der öffentlichen Finanzen, obwohl der Konnex zwischen Defiziten und Inflation alles andere als gesichert ist.[1] Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) sollte diese Stabilisierung unter Begrenzung von Defizit und Schuldenstand gewährleisten.

Die Erfahrung gerade in Deutschland hätte aber eine andere, zumindest zusätzliche Vorkehrung nahegelegt. Die beiden Ölpreiskrisen nach 1973 und 1980 hatten eine (Öl-) Preis-Lohn-Preisspirale verursacht, die von der Geldpolitik jedes Mal mit massiver Restriktion bekämpft wurde. Das Ergebnis waren gleichzeitig Inflation und ein schockartiger Anstieg der Arbeitslosigkeit.[2] Projiziert auf den Euroraum bedeutete das, derartige Konflikte zwischen den makroökonomischen Akteuren zu vermeiden und – positiv gewandt – für einen zugleich wachstums-, beschäftigungs- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix durch Kooperation statt Konfrontation zu sorgen.

Die Geburt des Makroökonomischen Dialogs der EU

Erste Überlegungen[3] zu einem kooperativen Ansatz wurden im Dezember 1998 von der Präsidentschaft des Europäischen Rats von Wien angestellt: „… ein breiter und intensiver Dialog zwischen allen betroffenen Akteuren, d. h. Rat, Kommission, Europäisches Parlament, Sozialpartner, Euro-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 „Fiscal discipline has always been considered a necessary prerequisite for the orderly functioning of a monetary union geared towards price stability.“, European Fiscal Board: Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation, August 2019, S. 8.

2 Der positive Wiedervereinigungs-„Schock“ in Deutschland hatte ebenfalls zu einem massiven Konflikt zwischen Lohn- und Geldpolitik, dieses Mal auch unter Beteiligung der (expansiven) Fiskalpolitik geführt.

3 Zu Entstehung und Intentionen des Makroökonomischen Dialogs vgl. W. Koll: Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen, in: E. Hein, T. Niechoj, T. Schulten, A. Truger: Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004, S. 128 ff.

Dr. Willi Koll war Ministerialdirigent in den Grundsatzabteilungen des Bundeswirtschafts- und -finanzministeriums. Zugleich war er langjähriges Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU und der OECD sowie im Makroökonomischen Dialog der EU.

päische Zentralbank und Europäische Investitionsbank …“ Unabhängigkeit und Autonomie der Beteiligten erforderten eine indikative, „weiche“, statt imperative, „harte“, Koordinierung, also Dialog statt bindender Beschlüsse. Die Offenheit des Dialogs verlangte zudem Vertraulichkeit, auch um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. In diesen Selbstbeschränkungen lagen von Anfang an Stärke und Schwäche des Vorhabens.[4]

Institutionalisiert wurde er auf dem Europäischen Rat von Köln Mitte 1999 durch den Beschluss über die Einrichtung eines „Makroökonomischen Dialogs der EU“, EUMED oder einfach MED. Sein Mandat besteht darin, Lage und Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu bewerten, die daraus folgenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen zu identifizieren und den Beitrag aller Akteure zu deren Bewältigung zu diskutieren. Richtschnur waren die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“. Teilnehmer des MED waren anfänglich eine „Troika“ aus vergangenem, aktuellem – als Vorsitz – und zukünftigem Präsident des Rats „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) sowie die entsprechenden Arbeitsminister, die Kommissare für Wirtschaft und Währung sowie für Beschäftigung, der Präsident der EZB und ein Vertreter der Präsidenten der Nicht-WWU-Zentralbanken sowie die europäischen Spitzen der Sozialpartner, d. h. Vertreter der Arbeitgeber aus Industrie, kleinen und mittleren Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber sowie der Europäische Gewerkschaftsbund. Ursprünglich waren auch die Vorsitzenden von Wirtschafts- und Finanzausschuss, Wirtschaftspolitischem Ausschuss und Beschäftigungsausschuss beteiligt; sie wurden jedoch später nicht mehr einbezogen. Der Dialog auf politischer Ebene wird durch eine jeweils ganztägige Sitzung auf Fachebene vorbereitet. Der Vorsitz informiert das Europäische Parlament über die Ergebnisse der Treffen. Die erste Runde des MED auf fachlicher und politischer Ebene fand im Herbst 1999, die bisher letzte Runde im November 2019 in Brüssel statt.

Performance des Makroökonomischen Dialogs der EU

Nimmt man die ersten Jahre der WWU als Maßstab, so ist die Entwicklung des Euroraums als Ganzem zumindest nicht gegen die erklärte Intention des MED verlaufen. Wachstum, Beschäftigung und Preisstabilität wurden zugleich erreicht. Sicherlich hat das gegenseitige „Signalisieren“ während und zwischen den Sitzungen mit dazu beigetragen, dass die politischen Akteure ihre souveränen Entscheidungen auch im Lichte der Signale der jeweils anderen Partner getroffen haben.[5]

Zunächst waren die Diskussionen im MED primär auf das Zusammenspiel von Geldpolitik und WWU-weiter Lohnentwicklung gerichtet. Konkret stand den Forderungen der Gewerkschaften nach möglichst niedrigen Zinsen für mehr Beschäftigung die Forderung der EZB nach stabilitätsgerechten Löhnen – jedenfalls über den Durchschnitt des Euroraums gesehen – gegenüber. Auch für die Arbeitgebervertreter spielten die Zinsen eine Rolle, da sie aus ihrer Sicht insbesondere auch den Außenwert des Euro und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinflussen. Ein entscheidender Mangel war, dass – anders als in der Eurogruppe – nicht alle Finanzminister, sondern nur die oben genannte Troika präsent war. Dieser Mangel wurde auch nicht dadurch geheilt, dass nach einigen Jahren auch der Vorsitzende der Eurogruppe am MED teilnahm. So war die Fiskalpolitik unterrepräsentiert und blieb auf ECOFIN und Eurogruppe beschränkt. Die EZB wiederum war lange nur an der Entwicklung der Eurozone als Ganzer interessiert. Dadurch aber fehlt dem MED die Kopplung und Rückkopplung zur nationalen Ebene, d. h. zur wirtschaftlichen Entwicklung in und zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Defizit war schon in einer Bilanz nach dem ersten Jahrzehnt des MED bemängelt worden. So wurde eine verbesserte Abstimmung zwischen EU und EU-Mitgliedstaaten ebenso gefordert wie die Ergänzung des MED um ein eurozonenspezifisches Element (EUROMED).[6] Konzeptionell ging es um eine stärkere Beachtung und Überwachung lohnpolitischer Orientierungsmarken, d. h. der Orientierung der Lohnstückkosten am Preisziel der EZB in jedem Mitgliedstaat, wie von den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft“ eingefordert, um die weitere Verstärkung der bereits massiv ausgeprägten Divergenzen zu

4 Kritiker des MED sehen in diesem Arrangement eher eine Schwäche. Dagegen befindet Engels unter Verweis auf die Europa-Forschung „…, dass die geringe Verbindlichkeit und der informelle Rahmen der Gesprächsrunde dem Europäischen Makroökonomischen Dialog nicht zum Nachteil gereichen, sondern ganz im Gegenteil politikbezogenes Lernen und die Vertrauensbildung zwischen den makroökonomischen Akteuren begünstigen können.“ Vgl. J. Engels: Die Krise als Chance? – Gegenwärtige Barrieren und mögliche Anknüpfungspunkte für eine Koordinierung der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion, Marburg 2016, S. 417.

5 Vgl. V. Hallwirth, W. Koll: Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 1, S. 26-33; V. Hallwirth, A. Watt: The policy mix and policy coordination in EMU – how can it contribute to higher growth and employment?, in: Transfer, European Review of Labour and Research, 9. Jg. (2003), H. 4.

6 Vgl. V. Hallwirth, W. Koll, a. a. O., S. 32 ff.; vgl. auch insbesondere zu den Divergenzen W. Koll, V. Hallwirth: Macro Matters: Der Makroökonomische Dialog der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen, 62. Jg. (2009), H. 9, S. 470 f. Die Forderung nach einem Makroökonomischen Dialog für den Euroraum und einer besseren Abstimmung mit der nationalen Ebene wurde später immer wieder erhoben. Vgl. hierzu z. B. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: ECO/286 „Makroökonomische Ungleichgewichte“, Brüssel, 5.5.2011; Wirtschaftskammer Österreich: Europa in der globalen Welt absichern, Forderungskatalog der WKÖ an das Europäische Parlament und die Europäische Kommission für die Periode 2014 bis 2019, März 2015; Europäischer Gewerkschaftsbund: Exekutivausschuss, Einbindung der Gewerkschaften in das Europäische Semester und verstärkter Kapazitätsaufbau im Bereich sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen (Entschließungsentwurf), Brüssel 16./17.12.2015.

stoppen. Ferner sollte die Fiskalpolitik stärker einbezogen werden. Auch die EU-Kommission betonte in ihrer Zehn-Jahres-Bilanz des Euroraums eine stärkere Verantwortung der nationalen Wirtschaftspolitik und deren Thematisierung im MED.[7] Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) forderte schon 2004 für den Europäischen Verfassungskonvent die Verankerung des MED im (damaligen) EG-Vertrag.[8] Zur „Entlastung" des MED muss gesagt werden, dass er seit seinem Beginn den EU-kontinentalen wissenschaftlichen Mainstream und den dadurch beeinflussten wirtschaftspolitischen Konsens gegen sich hatte, der unter Verkürzung der makroökonomischen Dimension primär auf eine Strukturreformagenda fixiert war.[9]

Krise und Anpassung im Euroraum

Seit Beginn der WWU entwickelten sich unterhalb der Ebene des Euroraums massive Divergenzen in der Lohn- und Preisentwicklung und damit bei Realzins, Binnennachfrage, Wettbewerbsfähigkeit sowie im Ergebnis bei Leistungs- und Kapitalbilanz. Ursache war eine gleichzeitig permanente, persistente und sich selbstverstärkende Prozyklik von Fiskalpolitik sowie von Lohn- und Preisentwicklung in den Mitgliedstaaten:[10] im „Süden" eine starke, das Preisziel der EZB überschießende, im „Norden" eine schwache, das Preisziel unterschreitende Entwicklung.[11] Wer wie viele nur auf den Durchschnitt im Euroraum schaute, sah indes keinen Anlass zur Sorge. So blieben auch im MED diese Divergenzen (zu) lange unbeachtet. Warnungen und Vorschläge hatte es allerdings genug gegeben.[12] Sie blieben folgenlos. Als sie die Beachtung fanden, die sie verdienten, war es zu spät. Im Gefolge der globalen Finanzkrise entluden sich die inzwischen massiven Divergenzen schockartig in einem „sudden stop" der Waren- und Finanzströme.

Die wenigen Instrumente, die länderspezifisch ausgerichtet waren, wie an erster Stelle der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), konnten dieses Ergebnis nicht verhindern. Der SWP und spätere Fiskalregeln wie z. B. der Fiskalpakt wirkten eher restriktiv, wo mehr Flexibilität angebracht gewesen wäre. Auch zwischenzeitliche Reformen des Pakts reichten nicht aus, erhöhten aber seine Komplexität.[13] Erst spät reifte die Erkenntnis, dass die Fokussierung auf Fiskalaspekte in einer WWU viel zu kurz greift.[14] Diese Fixierung auf den öffentlichen Sektor verstellte zudem den Blick dafür, dass die Kumulation von Ungleichgewichten primär und zuerst im privaten Sektor stattfand.

Allzu lange wertete man die inflatorischen Tendenzen in Südeuropa als ein erwünschtes Aufholen. Allerdings blieb dort die inländische Wertschöpfung in jedem Jahr deutlich hinter der Binnennachfrage zurück. Dies wäre weniger problematisch gewesen, wäre das importierte Kapital in potenzialsteigernde Investitionen geflossen. In Nordeuropa brachten die eher deflatorischen Tendenzen Deutschland den Befund struktureller Sklerose und den Titel „Kranker Mann Europas" ein, anstatt hier schlicht makroökonomische Expansion einzufordern und umzusetzen.

Die Krise als Wendepunkt

Die Krise des Euroraums war ein tiefer Einschnitt und Wendepunkt. Einige der Defizitländer wurden dem Anpassungsprogramm der Troika unterworfen. Rezession, Sozialabbau und ein schockartiger Anstieg der Arbeitslosigkeit waren die Folgen. Aus makroökonomischer Sicht verlief die Bewältigung der Eurokrise alles andere als optimal: in den Defizitländern eine massive Schrumpfung, ohne eine expansive Gegenbewegung in den Überschussländern, damit im Euroraum insgesamt zu wenig Dynamik und ein starker Leistungsbilanzüberschuss gegenüber dem Rest der Welt: rezessive Anpassung anstelle von expansiver Korrektur.[15]

7 „It seems necessary to increase ownership of national stakeholders by stimulating a debate in the context of the Macroeconomic Dialogue (MED)". Vgl. European Commission: EMU@10 – Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, in: European Economy, Nr. 2, 2008, S. 291.

8 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: Ein neuer Sozialkontrakt für Europa, Empfehlungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes an den Europäischen Konvent, in: E. Hein, T. Niechoj, T. Schulten, A. Truger: Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004, S. 240 ff.

9 Vgl. W. Koll, V. Hallwirth, a. a. O., S. 469.

10 Vgl. W. Koll, A. Watt: Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung, IMK, Study Nr. 61, Juni 2018, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2018.

11 Eine Ausnahme war Frankreich mit einer ausgewogenen Entwicklung im Einklang mit dem Preisziel der EZB.

12 Vgl. hierzu unter anderem „Verpasste Chancen", in: W. Koll: Neue Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie in der Europäischen Union – Makroökonomische Koordinierung im Dialog, IMK, Study 30, Düsseldorf, März 2013, S. 34 ff. So wurde bereits 2006 aus dem Makrodialog auf fachlicher Ebene heraus ein Vorschlag für einen MED für den Euroraum vorgelegt, der aber leider auf politischer Ebene nicht die Zustimmung *aller* Beteiligten des MED fand.

13 Vgl. European Fiscal Board, a. a. O.

14 Vgl. European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, in: Quarterly Report on the Euro Area, 9. Jg. (2010), H. 1, S. 6 (vgl. auch dort S. 38: Beschluss der Eurogruppe). „Es war ein Fehler, dass wir vor allem auf die Staatsfinanzen geschaut haben. Wir hätten ein breiteres Spektrum makroökonomischer Parameter überwachen sollen... Die Entwicklung der Lohnstückkosten, Leistungsbilanzdefizite, Immobilienblasen. Die Kommission hätte ein Mandat gebraucht, gegen diese Ungleichgewichte genauso vorzugehen wie gegen zu hohe Staatsverschuldung.", vgl. K. Regling: Interview „Rettungsfonds – Der Bund verdient eine ordentliche Marge", in: Berliner Zeitung vom 23./24.11.2010, S. 2.

15 „High-debt countries would commit to reduce their debt, and symmetrically low-debt countries would commit to increase growth-enhancing government expenditure, in particular those that have positive cross-border spillovers. The proposed agreement would effectively implement a euro area aggregate fiscal stance. Finally, the creation of links between net expenditure growth and the MIP could be explored." European Fiscal Board, a. a. O., S. 7.

Die EZB ging – nicht zuletzt wegen einer in einigen Mitgliedstaaten sogar stark restriktiven Fiskalpolitik – zu einer extrem expansiven Geldpolitik über, was den Defizitländern eine allmähliche Erholung ermöglichte. Die Überschussländer erhielten hierdurch ebenfalls einen Impuls, der in einigen zinsreagiblen Bereichen wie der Bauwirtschaft in Deutschland fast schon eine Überhitzung brachte und die Immobilienpreise sprunghaft ansteigen ließ, im Euroraum insgesamt aber relativ begrenzt ausfiel, wie nicht zuletzt die dauerhaft niedrige Preisinflation zeigt. Auf den Finanzmärkten trieb die Niedrigzinspolitik die Aktienkurse auf neue Höchststände.

Zur Verbesserung der Economic Governance des Euroraums waren im Anschluss an die Krise zahlreiche neue Regelungen und Institutionen eingeführt worden. Es gab vielfältige neue Vorschläge, Verfahren und Berichte. Die meisten davon waren indes fiskalischer oder finanzmarktpolitischer Art. So beinhalteten das Six- und Two-pack mit der Verordnung zur Vermeidung und Korrektur gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte (einschließlich Durchsetzungsverordnung) nur ein Verfahren, das auf die Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten gerichtet war. Aber auch das Verfahren – so wichtig seine Zielsetzung – ist bis heute mit gravierenden Mängeln behaftet – Asymmetrie (d.h. einseitiger Fokus auf Defizitländer), Korrektur statt Prävention, zu schwache Sanktionen, um nur einige wesentliche zu nennen.[16] Dass die Bankenunion vorangekommen ist, ist erfreulich und notwendig, aber bei weitem nicht hinreichend auf dem Weg zu einer besseren Economic Governance des Euroraums.

Neustart der WWU – Diagnose und Therapie

Dem vorherrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Paradigma und seiner Umsetzung durch die Politik mangelt es an einer tragfähigen und umfassenden Diagnose des Entstehens der Krise und einer ebenso tragfähigen Therapie zu ihrer Bewältigung.

Als Diagnose ist festzuhalten:[17]

- Die schädlichen Divergenzen und die Krise des Euroraums sind aufgrund einer permanent und persistent wirkenden Prozyklik der Wirtschaftsentwicklung und der gesamten makroökonomischen Politik unter Einfluss der Fiskalregeln in vielen Mitgliedstaaten entstanden.
- Fehlgeleitete wissenschaftliche Politikberatung und mangelnde Einsicht der makroökonomischen Akteure auf nationaler Ebene standen am Anfang dieses Prozesses und begleiteten ihn bis zur Krise.
- Auf der Ebene der Eurozone war dieses Versagen nicht auszugleichen und nach der Krise nur um den Preis einer massiven Dehnung der Geldpolitik in seinen Folgen lediglich abzumildern.

Die Therapie ergibt sich konsequenterweise wie folgt:

- Identifikation von makroökonomischen Regeln für die Mitgliedschaft in einer Wirtschafts- und Währungsunion;
- insbesondere Einhaltung der sogenannten „Goldenen Regel“ für die nationale Lohn-(Stückkosten-) und Preisentwicklung, d. h. deren Orientierung am Preisziel der Geldpolitik;[18]
- möglichst günstige monetäre Bedingungen für Investitionen und Beschäftigung;[19]
- Ausbau der Verordnung zur Vermeidung und Korrektur gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte (VMU) zu einer umfassenden makroökonomischen Benchmark unter Fokussierung auf präventive Elemente wie z. B. auf die obengenannte „Goldene Regel“;[20]
- Reform des SWP, Stärkung seiner wechselseitigen Verbindung zur VMU und Integration beider Regeln in den makroökonomischen Zusammenhang;[21]

16 European Fiscal Board, a. a. O., S. 53.

17 Vgl. hierzu ausführlich W. Koll, A. Watt, a. a. O.; W. Koll, A. Watt: Konvergenz von Lohnentwicklung und Makropolitik für eine stabile Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: WSI Mitteilungen, 72. Jg. (2019), H. 2, S. 117 ff.

18 So auch L. A. Pereira da Silva, B. Mojon: Exiting low inflation traps by „consensus“: nominal wages and price stability, Based on the keynote speech at the Eighth High-level Policy Dialogue between the Eurosystem and Latin American Central Banks, Cartagena de Indias, Kolumbien, 28.-29. November 2019, S. 15. „What is needed are better guidelines for wage and price evolution, ...“ O. Blanchard: The Missing Third Leg of the Euro Architecture: National Wage Negotiations, Peterson Institute for International Economics, 28.2.2018. Vor allem Flassbeck hat seit Beginn der WWU immer wieder gefordert, dass diese Regel, die schon Anfang der 1960er Jahre von Meinhold aufgestellt wurde, „… im Zentrum aller makroökonomischer Überlegungen stehen sollte, …“. Vgl. H. Flassbeck, C. Lapavitsas: Nur Deutschland kann den Euro retten, Der letzte Akt beginnt, Frankfurt a. M. 2015, S. 31.

19 Schon unmittelbar vor Beginn der WWU forderten die „Policy Guidelines“: „Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Aufgabe, die Preisstabilität zu wahren, von einer angemessenen Haushaltspolitik und Lohnentwicklung unterstützt wird, umso größer ist die Aussicht auf wachstums- und beschäftigungsfreundliche monetäre Rahmenbedingungen.“ European Commission: 1998 Broad Economic Policy Guidelines, European Economy, Nr. 66, Brüssel 1998.

20 Vgl. hierzu European Fiscal Board, a. a. O., S. 53.

21 „…reconcile stabilisation better with sustainability …“ and „… linking the MIP with fiscal surveillance.“, vgl. ebenda, S. 7 und S. 55. Neben vielen anderen Verbesserungen schlägt der EFB insbesondere eine Ausgabenregel als Benchmark für den SWP und eine Variante der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen vor.

- regelmäßige Analyse und Bewertung von Lage und Perspektiven der nationalen makroökonomischen Entwicklung vor dem Hintergrund des Regelwerks;
- regelkonforme Ausrichtung der gesamten makroökonomischen Politik;
- Fokussierung der Nationalen Reformprogramme und der Länderspezifischen Empfehlungen auf den makroökomischen Policy-Mix, d. h. das Zusammenspiel von Fiskalpolitik und Lohnentwicklung unter der einheitlichen Geld- und Währungspolitik;
- Berücksichtigung struktureller Reformen, wenn sie starke Auswirkungen auf die makroökonomische Entwicklung haben bzw. letztere auf sie stark zurückwirkt (z. B. Auswirkungen der Digitalisierung oder die Erreichung sozial- und umweltpolitischer Ziele);[22]
- Abstimmung der nationalen gesamtwirtschaftlichen Politik mit einer zielführenden Politikausrichtung auf der Ebene des Euroraums;
- gegebenenfalls „subsidiäre" makroökonomische Stabilisierung bzw. Korrektur verbleibender Fehlentwicklungen der nationalen Wirtschaftsentwicklung durch Instrumente auf der Ebene des Euroraums;
- wirksame Sanktionierung bei Nichtbefolgung der Regeln.[23]

Institutionalisierung und Umsetzung

Auch der MED hat im zweiten Jahrzehnt seines Bestehens Verbesserungen erfahren. So liegt nunmehr der Vorsitz im für den MED zuständigen Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU und im vorbereitenden MED auf fachlicher Ebene in einer Hand. Ferner wurden die Vorbereitung durch eine schriftliche Berichterstattung über die Ergebnisse des MED auf fachlicher Ebene und ein Kernpunktepapier der Ratspräsidentschaft verbessert, der Verlauf durch die Vorgabe eines Spezialthemas weiter strukturiert und die wesentlichen Stellungnahmen der Teilnehmer (mit Ausnahme der EZB) veröffentlicht.

Diese hier skizzierten Verbesserungen bewegen sich im Rahmen der bisherigen „Architektur" des MED.[24] Die speziellen Herausforderungen der WWU erfordern indes neue Strukturen der Koordination und Kooperation. Zu deren Institutionalisierung wird vorgeschlagen:[25] Einrichtung eines unabhängigen makroökonomischen Beratungsgremiums in jedem Mitgliedstaat und für den Euroraum; Einrichtung eines makroökonomischen Dialogs in jedem Mitgliedstaat (MEDNAT); Einrichtung eines makroökonomischen Dialogs für den Euroraum (EUROMED)[26]. Die Institutionalisierung sollte wie folgt umgesetzt werden:

1. *First best: Einrichtung neuer Gremien:* Einrichtung eines unabhängigen Beratungsgremiums sowohl für den Euroraum als auch auf nationaler Ebene. Seine Aufgaben sind die gesamtwirtschaftliche Analyse und die Erarbeitung von möglichst quantifizierten gesamtwirtschaftlichen Szenarien und wirtschaftspolitischen Optionen für einen zugleich wachstums-, beschäftigungs- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix.[27] Teilnehmer des MEDNAT sollten sein: der Finanzminister (als Vorsitz und Mitglied von ECOFIN, Eurogruppe und EUROMED), der Wirtschafts- und der Arbeitsminister, das nationale Mitglied des ESZB, die Spitzenvertreter der Sozialpartner und der Berichterstatter des Beratungsgremiums. Die Treffen sollten auf Fachebene inhaltlich vorbereitet werden, deren Ergebnisse können eine Diskussionsgrundlage im politischen Gremium sein. Eine ausführliche Berichterstattung an das nationale Parlament ist vorzusehen.[28] Teilnehmer des EUROMED sollten sein: der Präsident der Eurogruppe als permanenter Vorsitz[29], die Finanzminister aller Mitgliedstaaten der WWU, die Kommissare für Wirtschaft und Währung sowie für Arbeit, der Präsident

22 Vgl. W. Koll: Makroökonomische Aspekte der Digitalisierung, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 1, S. 41-46; vgl. z. B. derselbe: Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 1, S. 40-48.

23 So wurde bisher kein Verfahren wegen übermäßigen Ungleichgewichts eingeleitet. „Making access to funds from a potential central fiscal capacity conditional upon compliance with the EU fiscal rules could improve compliance." Vgl. ebenda, S. 7 und S. 81.

24 Für eine umfassende Untersuchung des bisherigen Makroökonomischen Dialogs auf der Basis theoretischer Grundlagen makroökonomischer Koordinierung vgl. J. Engels, a. a. O.

25 Vgl. W. Koll, A. Watt: Vertiefung und Konvergenz ..., a. a. O.; W. Koll, A. Watt: Konvergenz von Lohnentwicklung ..., a. a. O., S. 121 ff.

26 Ein Makroökonomischer Dialog auf der Ebene des Euroraums ist nicht zuletzt auch im Bericht der fünf Präsidenten vorgeschlagen worden. Vgl. J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Bericht der fünf Präsidenten vom 22.6.2015, Anhang 2, S. 24. Auch der EWSA hat sich für einen Makrodialog des Euroraums ausgesprochen. Vgl. G. Bischoff, A&W blog, Technokratie versus Demokratie, 3.11.2015.

27 Angesichts unterschiedlicher ökonomischer Paradigmen der makroökonomischen Akteure über das „wahre" ökonomische Modell sollen diese Gremien auch dazu beitragen, dass eine gemeinsame Sichtweise über die wechselseitigen Interdependenzen, die wirtschaftspolitischen Herausforderungen und ihre Bewältigung entwickelt wird. Vgl. hierzu J. Engels, a. a. O., Kapitel 7, S. 265 ff.; und A. Heise: Der Kölner Prozess. Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: Integration, 24. Jg. (2001), H. 4, S. 398.

28 In Deutschland wurde schon zeitgleich mit dem MED 1999 ein nationaler MED auf fachlicher Ebene eingerichtet.

29 Der halbjährliche Wechsel im Vorsitz des MED aufgrund des halbjährlichen Wechsels im Vorsitzes des ECOFIN hat sicherlich nicht zur Kontinuität des MED beigetragen.

der EZB, die europäischen Spitzenvertreter der Sozialpartner und der Berichterstatter des Beratergremiums. Dabei sollten sich die Sozialpartner – jeder für sich – möglichst weitgehend mit ihren nationalen Mitgliedern vorab koordinieren.[30] Eine ausführliche Berichterstattung an die nationalen Parlamente ist vorzusehen.[31] Die Vorbereitung der Treffen sollte durch ein fachliches Gremium in der gleichen Zusammensetzung mit anschließender Berichterstattung im politischen Gremium erfolgen. Entscheidend für die Wirksamkeit sowohl des MEDNAT als auch des EUROMED ist die Einbettung beider Gremien in den Ablauf des Europäischen Semesters. Zurecht wird kritisiert, dass sich der bisherige MED außerhalb des Verfahrens- und Entscheidungsverlaufs des Europäischen Semesters bewegt.[32] Ein Vorschlag zur Integration von EUROMED und MEDNAT wurde an anderer Stelle gemacht.[33]

2. *Second best: Aufbau auf bestehenden Institutionen:* Zu prüfen ist, inwieweit die Agenda bereits bestehender Gremien personell und inhaltlich auf die makroökonomische Agenda ohne Verlust an Effektivität und gegebenenfalls unter Entlastung von bisherigen Aufgaben erweitert werden kann. Als „Kandidaten" kommen in Betracht: die Nationalen Ausschüsse für Produktivität oder die Fiscal Councils/Independent Fiscal Institutions als nationales Beratergremium; der Europäische Fiskalausschuss als Beratungsgremium auf der Ebene des Euroraums; die Beteiligten bei der Erarbeitung des Nationalen Reformprogramms[34] und bei der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen als MEDNAT; die Eurogruppe, z. B. in Form einer „Extended Informal Eurogroup" zweimal jährlich, als EUROMED unter Vorbereitung durch die Eurogruppe des Wirtschafts- und Finanzausschusses. Auch beim Aufbau auf bestehenden Institutionen müssen MEDNAT und EUROMED in das Europäische Semester zeit- und aufgabengerecht integriert werden.

Die hier vorgeschlagene kooperative Konzeption und Institutionalisierung beschreiben die Voraussetzung für eine gleichgewichtige Entwicklung in Euroraum und Mitgliedstaaten. Angesichts des noch vorhandenen Anpassungsbedarfs im Gefolge der Krise und der „Schieflage" im makroökonomischen Policy-Mix – extrem expansive Geldpolitik und zurückhaltende Fiskal- und Lohnpolitik – muss dieser zunächst wieder in ein Gleichgewicht seiner Instrumente gebracht werden.

Mit Blick auf die aktuelle Entwicklung schlagen zwei hochrangige Mitglieder der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich zur Überwindung der derzeitigen „low inflation traps" sogenannte „consensus packages" vor. Nötig sei hierzu eine Kooperation von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, wie sie sich insbesondere in den 1980er Jahren zur Disinflationierung in Israel, Frankreich und Italien bewährt habe, nun mit dem Ziel der Reinflationierung. Insbesondere soll dadurch die bisherige Überdehnung der Geldpolitik – mit zunehmend geringerem Wirkungsgrad und steigenden negativen Nebenwirkungen – zur Erreichung ihres Preisstabilitätsziels durch eine deutliche Lohnsteigerung und expansive Fiskalpolitik abgelöst werden. Für die Mitglieder der WWU fordern die Autoren eine Koordinierung dieser Politikausrichtung auf der Ebene des Euroraums, um Divergenzen zu vermeiden. Regierungen und Notenbanken sollen diesen Prozess unterstützen bzw. initiieren.[35] Unabhängig von der derzeitigen konkreten Ausrichtung stützen im Ergebnis Vorschlag und Begründung von „consensus packages" nach Konzeption und Institutionalisierung den hier beschriebenen „Neustart" für Eurozone und Mitgliedstaaten.

Die Agenda

Aufgabe und Tagesordnung für jedes Gremium könnten wie folgt aussehen: [36]

1. *Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene (MEDNAT):* Diskussion alternativer, vom nationalen Beratungsgremium skizzierter gesamtwirtschaftlicher Entwicklungspfade; Identifikation der daraus folgenden gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse; Beiträge der nationalen Fiskal- und Lohnpolitik und gegebenenfalls der makroprudenziellen Politik der nationalen Zentralbank – unter Berücksichtigung der geld- und wäh-

30 Vgl. dazu T. Schulten: Gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik in Europa – Ansätze, Widerstände und Perspektiven einer europaweiten Koordinierung, in: E. Hein, T. Niechoj, T. Schulten, A. Truger, a. a. O., S. 192 ff.; W. Koll: Neue Wirtschaftsregierung ..., a. a. O., S. 33 ff. und S. 62 ff., T. Müller: European Coordination of collective wage bargaining in times of crisis, in: H. Hein, J. Priewe, A. Watt: Saving the Euro – Redesigning Euro Area economic governance, SE Publishing 2017, S. 371; R. Janssen: Coordinating wages in the European Monetary Union – practical experiences and lessons to be learnt, in: H. Hein, J. Priewe, A. Watt: Saving the Euro – Redesigning Euro Area economic governance, SE Publishing 2017, S. 301; und W. Koll, A. Watt: Warum die Sozialpartner stärker an der wirtschaftspolitischen Koordinierung des Euroraums teilnehmen müssen, in: spw: Europa anders machen – Sozialunion statt Marktunion!, H. 230, 1-2019, S. 45 ff.; vor allem auch Europäischer Gewerkschaftsbund, a. a. O.; und J. Engels, a. a. O., S. 357 ff.

31 Zu erwägen ist, den Vorsitz des Wirtschafts- und Währungsausschusses des Europäischen Parlaments direkt am EUROMED zu beteiligen.

32 Engels fordert konsequenterweise als wichtigen Reformschritt, den MED aus dieser „Isolation" zu lösen. Vgl. J. Engels, a. a. O., S 427.

33 S. Koll, A. Watt: Convergence and Stability ..., a. a. O., S. 23.

34 In Deutschland geht dem die Erstellung des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung voran, unter Beteiligung aller makroökonomischen Akteure, bisher allerdings nicht simultan „an einem Tisch", sondern konsekutiv, d. h. in verschiedenen Gremien.

35 Vgl. L. A. Pereira da Silva, B. Mojon, a. a. O.

36 Vgl. W. Koll, A. Watt: Vertiefung und Konvergenz ..., a. a. O., S. 39 ff.

rungspolitischen Ausrichtung auf WWU-Ebene –, um eine optimale gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Einklang mit den Regeln für eine WWU zu erreichen.

Insbesondere sind aus nationaler Sicht zu erörtern: konjunkturelle und strukturelle Ausrichtung der Fiskalpolitik unter Einhaltung des (zu überarbeitenden) SWP und unter Abstimmung mit der fiskalischen Ausrichtung im gesamten Euroraum; Orientierungen zur lohnpolitischen Entwicklung; Überprüfung der gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung und Wettbewerbsintensität; Auswirkung der Einkommens- und Vermögensentwicklung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung – und umgekehrt; Einhaltung der (zu überarbeitenden) VMU; Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im makroökonomischen Gesamtzusammenhang; gegebenenfalls stabilitätsgefährdende Entwicklungen auf Finanz- und Assetmärkten.

2. *Makroökonomischer Dialog für den Euroraum (EUROMED):* Die Agenda des EUROMED beinhaltet – wie die des MEDNAT – einen „Dreiklang", wie er durch die Entschließung des Europäischen Rats von Köln im Juni 1999 festgelegt wurde: Erörterung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Perspektiven im Euroraum anhand des Berichts des hier vorgeschlagenen Beratungsgremiums für den Euroraum und der darin enthaltenen Szenarien und Politikalternativen; Identifikation des wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs, um einen nachhaltig spannungsfreien wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix von Geld- (und Währungs-), Fiskal- und Lohnpolitik im Euroraum zu erreichen und zu wahren; Benennung des eigenen Beitrags und der Erwartungen an den Beitrag der jeweils anderen makroökonomischen Akteure zur Erreichung dieses Zieles; Prüfung der nationalen makroökonomischen Politikausrichtung der Mitgliedstaaten unter anderem anhand der Nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme auf Kompatibilität mit den Anforderungen des Euroraums, insbesondere mit dem (überarbeiteten) SWP und der (novellierten) VMU; entsprechende Formulierung der Länderspezifischen Empfehlungen; bessere Sichtbarkeit und Information für die (Finanz-) Märkte durch Veröffentlichung nicht-kontroverser Beratungsergebnisse; Prüfung der Rolle des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) und, soweit neue Elemente wie eine makroökonomische Stabilisierungsfazilität in die Economic Governance eingeführt werden, deren zielführenden Umsetzung; Einbezug des Europäischen Parlaments, zumindest durch ausführliche Unterrichtung.

Zur Umsetzung der Agenda muss jedem Gremium ausreichend Zeit gegeben werden. Der MED kann sein Ziel nur dann erreichen, wenn er sich nicht auf einleitende Stellungnahmen aller Akteure beschränkt, sondern sich daran ein substanzieller Austausch, eben ein „Dialog" anschließt.

Fazit

Der Makroökonomische Dialog der EU besteht nunmehr seit zwanzig Jahren. Für die EU als Ganze konzipiert, hat er zugleich auch auf die WWU gewirkt. Bis zur Krise hat es keinen größeren Konflikt zwischen Geldpolitik der EZB und der Lohn- und Preisentwicklung im Aggregat des Euroraums gegeben. Leider kam dieses für sich positive Ergebnis je länger, desto mehr unter Ausbildung von massiven Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten zustande, die sich in einer massiven Krise entluden. Vermieden hätte diese Entwicklung nur eine gleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung unter Orientierung am Preisziel der EZB in jedem Mitgliedstaat. Hierfür wären Verantwortung, Kooperation und Institutionalisierung auf nationaler Ebene seit Beginn der WWU erforderlich gewesen, ebenso ein stärkeres makroökonomisch orientiertes präventives Monitoring und eine Abstimmung auf der Ebene der WWU durch zielführende Gremien. Der MED war dafür in seiner Zusammensetzung und Instrumentalisierung nicht geeignet. Es fehlte die Präsenz eines jeden Mitgliedstaats. Aber auch die Eurogruppe war nicht das angemessene Gremium. Sie war primär mit fiskalpolitischen Themen befasst; um die Preis- und Lohnentwicklung angemessen einzubeziehen, fehlten hier die Sozialpartner.

Seit der Krise geht es vor allem um die Wiederherstellung einer ausgewogenen „Lastenteilung" zwischen Geld- und Fiskalpolitik. Jedoch greift eine solche Betrachtung zu kurz, weil erneut die makroökonomische Rolle der Löhne vernachlässigt wird. Löhne sind aber eben, je nach Organisationsgrad der Tarifvertragsparteien, nicht nur Getriebene, sondern auch Treiber der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Im Ergebnis sind die Lohnstückkosten, wie die von ihnen beeinflusste hausgemachte Preisentwicklung, im Zehnjahreszeitraum 2009 bis 2018 im Euroraum jahresdurchschnittlich gerade einmal um rund 1 % gestiegen. In Deutschland wäre für einen längeren Zeitraum aufgrund des Nachholbedarfs aus den ersten zehn Jahren der WWU eine deutlich höhere Inflationsrate im zweiten Jahrzehnt notwendig und aufgrund der guten Konjunktur auch möglich gewesen. Tatsächlich belief sich hier der Anstieg der Lohnstückkosten jahresdurchschnittlich gerade einmal auf 2 %, die hausgemachte Inflation blieb mit durchschnittlich 1,5 % weiterhin deutlich unter der Zielmarke der EZB.[37] Entscheidend für den Erfolg sind die simultane Betrachtung und Behandlung von Geld- und Fiskalpolitik sowie Preis- und Lohnentwicklung in ih-

37 Vgl. European Commission: Forecast Autumn 2018.

rer Wechselwirkung im makroökomischen Policy-Mix auf nationaler und Eurozonen-Ebene.[38]

In einer auch von der Sache her begründeten Subsidiarität kommt es hierbei zuerst auf die nationale Ebene an (ownership). In dem Maße, wie jeder Mitgliedstaat den Anforderungen der WWU – d. h. insbesondere der Goldenen Regel für Lohn- und Preisentwicklung, aber auch einem (erneut reformierten) SWP und einer (überarbeiteten) VMU – genügt (compliance), kann eine ergänzende oder korrigierende Rolle des Euroraums beschränkt bleiben. Je größer die Risikovermeidung in jedem Mitgliedstaat, desto geringer das verbleibende nationale „Rest-Risiko", das im Euroraum z. B. in Gestalt einer makroökonomischen Stabilisierung geteilt werden muss. Alte und neue Instrumente der Economic Governance des Euroraums werden dann nur begrenzt in Anspruch genommen. Verbessert sich damit Effektivität und Effizienz dieser Instrumente, erhöht dies zugleich deren politische Akzeptanz.

Ein Makroökonomischer Dialog für jeden Mitgliedstaat und für den Euroraum sollte die „Arbeitsteilung" zwischen den beiden Ebenen bei der Gestaltung der makroökonomischen Politikausrichtung und deren Institutionalisierung verbessern. Motivation hierfür sollte sein, dass alle beteiligten Akteure von einer Koordination der Wirtschaftspolitik durch Kooperation profitieren,[39] insbesondere weil sie zum einen bei der Erreichung ihrer jeweils eigenen Ziele nicht autark, zum anderen in Bezug auf die Ziele der jeweils anderen Akteure nicht neutral sind.[40]

38 Es mangelt sicher nicht an einseitigen Signalen der makroökonomischen Akteure. Entscheidend ist, sie in Richtung eines konsistenten Policy-Mix zu lenken. Hierfür ist ein simultaner Dialog aller Beteiligten mit wechselseitiger Rückkopplung insbesondere in Krisenzeiten unentbehrlich.

39 „Several stakeholders would have the right incentives to act for the success of the package and stick to the agreement: wage earners and trade unions, for obvious reasons; governments, for additional fiscal income; and savers, for the prospect of interest rate normalisation. Finally, in a full employment context, employers have an incentive to implement wage increases to keep their best performing employees and, given that nominal labour costs of all employers would increase in parallel, they would (be) able to raise prices in line with the increase of their wage bills with limited risk of losing clients." Vgl. L. A. Pereira da Silva, B. Mojon, a. a. O., S. 2.

40 Beispiele hierfür sind eine geldpolitisch verursachte Stabilisierungsrezession oder eine lohnpolitisch induzierte Deflation – das bekannte „monetary management by trade unions".

Umsetzung

Die Krise des Euroraums und noch verbliebene Anpassungsprobleme, aber vor allem die Vermeidung ihrer Wiederholung, die Wiedergewinnung einer nachhaltig stärkeren Dynamik und nicht zuletzt die Umsetzung des europäischen Grünen Deals auf der Basis einer tragfähigen makroökonomischen Politikausrichtung hat die EU-Kommission zu einer umfassenden „Economic governance review" veranlasst.[41] Die gleichen Argumente sprechen für die Umsetzung der voranstehenden Vorschläge für die notwendige Erweiterung und Vertiefung der economic governance der WWU im Rahmen dieser Überprüfung.

Vor gut zwanzig Jahren hat die deutsche Präsidentschaft im Rahmen des Makroökonomischen Dialogs der EU erstmals alle Akteure an einen Tisch gebracht. Gleichzeitig hat sie dasselbe Format auf nationaler Ebene umgesetzt. Beide Gremien tragen seit zwanzig Jahren zur Konfliktvermeidung, Vertrauensbildung, gegenseitigem Verständnis und wertvollen Informationen für die Entscheidungsfindung jedes einzelnen Akteurs im Lichte des gemeinsamen Dialogs bei.

Im zweiten Halbjahr 2020 übernimmt Deutschland erneut die Ratspräsidentschaft. Deutschland sollte sie nutzen, nunmehr – wie vielfach vorgeschlagen und unterstützt von Notenbank und Sozialpartnern – die Einrichtung eines Makroökonomischen Dialogs für den Euroraum und für die Mitgliedstaaten nachdrücklich in die Beratung und Umsetzung der „Economic governance review" einzubringen.

41 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Economic Governance Review, Brüssel, 5.2. 2020. „Im Rahmen des Grünen Deals wird die Kommission den Prozess der makroökonomischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters darauf ausrichten, die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung darin einzubinden, …." Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der Europäische Grüne Deal, S. 2.

Title: *20 Years of EU Macroeconomic Dialogue – A New Start for the Euro Area and Its Member States*
Abstract: *The EU Macroeconomic Dialogue came into existence 20 years ago. While overall macroeconomic development at the euro area-level has been satisfactory during its first decade, the massive macroeconomic divergences that have accumulated between member states, and the crisis it has caused, have highlighted the need for a deeper institutionalisation of macroeconomic coordination, in particular to take into account the need for greater coordination between the euro area and member states. To this end, a Macroeconomic Dialogue both at the euro area and at the national level has been established.*
JEL Classification: *E02, E61, F45*

DOI: 10.1007/s10273-020-2601-y

Christian Dudel, Julian Schmied, Martin Werding

Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse

Die Höhe gesetzlicher Altersrenten steht in Deutschland in den letzten Jahren wieder im Mittelpunkt öffentlicher Debatten. Überraschenderweise gibt es aber nur wenig Forschung zur Frage, wie hoch Renten eigentlich sein sollten. In diesem Beitrag werden empirisch fundierte Sicherungsziele aus der Literatur diskutiert und einige neue Berechnungen für Deutschland präsentiert. Die Sicherungsziele decken eine weite Bandbreite ab und entsprechen, gemessen am Einkommen vor dem Renteneintritt, Ersatzquoten von 33 % bis 50 %, wenn Armutsvermeidung das Ziel ist, und von 88 % bis 98 % zur Sicherung des Lebensstandards. Die in Deutschland durch gesetzliche Renten tatsächlich erreichten Ersatzquoten liegen in der Regel über den Werten zur Armutsvermeidung, aber unter der Lebensstandardsicherung.

Wegen der absehbaren Effekte der demografischen Alterung hat die Politik die Reformen von 2001 und 2004 beschlossen und sich damit vom Ziel eines konstanten Rentenniveaus verabschiedet.[1] Die Rentenreform vom Herbst 2018 sieht nun aber eine verbindliche Haltelinie vor, aufgrund derer das Rentenniveau in seiner gesetzlichen Definition (als „Sicherungsniveau vor Steuern"; § 154 Sozialgesetzbuch SGB VI) bis 2025 nicht unter 48 % fallen soll. Namhafte Politiker der Regierungskoalition forderten bereits vor der Verabschiedung dieser Regelung, sie auf den Zeitraum bis 2040 auszudehnen. Ein Teil der Oppositionsparteien und die Gewerkschaften fordern sogar Konstanz auf noch höherem Niveau.

Ob solche Vorgaben realistisch sind, wenn sich der demografische Alterungsprozess mit dem Eintreten der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter in den nächsten zehn bis 15 Jahren – im internationalen Vergleich relativ stark und schnell – entfaltet, erscheint als fraglich.[2] Zu beachten ist jedoch, dass die absehbare Anspannung der Rentenfinanzen mit dem Absterben der „Baby boomer" wohl nicht wieder zurückgeht. Vielmehr wird sie wegen langjährig niedriger Geburtenraten und steigender Lebenserwartung aller Voraussicht nach hoch bleiben und sogar noch weiter wachsen.[3] Wie die gesetzliche Rente und das gesamte Alterssicherungssystem auf diese Situation eingestellt werden können, berät derzeit die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission, die im Frühjahr 2020 Vorschläge vorlegen soll.

2 Vgl. A. Börsch-Supan, J. Rausch: Die Kosten der doppelten Haltelinie, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 9, S. 23-30; S. Moog: Verlässlicher Generationenvertrag? Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik nach 2025, Basel 2018; M. Werding: Wie haltbar sind die Haltelinien? Effekte der Rentenreform 2018, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 2, S. 21-25.

3 M. Werding: Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2018.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Nach einer langen Phase mit lohnorientierten Rentenanpassungen, die das Rentenniveau tendenziell konstant hielten – zunächst auf Brutto-, später auf Nettobasis –, wurde 2001 eine Ad-hoc-Formel zur Dämpfung der jährlichen Rentenanpassungen eingeführt, deren langfristige Effekte für die Höhe der Renten durch ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge kompensiert werden sollten. 2004 erfolgte die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, mit dem die Rentenanpassungen bei steigender demografischer Anspannung der Rentenfinanzen auf Basis einer Regelbindung gedämpft werden. Vgl. dazu M. Gasche, S. Kluth: Auf der Suche nach der besten Rentenanpassungsformel, MEA-Discussion Paper, Nr. 241, 2011.

Dr. Christian Dudel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und **Julian Schmied**, M. Sc., ist Doktorand am Max-Planck-Institut für demografische Forschung in Rostock.

Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum.

Überraschend ist in diesem Kontext, dass es nur wenig Forschungsliteratur zur Frage gibt, wie hoch Renten und andere Alterseinkommen eigentlich sein sollten, um die mit der Altersvorsorge verfolgten Sicherungsziele zu erreichen. Solche Ziele reichen von der Vermeidung von Altersarmut bis zur Sicherung des aus der Erwerbsphase gewohnten Lebensstandards, mit unterschiedlichen Rollen für Instrumente der staatlichen sowie der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in verschiedenen Ländern. In Deutschland herrschte traditionell die Erwartung, dass eine gesetzliche Rente nach 40 bis 45 Beitragsjahren den Lebensstandard im Alter voll sichert. Mittlerweile verbreitet sich aber die Sorge, dass die Rente dafür auch nach einem langen Erwerbsleben nicht reicht. Dabei fehlen klare Maßstäbe, welches Rentenniveau den Lebensstandard sichern kann. Vielmehr wird oft als gegeben genommen, dass ein Netto-Rentenniveau von 70 %, wie es die gesetzliche Rentenversicherung von den 1970er Jahren bis Ende der 1990er Jahre mit geringen Schwankungen realisierte, als lebensstandardsichernd anzusehen ist.[4] Um die Befürchtungen aus jüngerer Zeit zu belegen, werden dagegen tendenziell höhere Anforderungen gestellt. So verstehen Grabka et al. unter Lebensstandardsicherung, dass das verfügbare Einkommen beim Renteneintritt ausreicht, den vorherigen privaten Konsum konstant zu halten, was bei niedrigen, laufenden Ersparnissen ein Nettosicherungsniveau erfordert, das nahe bei 100 % liegt.[5]

Messung der Rentenhöhe

Altersrenten ersetzen beim Eintritt in den Ruhestand Erwerbseinkommen, die bis dahin im Regelfall die hauptsächliche Quelle des laufenden Lebensunterhalts darstellen. Ihre Höhe wird daher sowohl für die Planung ex ante als auch für Analysen ex post häufig in Form von Ersatzquoten gemessen.[6] Dafür wird das Alterseinkommen in Relation zum Einkommen vor dem Renteneintritt gesetzt. Dies kann auf Brutto- oder auf Nettobasis geschehen. Im Hinblick auf die (gegebenenfalls anteilige) Deckung des bisherigen Lebensstandards sind Netto-Ersatzquoten die aussagekräftigere Variante, auf die sich die weiteren Angaben in diesem Text daher ganz überwiegend beziehen.[7]

Die betrachteten Einkommen können außerdem in Hinblick auf relevante Einkommensteile und Zeiträume unterschiedlich definiert werden. So können nur gesetzliche Renten und die ihrer Bemessung zugrundeliegenden sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelte verglichen werden oder aber Einkommen aller Art, einschließlich Einnahmen aus Vermögen und eventueller Vermögensabbau. Im ersten Fall wird auf die Renten in ihrer Lohnersatzfunktion fokussiert, im zweiten Fall ein vollständigeres Bild der Einkommenssituation im Alter gegeben. Ebenso können Einkommen in eng definierten Zeiträumen miteinander verglichen werden – beispielsweise unmittelbar vor und nach dem Renteneintritt –, aber auch Durchschnittseinkommen über längere Zeiträume, z. B. das durchschnittliche Arbeitseinkommen während des gesamten Erwerbslebens.

Wenn es keine verzerrenden Effekte gibt, sind präzise Aussagen zur Entwicklung des Lebensstandards eher bei enger zeitlicher Abgrenzung möglich. Längere Zeiträume zu betrachten, rückt in den Blick, wie sich die Einkommenssituation entwickelt hat, während für das Alter vorgesorgt wurde (und gegebenenfalls auch, wie lange dies geschah). Es führt allerdings zur Frage, wie bei der Bildung längerfristiger Durchschnitte mit Inflation und realem Wachstum des Einkommens umgegangen werden soll. Durch solche Effekte kann sich auch eine Ersatzquote, die für das Jahr des Renteneintritts gemessen wird, anschließend verändern, je nachdem ob Teile des Alterseinkommens im Zeitablauf als nominal konstante Zahlungen anfallen, ob es dabei einen Inflationsausgleich oder sogar reale Steigerungen gibt. Hier wird vor allem auf „spitze" Resultate für Einkommen kurz vor und nach dem Eintritt in den Ruhestand abgestellt. Schließlich kann die Haushaltsebene oder das Individuum betrachtet werden. Ein umfassenderes Bild ergibt sich bei der Betrachtung von Haushaltseinkommen. In empirischem Kontext wird es allerdings schwieriger, z. B. Rentnerhaushalte abzugrenzen, wenn (noch) nicht beide Partner in Rente sind. In jedem Fall führen die hier angesprochenen Varianten verschiedener Definitionen dazu, dass Angaben zu Ersatzquoten nicht immer direkt miteinander vergleichbar sind.

Nicht leicht zu interpretieren sind vor dem Hintergrund dieser Überlegungen auch die offiziellen Angaben zum Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung, die üblicherweise als Sicherungsniveau „netto vor Steuern" bezeichnet werden.[8] Das Rentenniveau ist eine „Quasi-Ersatzquote", d. h. es bezieht sich nicht auf die früheren Arbeitsentgelte der Rentner, sondern auf die (Durchschnitts-)Entgelte der zeitgleich aktiven Beitragszahler. Das Rentenniveau sinkt, wenn die Renten langsamer steigen als die Löhne. Dass die Renten selbst sinken, ist nach geltendem Recht (§ 68a

4 G. Bäcker: Altersarmut, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau, in: G. Naegele, E. Obermann, A. Kuhlmann (Hrsg.): Teilhabe im Alter gestalten, Wiesbaden 2016, S. 63-82.

5 M. M. Grabka, T. Bönke, K. Göbler, A. Tiefensee: Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards, DIW-Wochenbericht, Nr. 37, 2018.

6 In der Literatur wird häufig auch der Anglizismus „Ersatzrate" gebraucht, von Replacement Rate.

7 Insbesondere, wenn im Folgenden einfach von „Ersatzquoten" gesprochen wird. Netto-Ersatzquoten fallen im Regelfall schon deswegen deutlich höher aus als Brutto-Ersatzquoten, weil Rentenbezieher keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung entrichten. Durch die Berücksichtigung der progressiven Einkommensbesteuerung erhöht sich die Differenz zumeist, selbst wenn es keine vorteilhaften Sonderregelungen zur Besteuerung von Renten (mehr) gibt.

8 Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zeitreihen: Ausgabe 2018, Berlin 2019.

SGB VI) dagegen ausgeschlossen. Daneben taugt das Rentenniveau auch aufgrund anderer Eigenarten nur bedingt als Maß für die Höhe gesetzlicher Renten. Als Größe „netto vor Steuern" misst es weder ein Brutto- noch ein wirkliches Nettorentenniveau. Es berücksichtigt zwar die (unterschiedliche) Belastung von Renten und Löhnen mit Sozialbeiträgen, aber nicht mit Steuern. Für Jahre, in denen das früher auch offiziell ermittelte Nettorentenniveau bei 70 % lag, ergibt sich netto vor Steuern ein deutlich niedrigeres Rentenniveau von 53 %.[9] Dieser Wert – nicht das Nettorentenniveau – ist mittlerweile auf unter 50 % gesunken und soll nun bis 2025 bei mindestens 48 % gehalten werden.

Auch berücksichtigt das Rentenniveau keine individuellen Merkmale Versicherter, sondern basiert auf der stark stilisierten Versicherungsbiografie eines „Standardrentners". Gemessen an realen Biografien ist dieser mit 45 Beitragsjahren relativ lang aktiv, weist zugleich aber ein unrealistisch flaches Lohnprofil auf, das in jedem Jahr exakt dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Arbeitsentgelt aller aktiven Versicherten entspricht. Da es innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung keine nennenswerte Umverteilung zwischen Beitragszahlern bzw. Rentnern mit unterschiedlich hohen Einkommen gibt, kann das Rentenniveau trotzdem einen Orientierungswert für alle Versicherten mit vollständiger Versicherungsbiografie liefern, der im Wesentlichen die Effekte der Rentenpolitik für die Höhe gesetzlicher Renten widerspiegelt. Im Zuge der laufenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze ist das offiziell ausgewiesene Rentenniveau aber dabei, diese Orientierungsfunktion zu verlieren.[10]

Sicherungsziele für die Rente: Ansätze und Ergebnisse

Bei der staatlichen Alterssicherung werden bis heute zwei idealtypische Grundformen unterschieden, die sich vor allem durch ihre Sicherungsziele unterscheiden: Rentensysteme in den Traditionen von Bismarck oder Beveridge.[11] Während Beveridge-Systeme vor allem darauf angelegt sind, allen Versicherten eine armutsfeste Grundrente zu gewähren, und eine darüber hinausgehende Absicherung betrieblicher oder privater Altersvorsorge überlassen, zielen Bismarcksche Systeme darauf, bei allen Versicherten einen (zentralen) Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter zu leisten. Renten à la Beveridge haben daher tendenziell eine einheitliche Höhe,[12] während Bismarcksche Renten tendenziell in einer festen Beziehung zu den individuell geleisteten Beiträgen stehen. Wie hoch Renten dieses Typs sein müssen, um tatsächlich als lebensstandsichernd zu gelten, bzw. wie man dies gegebenenfalls messen kann, bleibt damit aber noch offen.

Da die gesetzliche Rentenversicherung als prototypisches Bismarcksches Systems gilt (während die britische State Basic Pension den Prototyp eines Beveridge-Systems darstellt), könnte man sich für Diskussionen über Höhe und Zieladäquatheit deutscher gesetzlicher Renten hier auf die Frage nach der Lebensstandardsicherung konzentrieren. Angesichts der aktuellen Debatte zur Altersarmut wird aber auch auf die Höhe armutsfester Alterseinkommen eingegangen. Sicherungsziele, bei denen die Armutsvermeidung im Vordergrund steht, ergeben sich zumeist aus Mindeststandards (Armutsgrenzen) für das jeweilige (Alters-)Einkommen. Solche Mindeststandards können, zumindest teilweise, empirisch bestimmt werden. Effektiv werden hierfür oft Schwellenwerte aus der Armutsforschung übernommen; daneben sind aber auch aus der Konsumforschung abgeleitete Werte denkbar.

Schwellenwerte aus der Armutsforschung wurden unter anderem von Love et al. und Knoef et al. für die USA und die Niederlande verwendet.[13] Knoef et al. beziehen sich auf die in der amtlichen europäischen Statistik übliche Armutsrisikogrenze von 60 % des äquivalenz- (oder „bedarfs-") gewichteten Medianeinkommens.[14] Stattdessen kann auch der strengere Maßstab der statistischen Armutsgrenze der OECD herangezogen werden, die bei 50 % des Median-Äquivalenzeinkommens liegt.[15] Love et al. stützen sich auf die offizielle Definition von Armutsgrenzen aus der amtlichen US-Statistik, hinter der unter anderem eine Art Warenkorb-Ansatz für notwendige Konsumausgaben in Haushalten verschiedener Größe steht.[16] Unabhängig davon, welche Schwellenwerte herangezogen werden (und wie sie ermittelt

9 Beim Übergang zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung gesetzlicher Renten bis 2040 wird die Differenz beider Größen kleiner werden, bei hinreichend genauer Erfassung der steuerlichen Belastung von Aktiven und Rentnern aber nie ganz verschwinden. Vgl. G. Bäcker, a. a. O.

10 Um die Funktion zu erhalten, müsste die zugrundeliegende Zahl der Versichertenjahre an die Verschiebung der Regelaltersgrenze angepasst werden, d. h. bis 2030 auf 47 Jahre steigen, es sei denn, das höhere Rentenalter soll die Lebensarbeitszeit gar nicht verlängern, sondern bei steigendem Erwerbseintrittsalter konstant halten.

11 P. Pestieau: The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives, Oxford, New York 2006, Kap. 5 und 10.

12 Sie werden aber nicht bedingungslos gewährt. So setzen Ansprüche auf die (maximale) Einheitsrente in der Regel eine gewisse Mindestzahl an Versicherungsjahren voraus, ansonsten wird die Rente pro rata temporis abgestuft. Daneben hängt es auch von der Höhe der angezielten Grundrente ab, ob Beveridge-Renten wirklich armutsfest sind.

13 D. A. Love, P. A. Smith, L. C. McNair: A new look at the wealth adequacy of older U.S. households, in: Review of Income and Wealth, 54. Jg. (2008), H. 4, S. 616-642; M. Knoef, J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard, A. Kalwij: Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands, in: Journal of Pension Economics and Finance, 15. Jg. (2016), H. 1, S. 55-89.

14 M. Knoef et al., a. a. O.

15 Die entsprechende Unterscheidung statistischer Definitionen von „Armutsrisiko" und „Armut" (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/18, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2017, S. 411) verschwimmt in öffentlichen Diskussionen und mittlerweile auch in vielen wissenschaftlichen Publikationen.

16 D. A. Love et al., a. a. O.

worden sind), kann der jeweilige Wert mit tatsächlichen oder erwarteten Alterseinkommen verglichen werden. Armuts- oder Armutsrisikogrenzen stellen dabei einen absoluten Betrag dar, der in unterschiedlicher Relation zu tatsächlich beobachteten Einkommen steht. Um eine Ersatzquote zu bestimmen, bei der der jeweilige Schwellenwert nicht unterschritten wird, werden die variierenden Ersatzquoten aller betrachteten Haushalte in den genannten Arbeiten gemittelt.

Für Deutschland gibt es im Zuge der aktuellen Diskussionen über Altersarmut einige Beiträge, die den Anteil der von Armut oder Armutsrisiken betroffenen Personen im Rentenalter beziffern und auch die weitere Entwicklung dieses Anteils abschätzen. Explizite Berechnungen zur Höhe entsprechender Ersatzquoten liegen dagegen nicht vor. Hier werden Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 2013 ausgewertet.[17] Als Mindeststandards werden die Armutsrisiko- und die Armutsgrenze (60 % bzw. 50 % des Medians der Netto-Äquivalenzeinkommen) zugrundegelegt. Die Netto-Äquivalenzeinkommen werden nach der modifizierten OECD-Skala ermittelt.[18] Ergänzend wird als Schwellenwert die Höhe der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII betrachtet, die gegenüber den beiden anderen aus der Einkommensverteilung hergeleiteten Werten die politisch gesetzte „Armuts-Interventionslinie“ darstellt.

Die verschiedenen Mindeststandards werden verglichen mit den Netto-Äquivalenzeinkommen von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied im Alter von 60 bis 64 Jahren lebt, das noch nicht in Rente ist. Dabei werden insgesamt 1984 Haushalte berücksichtigt. Bezogen auf durchschnittliche Einkommen ergeben sich am Ende Ersatzquoten, die von rund 33 % (Mindeststandard: Grundsicherung) über 42 % (Mindeststandard: 50 % des Medianeinkommens) bis zu 50 % (Mindeststandard: 60 % des Medianeinkommens) reichen.[19] Ersatzquoten, die auf der Höhe der Grundsicherungsleistungen basieren, können als absolute Untergrenze angesehen werden, da bei geringeren Einkommen Anspruch auf solche Leistungen besteht.

17 Die EVS ist eine alle fünf Jahre erhobene Haushaltsstichprobe der amtlichen Statistik mit insgesamt knapp 44 000 Haushalten, für die detaillierte Informationen zu Einkommen, Ausgaben und Haushaltszusammensetzung vorliegen. Der R-Code für diese Auswertungen kann online abgerufen werden.

18 Die Setzungen der OECD unterscheiden sich für Deutschland nicht wesentlich von elaborierten empirischen Schätzungen zu einkommensunabhängigen Skalen, Vgl. C. Dudel, J. Schmied: Assessing differences in household needs: A comparison of approaches for the estimation of equivalence scales using German expenditure data, in: Empirical Economics, 58. Jg. (2020), im Erscheinen.

19 Gewichtet man die verwendeten Daten mit den EVS-Hochrechnungsfaktoren, verschieben sich die Ersatzquoten auf 37 %, 50 % bzw. 60 %, möglicherweise weil einkommensschwache Haushalte in der EVS unterrepräsentiert sind. Da in die Berechnungen aber nur eine enge Auswahl der insgesamt erfassten Haushalte eingeht, erscheint die Anwendbarkeit der Hochrechnungsfaktoren ihrerseits als fragwürdig. Im Text werden unsere präferierten Daten dargestellt.

Auf Mindeststandards basierende Ersatzquoten sind teilweise empirisch fundiert, aber dennoch nicht frei von Annahmen und willkürlichen Setzungen. Dies gilt für die gewählte statistische Definition von Armut(srisiken), aber auch für Äquivalenzskalen bei der Gewichtung von Haushaltseinkommen.[20] Letztlich ergibt sich aus der Armutsforschung eine große Bandbreite an potenziellen Schwellen, unter denen die Ersatzquote bei Durchschnittseinkommen nicht liegen sollte. Auf die Frage, ob mit Hilfe staatlicher Regelsicherungssysteme oder sonstiger Vorsorge der individuelle Lebensstandard gesichert werden kann, geben die bisher betrachteten Ansätze noch keine Antwort.

Lebensstandardsicherung

Ersatzquoten, mit denen der aus dem Erwerbsleben gewohnte Lebensstandard nach dem Renteneintritt aufrechterhalten werden kann, sollten im Regelfall über denjenigen liegen, die auf Armutsvermeidung zielen. Eine Lebensstandardsicherung verlangt dabei nicht zwingend, dass das Einkommen im Alter konstant bleiben muss. Entsprechende Ersatzquoten könnten deutlich unter 100 % liegen, da keine ergänzende Altersvorsorge betrieben werden muss und auch keine erwerbsbezogenen Ausgaben anfallen (z. B. für Pendeln). Hinzu kommt, dass nach dem Renteneintritt mehr Zeit für Haushaltsproduktion bleibt und Kinder wirtschaftlich vollends unabhängig sind. Andererseits sind auch lebensstandardsichernde Ersatzquoten von über 100 % denkbar, vor allem da Ausgaben für Gesundheit und Pflege mit dem Alter steigen. Solche Ausgaben müssen in verschiedenen Ländern jedoch in sehr unterschiedlichem Maße von den Rentnern selbst (mit)finanziert werden.

- *Heuristische Bestimmung:* In der Literatur finden sich häufig Sicherungsziele für eine angemessene Altersvorsorge, die heuristisch festgelegt oder aufgrund praktischer Überlegungen gewählt werden. Dies gilt in Deutschland beispielsweise für das historische Nettorentenniveau in Höhe von 70 %, das für Personen mit vollständiger Versichertenbiografie im Jahr des Renteneintritts näherungsweise zugleich einer Netto-Ersatzquote von 70 % entsprach.[21] Ebenso gilt es für den von Grabka et al. vorgeschlagenen Wert einer Ersatzquote von 100 %, ausgehend vom vorgegebenen Maßstab eines konstanten Konsums.[22] Wie sinnvoll solche Setzungen sind, hängt von der jeweiligen Heuristik ab:

20 Vgl. C. Dudel, J. M. Garbuszus, N. Ott, M. Werding: Income dependent equivalence scales, inequality, and poverty, CESifo Working Paper, Nr. 5568, 2015; J. M. Garbuszus, N. Ott, S. Pehle, M. Werding: Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2018.

21 Vgl. erneut G. Bäcker, a. a. O.

22 M. M. Grabka et al., a. a. O.

Ob sich Struktur und Höhe des Konsums beim Renteneintritt typischerweise verändern, ist eine offene Frage. Das frühere Rentenniveau zu betrachten, hat allerdings praktischen Wert. So untersucht Schnabel, wieviel ergänzende Vorsorge nötig ist, um die durch die Reformen ab 2001 entstandene Rentenlücke zu schließen.[23] Ob ein Zielniveau von 70 % bereits als lebensstandardsichernd gelten kann, ist dabei zweitrangig. Für andere Länder werden heuristische Werte mit ähnlicher Bandbreite vorgegeben. So nennen Haveman et al. sowie Boskin und Shoven für die USA ebenfalls eine Nettoersatzquote von 70 % oder mehr als aktiv anzustrebendes Vorsorgeziel.[24] Love et al. nennen ohne nähere Verweise Werte von 70 % bis 100 % als willkürlich gesetzte Benchmarks aus der angelsächsischen Literatur.[25] Generell kommen heuristisch gesetzte Sicherungsziele ohne empirische Auswertungen und mathematische Modelle aus.

- *Befragungen:* Einen einfachen, direkten Weg zur Bestimmung individueller Vorsorgeziele, die als lebensstandardsichernd angesehen werden können, gehen Binswanger und Schunk mit Hilfe einer Befragung von Personen in den USA und den Niederlanden im Alter ab 25 Jahren (einschließlich Personen im Rentenalter).[26] Ausgehend von ihrem aktuellen Bruttoeinkommen werden den Befragten unterschiedliche Kombinationen von Nettoeinkommen vor und nach dem Renteneintritt vorgelegt, die ein unterschiedliches Sparverhalten abbilden und damit zugleich bestimmte Netto-Ersatzquoten implizieren. In beiden Ländern präferieren die meisten Befragten Ersatzquoten zwischen 75 % und 100 % (mit abnehmender Tendenz bei steigendem Einkommen). Entsprechende Untersuchungen für Deutschland fehlen. Individuelle Präferenzen zu erheben, um angemessene Ersatzquoten für die Lebensstandardsicherung zu bestimmen, ist sicherlich ein interessanter Ansatz. Die Resultate erscheinen zwar als unscharf, aber nicht als unplausibel. Dass Individuen in der Lage sind, vorab sinnvolle Ziele für ihren Lebensstandard im Alter anzugeben, bleibt allerdings eine starke Annahme. Die ältere Theorie zeitinkonsistenter Präferenzen[27] und neuere Erkenntnisse des Behavioural Finance[28] deuten darauf hin, dass viele Personen Schwierigkeiten haben, für den Ruhestand zu planen und tatsächlich ausreichend vorzusorgen. Deshalb stellen auch Beobachtungen zum Konsum- und (Ent-)Sparverhalten vor und nach dem Renteneintritt – im Sinne offenbarter Präferenzen – nicht ohne weiteres eine gute Grundlage für die Messung wünschenswerter Ersatzquoten dar. Vielmehr bedarf es ergänzender Analysen, um solche Beobachtungen zur Ermittlung von Sicherungszielen zu nutzen.

- *Lebenszyklus-Modelle:* Für die USA gibt es etliche Untersuchungen optimaler Ersatzquoten, die auf dem Lebenszyklus-Modell basieren.[29] Dabei werden elaborierte, theoretisch fundierte Modelle anhand empirischer Daten zum Konsum- und Sparverhalten privater Haushalte kalibriert, die den individuellen Nutzen im Lebenszyklus maximieren. Aus solchen Modellen, die nicht notwendig voraussetzen, dass der optimale Konsum im Zeitablauf konstant ist, lassen sich nutzenmaximale Ersatzquoten herleiten. Je nach Datengrundlage und genauer Spezifikation des Modells liegen solche Quoten für die USA zumeist zwischen 80 % und 90 %.[30] Scholz et al. legen eine besonders komplexe Variante mit zahlreichen realitätsnahen Komplikationen vor, die zu einer deutlich niedrigeren Ersatzquote von rund 66 % führt.[31] Rodepeter stellt Analysen eines Lebenszyklus-Modells für Deutschland an, aus denen sich jedoch keine optimalen Ersatzquoten beim Renteneintritt ermitteln lassen.[32] Eine wichtige Beobachtung vieler der genannten Arbeiten ist, dass sich der Lebenszyklus-Ansatz empirisch nicht immer gut be-

23 R. Schnabel: Die neue Rentenreform: Die Nettorenten sinken, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln 2003.

24 R. Haveman, K. Holden, A. Romanov, B. Wolfe: Assessing the maintenance of savings sufficiency over the first decade of retirement, in: International Tax and Public Finance, 14. Jg. (2007), H. 4, S. 481-502; M. Boskin, J. Shoven: Concept and measures of earnings replacement rates during retirement, in: Z. Bodie, J. Shoven, D. Wise (Hrsg.): Pensions and Retirement in the United States, NBER, Chicago 2009, S. 113-141.

25 D. A. Love et al., a. a. O.

26 J. Binswanger, D. Schunk: What is an adequate standard of living during retirement?, in: Journal of Pension Economics and Finance, 11. Jg. (2012), H. 2, S. 203-222.

27 Vgl. A. Lindbeck, M. Persson: The gains from pension reform, in: Journal of Economic Literature, 41. Jg. (2003), H. 1, S. 74-112.

28 Vgl. O. S. Mitchell, S. P. Utkus (Hrsg.): Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance, Oxford, New York 2004.

29 F. Modigliani, R. H. Brumberg: Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data, in: K. K. Kurihara (Hrsg.): Post-Keynesian Economics, New Brunswick NJ 1954, S. 388-436.

30 Vgl. D. Hamermesh: Consumption during retirement: The missing link in the life cycle, in: Review of Economics and Statistics, 66. Jg. (1984), H. 1, S. 1-7; B. Bernheim: Is the Baby Boom Generation Preparing Adequately for Retirement?, Merrill Lynch, Princeton NJ 1992; O. S. Mitchell, J. Moore: Can Americans afford to retire? New evidence on retirement savings adequacy, in: The Journal of Risk and Insurance, 65. Jg. (1998), H. 3, S. 371-400.

31 J. Scholz, A. Seshadri, S. Khitatrakun: Are Americans saving 'optimally' for retirement?, in: Journal of Political Economy, 114. Jg. (2006), H. 4, S. 607-643.

32 Gestützt auf EVS-Daten der Jahre 1978 bis 1993 analysiert und diskutiert Rodepeter vorrangig den Fit simulierter zu beobachteten Sparquoten in Abhängigkeit vom Lebensalter. Dabei fokussiert er nicht auf die Zeitpunkte individueller Renteneintritte, die im Beobachtungszeitraum einer breit gestreuten Altersverteilung unterlegen haben dürften. Vgl. R. Rodepeter: Konsum- und Sparentscheidungen im Lebenszyklus: Theorie, Evidenz und Simulation unter klassischen und alternativen Ansätzen, Dissertation Universität Mannheim, 1999, https://www2.uni-mannheim.de/mateo/verlag/diss/rodepeter/rodepeter.pdf (11.3.2020).

währt[33] – mit unklaren Implikationen für die Optimalität des beobachteten Verhaltens oder für die Angemessenheit der verwendeten Modelle, die zwar stark auf theoretische Konsistenz angelegt sind, deren zentrale, für die Ergebnisse sehr sensitive Parameter sich aber empirisch nicht gut kalibrieren lassen und gesetzt werden müssen.

- *Empirische Wohlfahrtsvergleiche.* Dudel et al. sowie Dudel und Schmied entwickeln[34] ein Messkonzept, das sich an die Schätzung sogenannter Äquivalenzskalen anlehnt. Üblicherweise sollen solche Skalen anzeigen, um wie viel das Einkommen eines Haushalts steigen muss, damit der Lebensstandard unverändert bleibt, wenn eine weitere Person hinzutritt. Dies lässt sich auf die Ermittlung lebensstandardsichernder Ersatzquoten beim Eintritt in die Rente übertragen. Entscheidend ist dabei ein Wohlfahrtsindikator, der den Lebensstandard erfasst und dessen Ausprägungen sich in geeigneten Datensätzen, zusammen mit dem jeweiligen Einkommen, vor und nach dem Renteneintritt beobachten lassen. In einem Regressionsverfahren kann dann die Ersatzquote geschätzt werden, die einen gleichbleibenden Lebensstandard nach dem Renteneintritt gewährt.

  Dudel et al. verwenden subjektive Einschätzungen zur Zufriedenheit mit dem Haushaltseinkommen als zentralen Wohlfahrtsindikator und stützen sich bei ihren Analysen auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) von 1992 bis 2011.[35] Dabei lassen sich im Längsschnitt individuelle Renteneintritte verfolgen. Für die lebensstandardsichernde Ersatzrate erhalten sie als sehr robustes Resultat einen Wert von rund 88 %. Dudel und Schmied stützen sich stattdessen auf Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und wählen als zentralen Wohlfahrtsindikator den Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben eines Haushalts, angelehnt an die frühen Überlegungen von Engel und deren Adaption durch Deaton und Muellbauer.[36] Die resultierenden Ersatzquoten liegen in diesem Fall bei knapp 98 %.[37]

  Auf solchen Wohlfahrtsvergleichen basierende Ersatzquoten bieten eine Möglichkeit, angemessene Ziele für die Altersvorsorge empirisch zu bestimmen, ohne willkürliche Setzungen vorzunehmen. Sie nutzen komplexe ökonometrische Verfahren, sind aber im Sinne der Lebensstandardsicherung einfach zu interpretieren. Aus der Literatur zu Äquivalenzskalen ist bekannt, dass Resultate, die auf Angaben zur Lebenszufriedenheit und ähnlichen subjektiven Einschätzungen basieren, niedriger ausfallen als auf beobachtbare Ausgaben basierende. Zufriedenheitsmaße werden offenbar durch anderes als den materiellen Lebensstandard beeinflusst, z. B. durch Vergleiche der eigenen Position mit der anderer.[38] Im Kontext des Renteneintritts könnten gestiegene Freizeit, mehr Zeit mit dem Partner oder allgemein höhere Zeitsouveränität hinzukommen. Ausgabenbasierte Maße für den Lebensstandard lassen solche Faktoren außen vor. Damit dürften ausgabenbasierte Ersatzquoten verglichen mit allen anderen hier betrachteten Ansätzen Obergrenzen für Sicherungsziele bei der Altersvorsorge liefern.

Ergebnisse für Deutschland

Einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse gibt Tabelle 1: Der niedrigste anzustrebende Wert von rund 33 % ergibt sich für das Ziel der Armutsvermeidung, wenn Leistungen der Grundsicherung im Alter als Referenz herangezogen werden. Gängige statistische Armuts- und Armutsrisikogrenzen führen zu knapp 10 bzw. 20 Prozentpunkte höheren Ersatzquoten. Der oft als lebensstandardsichernd angesehene, aber heuristisch festgelegte Wert von 70 % liegt in der Mitte aller hier zusammengestellten Resultate. Auf empirischen Wohlfahrtsvergleichen basierende Ergebnisse fallen nochmals rund 20 bis 30 Prozentpunkte höher aus. Mit subjektiven Zufriedenheitsmaßen als Wohlfahrtsindikatoren ergeben sich niedrigere lebensstandardsichernde Ersatzquoten als bei ausgabenbasierten Indikatoren.

Ersatzquoten zur Armutsvermeidung lassen sich aus den zugrundeliegenden Daten relativ präzise ermitteln, sodass die in Tabelle 1 ebenfalls ausgewiesenen Grenzen der Konfidenzintervalle nur geringfügig unter bzw. über dem Punktschätzer liegen. Die Konfidenzintervalle der auf empirischen Wohlfahrtsvergleichen basierenden Resultate decken eine große Bandbreite von knapp 83 % bis rund 105 % ab. Das Niveau lebensstandardsichernder Ersatzquoten ist somit mit einiger Unsicherheit behaftet, auch wenn es klar über den Mindeststandards zur Armutsvermeidung und auch über dem in der Literatur gängigen, aber heuristischen Wert für eine angemessene Altersvorsorge liegt.

33 Vgl. z. B. J. Banks, R. Blundell, S. Tanner: Is there a retirement-savings puzzle?, in: American Economic Review, 88. Jg. (1998), H. 4, S. 769-788.

34 C. Dudel, N. Ott, M. Werding: Maintaining one's living standard at old age: What does that mean?, in: Empirical Economics, 51. Jg. (2016), H. 3, S. 1261-1279; C. Dudel, J. Schmied: Pension adequacy standards: An empirical estimation strategy and results for the United States and Germany, MPIDR Working Paper, Nr. 2019-003, 2019.

35 C. Dudel et al.: Maintaining one's living standard..., a. a. O.

36 C. Dudel, J. Schmied, a. a. O.; E. Engel: Die Productions- und Consumptionsverhältnisse des Königsreichs Sachen, in: Zeitschrift des Statistischen Bureaus des Königlich Sächsischen Ministeriums des Inneren, Bd. 3 (1857), Nr. 8 und 9; A. Deaton, J. Muellbauer: On measuring child costs: With application to poor countries, in: Journal of Political Economy, 94. Jg. (1986), H. 4, S. 720-744.

37 Parallel dazu schätzen Dudel und Schmied auch Ersatzquoten aus US-Daten des Health and Retirement Survey von 2014. Hier ergibt sich eine lebensstandardsichernde Ersatzquote von rund 95 %.

38 A. Ferrer-i-Carbonell: Income and well-being: an empirical analysis of the comparison income effect, in: Journal of Public Economics, 89. Jg. (2005), H. 56, S. 997-1019.

Tabelle 1
Ausgewählte Sicherungsziele für Deutschland

Ziel/Ansatz	Quelle	Netto-Ersatzquote in %	95 % Konfidenzintervall in %
Armutsvermeidung			
Grundsicherung	eigene Berechnungen (EVS 2013)	33,3	32,6 – 34,1
50% des Medianeinkommens	eigene Berechnungen (EVS 2013)	41,8	40,8 – 42,7
60% des Medianeinkommens	eigene Berechnungen (EVS 2013)	50,1	49,0 – 51,2
Lebensstandardsicherung			
heuristischer Wert	Schnabel (2003),[1] Bäcker (2016)[2]	70,0	—
Einkommenszufriedenheit	Dudel et al. (2016)[3]	87,9	82,6 – 93,1
Konsumausgaben	Dudel und Schmied (2019)[4]	97,6	90,7 – 104,5

Anmerkung: Angegebene Netto-Ersatzquoten für das Ziel der Armutsvermeidung beziehen sich auf ein durchschnittliches Einkommen in der Erwerbsphase. Angaben für das Ziel der Lebensstandardsicherung gelten prinzipiell für Einkommen beliebiger Höhe.

[1] R. Schnabel: Die neue Rentenreform: Die Nettorenten sinken, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln 2003. [2] G. Bäcker: Altersarmut, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau, in: G. Naegele, E. Obermann, A. Kuhlmann (Hrsg.): Teilhabe im Alter gestalten, Wiesbaden 2016, S. 63-82. [3] C. Dudel, N. Ott, M. Werding: Maintaining one's living standard at old age: What does that mean?, in: Empirical Economics, 51. Jg. (2016), H. 3, S. 1261-1279. [4] C. Dudel, J. Schmied: Pension adequacy standards: An empirical estimation strategy and results for the United States and Germany, MPIDR Working Paper, Nr. 2019-003, 2019.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Welche der Sicherungsziele werden erreicht?

Ergänzend zu Ersatzquoten, die im Hinblick auf verschiedene Vorsorgeziele anzustreben sind, sollen hier auch tatsächlich erreichte Ersatzquoten in Deutschland berichtet werden. Kluth und Gasche konzentrieren sich dabei auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung[39] und werten dazu Repräsentativdaten für den Rentenzugang im Jahr 2010 aus. Als durchschnittliche Netto-Ersatzquote ermitteln sie, bezogen auf die individuellen, versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte im Jahr vor dem Renteneintritt, 69,4 %. Dieser Wert fällt sogar noch etwas höher aus als die Netto-Ersatzquote von rund 67 % für die fiktive Erwerbsbiografie eines „Standardrentners".[40] Differenziert nach Geschlecht und Region schwanken die Resultate auf Basis realer VersicherungsBiografien mit relativ enger Bandbreite zwischen 67,1 % für westdeutsche Frauen und 78,2 % für ostdeutsche Männer. Hinter diesen Durchschnitten stehen – insbesondere aufgrund variierender Zahlen von Versichertenjahren auf Individualebene – Verteilungen, die klar unimodal (eingipfelig) sind und eine eher geringe Streuung aufweisen, d. h., viele individuelle Ersatzquoten liegen tatsächlich in der Nähe der genannten Durchschnittswerte.

Gesetzliche Renten in Deutschland sind – unter der Voraussetzung einer möglichst vollständigen Versichertenbiografie – darauf angelegt, individuelle Einkommenspositionen aus dem Erwerbsleben in der Ruhestandsphase zu replizieren. Ersatzquoten für Versicherte, deren versicherungspflichtiges Arbeitsentgelt nicht die Beitragsbemessungsgrenze überschreitet, sind daher tendenziell einheitlich und hängen nicht von der Höhe des zuletzt erzielten Entgelts ab. Für Durchschnittsverdiener sind die von Kluth und Gasche ermittelten Ersatzquoten somit recht eindeutig armutsfest,[41] aber eher noch nicht lebensstandardsichernd. Bei niedrigeren Erwerbseinkommen können Ersatzquoten um 70 % aber zu Armutsgefährdung oder Armut führen, wenn keine weiteren Alterseinkommen bezogen werden.

Trotzdem erhalten nur 2,7 % (2017) der Bezieher von Altersrenten zugleich Leistungen der Grundsicherung im Alter.[42] Unter Rentenbeziehern mit mindestens 35 Versicherungsjahren liegt dieser Anteil sogar nur bei 1 %.[43] Beide Werte liegen weit unterhalb des Bevölkerungsanteils aller Personen, die Leistungen der Grundsicherung (für Arbeitsuchende, bei Erwerbsminderung und im Alter, zuzüglich Bezieher allgemeiner Hilfen zum Lebensunterhalt) beziehen, von rund 9 %. Angaben zur Verbreitung statistisch abgegrenzter Armutsrisiken (Schwellenwert: 60 % des Medians der Netto-Äquivalenzeinkommen) unter Beziehern gesetzlicher Renten schwanken mit der genauen Definition der betrachteten Personengruppe und der verwendeten Datengrundlage. Nach Daten des Mikrozensus ist 2017 der Anteil der Rentner im Armutsrisiko 16,0 %[44],

39 S. Kluth, M. Gasche: Ersatzraten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 235. Jg. (2015), H. 6, S. 553-583. Die Autoren nutzen den Datensatz „Vollendete Versichertenleben 2010" des Forschungsdatenzentrums der Deutschen Rentenversicherung.

40 Zum Vergleich: Das offiziell angegebene Netto-Rentenniveau vor Steuern für den Standardrentner lag im Jahr 2010 bei 51,6 %. Vgl. Deutsche Rentenversicherung, a. a. O.

41 S. Kluth, M. Gasche, a. a. O. Dies gilt auch, wenn statt der in Tabelle 1 ausgewiesenen Ersatzquoten, die Armut vermeiden, mit den EVS-Hochrechnungsfaktoren gewichtete Resultate betrachtet werden.

42 Deutsche Rentenversicherung, a. a. O.

43 Deutsche Rentenversicherung: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Mai 2019, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache, Nr. 19(11)319, 2019.

44 Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik, 2019, http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de (11.3.2020).

nach der Datenbasis „EU-SILC“ beträgt er 17,5 %.[45] Aktuelle Gegebenheiten können sich in Zukunft aber verändern. So rechnet die OECD in standardisierten Vergleichen damit, dass die Netto-Ersatzquote von Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung unter dem heute geltenden Recht für Durchschnittsverdiener bis 2060 auf 50,5 % zurückgeht.[46] Nur in Verbindung mit staatlich geförderter, bisher aber freiwilliger privater Vorsorge ergibt sich laut OECD in der ferneren Zukunft noch eine Netto-Ersatzquote von 65 %. Parallel dazu wird in Deutschland eine Ausbreitung von Altersarmut befürchtet, deren Ausmaß allerdings oft überschätzt wird: Die Grundsicherungsquote der Rentner könnte nach dazu vorliegenden Studien in den nächsten 20 Jahren um den Faktor 1,5 bis 2 steigen, die statistische Armutsrisikoquote um 10 % bis 20 %.[47] Getrieben wird der absehbare Anstieg außerdem mehr durch veränderte Versichertenbiografien als durch die im geltenden Rentenrecht angelegten Senkungen des Rentenniveaus.[48]

Zur Verbreitung ergänzender Altersvorsorge, mit der auch andere Quellen von Alterseinkommen berücksichtigt werden, gibt es in Deutschland zwar umfassende, repräsentative Erhebungen.[49] Die Ergebnisse werden allerdings typischerweise nicht in Form durchschnittlicher oder gruppenspezifischer Ersatzquoten aufbereitet. Zahlen dieser Art weist dagegen der „Vorsorgeatlas“ aus, der von einer Forschergruppe der Universität Freiburg seit 2010 in unregelmäßigen Abständen vorgelegt wird.[50] Für diese Zwecke werden Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengespielt.[51] Ermittelt werden auf dieser Basis allerdings Brutto- und keine Netto-Ersatzquoten, mit Vorausberechnungen zur zukünftigen Entwicklung für Individuen im Alter von 20 bis 65 Jahren.

In der aktuellsten Version des Vorsorgeatlas[52] ergibt sich als bundesweiter Durchschnitt für die Brutto-Ersatzquote gesetzlicher Renten ein Wert von 48,3 %. Erfasst werden davon rund 67 % der Bevölkerung. Als wichtigsten Grund dafür, dass dieser Wert nicht höher ausfällt, nennen die Autoren nicht unvollständige Versicherungsbiografien, sondern Effekte der Beitragsbemessungsgrenze für Bezieher höherer Einkommen. Für jüngere Versicherte (20- bis 34-Jährige: 38,6 %) fällt die durchschnittliche Ersatzquote gesetzlicher Renten allerdings deutlich niedriger aus als für Ältere (50- bis 64-Jährige: 64,1 %). Durch Beteiligung an einer betrieblichen Altersversorgung und/oder an staatlich geförderter privater Vorsorge (Riester-Renten) können Jüngere ihre Ersatzquoten aber durchschnittlich um rund 15 Prozentpunkte bzw. um nochmals 10 bis 15 Prozentpunkte steigern. Eine Brutto-Ersatzquote von 60 % betrachten die Autoren des Vorsorgeatlas’ als lebensstandardsichernd.[53]

Als durchschnittliche Brutto-Ersatzquote von Personen, die alle drei Arten der Altersvorsorge nutzen – Regelsicherungssysteme (inklusive gesetzlicher Renten), betriebliche Versorgung sowie Riester-Renten –, ermitteln Raffelhüschen et al. 61,8 %.[54] Erreicht werden davon knapp 40 % der Bevölkerung, also bei Weitem nicht alle Bezieher gesetzlicher Renten. Wer daneben weitere Wege zur privaten Altersvorsorge (inklusive Immobilienbesitz) nutzt, erreicht im Durchschnitt sogar eine Brutto-Ersatzquote von 82,6 %. Dies gilt aller-

45 Statistisches Bundesamt: EU-SILC 2017: Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union, Fachserie 15, Reihe 3, Wiesbaden 2019. Auf Basis der EU-SILC-Daten wird für Rentner auch eine Armutsquote (Schwellenwert: 50 % des Medians der Netto-Äquivalenzeinkommen) ausgewiesen. Diese liegt 2017 bei 9,2 %. Auf Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) wird die Armutsrisikoquote für Rentner im Zeitraum 2015-2020 auf 16,2 % beziffert, vgl. P. Haan, H. Stichnoth, M. Blömer, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage, K.-U. Müller: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenarien, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh 2017. Direkt mit den anderen Angaben vergleichbare Werte liegen nicht vor.

46 OECD: Pensions at a Glance 2017, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris 2017. Die Berechnungen beziehen sich allerdings auf Rentenzugänge im Alter von 65 Jahren. Sie enthalten daher Abschläge für einen um zwei Jahre vorgezogenen Renteneinritt.

47 Für differenzierte Vorausschätzungen zur Entwicklung des Bezugs von Grundsicherungsleistungen und/oder der Verbreitung statistischer Armutsrisiken unter Rentnern vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Altersarmut, Berlin 2012; P. Haan et al., a. a. O.; oder B. Kaltenborn: Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030, Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA-Journal), Nr. 2, 2017.

48 Die nachrangige Bedeutung der Höhe des Rentenniveaus zeigen vor allem P. Haan et al., a. a. O., durch Alternativrechnungen mit konstantem Rentenniveau.

49 T. Heien, J. Heckmann: Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015): Endbericht, Forschungsbericht, Nr. 474/Z, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2017; T. Heien, J. Heckmann: Verbreitung der Altersvorsorge 2015 (AV 2015): Endbericht, Forschungsbericht, Nr. 476, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2017. Eine repräsentative Erfassung verschiedener Vorsorgeformen in regelmäßig erhobenen Datensätzen der amtlichen Statistik erweist sich als schwierig. Die genannten Arbeiten basieren daher auf Sondererhebungen, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales alle paar Jahre unter Personen im Rentenalter (zuletzt: „Alterssicherung in Deutschland 2015“) sowie unter Personen im Erwerbsalter (zuletzt: „Verbreitung der Altersvorsorge 2015“) vornehmen lässt.

50 Zu Entstehung und Methodik des Projekts vgl. C. Metzger, J. Schoder: Die Alterseinkommen von morgen: Zum Status der Altersvorsorge im Drei-Schichten-Modell, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14. Jg. (2013), H. 34, S. 262-278.

51 Neben dem Mikrozensus der amtlichen Statistik werden Daten aus der amtlichen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), der Versichertenkonten-Stichprobe der Deutschen Rentenversicherung, dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), der Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland (AVID) sowie der Studie „Sparen und Altersvorsorge in Deutschland“ (SAVE) genutzt.

52 B. Raffelhüschen, C. Metzger, S. Seuffert: Vorsorgeatlas Deutschland 2017, Union Investment, Frankfurt a. M., 2017.

53 Hinweise in Metzger und Schoder machen klar, dass es sich dabei einmal mehr um einen heuristisch gesetzten Wert handelt, der einer Netto-Ersatzquote von 70 % bis 75 % entspricht. Vgl. C. Metzger, J. Schoder, a. a. O.

54 Die Tatsache, dass hier nicht nur gesetzliche Renten, sondern auch die Beamtenversorgung und obligatorische Versorgungswerke der freien Berufe erfasst werden, spielt für dieses Resultat nur eine untergeordnete Rolle. Die durchschnittliche Brutto-Ersatzquote über alle drei Systeme hinweg ist 48,9 %. Vgl. B. Raffelhüschen et al., a. a. O.

dings nur für gut 30 % der Bevölkerung. Eine einfache, allgemeingültige Umrechnung von Brutto- in Netto-Ersatzquoten lässt sich nicht angeben. Es ist aber davon auszugehen, dass der zuletzt genannte Wert in den Bereich der Lebensstandardsicherung nach den zuvor aufgeführten Zielgrößen auf Basis empirischer Wohlfahrtsvergleiche reicht.

Ausblick

Wichtigster Befund dieser Arbeit ist, dass es überraschend schwerfällt, konkrete Vorsorgeziele für das Alter schlüssig zu begründen und klar zu beziffern. Für das Ziel, Altersarmut zu vermeiden, verlagert sich das Problem auf die Frage nach der Definition von (Einkommens-) Armut. Ausgehend von gängigen Ansätzen dazu – Bezugnahme auf die politisch gesetzte Einkommensschwelle in Höhe der Leistungen der Grundsicherung im Alter oder auf statistisch bestimmte Schwellenwerte für Armut oder Armutsrisiken – lassen sich aber verschiedene Mindeststandards angeben, die das Alterseinkommen jeweils nicht unterschreiten sollte. Bezogen auf durchschnittliche Einkommen in der Erwerbsphase lassen sich daraus auch entsprechende (Mindest-)Ersatzquoten bestimmen, die für Deutschland auf Nettobasis nach hier vorgestellten Berechnungen von 33 % bis 50 % reichen.

Das im Normalfall ambitioniertere Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter eignet sich eher dazu, in Form einer festen Ersatzquote beziffert zu werden, die weitgehend unabhängig von der Höhe des Einkommens in der Erwerbsphase sein kann. Entsprechende Werte sind aber oft heuristisch bestimmt und bieten daher keine Gewähr für einen konstanten Lebensstandard im Alter. Dies gilt etwa für den in Deutschland häufig genannten Wert einer Netto-Ersatzquote von 70 %, der sich vor allem von historischen Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung herleitet. Versuche, mit Hilfe ökonometrischer Methoden aus subjektiven Einschätzungen oder beobachtbarem Konsumverhalten belastbarere Werte zu ermitteln, führen für Deutschland zu lebensstandardsichernden Ersatzquoten, die auf Nettobasis von 88 % bis 98 % reichen.

Vor diesem Hintergrund wird hier ergänzend betrachtet, in welchem Maße die verschiedenen Sicherungsziele tatsächlich erreicht worden sind und auch in Zukunft erreicht werden können. Pauschalisierende Aussagen über Verteilungen verbieten sich fast immer. Die dazu vorliegenden Informationen zeigen aber an, dass gesetzliche Renten bezogen auf den untersten Schwellenwert (Mindeststandard: Grundsicherung) so gut wie armutsfest sind, wenn annähernd während der gesamten Erwerbsphase Beiträge an das System entrichtet wurden. Für höhere Schwellenwerte gilt dies nicht mehr. Zudem ist damit zu rechnen, dass sich Armut und Armutsrisiken nach den hier verwendeten Standards in Zukunft erhöhen – aber bei weitem nicht die Mehrzahl der Rentner bedrohen.

Gleichzeitig ergibt sich aus den verfügbaren Daten, dass gesetzliche Renten allein wohl nie im eigentlichen Sinn lebensstandardsichernd gewesen sind. Um dieses Ziel zu erreichen, waren vielmehr auch in der Vergangenheit ergänzende betriebliche und/oder private Altersvorsorge nötig. Entsprechende Instrumente wurden und werden von vielen auch genutzt. Wenn das Ziel in einer tendenziell einheitlichen Netto-Ersatzquote für alle Einkommensschichten besteht, ist dabei keinesfalls klar, dass erfolgreiche Vorsorge in mehreren Säulen des Alterssicherungssystems ein hohes Einkommen voraussetzt. Weiterführende Fragen, die sich angesichts dessen im Hinblick auf das gesunkene – nach geltendem Recht ab 2025 weiter sinkende – Niveau gesetzlicher Renten und deren steigende Besteuerung stellen, sind somit diese: Wie kann die Verbreitung ergänzender Altersvorsorge, mit einem Verzicht auf laufenden Konsum in der Erwerbsphase zugunsten eines höheren Alterseinkommens, weiter erhöht werden? Muss die Teilnahme daran verbindlicher gemacht als dies derzeit der Fall ist, zumindest im Hinblick auf ein Sicherungsniveau, das früher durch die Versicherungspflicht im gesetzlichen Rentensystem gewährleistet wurde? Welche Instrumente sind besser geeignet, die wichtigsten Schwächen bestehender Vorsorgewege zu überwinden, nämlich fehlende Transparenz, hohe Kosten und niedrige Erträge: betriebliche Altersversorgung, private Vorsorge oder neue, staatlich organisierte Konkurrenzangebote?

Title: *Pension Security Objectives: Empirical Measurement and Results*
Abstract: *The benefit level of German public pensions has recently become a topic of discussion. Surprisingly, there is little research on how high an adequate pension should be. The paper discusses targets for old-age provisions based on empirical research that is provided in the literature and presents new results for Germany. The targets vary widely and, compared to the income accruing before retirement, require replacement rates between 33 % and 50 % in order to avoid elderly poverty and between 88 % and 98 % to maintain the earlier living standard. Replacement rates in the German public pension scheme typically exceed the level needed to avoid poverty but do not meet the requirements for a consistant living standard.*
JEL Classification: *D19, H55, I32, J32*

DOI: 10.1007/s10273-020-2602-x

Christian Böttger

Bahnsektor – Krise trotz erhöhter Finanzmittel

Auf den ersten Blick ist die Lage für die Eisenbahn in Deutschland recht günstig. Die Bahn konnte in den letzten Jahren, trotz eher ungünstiger intermodaler Rahmenbedingungen, ihren Marktanteil leicht ausbauen. Angesichts der aktuell intensiven Debatte darüber, wie sich die Klimaziele erreichen lassen, genießt die Eisenbahn in Politik und Medien große Unterstützung. Der Bund hat die Mittel für die Schiene deutlich erhöht, aktuell zeigen sich jedoch ausgeprägte Krisensymptome: Die Zuverlässigkeit der Infrastruktur sinkt seit Jahren, die Gewinnmargen im Güterverkehr sind sehr niedrig, im Regionalverkehr sind die Margen aller Betreiber eingebrochen. Die Deutsche Bahn AG steckt in einer Führungs- und Finanzkrise.

In den letzten Jahren ist die Verkehrsleistung auf der Schiene insgesamt nur moderat gewachsen,[1] allerdings erfolgte dieses Wachstum sehr ungleichmäßig. Die anhaltende Land-Stadt-Wanderung führt dazu, dass der Pendlerverkehr vor allem in die großen Metropolen stark zugenommen hat. Dieses schlägt sich auch in der gestiegenen Nachfrage im Fernverkehr nieder. Zugleich führt der Güterstruktureffekt zu Verschiebungen der Nachfrage im Güterverkehr: Montan- und Kohleverkehre, einst eine große Stärke der Eisenbahn, schrumpfen massiv. Viele Produkte werden kleiner oder durch digitale Lösungen ersetzt, viele Produktionen wurden in Billiglohnländer verlagert. Die Zahl kleinerer produzierender Unternehmen in der Fläche, die bahnaffine Produkte senden und empfangen, sinkt. Entsprechend steckt der Einzelwagenverkehr in der Krise. Der Eisenbahn ist es gelungen, die Rückgänge in diesen traditionellen Geschäften durch starkes Wachstum im sogenannten Kombinierten Verkehr auszugleichen. Allerdings finden diese Verkehre überwiegend auf den gleichen Achsen statt, die auch im Personenverkehr immer stärker belastet sind. Im Ergebnis sind die Hauptachsen und großen Knoten heute an der Kapazitätsgrenze angelangt. Diese punktuelle Überlastung ist eine zentrale Ursache der abnehmenden Betriebsqualität. Die Strukturverschiebung in der Trassennachfrage ist in der Branche seit vielen Jahren bekannt, allerdings wurde dieser Sachverhalt in den Netz- und Investitionsplanungen kaum berücksichtigt, es gibt nur wenige Investitionen zur Kapazitätserweiterung in den Engpassabschnitten.

Die Netzkapazität kann mit kleineren Maßnahmen noch begrenzt ausgeweitet werden. Hierzu gehören eine bessere Nutzung der Infrastruktur durch Digitalisierung, das 740-m-Netz für Güterzüge, längere Züge im Fernverkehr und Sitzplatzverdichtungen im Nah- und Fernverkehr. Insgesamt ist aber absehbar, dass die politischen Ziele, die Verdoppelung des Personenverkehrs und der erhebliche Anstieg im Güterverkehr, nicht ohne massive Investitionen in die Infrastruktur bewältigt werden können. Der Ausbau wird zudem durch immer schärfere Regelwerke und Personalmangel im Bereich der Planung erschwert.

Krise im Regionalverkehr

Die Marktöffnung im Regionalverkehr war in den letzten zwei Jahrzehnten sehr erfolgreich. Die Bundesländer haben die Verkehrsleistungen weitgehend ausgeschrieben. Die Fahrgastzahlen sind seit 2000 um ca. 40 % angestiegen, der Zuschussbedarf ist gesunken. Die Qualität der Verkehrsleistung ist – abgesehen von den Infrastrukturengpässen – gestiegen, eine Reihe privater Wettbewerber erbringt inzwischen knapp ein Drittel der Verkehre. Allerdings waren die Margen der Wettbewerber stets mäßig, lediglich die Deutsche Bahn Regio AG (DB Regio) erzielte mit ihren Altverträgen, die noch ohne Ausschreibung vergeben worden waren, hohe Renditen.[2] Inzwischen enthalten die Ausschreibungen allerdings so detaillierte Vorgaben, dass die Vergaben nur

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 2007 betrug die Betriebsleistung der DB Netz 1,03 Mrd. Trassen-km, 2018 1,07 Mrd. Trassen-km – ein durchschnittlicher Anstieg von ca. 0,3 % p. a.; vgl. Geschäftsberichte DB NetzAG, diverse Jahrgänge.

2 Vgl. C. Böttger, K. Mitusch: Zur wirtschaftlichen Lage der DB AG, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 87. Jg. (2016), H. 3, S. 221.

Prof. Dr. Christian Böttger ist Professor im Studiengang Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

noch im Kostenwettbewerb entschieden werden.[3] Die starken Lohnkostenanstiege der letzten Jahre und die sinkende Betriebsqualität, für die die Betreiber haften müssen, haben zuletzt zu einem Margeneinbruch geführt.[4]

Schienengüterverkehr

Der Sektor hat den Wandel der Güterstruktur recht gut gemeistert, die Rückgänge im Montanbereich und im Einzelwagenverkehr wurden kompensiert mit erheblichem Wachstum des Kombinierten Verkehrs. Im Schienengüterverkehr sind die Margen im unmittelbaren Wettbewerb zum Lkw sehr dünn.[5] Zudem sind die Wachstumspotenziale aufgrund der Engpässe in der Infrastruktur begrenzt. Die Deutsche Bahn Cargo AG (DB Cargo) hat in einem wachsenden Markt in den letzten Jahren Volumen verloren. Zugleich wird berichtet, dass Cargo immer mehr Aufträge aus Kapazitätsgründen ablehnen muss. Seit Jahren generiert Cargo hohe Verluste, sämtliche Sanierungsversuche sind bislang gescheitert. Aufgrund der Netzeffekte ist DB Cargo praktisch einziger Anbieter im Einzelwagenverkehr, die Krise der Sparte bedroht das gesamte Marktsegment. Kaum bekannt ist, dass DB Cargo eine Reihe von Auslandsbeteiligungen erworben hat (insbesondere in England, Spanien und Polen), die wenig Synergien erzielen, aber in den letzten Jahren nahezu 1 Mrd. Euro Verlust verursacht haben.

Wirtschaftliche Krise der Deutschen Bahn

Die Deutsche Bahn AG (DB) steckt finanziell in einer schwierigen Lage. Die Gewinne sinken seit Jahren, die Schulden betragen inzwischen über 25 Mrd. Euro. Nach Sparten betrachtet, ist die Infrastruktur inzwischen wichtigste Gewinnquelle, die Gewinne sind durch die Preisregulierung praktisch garantiert. Der Fernverkehr hat in den letzten Jahren solide Gewinne erzielt, profitierte allerdings von einer weitgehend abgeschriebenen Fahrzeugflotte. Mit den laufenden Neubeschaffungen im Umfang von ca. 8 Mrd. Euro werden die Gewinne einbrechen, es sei denn, es gelingt, den Umsatz erheblich zu steigern, um den Anstieg der Abschreibungen zu kompensieren. DB Regio war jahrelang die profitabelste Sparte, mit dem Auslaufen der letzten Verkehrsverträge ohne Ausschreibung gehen die Gewinne seit einigen Jahren deutlich zurück. DB Cargo steckt seit Jahren in der Krise und generiert hohe Verluste. Die internationalen Beteiligungen außerhalb des Kerngeschäfts (Arriva und Schenker) schreiben zwar schwarze Zahlen, generieren aber – anders als von der DB behauptet – kaum Erträge für den Konzern.[6] Das derzeitige Gewinnlevel des Konzerns reicht nicht aus, um die vom Bund erwarteten Dividenden zu zahlen und die erforderlichen Investitionen (insbesondere im Fernverkehr und für Stuttgart 21) zu finanzieren.

Personalmangel bei der Bahn

Die aktuellen Performanceprobleme der Bahn werden überwiegend mit einem Mangel an Lokführern begründet. Darüber hinaus gibt es aber auch Engpässe in den Werkstätten. Der Mangel ist teilweise eine Folge der kurzfristig beschlossenen „Rente mit 63“, die den Personalbestand plötzlich reduziert hat. Zudem hat die DB zuletzt Tarifverträge abgeschlossen, die Überstunden begrenzen und die Reduktion der Arbeitszeiten erleichtern. Die DB hat das Problem unterschätzt, noch im Juni 2018 versicherte der Personalchef in einem Interview, es werde keine Zugausfälle wegen Lokführermangels geben.[7] Es ist allerdings davon auszugehen, dass es den Bahngesellschaften kurzfristig gelingen wird, die Lücken durch verstärkte Ausbildung zu füllen.

Die Engpässe in betriebsnahen Funktionen sind derzeit deutlich sichtbar und werden breit diskutiert. Weniger bekannt ist der Mangel an Ressourcen, die zum Ausbau der Eisenbahn benötigt werden. Vermutlich wäre die DB aus Mangel an Ingenieuren nicht in der Lage, deutlich mehr Investitionsmittel auszugeben. Aktuell ist zudem die Bauindustrie an ihrer Kapazitätsgrenze, für viele Projekte erhält die Deutsche Bahn Netz AG (DB Netz) derzeit keine Angebote. Zu befürchten ist, dass der Mangel an Ingenieuren in den kommenden Jahren den entscheidenden Engpass beim Ausbau der Bahn darstellen wird. Für die Planung und bauliche Umsetzung neuer Projekte werden Bauingenieure benötigt, für die Streckenausrüstung Signal- und Elektrotechniker und zunehmend IT-Experten, für den Bau von Fahrzeugen vor allem Maschinenbauingenieure. Seit Jahren werden in Deutschland zu wenige Ingenieure ausgebildet. Es sind derzeit keine gezielten Maßnahmen der Branche bekannt, um mehr junge Leute zum Ingenieurstudium zu bewegen.

Regelwerke

Viele technische und betriebliche Regeln für die Eisenbahn sind deutlich strenger und restriktiver als die Regeln

3 NEE/mofair: Wettbewerber-Report 2019/2020, S. 17; F. Berschin, C. Böttger: Gestörte Marktordnung: Der SPNV zwischen Markt und Staat, in: Der Nahverkehr, 37. Jg. (2019), H. 11, S. 30-33.

4 Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahn 2019, S. 74 ff.

5 Ebenda.

6 Im Schnitt der letzten sechs Jahre hat Schenker knapp 60 Mio. Euro p. a. ausgeschüttet, Arriva hat bislang nur einmal, für das Jahr 2017, eine Dividende von 50 Mio. Euro ausgeschüttet.

7 O. V.: Zugausfälle wegen Personalmangels wird es nicht geben, Interview mit Martin Seiler, Wirtschaftswoche Online vom 5.6.2018, https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/bahn-vorstand-martin-seiler-zugausfaelle-wegen-personalmangels-wird-es-nicht-geben/22639262.html (11.3.2020).

für andere Verkehrsträger.[8] In den letzten Jahren sind viele dieser Regeln weiter verschärft worden oder neue sind hinzugekommen.[9] Jede dieser Regeln erhöht die Kosten des Systems Schiene weiter und schwächt sie im intermodalen Wettbewerb. Soweit öffentlich bekannt, gibt es keine Aktivitäten in der Branche, um diese permanenten Regelverschärfungen zu verhindern und intermodale Benachteiligungen abzuschaffen. Einen Lichtblick stellen zwei Gesetzentwürfe zur Planungsvereinfachung für Ersatzinvestitionen und zur Beschleunigung der Genehmigung von Neuprojekten dar, die Ende 2019 in den Bundestag eingebracht wurden. Dabei wäre eine grundlegende Überprüfung der Regelwerke sinnvoll, um Möglichkeiten zur Kostensenkung und Maßnahmenbeschleunigung zu erschließen.

Steuerung des Bahnsektors durch die Politik

Die Eisenbahn hat eine Vielzahl von Berührungspunkten mit der Politik. Der Bund ist Eigentümer, Regulator und maßgeblicher Mittelgeber. Die Bahn ist seit vielen Jahren ein ungeliebtes Stiefkind der Verkehrspolitik, kaum ein Verkehrsminister der letzten Jahrzehnte hat sich für den Sektor interessiert oder engagiert. In der aktuellen politischen Debatte ist die Eisenbahn erfreulicherweise etwas mehr in den Vordergrund gerückt.

Das in den letzten Jahren entstandene System zur finanziellen Steuerung und Förderung der Eisenbahn ist widersprüchlich: So hat einerseits die Regierung beschlossen, die DB nicht mehr an der Gewinnmaximierung zu messen – trotzdem besteht die Vorgabe weiter, dass die Trassenpreise eine „kapitalmarktadäquate Verzinsung" des Kapitals beinhalten müssen. Die Höhe der Trassenpreise wird in einem administrativ extrem aufwändigen Verfahren ermittelt. Diese gelten nur für den Fernverkehr, für den Schienenpersonennahverkehr und Güterverkehr werden die tatsächlichen Preise abweichend festgelegt.[10] Die umweltfreundliche Bahn zahlt heute als einziger Verkehrsträger Emissionsabgaben (ab 2021 soll auch der Pkw zahlen, für Lkw und Luftverkehr gibt es bislang keine Entscheidungen). Einerseits wird die Bahn gefördert und entlastet (unter anderem Erhöhung der Regionalisierungsmittel (RegMittel), Kapitalerhöhung DB), gleichzeitig versucht die Regierung, durch Erhöhung oder Neuschaffung von Gebühren den Unternehmen der Branche neue Belastungen aufzuerlegen.[11]

Zudem werden Strategien nur sehr langsam umgesetzt und entwickelt. So war im Masterplan Schienengüterverkehr vom Juni 2017 der Rückgang des Einzelwagenverkehrs thematisiert. Auch beim aktuellen „Zukunftsbündnis" wird das Thema behandelt, ohne dass bisher Konzepte auf dem Tisch liegen würden. Angesichts der dramatischen Lage des Segments ist eine fast dreijährige Diskussion ohne Ergebnis unbefriedigend. Das 740-m-Netz war im Masterplan als „kurzfristig zu prüfende" Maßnahme benannt. Die Umsetzung der ersten Baumaßnahmen (Signalversetzungen) ist jetzt für 2025 in Aussicht gestellt. Allerdings kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), sofern politisch gewollt, Projekte deutlich schneller umsetzen: Zwischen dem Beschluss, zwei Versuchsstrecken auf Autobahnen mit Oberleitung auszurüsten, und dem Setzen der ersten Masten vergingen nur wenige Monate. Für Elektrifizierungsmaßnahmen bei der Eisenbahn ist eine Planfeststellung erforderlich, jüngst wurde in einem Projekt bekannt, dass allein die Prüfung beim Eisenbahnbundesamt über drei Jahre gedauert hat.[12]

Führungskrise der Deutschen Bahn

Im Vorstand der DB herrscht eine hohe Fluktuation, Regierung und Gewerkschaften bestimmen immer mehr über die Besetzungen im Vorstand. Der Aufsichtsrat wirkt zerstritten, immer wieder dringen Interna nach außen. In der Mehdorn-Ära waren einige Wirtschaftsvertreter in den Aufsichtsrat berufen worden, die den Börsengang unterstützen sollten. Diese werden jetzt abgelöst, ohne dass aus den Neubesetzungen klar wird, welche Ziele die Bundesregierung für dieses Unternehmen hat. Die hohe Fluktuation im Vorstand behindert die Arbeit. Anfang 2020 erfolgte bei DB Cargo der fünfte Wechsel im Vorstandsvorsitz binnen fünf Jahren, die Sparte wurde in diesem Zeitraum von fünf verschiedenen Mitgliedern des Konzernvorstands betreut.

Seit einigen Jahren restrukturiert die DB ihre Geschäfte, indem sie zahlreiche zentrale Projekte eingerichtet hat und in großem Umfang externe Consultingfirmen beschäftigt. Damit sollen die Verantwortlichkeiten für Prozesse gebündelt und die Autonomie der lokalen Einheiten begrenzt werden. Obwohl hierdurch bislang keine Wende eingetreten ist und

8 Hierzu gehören z. B. eisenbahnbetriebliche Regeln, Regeln zur Planung und Durchführung von Baumaßnahmen, Instandhaltung (Regeln zum Baumschnitt), Umgang mit hilflosen Personen, Untersuchung von Todesfällen ausschließlich durch Staatsanwälte (anders als im Straßenverkehr, führt zu langen Störzeiten).

9 Z. B. Eisenbahnbahnbundesamt: Allgemeinverfügung Gleisfahrbare Leiter, 3.2.2017, https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/TechnArbeitsschutz/33_Allgemeinverfuegung_Gleisfahrbaren_Leitern.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (11.3.2020).

10 Für den Schienenpersonennahverkehr ist der maximale Anstieg der Trassenpreise gekappt, für den Schienengüterverkehr besteht ein Subventionsprogramm, mit dem die Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Antrag knapp die Hälfte der gezahlten Trassenpreise zurückerhalten.

11 Allianz pro Schiene: Schiene stärken statt mit Gebühren ausbremsen, Bahnverbände kritisieren geplante Benachteiligung der klimafreundlichen Schiene, 9.12.2019, https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/schiene-staerken-statt-mit-gebuehren-ausbremsen/ (11.3.2020).

12 Der Mobilitätsmanager: Raschere Bahn-Elektrifizierung gefordert, 19.11.2019, https://www.dmm.travel/nc/news/raschere-bahn-elektrifizierung-gefordert/ (11.3.2020).

von Mitarbeitern zunehmend Kritik geäußert wird, ist nicht erkennbar, dass Eigentümer oder Aufsichtsrat diese Strategie hinterfragen.

Zusammenarbeit in der Branche

Die heutige Struktur der Branche ist dafür verantwortlich, dass der Sektor nicht besonders erfolgreich ist, seine Interessen in der Politik durchzusetzen. Seit der Bahnreform von 1994 sind viele neue Akteure in den Markt eingetreten, trotzdem ist die DB weiterhin das dominierende Unternehmen. Auf sie entfallen fast 90 % der Wertschöpfung der Branche, sie betreibt als einziges Unternehmen alle Teilprozesse der Wertschöpfungskette. Entsprechend verfügt sie über ein einmaliges technologisches Know-how. Zudem kann sie ob ihrer Größe erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben.

Die Akteure der Branche versuchen vorzugweise über eine Reihe von Verbänden Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen.[13] Anders als in anderen Branchen gibt es keinen Dachverband, der die gesamte Branche vertritt. Die DB ist auf die Verbände nicht angewiesen, sie kann ihre Interessen direkt gegenüber Politik und Ministerium durchsetzen. Zugleich ist sie Mitglied in einigen Branchenverbänden. Verbände äußern sich im Allgemeinen nur dann zu einem Thema, wenn innerhalb des Verbands Konsens besteht. Durch die Mitgliedschaft der DB können sich einige Verbände in vielen Debatten öffentlich nicht positionieren. Viele Vereinbarungen und auch technische Entscheidungen werden zwischen DB und Ministerium getroffen, oft ohne öffentliche Beteiligung. Der exklusive Zugang der DB zu politischen Entscheidungsträgern und der Know-how-Vorsprung in vielen Fragen führt immer wieder zu Verärgerung und belastet das Verhältnis zwischen den Akteuren.

So ergibt sich eine komplizierte Gemengelage: Einerseits erfährt der Sektor viel Sympathie in den Medien, die Bereitschaft der Politik, die Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu fördern, ist groß. Andererseits schlägt dem Unternehmen DB wegen der offensichtlichen Qualitätsmängel quer durch die Prozesse des gesamten Unternehmens großes Misstrauen entgegen. Im Ergebnis ist die Macht der Branche, ihre Ziele durchzusetzen, begrenzt. Diese Schwäche belastet die Eisenbahn in verschiedenen Zusammenhängen, beispielsweise:

- Der Bahnsektor schafft es nicht durchzusetzen, dass die betrieblichen und technischen intermodalen Wettbewerbsbenachteiligungen zulasten der Eisenbahn abgebaut werden.
- Der Bahnsektor ist nicht in der Lage, die Verschärfungen der technischen Regelwerke zu verhindern.
- Grundsätzliche Debatten zur Marktordnung, zur Bewertung und Implementierung von Innovationen und zu zukünftigen Betriebskonzepten werden kaum branchenöffentlich geführt.
- Es gibt keine branchenöffentlichen Debatten und Entscheidungen zur Priorisierung von Investitionsvorhaben.
- Im Klimaschutzprogramm ist der Anteil der Maßnahmen und Mittel, die auf die Eisenbahn entfallen, nur gering.

Rolle der Bahn im Klimaschutzprogramm

Bereits im Koalitionsvertrag 2017 haben die Regierungsparteien verankert, den Personenverkehr bis 2030 zu verdoppeln und den Güterverkehr deutlich zu steigern. Das im Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm[14] enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs:[15]

- Die Mehrwertsteuer für Bahnfahrkarten im Fernverkehr wird von 19 % auf 7 % gesenkt. Das Volumen dieser Maßnahme liegt bei ca. 0,5 Mrd. Euro p. a. und soll durch eine Erhöhung der Luftverkehrsabgabe finanziert werden.
- Der Schienengüterverkehr soll gestärkt werden, ausdrücklich auch der Einzelwagenverkehr. Allerdings sind keine Maßnahmen genannt.
- Die in den letzten Jahren beschlossenen Steigerungen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der RegMittel werden erneut erwähnt, darüber hinaus wurden keine weiteren Mittel in Aussicht gestellt. Kurz nach Vorlage des Klimaschutzpakets wurde allerdings bekannt, dass die Bundesregierung die RegMittel ab 2020 um 150 Mio. Euro p. a. und ab 2024 um 450 Mio. Euro erhöhen wird.
- Für den Stadtverkehr sollen die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ab 2025 um 1 Mrd. Euro p. a. erhöht werden.

13 Wie etwa der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB), Allianz pro Schiene, Mofair (Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr), Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE), Verband der Privatgüterwagen-Interessenten Österreichs (VPI) und Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV).

14 Einige der Maßnahmen wurden zeitnah von der Bundesregierung beschlossen, sind aber nicht Teil des Programms.

15 Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verabschiedet im Bundeskabinett am 9.10.2019.

- Das Eigenkapital der DB soll künftig um jährlich 1 Mrd. Euro erhöht werden. In der Berechnung des Bundeshaushalts zählt diese Maßnahme als Vermögenstransfer und wird deshalb nicht als schuldenerhöhend gerechnet.

- Die Verkehrsverlagerung auf Bus und Bahn soll durch eine an den Emissionen orientierte Erhöhung von Kfz-Steuer, Kraftstoffpreisen, Lkw-Maut und Luftfahrtabgaben gefördert werden.

Der Vorstand der DB begrüßte das Paket und erklärte, der Rückenwind der Politik für den Bahnsektor habe Sturmstärke erreicht. Bahnchef Lutz kündigte an, sofort 30 neue Hochgeschwindigkeitszüge für Tempo 300 zu bestellen und verkündete das Ziel, binnen drei Jahren die Zahl der Fahrgäste im Fernverkehr zu verdoppeln.[16] Tatsächlich sind die Finanzmittel für die Schiene zwar erhöht worden, allerdings überzeichnen die lautstarken Pressemeldungen des BMVI den Mittelanstieg deutlich.

Finanzmittel für die Schiene

Der Bund finanziert seit rund zehn Jahren die Ersatzinvestitionen der DB fast vollständig. Hierfür werden mehrjährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) zwischen Bund und DB abgeschlossen.[17] Im Juli 2019 kündigte das BMVI den Abschluss einer neuen LuFV3 mit einer Laufzeit von zehn Jahren und deutlich erhöhten Mitteln an. Mit der längeren Laufzeit soll die Planungssicherheit erhöht werden. Die neue LuFV3 tritt ab 1.1.2020 in Kraft.

Das in den Medien genannte Gesamtvolumen von 86 Mrd. Euro und der behauptete Anstieg um 59 % erwecken den Eindruck eines gewaltigen Mittelzuwachses. Bei nüchterner Betrachtung sind die Zahlen positiv, aber nicht beeindruckend. 2019 hat der Bund 3,5 Mrd. Euro (zuzüglich 650 Mio. Euro aus Dividenden) für die LuFV bereitgestellt. Ab 2020 steigt dieser Betrag auf 4,6 Mrd. Euro, ab 2025 ist ein weiterer Anstieg vorgesehen. Insgesamt stellt der Bund über zehn Jahre 51,4 Mrd. Euro bereit. Betrachtet man den Gesamtzeitraum von 2015, dem Laufzeitbeginn der LuFV2, bis 2029, so ergibt sich eine durchschnittliche – weniger beeindruckende – Steigerung von 4,2 % p. a. In den letzten Jahren ist der Investitionsrückstand im Netz von 20 Mrd. Euro auf 49 Mrd. Euro angestiegen. 20 Mrd. Euro dieser Rückstände werden von der Bundesregierung als kritisch eingeschätzt.[18] Zudem ist aktuell eine deutliche Inflation bei den Baupreisen zu beobachten. Entsprechend ist die Mittelerhöhung kein großer Befreiungsschlag. Bis heute haben Ministerium und DB Netz nicht darlegen können, wie mit dieser Finanzausstattung der Investitionsrückstand abgebaut werden kann.

Gemäß LuFV3 stehen weitere Bundesmittel in Höhe von 6,75 Mrd. Euro (über zehn Jahre) zur Verfügung, sofern die DB eine Dividende in entsprechender Höhe an den Bund abführt. Diese Regel war auch in der Vorgänger-LuFV2 enthalten, ist aber kritisch zu bewerten. Zum einen liegt das Dividendenziel oberhalb der tatsächlichen Gewinne, entsprechend muss die DB die Dividende aus der Substanz zahlen. Auf der anderen Seite soll die DB aus dem Klimaschutzprogramm eine jährliche Kapitalerhöhung in ähnlicher Höhe erhalten. Wie bisher ist in der LuFV3 festgeschrieben, dass die Infrastrukturgewinne auf jeden Fall in voller Höhe an den Bund ausgeschüttet werden sollen. Damit soll verhindert werden, dass die Gewinne aus dem Infrastrukturmonopol der DB genutzt werden, um wettbewerbliche Verkehrsleistungen quer zu subventionieren. Allerdings wurde diese Regel in den letzten Jahren ignoriert: 2017 und 2018 lagen die von den drei Infrastrukturgesellschaften an den Konzern abgeführten Gewinne höher als die gesamte Dividende, die von der DB an den Bund ausgeschüttet wurde.[19]

Über zehn Jahre werden 24,2 Mrd. Euro als Eigenanteil der DB ausgewiesen. Diese Position umfasst ganz überwiegend den Instandhaltungsaufwand. Diese Kosten sind bisher von der DB getragen worden, daran wird sich in der neuen LuFV3 nichts ändern. Sowohl in der bisherigen LuFV2 als auch in dem neuen Entwurf ist jeweils ein Mindestinstandhaltungsbetrag festgeschrieben, den die DB aufbringen muss (alt 1,5 Mrd. Euro, neu 1,9 Mrd. Euro, über die Jahre ansteigend auf 2,25 Mrd. Euro). Tatsächlich gibt die DB heute bereits über 2 Mrd. Euro für Instandhaltung aus, sie wird kaum Probleme haben, die Zielwerte zu erreichen. Bisher wurde dieser Mindestinstandhaltungsbetrag bei der Nennung des LuFV-Volumens nicht erwähnt. Jetzt wurde die Zahl mit den Investitionen addiert, um das Volumen der LuFV3 beeindruckender aussehen zu lassen.

Neben den Ersatzinvestitionen finanziert der Bund auch den Neu- und Ausbau von Bahnstrecken. Dabei sind diese Mittel in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Vor 20 Jahren erhielt die DB jeweils 4,5 Mrd. bis 5 Mrd. Euro p. a. Im Rahmen der Übernahme der Ersatzinvestitionen durch den Bund wurden die dafür erforderlichen Mittel aus

16 O. V.: Nach Klimapaket-Einigung – Rückenwind hat fast Sturmstärke, Frankfurter Allgemeine Zeitung online vom 22.9.2019, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/deutsche-bahn-konzern-sieht-sich-als-gewinner-des-klimapakets-16397648.html (11.3.2020).

17 Die LuFV ist ein Vertrag zwischen Bund und DB. Als Gegenleistung für die ausgereichten Bundesmittel verpflichtet sich die DB zur Einhaltung bestimmter Qualitätsvorgaben. Diese waren bisher allerdings so festgelegt, dass die DB in den letzten Jahren trotz der zunehmenden Qualitätsprobleme fast alle vertraglichen Ziele erreicht hat.

18 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Sanierungs- und Investitionsstau im deutschen Eisenbahnnetz“, Bundestagsdrucksache 19/13105.

19 Geschäftsberichte des DB Konzerns, der DB Netz und der DB Station und Service AG für die Jahre 2017 und 2018.

dem Etat für Neu- und Ausbau umgeschichtet. Die Neubaumittel sanken, in den letzten Jahren standen nur noch 1,5 Mrd. bis 1,6 Mrd. Euro p. a. zur Verfügung, mit der Folge, dass auch die Kapazitäten für Planung und Bau entsprechend abgeschmolzen sind.

Es gibt eine politische Ankündigung des Bundes, die Mittel für Neu- und Ausbau ab 2021 auf 2 Mrd. Euro und ab 2025 auf 3 Mrd. Euro zu erhöhen.[20] Dieser Betrag reicht bei weitem nicht aus, um die verkehrspolitischen Ziele der Bundesregierung umzusetzen. Diese hat im Koalitionsvertrag das Ziel verkündet, den Personenverkehr bis 2030 zu verdoppeln und einen Anstieg des Schienengüterverkehrs zu erreichen. Hierfür wird eine auskömmliche Finanzierung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans zugesagt.[21] Diese ist derzeit allerdings nicht in Sicht: Die Bahnprojekte des sogenannten Vordringlichen Bedarfs im Bundesverkehrswegeplan 2030 (inklusive Nachtrag November 2018) haben ein Volumen von über 56 Mrd. Euro.[22] Ein Gutachten des BMVI quantifiziert darüber hinaus den Bedarf für die Digitalisierung bis 2030 auf 15 Mrd. Euro.[23] Auf Basis der heutigen Haushaltsplanung ist bis 2030 nur ein Drittel der Projekte finanziert. Dabei ist anzumerken, dass die Projektgruppe für den Deutschlandtakt neben den im Bundesverkehrswegeplan genannten Projekten noch etliche weitere Großprojekte für erforderlich hält.[24] Darüber hinaus sind die Kosten einiger Projekte bereits deutlich angestiegen, sodass die tatsächliche Unterdeckung noch viel dramatischer ist, als es die obigen Zahlen nahelegen. Mit den derzeit vorgesehenen Mitteln werden sich deshalb die Ziele der Verdoppelung der Verkehrsleistung bis 2030 kaum erreichen lassen.

Als weiteren Baustein des Klimaschutzprogramms hat die Bundesregierung eine Kapitalerhöhung für die DB über elf Jahre von je 1 Mrd. Euro beschlossen. Dieser Beschluss ist aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen kann der Bund die Verwendung der Mittel aus einer Kapitalerhöhung nicht direkt steuern, da ausschließlich die Organe des Unternehmens (Vorstand und Aufsichtsrat) über die Verwendung entscheiden. Auch das Parlament hat in diesem Fall keine Informations- oder Mitspracherechte. Eine Mittelverwendung für andere Sparten als die Infrastruktur wäre nach EU-Beihilferecht problematisch. Entsprechende Beschwerden sind bereits angekündigt.

Die Kapitalerhöhung hätte außerdem bei der heutigen Rechtslage eine dramatische Fehlsteuerung zur Folge, nämlich deutlich steigende Trassenpreise. Derzeit begrenzt das Eisenbahnregulierungsgesetz die Trassenpreise. Danach darf die DB Netz alle für den Netzbetrieb notwendigen Kosten auf die Nutzer umlegen. Zusätzlich steht ihr für das eingesetzte Kapital eine kapitalmarktadäquate Verzinsung zu, zuletzt von der Bundesagentur mit 5,9 % festgelegt. In den vergangenen Jahren wurden fast alle Schienenwegeinvestitionen mit Baukostenzuschüssen des Bundes finanziert. Wenn jetzt stattdessen Investitionen mit Eigenkapital der DB finanziert werden, steigt das investierte Kapital der DB Netz an, auf dieses Kapital kann die DB Netz zusätzliche Kapitalkosten geltend machen. Für jede Milliarde Euro zusätzliches Eigenkapital, das in die Infrastruktur investiert wird, entsteht ein zusätzlicher Gewinnanspruch von 59 Mio. Euro. Da die Steigerung der Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr auf 1,8 % p. a. begrenzt ist, muss dieser Gewinnanspruch vollständig vom Fernverkehr und Güterverkehr getragen werden. Derzeit tragen diese beiden Segmente Trassenentgelte von ca. 1,8 Mrd. Euro (ohne Berücksichtigung der befristeten Halbierung im Güterverkehr). Diese Trassenentgelte würden nach jetziger Rechtslage allein durch die Kapitalerhöhung um 3,3 % p. a. steigen. Dies steht in einem offensichtlichen Widerspruch zu dem Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Eine Kapitalerhöhung für die DB würde also möglicherweise Wettbewerber diskriminieren, zudem gäbe es den absurden Nebeneffekt deutlich steigender Trassenpreise.

Bewertung der Maßnahmen

Die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung fallen sehr zaghaft aus. Die Erhöhung der Luftverkehrsabgabe um 5,53 Euro für innereuropäische Flüge wird kaum Lenkungswirkung entfalten. Die steuerlichen Privilegien des Luftverkehrs – internationale Flüge sind komplett von der Umsatzsteuer befreit, Mineralölsteuern werden generell nicht erhoben, nationale Flüge zahlen keine und internationale Flüge nur geringe Abgaben für ihre Treibhausgasemissionen – werden nicht angetastet. Der Straßenverkehr soll erstmals Emissionsabgaben leisten. Allerdings sind die vorgesehenen Abgaben so gering, dass sie nur wenig Lenkungswirkung entfalten werden. Für Pkw soll die Emissionsabgabe über den Benzinpreis erfolgen, ausgehend 2021 von einem Preis von 25 Euro/t (8 Cent/l), bis 2025 soll dieser auf 55 Euro/t ansteigen. Für Lkw ist eine Emissionsabgabe ab 2023 vorgesehen. Während zusätzliche Belastungen erst ab 2021 greifen sollen, wird die Erhöhung der Pendlerpauschale bereits 2020 in Kraft treten, die – zielwidrig – einen zusätzlichen Anreiz zum Fernpendeln schafft.

20 Finanzplan der Bundesregierung 2019-2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, S. 28.
21 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode, S. 74.
22 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bundesverkehrswegeplan 2030, Anlage 2; sowie dies.: Bewertung der Schienenwegeausbauvorhaben des Potenziellen Bedarfs, 5.11.2018; eigene Summierung, da offizielle Liste ohne Summenangaben.
23 Studie von McKinsey im Auftrag des BMVI: Machbarkeitsstudie zum Projekt Zukunft Bahn (ETCS/NeuPro), 19.9.2018, S. 5.
24 R. Engel: Infrastruktur für den Deutschland-Takt, in: Bahn Report, Nr. 6, 2019, S. 4-5.

Der Eisenbahnsektor inklusive des öffentlichen Personennahverkehrs erhält aus dem Klimapaket zwar erhebliche zusätzliche Mittel. Diese werden aber nicht ausreichen, um die Kapazität der Schiene in dem geforderten Maße auszuweiten. Zudem ist festzustellen, dass die Regierung ein Vielfaches an Subventionen für den Straßenverkehr bereitstellt, obwohl die E-Mobilität auf Basis der heute verfügbaren Technologien nicht maßgeblich zur Erreichung der Emissionsziele beitragen wird. Zudem löst die E-Mobilität die anderen, gravierenden Probleme des Individualverkehrs (Verkehrsstau, Unfälle, Flächenverbrauch) nicht. Diese Prioritätensetzung der Bundesregierung im Verkehrssektor des Klimapakets ist nicht überzeugend. Allerdings ist zu konzedieren, dass die zuvor skizzierten Probleme des Eisenbahnsektors die Politik abgeschreckt haben könnte, bei der „Verkehrswende" stärker auf den öffentlichen Verkehr zu setzen.

Lösungsansätze für die Bahn

Reformbedarf besteht auf unterschiedlichen Ebenen:

- Die Politik sollte eine klare Strategie für das Unternehmen DB formulieren. Basierend auf dieser Strategie und dem abgeleiteten Zielsystem sollten Aufsichtsräte berufen werden, die dann mit den von ihnen ausgewählten Vorständen diese Strategien umsetzen.

- Die Regierung sollte die Instrumente zur Steuerung der Branche mit dem Ziel der Vereinfachung überprüfen. Derzeit gibt es eine Vielzahl widersprüchlicher und administrativ aufwändiger Regelungen.

- Die technischen und betrieblichen Regelwerke sollten überprüft werden. Dabei sollte – auch im intermodalen Vergleich – die Angemessenheit geprüft werden, eine Reduzierung der Vorgaben könnte kurzfristig die Kapazitäten der Eisenbahn erhöhen.

- Die Mittel für das Bestandsnetz reichen vermutlich nicht aus, um einen weiteren Verfall zu verhindern. Die Bundesregierung sollte einen Plan vorlegen, wie die in den letzten Jahren aufgelaufenen Investitionsrückstände abgebaut werden können.

- Die Mittel für den Neu- und Ausbau reichen bei weitem nicht aus, um das angestrebte Verdoppelungsziel bis 2030 zu erreichen. Die Transparenz hinsichtlich der verfügbaren Mittel, der umsetzbaren Maßnahmen und ihrer verkehrlichen Wirkung sollte erhöht werden. Auf dieser Basis sollte dann die Höhe der Finanzmittel überprüft werden.

- Mehrere Marktsegmente der Eisenbahn stecken heute wirtschaftlich in Schwierigkeiten. Neben dem Einzelwagenverkehr entwickelt sich auch der Schienenpersonennahverkehr langsam zum Sorgenkind. Im Fernverkehr ist mit Implementierung des Deutschlandtaktes das heutige Marktmodell des freien Wettbewerbs nicht mehr haltbar. Aus diesem Grund sollte, 25 Jahre nach der Bahnreform, die Marktordnung überprüft werden. Dabei sollte auch gefragt werden, mit welchen Instrumenten die Förderung und Implementierung von Innovationen und wie die Branchenzusammenarbeit verbessert werden kann.

- Der Personalmangel könnte sich als entscheidender Engpass beim Ausbau der Eisenbahn erweisen. Allerdings ist die naheliegende Lösung – ein Moratorium für den Neubau von Straßen und die Umschulung der entsprechenden Planungs- und Bauressourcen auf die Bahn – politisch wohl nicht durchsetzbar. Deshalb sollten, idealerweise als gemeinsame Branchenaktivität, Konzepte zur Personalbeschaffung, insbesondere im Ingenieurbereich, entwickelt werden.

Fazit zur Krise im Bahnsektor

Vor dem Hintergrund der Ziele zur Emissionssenkung sollte der Eisenbahn eine wichtigere Rolle im Verkehrsmix zukommen. Allerdings steckt die Branche heute in der Krise, insbesondere das Unternehmen Deutsche Bahn AG. Die Bundesregierung hat es in den letzten Jahren versäumt, die vielfältigen Strukturprobleme anzugehen. Die Inkonsistenzen der Marktordnung haben eher zugenommen, es werden weiter technische und betriebliche Regeln verschärft, wodurch die Eisenbahn im intermodalen Wettbewerb geschwächt wird. Die Finanzierung der Infrastruktur ist nach wie vor unbefriedigend, die Managementprobleme des DB-Konzerns werden seit Jahren durch den Eigentümer nicht gelöst. Im Klimaschutzpaket hat die Bundesregierung im Verkehrssektor den Schwerpunkt nicht auf den Ausbau der Schiene gelegt, sondern auf Subventionen für die Elektromobilität. Entsprechend ist der Ausblick für die Eisenbahn heute deutlich düsterer, als es auf den ersten Blick scheint.

Title: *Railway Sector – Crisis Despite Increased Financial Resources*
Abstract: *The article describes the current situation of the German railway. The analysis comprises the federal railroad company Deutsche Bahn AG as well as the entire sector and examines the problems of the market organisation. The recent government decisions to increase funding are shown to be insufficient to achieve the policy objectives of doubling rail transport in Germany by 2030.*
JEL Classification: *L92, L98, R40*

DOI: 10.1007/s10273-020-2603-9

Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

Straßengüterverkehr: geplantes EU-Entsenderecht – ein protektionistischer Affront?

Der Straßengüterverkehr ist das Rückgrat des Warenaustauschs im Europäischen Binnenmarkt, denn der überwiegende Teil der in Europa gehandelten Waren wird allen politischen Bekenntnissen zur Verlagerung auf die Schiene zum Trotz nach wie vor per Lkw transportiert. In dieser Branche kommt es jedoch, auch angesichts des starken Wachstums der letzten Jahre, zunehmend zu Verwerfungen. Vordergründig wird über das Problem des Fahrermangels diskutiert, der sich nicht nur in Westeuropa, sondern mittlerweile sogar in den osteuropäischen Staaten bemerkbar macht. Im Hintergrund stellt sich aber die Frage, ob die Prinzipien des Binnenmarkts – insbesondere die Dienstleistungsfreiheit – und die Wettbewerbssituation auf den nationalen Transportmärkten noch kompatibel sind.

Die westeuropäischen und speziell die deutschen Straßengüterverkehrsunternehmer verlieren seit langem Marktanteile auf den Transportmärkten, da sie mit den in der Regel günstigeren Anbietern aus Osteuropa zumindest preislich oft nicht mithalten können. Nach der Mautstatistik des Bundesamts für Güterverkehr betrug der Marktanteil deutscher mautpflichtiger Lastkraftwagen auf den Bundesautobahnen 2018 noch 55 % – Tendenz fallend.[1] Die Preisunterschiede am Markt basieren im Wesentlichen auf Kostendifferenzen beim Fahrpersonal, da auch die osteuropäischen Unternehmen im Schwerverkehr heute mit modernstem Gerät unterwegs sind und ohnehin alle Fahrzeugflotten angesichts der verfügbaren Tankkapazitäten länderübergreifend optimierte Tankstrategien verfolgen. Einzig beim Fahrpersonal schlägt das Lohngefälle zuungunsten der deutschen Fahrer voll durch. Die Verwerfungen auf dem Markt betreffen dabei nicht nur den grenzüberschreitenden und den Transitverkehr, sondern zunehmend auch den rein nationalen Verkehr, weil eine aktuell kaum zu handhabende und zu kontrollierende europäische Kabotageregelung Grauzonen für ausländische Anbieter (auch) auf dem deutschen Markt eröffnet hat.

Um das deutsche Transportgewerbe vor der Konkurrenz aus Osteuropa zu schützen, wurde der 2015 in Deutschland eingeführte Mindestlohn auch auf ausländische Lkw-Fahrer übertragen, sofern sie im Inland operieren. Nach Protest der EU-Kommission wurden später Transitfahrten von der Mindestlohnregelung ausgenommen. Trotzdem leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Frankreich und Österreich ein, da die Anwendung der Mindestlohnvorschriften auf ausländische Kraftfahrer in den betroffenen Ländern nach ihrer Einschätzung die Dienstleistungsfreiheit unverhältnismäßig einschränke.[2]

Das Problem wird durch die in der Vergangenheit national uneinheitlich umgesetzten Vorgaben der EU-Richtlinie zu Lenk- und Ruhezeiten verschärft. So kam es in Deutschland, Frankreich, Belgien und Italien zu einem Verbot, die regelmäßige Wochenruhezeit (45 Stunden nach 6 Arbeitstagen) in der Fahrerkabine zu verbringen. Man berief sich dabei auf ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Vgl. Bundesamt für Güterverkehr: Mautstatistik. Tabellen 2018, Köln 2019, S. 5, https://www.bag.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Lkw-Maut/Jahrestab_17_18.html?nn=12716 (9.3.2020).

2 Vgl. U. Pötsch: Entsendung von Kraftfahrern. EU will Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie im Transportgewerbe klären, cepAdhoc vom 2.7.2019, S. 4, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Entsendung_von_Kraftfahrern/cepAdhoc_Entsendung_von_Kraftfahrern.pdf (9.3.2020).

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf ist Inhaber des Zeppelin-Lehrstuhls für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere für Wirtschafts- und Verkehrspolitik, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

(EuGH) vom 20.12.2017.[3] Auf „kaltem Wege“ versuchte z. B. Dänemark dieses Phänomen zu unterbinden, indem zum 1.7.2018 eine Höchstparkdauer für Lkw auf Autobahnparkplätzen eingeführt wurde. Praktisch ist das Verbringen der 45-stündigen Pause in der Fahrerkabine bereits heute in den meisten EU-Mitgliedstaaten untersagt.

Angesichts dieser komplexen, sich zuspitzenden Gemengelage fehlt eine einheitliche, wirksame und zielführende Umsetzung sowohl der Entsenderichtlinie als auch der Kabotage- und Sozialvorschriften der EU. Bereits 2016 versprach die damalige EU-Verkehrskommissarin Violeta Bulc die Verabschiedung eines „Road Packages“, das aber als „Mobility Package“ angesichts der konfligierenden Interessen in diesem Bereich über Jahre kontrovers diskutiert wurde. Im Kern ging der Streit um die Regelungen in den Bereichen Entsendevorschriften und Kabotage sowie um die Neujustierung der Vorschriften zu den gesetzlichen Lenk- und Ruhezeiten.

Entgegen den Erwartungen gelang dem Europäischen Parlament im April 2019 die Einigung auf eine gemeinsame Position zum Mobilitätspaket. Auch der Rat der Verkehrsminister hatte sich im Dezember 2018 entsprechend positioniert, wobei die einzelnen Festlegungen im Detail jedoch noch nicht vollständig mit dem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom 31.5.2017 kommensurabel waren.[4] Trotzdem ist es Ende 2019 gelungen, das Vorhaben im üblichen Trialogprozess voranzubringen und einen Kompromiss für ein Mobilitätspaket zu verhandeln, der im Dezember 2019 durch eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat verabschiedet wurde.[5] Diesen hat der Verkehrsausschuss des EU-Parlaments am 21.1.2020 gebilligt, sodass einer finalen Zustimmung des Plenums kaum etwas im Wege stehen dürfte.

Da das derzeitige Durch- und Nebeneinander mehr oder weniger restriktiver nationaler Regelwerke ökonomisch und politisch völlig unbefriedigend ist, ist positiv anzumerken, dass man einer einheitlichen EU-weiten Regelung zumindest näher gekommen ist. Entsende- und Kabotageregelungen sind ein zentraler Baustein des institutionellen Rahmens für Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Straßengüterverkehrsmarkt und beeinflussen das Laderaumangebot und die Fahrerkapazitäten auf den nationalen Märkten in nicht unerheblichem Maße.

Es gibt jedoch Anlass zu schwerwiegenden Bedenken hinsichtlich des Umfangs und Inhalts der geplanten Regelungen, da hierdurch der Wettbewerb im Straßengüterverkehrsgewerbe unnötig beschränkt, die Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Binnenmarkt zum Teil effektiv ausgehebelt und protektionistischen Tendenzen Vorschub geleistet wird. Bedauerlicherweise hat sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die laufende 19. Legislaturperiode nicht eindeutig für eine wettbewerbliche Lösung der Entsendeproblematik ausgesprochen und unterstützt die aktuelle Beschlusslage auf EU-Ebene.[6]

Allgemeine Entsenderichtlinie

Ende Mai 2018 verabschiedete das EU-Parlament mit großer Mehrheit eine Reform der allgemeinen EU-Entsenderichtlinie, nachdem sich bereits Ende Februar 2018 die Verhandlungsführer von Kommission, Rat und Parlament auf eine gemeinsame Linie geeinigt hatten.[7] Die Initiative zur Reform der auf das Jahr 1996 zurückgehenden und zuletzt 2014 revidierten Entsenderichtlinie wurde von der EU-Kommission eingebracht. Sie hatte sich in ihren politischen Leitlinien verpflichtet, den Grundsatz gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort zu fördern und dieses Projekt in ihr Arbeitsproramm 2016 aufgenommen. Ziel dieser Reform war aus Sicht der EU-Kommission, die Entsendung von Arbeitnehmern zu erleichtern, dabei aber gerechte Entlohnungs- und gleiche Wettbewerbsbedingungen für entsendende wie lokale Unternehmen im Aufnahmeland zu gewährleisten.

Bisher sah die EU-Entsenderichtlinie 96/71/EG nur einen Mindeststandard vor; für entsandte Arbeitnehmer muss im jeweiligen Aufnahmeland z. B. der jeweilige gesetzliche Mindestlohn gezahlt werden. Im Zuge der Neuregelung wird entsandten Arbeitnehmern jedoch ein Rechtsanspruch auf

3 Vgl. Europäische Gerichtshof: Im Straßentransportsektor dürfen die Fahrer die ihnen zustehende regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht in ihrem Fahrzeug verbringen, Pressemitteilung vom 20.12.2017, Nr. 145/17, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-12/cp170145de.pdf (9.3.2020).

4 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, Brüssel, 31.5.2017, COM(2017) 278 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-278-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF (9.3.2020).

5 Vgl. F. Hütten: EU-Mobilitätspaket nimmt Hürde im Ministerrat, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) vom 20.12.2019.

6 „Sozialbetrug und Sozialdumping darf es auf unseren Straßen nicht geben. Wir werden daher klarere Regelungen der Haftung entlang der Logistikkette entwickeln. In diesem Zusammenhang werden wir auch die EU-Initiative „Europe on the Move“ kritisch begleiten. Wichtige Kriterien dabei sind die Anwendung der Entsenderichtlinie für Lkw-Fahrer und der Mindestlohnregelungen. Die Kabotage darf dabei nicht weiter ausgeweitet werden. Wir werden wirksame Instrumente zur Kontrolle der Kabotage schaffen.“, vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, Berlin 2018, Zeile 3815 ff., https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (9.3.2020).

7 Europäisches Parlament, Europäischer Rat: Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.6.2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0957 (9.3.2020).

die Zahlung der üblichen Tariflöhne zugestanden, falls allgemeinverbindliche Tarifverträge bestehen sowie auf alle Prämien, Zulagen und Urlaubsregelungen, die auch vergleichbaren einheimischen Arbeitnehmern zu gewähren sind (z. B. Weihnachtsgeld). Entsendungen werden zudem auf zwölf Monate begrenzt (mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf 18 Monate). Weiterhin dürfen Reise-, Verpflegungs- und Unterbringungskosten nicht mehr vom Arbeitnehmerlohn abgezogen werden, und die Arbeitgeber haben für angemessene Unterbringungsbedingungen zu sorgen, die den jeweiligen nationalen Vorschriften entsprechen. Die EU-Mitgliedstaaten haben die Neuregelungen bis Ende Juni 2020 umzusetzen. Dies ist in Deutschland aktuell noch nicht passiert; derzeit wird ein entsprechender Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales diskutiert.

Entsenderichtlinie und Straßengüterverkehr

Ursprünglich sollte nach den Vorstellungen der EU-Kommission die überarbeitete Entsenderichtlinie grundsätzlich auch für den Verkehrssektor gelten, was bedeuten würde, dass ausländische Fahrer im Straßengüterverkehr in jedem durchfahrenen Land für den dort zurückgelegten Streckenabschnitt entsprechend dem landesüblichen Lohn bezahlt werden müssten. Im Straßengüterverkehrsgewerbe sind jedoch entsandte Arbeitnehmer regelmäßig nur für deutlich kürzere Zeit als in anderen Wirtschaftszweigen in einem anderen EU-Mitgliedstaat tätig. Daher hatte die EU-Kommission in ihrem sogenannten 1. Mobilitätspaket modifizierte Reformvorschläge vorgelegt, die insbesondere im EU-Parlament kontrovers diskutiert wurden.

Sie sahen vor, dass bei sogenannten grenzüberschreitenden Beförderungen im weiteren Sinne die Entsenderichtlinie anzuwenden sei, allerdings nicht hinsichtlich der Vorschriften über Löhne und bezahlten Mindestjahresurlaub. Diese Ausnahme sollte allerdings bei einem Aufenthalt im Aufnahmeland von mehr als drei Tagen innerhalb eines Kalendermonats entfallen. Für Kabotageverkehre sollte die Entsenderichtlinie dagegen umfassend anwendbar sein, für reine Transitverkehre demgegenüber nicht.[8]

Nach intensiven Diskussionen und einer längeren Hängepartie schloss sich das Parlament Anfang April 2018 hinsichtlich der Transit- und Kabotageverkehre mit Einschränkungen der Position der EU-Kommission an. Darüber hinaus machte der Verkehrsausschuss des EU-Parlaments am 4.6.2018 einen eigenständigen, sehr restriktiven Vorschlag zur Neuregelung der Kabotage.[9] Obwohl dieser Regelungsvorschlag in den meisten Medien als Liberalisierung der bisherigen „Drei in sieben"-Vorschrift qualifiziert wurde, blieb er weit hinter den Plänen der Kommission zurück. Sie wollte zwar die Frist für Kabotagebeförderungen von sieben auf fünf Tage verkürzen, im Gegenzug aber jegliche sonstige Beschränkungen streichen. Das bisherige Regime, das sich in der Praxis als kaum effektiv durchsetzbar erwiesen hatte, sollte damit zugunsten einer wettbewerbsfreundlichen und besser kontrollierbaren Regelung verändert werden.

In der Folgezeit bildeten sich für die Kabotageregelungen und Sozialvorschriften (bezüglich der Lenk- und Ruhezeiten) bei Parlament und beim EU-Rat der Verkehrsminister klare Verhandlungspositionen heraus. Das EU-Parlament wollte die existierende Regelung durch eine Drei-Tages-Frist ersetzen, um eine besser kontrollierbare Regelung zu erreichen. Gefordert wurde zudem die Registrierung von Grenzübergängen durch Fahrtenschreiber sowie ein „Karenzzeitraum" (Cooling-off-Phase) von 60 Stunden Aufenthalt im Heimatland, bevor weitere Kabotagefahrten mit demselben Fahrzeug durchgeführt werden dürfen. Demgegenüber wollte der Rat die bisher geltende Kabotageregelung beibehalten und durch eine anschließende fünftägige Karenzzeit beschränken.

In den Verhandlungen zwischen Parlament und Ministerrat im Dezember 2019 hat sich der Rat mit dieser Forderung durchgesetzt. Die bestehende „Drei in sieben"-Kabotageregelung wird beibehalten und soll durch eine viertägige Cooling-off-Phase zusätzlich verschärft werden. Eine Beschränkung der Kabotage soll sogar im Kombinierten Verkehr möglich sein. Zwar sieht die EU-Kommission die geplanten Neuregelungen auch aus der Perspektive des Klimaschutzes kritisch, doch will sie das seit zweieinhalb Jahren diskutierte Richtlinienpaket nicht mehr grundsätzlich blockieren.[10]

Neben der vorgeschriebenen wöchentlichen Ruhezeit müssen die Fahrer in regelmäßigen Abständen (mindestens alle drei Wochen) nach Hause zurückkehren; außerdem müssen die Fahrzeuge spätestens alle acht Wochen in das Land ihrer Niederlassung zurückkommen. Auch diese Regelungen sind gegenüber dem vorherigen Diskussionsstand restriktiver.[11] Hinsichtlich der Anwendung der Entsenderichtlinie ist vorgesehen, dass diese vollumfänglich bereits ab dem ersten Tag gelten soll, mit Ausnahmen des reinen Transits oder bilateraler Verkehre mit maximal zwei Be- oder Entladevorgängen. Zudem gelten die Marktzugangsvoraussetzungen sowie die Regelungen

8 Vgl. Europäische Kommission, a. a. O.
9 Vgl. zu Details A. Gieße: Sozialvorschriften für Fahrer im Fokus, Verkehrsrundschau, Nr. 24, 2018, S. 15.
10 Vgl. F. Hütten, a. a. O.
11 Vgl. o. V.: Endlich Einigung beim ersten EU-Mobilitätspaket, Verkehrsrundschau online vom 12.12.2019, https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/endlich-einigung-beim-ersten-eu-mobilitaetspaket-2518204.html (9.3.2020).

zu Lenk- und Ruhezeiten im internationalen Verkehr jetzt auch für Fahrzeuge über 2,5 t zulässige Gesamtmasse.

Fata Morgana „gleicher Wettbewerbsbedingungen"

Das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe begrüßt eine Verschärfung der Entsende- und Kabotageregelungen sowie der Anwendung der Sozialvorschriften nachdrücklich.[12] Sowohl die Entscheidungen auf EU-Ebene als auch die Positionen der Verbände sind allerdings aus ökonomischer Perspektive kritisch zu hinterfragen. Häufig ist in der Diskussion über die Entsenderegeln für grenzüberschreitend oder im Rahmen der Kabotage tätig werdende Lkw-Fahrer von „Lohndumping" oder „unfairem Wettbewerb" die Rede. Der Begriff „Lohndumping" wird dann dahingehend substanziiert, dass für gleiche Arbeit am gleichen Ort der gleiche Lohn zu zahlen sei; ansonsten liege eine Wettbewerbsverzerrung vor. Um fairen Wettbewerb zu gewährleisten, seien „gleiche Wettbewerbsbedingungen" für inländische Unternehmen wie Dienstleistungsanbieter aus dem Ausland herzustellen.

Während die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort direkt das menschliche Gerechtigkeitsempfinden anspricht und damit gefühlsmäßig meistens unmittelbare Zustimmung erheischt, sollte klar sein, dass es einen funktionsfähigen Wettbewerb bei „gleichen" Wettbewerbsbedingungen sachlogisch gar nicht geben kann, da bei vollkommen gleichen Bedingungen für alle Marktteilnehmer kein Wettbewerb stattfinden wird. Es kann folglich ökonomisch nur darum gehen, bestimmte Verzerrungen des Wettbewerbs, z. B. aufgrund staatlicher Eingriffe in den Markt, zu korrigieren bzw. zu verhindern. Unterschiedliche Faktorproduktivitäten und wirtschaftliche Entwicklungsstandards, die sich letztlich in unterschiedlichen Löhnen bzw. Lohnniveaus äußern, sind gerade eine Triebfeder des wirtschaftlichen Austauschs in einem Wettbewerbsumfeld.

Eine politik-induzierte Ex-ante-Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen wie sie sich z. B. in der Idee äußert, auch für zeitweilig entsandte Arbeitnehmer aus dem Ausland den nationalen Tariflohn zu zahlen, torpediert damit den Wettbewerb privater Akteure und die daraus resultierenden Wohlstandsgewinne sowie die Wohlfahrtsgewinne aus dem institutionellen Wettbewerb. Als seminaler Anwendungsfall solcher wettbewerbsfeindlicher Regelungen ist die in den 1990er Jahren in Deutschland entwickelte Entsenderichtlinie für die Bauwirtschaft anzusehen. Sie sollte sicherstellen, dass Bauarbeiter aus Südeuropa in Deutschland nur zu gleichen Bedingungen angestellt werden dürfen wie einheimische. Damit wurde faktisch der inländische Tariflohn zum Mindestlohn für Arbeitnehmer aus dem Ausland erklärt, wodurch die inländischen Arbeitnehmer wirksam vor Konkurrenz geschützt sind.[13]

Entsenderichtlinie als Musterbeispiel protektionistischer Außenhandelspolitik

Analysiert man diese Problematik aus außenhandelstheoretischer Sicht, ist festzuhalten, dass jeder Warenexport bzw. -import ökonomisch zwingend auch den Export bzw. Import der in die Warenproduktion eingeflossenen Faktorleistungen bedeutet, nicht zuletzt der Arbeitsleistung. Auch im Warenhandel konkurrieren somit inländische Arbeitskräfte unmittelbar mit ausländischen, wenngleich dies für die betroffenen inländischen Arbeitnehmer wie auch für die inländischen Nachfrager von Importgütern weit weniger transparent ist.

Fast alle Staaten (wie auch die EU selbst) betreiben allerdings eine tendenziell protektionistische – sprich merkantilistisch orientierte – Außenhandelspolitik; in diesem Zusammenhang wird in der Regel, und dies nicht zuletzt in Deutschland, der Warenhandel fälschlicherweise als ökonomisch wichtiger wahrgenommen als der Dienstleistungsaustausch. Das populäre politische Ziel möglichst hoher Exportüberschüsse im Warenverkehr (Handelsbilanz) steht ökonomisch allerdings auf tönernen Füßen, denn es steht nicht nur in fundamentalem Widerspruch zum gesamtwirtschaftlichen Ziel des im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1968 verankerten „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts". Übersehen wird dabei auch, dass die Exportüberschüsse eines Landes zwingend mit entsprechenden Importüberschüssen der Zielländer der einheimischen Exportgüter einhergehen müssen. Zu beachten ist folglich auch, dass Exportüberschüsse zugleich immer auch (Netto-) Kapitalexporte implizieren: Investitionen erfolgen aufgrund der Kapitalabflüsse im Ausland anstatt im Inland bzw. es kommt zur Akkumulation von finanziellen Anspruchstiteln, also (Netto-)Forderungen, gegenüber dem Ausland, deren langfristige Werthaltigkeit häufig infrage zu stellen ist.

Ein zur Warenbilanz gegenläufiger Saldo in der Dienstleistungsbilanz – z. B. durch den (Netto-)Import von Transportdienstleistungen – stellt damit eine volkswirtschaftlich wichtige Möglichkeit dar, fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewichte und die mit ihnen zwangsläufig auftretenden makroökonomischen Verwerfungen zumindest abzumildern. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass seit Einführung der EU-Währungsunion

12 Vgl. etwa Bundesverband Güterverkehr und Logistik: BGL zieht überwiegend positive Bilanz aus den Beschlüssen des EU-Verkehrsministerrats zum Mobilitätspaket, Pressemitteilung vom 4.12.18, https://www.bgl-ev.de/web/medien/presse/article_archiv.htm&news=3310&year=2018 (9.3.2020).

13 Vgl. W. Eichhorst: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF), 38. Jg. (2005), H. 2-3, S. 209 ff.

der Ausgleich von Zahlungsbilanzungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone durch entsprechende Wechselkursanpassungen nicht mehr möglich ist. Weiterhin gilt, dass ohne flankierende Transportdienstleistungen grundsätzlich weder Warenproduktion noch Warenhandel möglich ist. Das bedeutet wiederum, dass die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Warenexporteure (Handelsbilanz) auch ganz wesentlich vom Preis, der Produktivität und der Verfügbarkeit von Transportdienstleistungen abhängig ist. Ein chronischer Fahrermangel bzw. protektionistisch motivierte Beschränkungen des ausländischen Fahrerangebots im Inland wirken damit nicht nur nachteilig für das deutsche Transportgewerbe, sondern schaden auch der deutschen (Waren-)Exportwirtschaft.

Die Erbringung von Transportdienstleistungen geht aber grundsätzlich immer mit der temporären Migration der Besatzungen (Fahrer, Piloten etc.) einher; dies gilt sowohl für rein innerstaatliche als auch für ein- und ausgehende grenzüberschreitende Transporte. Folgt man nun argumentativ konsequent der politischen und gewerkschaftlichen Logik des einheitlichen Lohnregimes für in Deutschland temporär tätige ausländische Fahrer, müsste spiegelbildlich auch akzeptiert werden, dass deutsche Fahrer bei Auslandsfahrten zu den dort üblichen – nach oben oder unten abweichenden – Konditionen entlohnt werden. Letztlich wirkt das von der allgemeinen Entsenderichtlinie verfolgte Lohnregulierungsregime somit dem im Falle offener Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte (zumindest tendenziell) erfolgenden Ausgleich der Faktorpreise entgegen. Es handelt sich bei einer solchen Entsenderichtlinie daher um einen wettbewerbsfeindlichen Ansatz protektionistischer Außenhandelspolitik, der die internationale Integration der Arbeitsmärkte verzögert bzw. verhindert.

Empfehlungen zur Regulierung internationaler Aktivitäten von Güterkraftverkehrsunternehmen

Diese Überlegungen gelten umso mehr für das Transportgewerbe, wo echter Dienstleistungswettbewerb einen umfassenden Marktzugang auch zu Kabotageverkehren erfordert, ohne sofort Lohnkostenvorteile ausländischer Unternehmen durch die Vorgabe nationaler Tariflöhne als Mindestlöhne zu kompensieren.[14] Daher sollte aus wohlfahrtsökonomischer Sicht eine völlige Freigabe der Kabotage im Straßengüterverkehr das Ziel der europäischen Verkehrspolitik sein, d. h. die Realisierung umfassender Dienstleistungsfreiheit im Verkehr, wie sie spätestens seit dem berühmten Binnenmarkturteil des EuGH vom 22. Mai 1985 gefordert wird.[15]

Lediglich aus sozialpolitischen Erwägungen oder im Sinne einer Übergangs- und Anpassungsregelung scheinen eine (schrittweise aufzulockernde) zeitliche Begrenzung und die Verpflichtung auf den nationalen Mindestlohn bei Kabotageverkehren motivierbar. Weiter gehende Eingriffe in den Markt verstoßen in eklatanter Weise gegen die Prinzipien des EU-Binnenmarkts und dienen in erster Linie dem Schutz von Branchen- und Lobbyinteressen. Sie sind zudem vor dem Hintergrund von aktuell diskutierten Kapazitätsengpässen und Fahrermangel im deutschen Straßengüterverkehr als kontraproduktiv zu bezeichnen. Damit verfehlen die aktuell auf EU-Ebene geplanten Regelungen das Ziel einer effizienzorientierten Regulierung des Güterkraftverkehrssektors; hinzuweisen ist auch auf die erheblichen bürokratischen Nachweis- und Dokumentationspflichten der jetzt gefundenen Regelungen mit einer Cooling-off-Periode und periodischen Rückkehrpflichten der Lkw und der Fahrer. Belgien, das sich bei der Abstimmung der EU-Botschafter enthalten hat, hat bereits angekündigt, wegen der „Abkühlungsperiode“ den EuGH anzurufen.[16]

Die ablehnende Reaktion des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes hinsichtlich einer Lockerung der Kabotage ist aus der Branchenperspektive nachvollziehbar. Es geht um das Wachstum des eigenen Gewerbes, um dessen Gewinne und Arbeitsplätze. Umgekehrt widersetzen sich viele osteuropäische Staaten den geplanten Regelungen, sind aber im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit überstimmt worden.[17] Das bulgarische Parlament hat sogar vor geraumer Zeit einstimmig eine Entschließung angenommen, welche die Regierung auffordert, die Interessen der bulgarischen Transporteure und Spediteure bei der EU zu verteidigen. Nach eigenen Angaben erwirtschaftet der Transport- und Speditionssektor 15 % des bulgarischen Bruttoinlandsprodukts.[18]

In einem gemeinsamen Markt mit umfassender Dienstleistungsfreiheit wie der EU sollte der Schutz nationaler Partialinteressen nicht so weit gehen, dass über eine Entsenderegelung die nationalen Tarifstrukturen allgemeinverbindlich für alle Anbieter aus der EU erklärt werden und damit der Wettbewerb ausgeschaltet bzw. behindert wird. Es spricht vieles dafür, dass eine wettbewerbskonforme Regelung darin bestehen könnte, für die Kabota-

14 Kritisch zur Erzwingung von tariflichen Mindestlöhnen für ausländische Arbeitnehmer, die im Inland beschäftigt werden, äußern sich auch T. Bauer, C. M. Schmidt: Mindestlöhne und das Entsendegesetz, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg. (2007), H. 3, S. 161, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2007/heft/3/beitrag/mindestloehne-und-das-entsendegesetz.html (9.3.2020).

15 Vgl. G. Aberle: Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, 4. Aufl., München, Wien 2009, S. 173 ff.

16 Vgl. F. Hütten, a. a. O.

17 Ebenda.

18 Vgl. o. V.: Sofia lehnt neue EU-Regeln gegen Lohndumping für Spediteure ab, Verkehrsrundschau online vom 14.5.2018, https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/sofia-lehnt-neue-eu-regeln-gegen-lohndumping-fuer-spediteure-ab-2163696.html (9.3.2020).

geverkehre lediglich den geltenden gesetzlichen Mindestlohn verbindlich zu machen, keinesfalls aber die tatsächlich gezahlten tariflichen Löhne oder sonstige Tarifbedingungen. Damit bedeutet die geplante EU-Regelung eine unverhältnismäßige Einschränkung des Preiswettbewerbs und der Dienstleistungsfreiheit des EU-Binnenmarktes – auch wenn es derzeit für den Straßengüterverkehr in Deutschland (noch) keine allgemeinverbindlichen Tarifverträge gibt.[19] Zudem möchte die Bundesregierung bei der Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie jenseits der Allgemeinverbindlichkeit den Tarifparteien im Inland die Möglichkeit eröffnen, für Entsendungen entsprechende Entlohnungsvorschriften zu vereinbaren.[20]

Grenzüberschreitende (und selbstverständlich auch reine Transit-)Verkehre sind dagegen von der Entsenderichtlinie komplett auszunehmen. Es besteht bei diesen Verkehren kein hinreichender Bezug zum Wettbewerb auf den nationalen Transportmärkten im Aufnahmestaat. Dahingehend ist der Kompromiss vom Dezember 2019 zu begrüßen, auch wenn der bürokratische Aufwand durch die Beschränkung von Ladevorgängen inhaltlich problematisch erscheint und zusätzliche Transaktionskosten produziert. Bereits heute werden die Regelungen der Entsenderichtlinie von einzelnen EU-Mitgliedstaaten als bürokratische Schikanen zur Abwehr ausländischer Konkurrenz genutzt. Umfangreiche Dokumentations- und Nachweispflichten erhöhen die Transaktionskosten massiv und wirken wohlstandsmindernd und wettbewerbsschädlich. Sinn und Zweck einer EU-Entsenderichtlinie sollte der Abbau bürokratischer Hindernisse für den gemeinsamen Markt sein und nicht die nochmalige Erhöhung der Komplexität. Vertreter osteuropäischer Länder verstehen sogar die mögliche Anforderung an Lkw-Fahrer, alle drei Wochen für eine Ruhepause nach Hause zurückkehren zu müssen, als Verletzung des Rechts auf freie Bewegung innerhalb der EU.

Das Argument, bei einer Freigabe der Kabotage und der Beschränkung der Entsenderichtlinie auf die Anwendung des Mindestlohns für die Kabotage würde ein „unfairer" Wettbewerb von Unternehmen insbesondere aus Osteuropa das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe in seiner Existenz bedrohen, führt in die Irre. Eine solche Verpflichtung wirkt umgekehrt sogar diskriminierend und verfälscht den Wettbewerb. Angesichts der sich abzeichnenden Kapazitätsengpässe und des bereits heute spürbaren Fahrermangels sollte die Wirtschafts- und Verkehrspolitik die Marktöffnung vorantreiben, um die Funktionsfähigkeit der infolge der internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung zunehmend entlang der grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten organisierten logistischen Systeme nachhaltig zu gewährleisten. Abschottung vor ausländischer Konkurrenz ist in einer Situation absehbarer Fahrerknappheit volkswirtschaftlich eindeutig das falsche Signal. Hinzu kommt die Überlegung, dass angesichts massiver und steigender Exportüberschüsse ein stärkerer Dienstleistungsimport dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht durchaus förderlich sein kann.

19 Vgl. zu dieser Einschätzung auch U. Pötsch, a. a. O., S. 8.

20 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – für alle in Europa: Lohndumping verhindern. Ordnung auf dem Arbeitsmarkt sichern. Mobilität fair gestalten. Eckpunkte des BMAS zur Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie vom Mai 2019, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/eckpunkte-entsenderichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (9.3.2020).

Regulierung von Ruhezeiten und Parkplatzsituation

In der medialen Diskussion wird zuweilen heftig darüber geklagt, dass die ausländischen Fahrer in Deutschland unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten. Sie sind in der Regel mindestens drei Wochen und teilweise länger am Stück unterwegs, hausen am Wochenende unter (angeblich) primitivsten Bedingungen auf Autobahnparkplätzen und verzichten in dieser Zeit auf ein Familienleben. Dass ein solcher Arbeitsplatz trotzdem für viele Osteuropäer wirtschaftlich attraktiv ist, liegt vor allem daran, dass sie durch ihre Tätigkeit ein im Vergleich zu alternativen Erwerbsmöglichkeiten in ihren Heimatländern weit überdurchschnittliches Einkommen erzielen können. Besonders attraktiv sind in diesem Zusammenhang Lohnmodelle, die ein relativ geringes Fixum mit (zumindest teilweise) steuer- und sozialabgabefreien Spesen verbinden.

Diese Kalkulation geht jedoch nur auf, wenn die ausgezahlten Spesen nicht für von den Transit- oder Kabotageländern gesetzlich vorgeschriebene Übernachtungen außerhalb des Lkw verwendet werden müssen, was die an Wochenenden auf den Autobahnparkplätzen zu beobachtende Armada ausländischer Lkw erklärt. Dieser Zustand erscheint aus unserer nationalen Wohlstandsperspektive beklagenswert, wird aber von den Fahrern selbst akzeptiert (die ja durchaus die Option haben, ihre Spesen für Hotelübernachtungen einzusetzen). Sie ziehen eine Beschäftigung in solchen internationalen Umläufen und den damit verbundenen Unannehmlichkeiten offensichtlich einer Beschäftigung zu Hause vor, was auch die sich inzwischen häufenden Berichte über Fahrermangel in ihren Ursprungsländern (z. B. Polen, Ungarn) erklären kann, obwohl das Lohnniveau dort mittlerweile ebenfalls stark gestiegen ist. Letztlich spielt für die Übernachtung in den Lkw auch eine wichtige Rolle, dass damit eine lückenlose Überwachung der Fracht gewährleistet ist, die bei zwangsweise angeordneten Übernachtungen in einem Hotel in dieser Form nicht möglich wäre. Das mit der Reform der Sozialvorschriften geplante Verbot, die längeren Wochenruhezeiten im Lkw zu verbringen, sollte daher überdacht werden.

Probleme auf den Parkplätzen zeigen sich jedoch nicht nur an Wochenenden, sondern auch im alltäglichen Verkehrsgeschehen. Einschlägige Studien schätzen, dass in Deutschland über 30000 Lkw-Parkplätze an Autobahnen bzw. in Autobahnnähe fehlen. Dieses Problem ist nicht neu und auch nicht ausschließlich dem anhaltenden Verkehrswachstum geschuldet. Vielmehr zeigte es sich bereits nach dem Wirksamwerden der 2006 verabschiedeten europäischen Verordnung zu Lenk- und Ruhezeiten, die eine drastische Verschärfung der gesetzlichen Regelungen mit sich brachte. Allerdings hatte die Politik es versäumt, gleichzeitig auch für eine angemessene Erhöhung des Parkplatzangebots zu sorgen.

Zur chronischen Überlastung der Parkplätze haben aber nicht nur die Verschärfung der Lenk- und Ruhezeiten und das generelle Verkehrswachstum, sondern auch verschiedene andere Faktoren beigetragen. Die (gleichförmige) Optimierung logistischer Prozesse insbesondere im Inbound-Verkehr großer Industriebetriebe, im Handel und in der Hafenlogistik generieren Peak-Probleme mit geballten Parkproblematiken im Zulauf. Ein Lösungsansatz für eine effiziente Allokation könnte daher die Bepreisung des Parkens an der Autobahn für Lkw sein, anstatt die Kosten für Park- und Rastanlagen undifferenziert über die Wegekostenrechnung umzulegen. Damit würde der Knappheit von Parkraum Rechnung getragen, und es würde ein Anreiz für private Anbieter geschaffen, Parkraum auf Autohöfen nicht mehr umzuwidmen – was heute geschieht – bzw. die Kapazitäten zu erweitern. Es sollten vermehrt sichere, zertifizierte Lkw-Parkplätze ausgebaut werden, deren Nutzung bereits heute öffentlich gefördert wird.

Beiträge zu einer perspektivischen Lösung des Parkplatzproblems eröffnen auch Anwendungen für vollautonomes Fahren von Lkw auf Level 5 mit einer Remote-Control durch eine Art Lotsen, der mehrere Lkw in einem Rechenzentrum überwacht. Diese Lkw müssen nicht mehr einen Parkplatz an der Autobahn anfahren. Ermöglicht würde auf diese Weise zudem eine gewisse Entzerrung der Verkehrsströme, die nicht mehr an die Ruhezeiten gebunden wären, wodurch auch Off-Peak-Zeiten besser nutzbar wären. Ein solches Modell wäre selbstverständlich auch eine effektive Maßnahme zur Lösung des Fahrermangelproblems, das mit den heute diskutierten Ansätzen des Platoonings kaum wirksam adressiert werden kann.

Fazit zum geplanten EU-Entsenderecht

Die als Ergebnis des Trialogprozesses von EU-Kommission, EU-Parlament und Europäischem Rat auf EU-Ebene geplanten Regelungen des Entsenderechts und der Kabotage für den internationalen Straßengüterverkehr sind geeignet, Dienstleistungsfreiheit und Wettbewerb im Verkehr nachhaltig zu beschränken und protektionistischen Tendenzen in erheblichem Maße Vorschub zu leisten. Dies wird dem Publikum fälschlicherweise als Kampf gegen „Lohndumping“ und „unfaire“ Wettbewerbsbedingungen verkauft. Das Entsenderecht im Straßenverkehr sollte jedoch so ausgestaltet werden, dass es den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und den freien Wettbewerb der Transportdienstleister nicht behindert und Diskriminierungstatbestände vermeidet bzw. minimiert. Die entsprechenden Vorschriften sind lediglich auf Kabotagefahrten anzuwenden, die keine (direkten) Auswirkungen auf den europäischen Güter- und Dienstleistungsverkehr haben. Als Referenzrahmen ist der nationale Mindestlohn, nicht aber ein nationaler oder sogar regionaler Branchentarif vorzusehen. Die Kabotageregelung sollte im Sinne des ursprünglichen Vorschlags der EU-Kommission vereinfacht werden (Fünf-Tages-Frist). Mittelfristig muss eine völlige Freigabe der Kabotage das Ziel sein.

Bei allen zu treffenden Regelungen ist auf eine Reduzierung der Bürokratiekosten zu achten, d. h., Nachweis- und Dokumentationspflichten sind auf ein Minimum zu begrenzen. Die EU-Vorschriften sollten so klar und deutlich formuliert werden, dass sie von nationalen Behörden nicht als Vorwand für Regelungen und Praktiken genutzt werden können, die Wettbewerber aus dem Ausland ohne sachlichen Grund diskriminieren und behindern. Es ist eine offene Frage, ob dies durch das rechtliche Vehikel der Richtlinie, deren Umsetzung weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, überhaupt erreichbar ist. Alle diese Forderungen erscheinen aber angesichts des Wechsels an der Kommissionspitze in weite Ferne gerückt. Die neue Kommissionspräsidentin hat bereits ihre sozialpolitische Agenda betont. Damit dürfte der Sicherstellung des Wettbewerbsprinzips im Güterkraftverkehr im EU-Binnenmarkt in Zukunft eine eher nachrangige Bedeutung zukommen.

Title: *The Proposed EU Regulations for Posting Drivers in the Road Transport Sector – a Protectionist Affront?*
Abstract: *Road freight transport remains the principal mode of transport for the exchange of goods throughout the internal market, all political commitments in favour of a modal shift towards the railways notwithstanding. However, the road transport market appears to be increasingly subject to disruptions, particularly in view of the strong sectoral growth in recent years. The problem of an increasing shortage of drivers is being discussed in this context, as it is not only noticeable in Western Europe, but has begun to affect the Eastern European EU member states as well. Against this background, but more importantly, the question arises as to whether the principles of the internal market (especially the freedom to provide cross-border services) and the competitive situation in the national transport markets are still compatible.*
JEL Classification: *F15, F23, F66, L92*

DOI: 10.1007/s10273-020-2604-8

Stefan Best

Vorfälligkeitsentschädigung: Pragmatischer Interessenausgleich ist möglich

Streitfragen bezüglich der Vorfälligkeitsentschädigung beschäftigen seit vielen Jahren deutsche Gerichte, weil die Bundesregierung die Berechnung bislang nicht rechtsverbindlich geregelt hat. Eine von zwei Bundesministerien eingesetzte Arbeitsgruppe legte Ende 2018 ihren Abschlussbericht vor. Ein Konsens zur Schadensberechnung und Verbesserung der Transparenz konnte jedoch nicht erzielt werden. Ob und wie der Gesetzgeber nun reagieren wird, ist unklar. Daher werden hier Beispielrechnungen dargestellt, die wichtigsten Streitpunkte untersucht und einige pragmatische Vorschläge diskutiert.

Eine Vorfälligkeitsentschädigung dient dem Ausgleich eines finanziellen Schadens, der einem Kreditgeber dadurch entsteht, dass ein Kreditnehmer einen Kredit entgegen den vertraglichen Regelungen vorzeitig tilgt oder mit seinem Schuldendienst pflichtwidrig in Verzug gerät. Ein Schaden, der dem Kreditgeber dadurch entsteht, dass der Kreditnehmer pflichtwidrig die Abnahme eines vertraglich vereinbarten Darlehens verweigert, ist durch eine sogenannte Nichtabnahmeentschädigung zu erstatten. Deren Höhe wird nach denselben durch den Bundesgerichtshof (BGH) im Laufe der Jahre entwickelten Grundsätzen berechnet.[1] Ob die Vorfälligkeitsentschädigung gerechtfertigt und angemessen ist, wird seit Jahrzehnten juristisch debattiert, zumal es bis heute keine eindeutige rechtsverbindliche Regelung zur Berechnung der Entschädigung gibt. Verbraucherschützer kritisierten in einer Studie von 2014, dass in knapp zwei Dritteln der untersuchten Fälle die von Kreditgebern geforderte Entschädigung um mehr als 2,5 % über dem Wert gewesen sei, der sich bei Anwendung der durch die Rechtsprechung vorgegebenen Verfahren ergeben hätte.[2]

Ein weiterer Grund für die Auseinandersetzungen ist der seit Jahren andauernde Rückgang des Zinsniveaus. So sind nach Angaben der Bundesbank allein zwischen April 2011 und September 2019 die Zinssätze im Neugeschäft für besicherte Wohnungsbaukredite an private Haushalte je nach Dauer der Zinsbindung um 2,6 bis 3,3 Prozentpunkte gefallen. Auch wenn sich der Abwärtstrend verlangsamt hat, kann die Vorfälligkeitsentschädigung auch bei geringeren Zinsveränderungen je nach Höhe der Restschuld, Restlaufzeit des Darlehens, Tilgungsform etc. gerade bei gewerblichen und Immobilienkrediten mehrere 1000 Euro betragen. Zudem ist das Thema auch bei steigenden Zinsen bedeutend, da die Behandlung eines Vorfälligkeitsnutzens für den Kreditgeber ebenfalls umstritten ist.

Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung bleibt praktisch ergebnislos

In der Vergangenheit hatte der Gesetzgeber es stets abgelehnt, Details zur Vorfälligkeitsentschädigung rechtsverbindlich zu regeln.[3] Der Bundesrat hatte im Zusammenhang mit dem Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Aufgrund der weitgehenden Übereinstimmung der Problematik von Vorfälligkeitsentschädigung und Nichtabnahmeentschädigung wird im Folgenden nur noch die Vorfälligkeitsentschädigung genannt.

2 Verbraucherzentrale Bundesverband: Vorfälligkeitsentschädigungen: Überprüfung und Bewertung der Angemessenheit und Rechtmäßigkeit von Entschädigungszahlungen von Verbrauchern bei vorzeitig gekündigten Immobilienkrediten, Stand Juli 2014, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Vorfaelligkeitsentschaedigungen_Untersuchung_vzbv_2014.pdf (13.12.2019).

3 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, 2001, Bundestags-Drucksache 14/6040, S. 255; vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Bundestags-Drucksache 18/6286; Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, 2015, Bundesrats-Drucksache 18/5922, S. 24; vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, 2015, Bundesrats-Drucksache 359/15, S. 9.

Stefan Best, Dipl.-Volkswirt, ist Dozent am Fachbereich Wiesbaden Business School der Hochschule RheinMain in Wiesbaden.

erneut gefordert, „Einzelheiten und Methoden für die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung bei Immobiliar-Verbraucherdarlehensverträgen“ festzulegen. Die Bundesregierung verwies aber auf die von den Bundesministerien für Finanzen sowie für Justiz und Verbraucherschutz im Juli 2016 kurz nach Verabschiedung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe zum Thema „Vorfälligkeitsentschädigung“, deren Ergebnisse zunächst abgewartet werden sollten.[4] Sie sollte prüfen, ob es weiteren Kodifizierungsbedarf gibt, wie die Vorfälligkeitsentschädigung berechnet werden sollte, und wie mehr Transparenz geschaffen werden kann.[5] Am 18.9.2018 legte sie ihren Abschlussbericht vor.[6] Sie konnte jedoch in keiner der maßgeblichen Fragen einen Konsens erzielen, da sich die Positionen der Verbraucher- und der Bankenlobby unversöhnlich gegenüberstanden. Auch bei den beiden als „einvernehmliche Empfehlung“ dargestellten Punkten einer Stichtagsregelung zur Berücksichtigung von Sondertilgungsrechten sowie einer Karenzzeitregelung bezüglich des Abrechnungszeitpunkts, gab es letztlich im Detail keine Einigung.

Nach dem praktisch ergebnislosen Versuch durch die Beauftragung der Arbeitsgruppe, die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung praktikabler und transparenter zu gestalten, ist unklar, wie es nun weitergehen soll. Dabei sind Verbesserungen durchaus möglich, wenn man akzeptiert, dass ihre exakte Berechnung praktisch unmöglich ist und daher eine faire und praktikable Lösung Kompromissbereitschaft abverlangt.

Die Aktiv-Passiv-Methode

Die Höhe einer Vorfälligkeitsentschädigung ergibt sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Barwert der noch ausstehenden Zins- und Tilgungszahlungen aus dem Kreditvertrag und der Restschuld zum Zeitpunkt der Beendigung des Kreditvertrags. Ist der Unterschiedsbetrag negativ, spricht man von einem Vorfälligkeitsnutzen, da in diesem Fall der Kreditgeber von einer vorzeitigen Beendigung des Vertrags profitiert. Die Zahlungen zur Ermittlung des Barwerts werden laufzeitkongruent durch Multiplikation mit sogenannten Zerobondabzinsungsfaktoren (ZBAF) abgezinst.[7] Als relevante Zinskurve sieht das BGH die von der Bundesbank täglich zur Verfügung gestellten Werte für Pfandbriefe an, was man als einen plausiblen Kompromiss ansehen kann, da es sich um eine vergleichsweise risikoarme und faktisch durchführbare Wiederanlagealternative handelt.[8] Hierzu veröffentlicht die Bundesbank ebenfalls täglich Zerobondrenditen für Laufzeiten von einem Jahr bis 20 Jahren.[9] Da diese Zerobondrenditen nur volle Jahre abbilden, müssen für gebrochene Laufzeiten Renditen bzw. ZBAF interpoliert werden. Im Sinne der Einfachheit und Transparenz wäre es sinnvoll, die lineare oder exponenzielle Interpolation vorzuschreiben.[10] Der Zusammenhang zwischen der als Spot Rate bezeichneten Zerobondrendite und dem entsprechenden ZBAF für eine Laufzeit t lautet: $ZBAF_t = 1/(1 + \text{Spot Rate}_t)^t$.

Anhand eines Beispiels wird in Tabelle 1 die Berechnung einer Vorfälligkeitsentschädigung gezeigt. Entsprechend der dargestellten Vorgehensweise ist der Barwert sämtlicher, vertraglich vereinbarter Zins- und Tilgungszahlungen zu berechnen. Die positive Differenz aus der Summe dieser Barwerte abzüglich der Restschuld ergibt die vom Kreditnehmer zu leistende Vorfälligkeitsentschädigung brutto. Sollte sich hingegen, in einer anderen Zinskonstellation, also typischerweise dann, wenn das Zinsniveau gegenüber dem Zeitpunkt der Festzinsvereinbarung gestiegen ist, eine negative Differenz, also ein Vorfälligkeitsnutzen für den Kreditgeber ergeben, sollte dieser Nutzen entsprechend dem Kreditnehmer zugutekommen. Nach der aktuellen Rechtslage hat jedoch der Kreditnehmer darauf keinen Anspruch. Stattdessen wird der Nutzen lediglich bis zur Gesamthöhe des Schadens angerechnet. Ein den Schaden übersteigender Nutzen verbleibt hingegen beim Kreditgeber.[11]

Das Beispiel soll nun, wie in der Praxis üblich, um die Behandlung des Kreditrisikos und der Verwaltungskosten

4 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie – Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz, 2017, Bundesrats-Drucksache 815/1/16, S. 26-29; vgl. Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie – Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz, 2017, Bundestags-Drucksache 18/11774, S. 31.

5 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Gemeinsame Arbeitsgruppe von BMJV und BMF zum Thema Vorfälligkeitsentschädigung“ vom 21.7.2016.

6 Vgl. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung vom 18.9.2018, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2018-11-06-Vorfaelligkeit.html (13.12.2019).

7 Die Betrachtung von Geld-Brief-Spannen sollte man aufgrund ihrer in normalen Zeiten geringen Bedeutung für das Ergebnis und im Sinne einer pragmatischen Lösung vernachlässigen. Zu dem Thema vgl. K. Wimmer, P. Rösler: Vorfälligkeitsentschädigung bei vorzeitiger Beendigung von Darlehensverträgen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, 59. Jg. (2005), H. 40, S. 1876.

8 Vgl. BGH Urteil XI ZR 285/03 vom 30.11.2004.

9 Vgl. Deutsche Bundesbank, https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/759778/759778?listId=www_skms_it04a (13.12.2019).

10 Vgl. H. Hewicker, H. Cremers: Modellierung von Zinsstrukturkurven, Frankfurt School – Working Paper Series, Nr. 165, Frankfurt School of Finance & Management, Frankfurt a. M. 2011, S. 7 f.

11 Vgl. H.-M. Krepold: Kündigungsrecht, in: H. Schimansky, H.-J. Bunte, H.-J. Lwowski (Hrsg.): Bankrechtshandbuch, 5. Aufl., 2017, § 79, Rn 102; vgl. E. v. Heymann, P. Rösler: Berechnung von Vorfälligkeits- und Nichtabnahmeentschädigung, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2001, H. 11, S. 449.

erweitert werden. Die ausstehende Zahlung von 100000 Euro in t_2 ist mit einem Kreditrisiko behaftet ist. Wenn der Kreditnehmer den Kredit vorzeitig tilgt, entfällt auch die Notwendigkeit, dem Kreditgeber für die Restlaufzeit eine Kompensation für die Risikokosten zu zahlen. Dies gilt ebenso für Verwaltungskosten, die durch die vorzeitige Tilgung entfallen. Risikoprämien sind abhängig von der Bonität des Kreditnehmers und der Besicherung. Für eine transparente und pragmatische Regelung würde es sich anbieten, für typische Kreditarten gewisse Standardisierungen vorzunehmen. So könnten durchschnittliche Risikokosten je nach Kreditart branchenweit aus den von den Banken für die Eigenmittelunterlegung ermittelten Parametern Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) und Verlustquote bei Ausfall (LGD) geschätzt und ebenfalls von der Bundesbank oder Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) veröffentlicht werden. Aus dem Säule-3-Bericht der Deutschen Bank lässt sich beispielsweise für durch Immobilien besicherte Forderungen, ohne kleine und mittlere Unternehmen, eine gewogene durchschnittliche Risikoprämie als Produkt aus PD und LGD in dem für Neuvergabe vermutlich noch relevanten Bereich bis zu einem Rating von B- in Höhe von 0,12 % p. a. ermitteln, die etwas über den oft zitierten von der Rechtsprechung akzeptierten Werten bis 0,06 % liegt.[12] Ebenso könnte man entsprechende Branchendurchschnitte berechnen.

Die dem Kreditnehmer ersparten Verwaltungskosten sind nach Meinung des BGH unabhängig von der Höhe der Restschuld zu kalkulieren. Bei vertragsgemäßem Verlauf dürften diese von eher untergeordneter Bedeutung sein. So wurden von Gerichten eine geschätzte Ersparnis von 30 Euro bis 60 Euro p. a. als angemessen angesehen.[13] Der Barwert dieser ersparten Kosten reduziert ebenfalls die zu zahlende Vorfälligkeitsentschädigung. Schließlich steht dem Kreditgeber ein Bearbeitungsentgelt für die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung zu, wofür je nach Sachlage von Gerichten 250 bis 400 Euro als Schätzwert (im Beispiel 300 Euro) angesetzt werden können.[14] Gemessen an den Lohnkosten im Bereich Finanzdienstleistungen[15] dürften infolge der Automatisierung die ersparten Verwaltungskosten p. a. eines störungsfrei verlaufenden Kredits unter 120 Euro und das Bearbeitungsentgelt pro Berechnung unter 250 Euro liegen.

Angesichts der für die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung benötigten Komponenten, also die für die Abzinsung zu verwendende und eine entsprechende Wiederanlage implizierende Zinskurve, Annahmen über die Ausübung von Sondertilgungsrechten, sowie die Höhe der Risiko-, Verwaltungs- und Bearbeitungskosten, lässt

Tabelle 1

Berechnung einer Vorfälligkeitsentschädigung

in Euro

	t_0	t_1	t_2
Restschuld des Kredits	96116,88		
Ausstehende Zahlungen			100000,00
Barwert der ausstehenden Zahlungen vor Zinsveränderung	96116,88		
Barwert der ausstehenden Zahlungen nach Zinsveränderung	98029,60		
Vorfälligkeitsentschädigung, brutto	1912,73		
Risikokosten 0,1 % p. a.		-96,12	-98,04
Barwert der ersparten Risikokosten	-191,27		
Ersparte Verwaltungskosten p. a.		-60,00	-60,00
Barwert der ersparten Verwaltungskosten	-118,22		
Bearbeitungskosten	300,00		
Vorfälligkeitsentschädigung, netto	1903,23		

Das Beispiel: Die Restschuld eines zinslosen und endfälligen Kredits betrage heute (t_0) 96116,88 Euro bei einer vertraglich noch ausstehenden Zahlung von 100000 Euro in zwei Jahren (t_2). Dies entspricht einer Verzinsung von 2 %, denn es gilt: $96116{,}88 * 1{,}02^2 = 100000$. Die aktuelle Spot Rate sei 1 %. Wenn nun der Kreditnehmer vorzeitig lediglich die Restschuld des Kredits ohne Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung tilgt, entsteht dem Kreditgeber ein Schaden, da er den erhaltenen Betrag nur zu 1 % anlegen kann. Somit entgehen ihm $100000 - 96116{,}88 * 1{,}01^2 = 1951{,}17$ Euro in t_2, was einem Barwertrückgang von 1951,17 Euro $* 1/1{,}01^2 = 1912{,}73$ Euro in t_0 entspricht. Demnach muss der Kreditnehmer neben der Restschuld von 96116,88 Euro auch brutto eine Vorfälligkeitsentschädigung in Höhe von 1912,73 Euro und somit insgesamt 98029,60 Euro zahlen. Durch die Anlage dieses Betrags am Kapitalmarkt zu 1 % für zwei Jahre wird der ursprünglich vereinbarte Zahlungsstrom von 100000 Euro nachgebildet. (Vgl. K. Wimmer, E. Caprano: Finanzmathematik, 7. Aufl., München 2013, S. 182 ff.)

Unterstellt man etwa im Falle einer privaten Immobilienfinanzierung Risikokosten in Höhe von 0,1 % p. a., betragen diese im Beispiel für das 1. Jahr $96116{,}88 * 0{,}1\% = 96{,}12$ Euro und für das 2. Jahr $96116{,}88 * 1{,}02 * 0{,}1\% = 98{,}04$ Euro. Daraus resultiert bei Abzinsung mit 1 % ein Barwert in Höhe von 191,27 Euro, der die zu zahlende Vorfälligkeitsentschädigung reduziert.

Quelle: eigene Berechnungen.

12 Vgl. Deutsche Bank: Säule 3 Bericht 2018, S. 96, https://www.db.com/ir/de/regulatorische-veroeffentlichungen.htm (13.12.2019); vgl. P. Rösler, K. Wimmer, V. Lang: Vorzeitige Beendigung von Darlehensverträgen, München 2003, S. 139.

13 Wobei in der Praxis zugunsten der Kreditnehmer auch höhere Beträge bis 120 Euro p. a. angesetzt wurden, vgl. G. Nobbe: Buch 2: Recht der Schuldverhältnisse, Abschnitt 8: Einzelne Schuldverhältnisse, in: H. Prütting, G. Wegen, G. Weinreich (Hrsg.): BGB Kommentar, 13. Aufl., Köln 2018, S. 874; vgl. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung vom 18.9.2018, a. a. O., S. 31.

14 G. Nobbe, a. a. O., S. 874.

15 Statistisches Bundesamt: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018, Anhang VI Lohnkostentabelle Wirtschaft, Wirtschaftsabschnitt K, S. 55.

sich der durch vorzeitige Tilgung bzw. Nichtabnahme entstehende Schaden nicht exakt kalkulieren, sondern lediglich auf plausible Weise und nur mit technischer Hilfe schätzen. Daher ist die Verwendung von Schätzungen zur Schadensberechnung unumgänglich, aber auch juristisch gemäß § 287 Zivilprozessordnung anerkannt.[16]

Vergleich mit der Aktiv-Aktiv-Methode

In seinem Urteil vom 1.7.1997 vertrat der BGH die Auffassung, dass eine Bank den ihr durch die vorfällige Rückzahlung oder pflichtwidrige Nichtabnahme eines Darlehens entstehenden Schaden auf unterschiedliche Weise berechnen kann.[17] Bei der Aktiv-Passiv-Methode wird die Entschädigungszahlung in einer Summe durch den Schaden ermittelt, der dadurch entsteht, dass das vorzeitig erhaltene Kapital nicht zum ursprünglich vereinbarten Vertragszins, sondern zum aktuellen Kapitalmarktzins angelegt werden kann. Bei der Aktiv-Aktiv-Methode ergibt sich die Vorfälligkeitsentschädigung aus der Summe aus Zinsmargenschaden (entgangener Nettogewinn vor Steuern) und Zinsverschlechterungsschaden (Schaden aus der Wiederanlage des vorzeitig erhaltenen Kapitals zu einem aktuellen Kapitalmarktzins unterhalb der ursprünglichen Refinanzierungskosten des Kreditgebers). Ob die Bank das Darlehen tatsächlich fristenkongruent refinanziert hat, oder stattdessen ein Zinsrisiko aus einer Fristentransformation eingegangen ist, ist für die Betrachtung unerheblich. Entscheidend für die Berechnung des Zinsmargenschadens ist die Höhe der aus dem Kundengeschäft resultierenden Marge (Konditionsbeitrag), da die Bank Zinsrisiken auch jederzeit unabhängig vom Kundengeschäft eingehen und so einen Strukturbeitrag erzielen kann.[18]

Zwar führen beide Verfahren bei korrekter Anwendung zu demselben Ergebnis. Allerdings ist die Aktiv-Passiv-Methode in der Anwendung wesentlich praktikabler.[19] Zudem hat das unbegründete Nebeneinander der Verfahren sowie die ungenaue Formulierung des BGH zur Vorgehensweise bei der Berechnung des Zinsverschlechterungsschadens die unbeabsichtigte Folge, dass die Schadensberechnungen je nach Berechnungsmethode unterschiedlich hoch ausfallen kann. Dies wird in Tabelle 2 anhand eines Beispiels dargestellt:[20] Dabei werden 3 Zinsszenarien zum Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung in t_0 betrachtet. Zur Vereinfachung wird der aktuelle Kapitalmarktzins jeweils mit derzeit nicht unrealistischen 0,00 % angenommen und lediglich der aktuelle Kreditzins in t_0 variiert. Wie man der Tabelle 2 in den Zeilen 5 und 8 entnehmen kann, ergibt sich bei korrekter Vorgehensweise bei beiden Methoden, dass der Schaden 3 % beträgt. Nach der Aktiv-Passiv-Methode benötigt man zur Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung lediglich den ursprünglichen Kreditzins (Zeile 1) sowie den Kapitalmarktzins in t_0 (Zeile 4) aus der Bundesbankstatistik. Nach der Aktiv-Aktiv-Methode ermittelt man den Zinsmargenschaden in Höhe von 1 % aus der Differenz zwischen Kreditzins und Refinanzierungszins zum Zeitpunkt der Vergabe des ursprünglichen Kredits (Zeile 6). Zusätzlich entsteht ein Zinsverschlechterungsschaden in Höhe von 2 % aus der Differenz zwischen Refinanzierungszins und Wiederanlagezins (Zeile 7). Offensichtlich ist diese Methode komplizierter, da als weitere Informationen der Refinanzierungszinssatz bei Kreditvergabe benötigt wird. Der nach der Aktiv-Passiv-Methode berechnete Wert wird also im Rahmen der Aktiv-Aktiv-Methode in zwei Bestandteile zerlegt, ohne dass dies für die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung notwendig ist.

Tabelle 2
Berechnung einer Vorfälligkeitsentschädigung nach Aktiv-Passiv- und Aktiv-Aktiv-Methode
in %

	Zinsszenario	A	B	C
1	Ursprünglicher Kreditzins	3,0	3,0	3,0
2	Refinanzierungszins bei Kreditvergabe	2,0	2,0	2,0
3	Aktueller Kreditzins t_0	1,0	0,5	1,5
4	Aktueller Refinanzierungs- und Kapitalmarktzins t_0 [1]	0,0	0,0	0,0
5 = 1 - 4	Gesamtschaden Aktiv-Passiv	3,0	3,0	3,0
6 = 1 - 2	Zinsmargenschaden	1,0	1,0	1,0
7 = 2 - 4	Korrekter Zinsverschlechterungsschaden	2,0	2,0	2,0
8 = 6 + 7	Korrekt berechneter Gesamtschaden Aktiv-Aktiv	3,0	3,0	3,0
9 = 6	Zinsmargenschaden	1,0	1,0	1,0
10 = 1 - 3	Falsch berechneter Zinsverschlechterungsschaden	2,0	2,5	1,5
11 = 9 + 10	Falsch berechneter Gesamtschaden Aktiv-Aktiv	3,0	3,5	2,5

[1] Die Geld-Brief-Spanne wird hier zur Vereinfachung vernachlässigt.

Quelle: eigene Berechnungen.

16 J. Luckey: Buch 2: Recht der Schuldverhältnisse, Abschnitt 1: Inhalt der Schuldverhältnisse, in: H. Prütting, G. Wegen, G. Weinreich (Hrsg.): BGB Kommentar, 13. Aufl., Köln 2018, S. 387.
17 BGH Urteil XI ZR 267/96 vom 1.7.1997, S. 9-11 mit Verweis auf BGH Urteil XI ZR 190/90 vom 12.3.1991.
18 H. Schierenbeck, M. Lister, S. Kirmße: Ertragsorientiertes Bankmanagement, Bd. 1, 9. Aufl., Wiesbaden 2014, S. 66 f.
19 Zu den Vorteilen des Aktiv-Passiv-Verfahrens bereits 1998: Vgl. K. Wimmer: Vorfälligkeitsentschädigung und höchstrichterliche Rechtsprechung, Sparkasse, Juli 1998, Nr. 7, S. 326 ff.
20 Vgl. P. Rösler, K. Wimmer, V. Lang, a. a. O., Abschnitt E, S. 169 ff.

Daher ist es auch unverständlich, dass der BGH es erlaubt, im Rahmen der Aktiv-Aktiv-Methode den Zinsmargenschaden auf Basis eines für Banken gleichen Typs üblichen Durchschnittsgewinns zu schätzen und so neue Probleme schafft, da das Rechnen mit der tatsächlichen Marge zu einer Offenlegung interner Betriebsdaten führe. Zudem hat der BGH die Vorgehensweise bei der Aktiv-Aktiv-Methode falsch formuliert, sodass es bei wortgetreuer Anwendung je nach Zinskonstellation zu fehlerhaften Berechnungen kommt. Nach BGH soll nämlich der Zinsverschlechterungsschaden durch Vergleich von „Vertragszins und dem Wiederausleihzins", also dem ursprünglichen und dem aktuellen Kreditzins ermittelt werden. Wie Tabelle 2 zeigt, führt diese Vorgehensweise lediglich dann zum richtigen Ergebnis, wenn Kredit- und Kapitalmarktzinsen sich im Einklang verändern, also die Zinsmarge im Alt- und Neugeschäft konstant bleiben. Dies ist in der Praxis jedoch nicht der Fall. Ist wie in Szenario B die Marge im Neugeschäft in t_0 (0,5 %) niedriger als für das ursprüngliche Darlehen (1,0 %), weil der Kreditzins (von 3,0 % auf 0,5 %) stärker gesunken ist als der Kapitalmarktzins (von 2,0 % auf 0,0 %), überzeichnet die Aktiv-Aktiv-Methode den Schaden und umgekehrt. Somit hat die Bank de facto ein Wahlrecht, das für sie jeweils günstigere Verfahren für die Schadensberechnung zu verwenden.

Weitere Ungereimtheiten der rechtlichen Regelungen

Ob und in welcher Höhe ein Kreditnehmer eine Vorfälligkeitsentschädigung zahlen muss, hängt nicht nur von der Zinsentwicklung ab, sondern auch von der Zinsvereinbarung, dem Darlehenstyp bzw. dem Kreditnehmer sowie den gesetzlichen und vertraglichen Kündigungsrechten.[21] Die Pflicht zur Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung kommt nur bei vorzeitiger Rückzahlung festverzinslicher Darlehen in Betracht. Bedeutsam für die Ermittlung der Schadenshöhe ist der vom BGH entwickelte Begriff des Zeitraums der rechtlich geschützten Zinserwartung.[22] Demnach hat der Kreditgeber bei vorzeitiger Rückzahlung nur für den Zeitraum der Zinsfestschreibung einen Anspruch auf Vorfälligkeitsentschädigung. Spätestens nach Ablauf von zehn Jahren darf der Kreditnehmer jedoch bei Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten kündigen (§ 489 Abs. 1 Nr. 2 BGB). Das bedeutet, dass selbst bei einer ursprünglichen Zinsfestschreibung von 15 Jahren ein Kreditnehmer nach zehn Jahren und sechs Monaten vorzeitig ohne Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung tilgen kann.

Zudem reduzieren vertraglich eingeräumte Sondertilgungsrechte die rechtlich geschützte Zinserwartung. Sie sind daher bei der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung zugunsten des Kreditnehmers zu berücksichtigen. Eine Ausübung von Sondertilgungsrechten kann jedoch in bestimmten Zinskonstellationen für den Kreditnehmer nachteilig wirken.[23] Daher müsste für jede Sondertilgungsmöglichkeit berechnet werden, ob sie sich positiv oder negativ auf die Höhe der Vorfälligkeitsentschädigung auswirkt. Angesichts einer fehlenden rechtlichen Regelung und aus praktischen Erwägungen heraus schlug die Arbeitsgruppe vor, für eine Vergleichsrechnung stets die frühestmögliche Ausübung in vollem Umfang anzunehmen. Kein Konsens bestand darin, ob man dem Kreditnehmer erlauben sollte, eine für ihn günstigere Ausübung der Sondertilgung darzulegen.[24] Dabei könnte es durchaus sinnvoll sein, neben der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung ohne Berücksichtigung der Sondertilgungsrechte, dem Kreditnehmer die Wahl zwischen einer ebenfalls entgeltpflichtigen standardisierten Berücksichtigung und einer vom Kreditnehmer selbst festzulegenden Berücksichtigung der Sondertilgungsrechte zu überlassen. Für die standardisierte Berechnung käme anstelle der Annahme der frühestmöglichen Ausübung sämtlicher Rechte ein Verfahren in Betracht, das die Ausübung der Sondertilgungsrechte nur dann vorsieht, wenn die entsprechende Forward Rate unter dem vereinbarten Kreditzins liegt.

Daneben gibt es gesetzliche Kündigungsrechte, die jedoch nicht von der Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung bei vorzeitiger Rückzahlung festverzinslicher Kredite entbinden. Für Allgemein-Verbraucherdarlehen gilt allerdings die Besonderheit, dass sie jederzeit und ohne Angabe von Gründen zurückgezahlt werden können, wobei die Vorfälligkeitsentschädigung bei Restlaufzeiten über ein Jahr maximal 1 % und ansonsten maximal 0,5 % des vorzeitig zurückgezahlten Betrags ausmachen darf (§§ 491 Abs.2 und 502 Abs. 3 S. 1 BGB).[25] Zudem können Kreditnehmer sämtliche Darlehen, die durch Grund- oder Schiffspfandrechte besichert sind (§ 490 Abs. 2 BGB) sowie festverzinsliche Immobiliar-Verbraucherdarlehen (§ 500 Abs. 2 S. 2 BGB) vorzeitig gegen Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung,

21 Vgl. M. Tonner, T. Krüger: Bankrecht 2A, Baden-Baden 2016, S. 191 ff.
22 BGH Urteil XI ZR 388/14, S. 11 f vom 19.1.2016.

23 Liegt die Forward Rate über dem Kreditzins, ist die Ausübung einer Sondertilgung rein rechnerisch nachteilig für den Kreditnehmer, da er in diesem Fall auf einen höheren Zinssatz verzichtet als er für den Kredit zahlen muss. Vgl. K. Wimmer, P. Rösler: Vorfälligkeitsentschädigung: Kehraus? (1), in: Zeitschrift für Wirtschaft und Bankrecht, 70. Jg. (2016), H. 38, S. 1824 f.
24 Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung vom 18.9.2018, S. 49 ff, S. 63 f.
25 Die Deckelung der Vorfälligkeitsentschädigung sowie das Recht zur jederzeitigen Rückzahlung im Falle von Allgemein-Verbraucherdarlehen folgt der Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie Art. 16 2008/48/EG zum 11.6.2010. Zur Entwicklung des Verbraucherdarlehensrechts G. Nobbe, a. a. O., S. 875 f.

die nach den vom BGH zugelassenen Verfahren berechnet wurde, zurückzahlen, wenn ein berechtigtes Interesse besteht.[26] Dies ist etwa dann der Fall, wenn der Kreditnehmer die beliehene Immobilie verkaufen, nicht aber, wenn er auf ein günstigeres Darlehen umschulden möchte.[27]

Schließlich können Kreditverträge auch jederzeit einvernehmlich vorzeitig beendet werden. Hierbei können die Vertragspartner die Vorfälligkeitsentschädigung frei aushandeln, wobei jedoch das Entgelt im Sinne des § 138 BGB nicht sittenwidrig hoch sein darf.[28] Unverständlich ist, dass Beträge, die je nach Einzelfall zwischen 20 % und 100 % über einer im Falle eines Kündigungsrechts korrekt ermittelten Vorfälligkeitsentschädigung liegen, als rechtlich zulässig betrachtet werden.[29] Die Pflicht zur Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung entfällt, wenn der Kreditnehmer beim Darlehensgeber gleichzeitig ein neues Darlehen in übersteigender Höhe zu gleichen oder schlechteren Konditionen aufnimmt oder einen Ersatzdarlehensnehmer stellt, den der Kreditgeber akzeptieren muss.[30] Dies gilt auch, wenn der Kreditnehmer nach § 314 Abs. 1 BGB aus wichtigem Grund, etwa infolge einer Pflichtverletzung des Kreditgebers, kündigt.

Umgekehrt kam der BGH hingegen zu der Ansicht, dass der Kreditgeber im Falle einer Kündigung bei Verzug des Schuldners, nur den Verzugsschaden, aber keine Vorfälligkeitsentschädigung geltend machen kann, obwohl nach § 314 Abs. 4 BGB ein Recht auf Schadensersatz durch die Kündigung nicht ausgeschlossen wird.[31] Dabei ignoriert der BGH, dass es sich bei Vorfälligkeitsentschädigung und Verzugsschaden um zwei unterschiedliche Schäden handelt. Dies führt zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass ein säumiger Schuldner, dessen Kredit wegen Verzugs gekündigt wurde, von der Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung befreit ist, während ein vertragstreuer Schuldner bei vorzeitiger Rückzahlung eine Vorfälligkeitsentschädigung leisten muss.[32] Da inzwischen der BGH selbst dargelegt hat, dass der Kreditgeber neben dem Anspruch auf Ersatz des Verzugsschadens auch einen Anspruch auf Vorfälligkeitsentschädigung hat, wenn er statt zu kündigen Anspruch auf Schadenersatz geltend macht, sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass der Kreditgeber auch bei Kündigung Anspruch auf Ersatz beider Schadenskomponenten hat.[33]

Aus den beschriebenen gesetzlichen Regeln ergeben sich weitere Ungereimtheiten, die der Gesetzgeber korrigieren sollte, wobei einige Punkte EU-rechtliche Implikationen haben. Zunächst ist nicht einzusehen, warum Vorfälligkeitsentschädigungen nur im Falle der vorzeitigen Beendigung festverzinslicher Darlehen zu zahlen sind. Immer wieder hat der BGH in seinen Urteilen betont, dass Kreditnehmer einen Anspruch auf Ersatz des entgangenen Gewinns nach § 252 BGB haben.[34] Dieser Schaden entsteht natürlich auch bei variabel verzinslichen Krediten, da der Kreditnehmer mit der vereinbarten Zinsmarge als Aufschlag auf den Referenzzinssatz über die Vertragslaufzeit rechnet. Dass von einer Minderheit der Arbeitsgruppenmitglieder die grundsätzliche Berechtigung eines Ersatzes für entgangenen Gewinn erneut verneint wurde, ist angesichts des Mangels an stichhaltigen Gegenargumenten unverständlich.[35]

Des Weiteren ist die Berechtigung und Sinnhaftigkeit der Vorzugsbehandlung für Allgemein-Verbraucherdarlehen zu hinterfragen. Die Regelungen widersprechen nämlich den von der damaligen Bundesregierung selbst im Zusammenhang mit der Behandlung von Immobiliar-Verbraucherdarlehen vorgebrachten Behauptungen, dass ein unbeschränktes Kündigungsrecht und eine Deckelung der Vorfälligkeitsentschädigung Festzinskredite verteuerten.[36] Dabei ist allerdings nur letzteres als stichhaltig anzusehen, da ein unbeschränktes Kündigungsrecht zumindest dann nicht zu einer Verteuerung führt, wenn der Kreditgeber durch die Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung wirtschaftlich so gestellt wird, wie wenn das Darlehen vertragsgemäß bis zum Ende der Zinsfestschreibung bedient worden wäre.

Daraus folgt, dass man, auch im Sinne der Verbraucher, die beschriebene Sonderbehandlung aufgeben und stattdessen allen Kreditnehmern ein unbeschränktes Kündi-

26 Zu den Immobiliar-Verbraucherdarlehen zählen beispielsweise auch Immobiliendarlehen ohne grundpfandrechtliche Besicherung.
27 BGH Urteil XI ZR 267/96 vom 1.7.1997, S. 11; G. Nobbe, a. a. O., S. 872.
28 BGH Urteil XI ZR 226/02 vom 6.5.2003, S. 7.
29 P. Rösler, K. Wimmer, V. Lang, a. a. O., S. 102 ff.
30 G. Nobbe, a. a. O., S. 874 f; BGH Urteil III ZR 197/88 vom 30.11.1989, S. 11; K. Werth: Zweifelsfragen der Vorfälligkeitsentschädigungsberechnung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, 58. Jg. (2004), H. 9, S. 409 f.
31 BGH Urteil XI ZR 103/15 vom 19.1.2016; sowie XI ZR 187/14 vom 22.11.16; zur Kritik daran z. B. G. Nobbe, a. a. O., S. 900; K. Wimmer, P. Rösler, a. a. O., S. 1821 f.
32 Zudem gelte diese Entscheidung ohnehin nicht für den Fall, dass die Bank etwa wegen der Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse kündigt. Vgl. K. Wimmer, P. Rösler, a. a. O., S. 1822.
33 BGH Urteil XI-ZR 445-17 vom 20.2.2018.
34 Vgl. unter anderem BGH Urteil XI ZR 190/90 vom 12.3.1991; BGH Urteil VIII ZR 317/93 vom 29.6.1994.
35 Vgl. Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung, a. a. O., S. 23 f. So wurde behauptet, dass erst die vorzeitige Rückzahlung des Kredits der Bank angesichts knapper Ressourcen ein Neugeschäft ermögliche. Ebenso abwegig die Behauptung, dass ein Schadenersatz nicht gerechtfertigt sei, da bei vorzeitiger Ablösung eines Darlehens infolge eines Verkaufs typischerweise ein anderer Käufer ein Darlehen – wenn auch bei einer anderen Bank – aufnehme und so volkswirtschaftlich gesehen kein Margenschaden entstehe. Vgl. Arbeitsgruppe Vorfälligkeitsentschädigung, S. 23 f. Diese Argumentation wurde vom BGH bereits in XI ZR 267/96 vom 1.7.1997 zu Recht zurückgewiesen.
36 Deutscher Bundestag: Drucksache 18/5922, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie vom 7.9.2015, S. 90, 92 f.

gungsrecht gegen Zahlung einer angemessenen Vorfälligkeitsentschädigung einräumen sollte, zumal der Anspruch auf eine vorzeitige Kreditabwicklung aus berechtigtem Interesse ohnehin sehr weit ausgelegt wird.[37] Eine solche Regelung würde zudem Gerichte entlasten, da weder die Frage der Berechtigung einer Kündigung noch die Frage nach der Sittenwidrigkeit von Aufhebungsentgelten untersucht werden müsste.[38]

Fazit

Die Untersuchung zeigt, dass zumindest folgende Aspekte der gesetzlichen Regeln und der vom BGH entwickelten Praxis kritikwürdig sind und daher Ansatzpunkte für entsprechende gesetzliche Änderungen bieten:

- Statt des derzeitigen Nebeneinanders von zwei bzw. drei vom BGH entwickelten Berechnungsmethoden sollte die Aktiv-Passiv-Methode rechtsverbindlich als einzig zulässiges Verfahren vorgeschrieben werden.

- Die für die Berechnung nach der Aktiv-Passiv-Methode notwendigen Parameter sollten rechtsverbindlich vorgegeben werden.

  - Die für die Berechnung des Barwerts notwendigen Zerobondabzinsungsfaktoren werden bereits von der Deutschen Bundesbank täglich veröffentlicht.

  - Die Risikokosten könnten je nach Kreditart als Durchschnittswerte für die gesamte Branche aus den von den Banken für die Eigenmittelunterlegung ermittelten Parametern PD und LGD abgeleitet und ebenfalls von der Bundesbank oder BaFin zur Verfügung gestellt werden.

  - Die ersparten Verwaltungskosten p.a. und die für die Berechnung einer Vorfälligkeitsentschädigung erforderlichen Bearbeitungsentgelte könnten etwas unterhalb der derzeit akzeptierten Werte pauschal festgelegt und gegebenenfalls jährlich an die Gehaltsentwicklung angepasst werden.

- Die unterschiedliche Behandlung nach Zinsfestschreibung und Darlehenstyp bzw. Kreditnehmer sollte zugunsten eines einheitlichen Verfahrens mit folgenden Konsequenzen aufgegeben werden:

  - Kreditnehmer sollten Kredite gegen Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung jederzeit ablösen dürfen.

  - Aufhebungsentgelte sollten der Höhe der Vorfälligkeitsentschädigung entsprechen, was bei einem uneingeschränkten Kündigungsrecht gegen Vorfälligkeitsentschädigung automatisch gegeben wäre.

  - Kreditnehmer sollten das Recht auf einen Vorfälligkeitsnutzen erhalten.

  - Kreditgeber sollten eine Vorfälligkeitsentschädigung erhalten, die unabhängig vom Darlehenstyp bzw. Kreditnehmer und ohne gesetzliche Obergrenze, wie derzeit bei Allgemein-Verbraucherdarlehen vorgesehen, berechnet wird.

  - Kreditgeber sollten auch bei der vorzeitigen Ablösung eines variabel verzinslichen Darlehens eine Vorfälligkeitsentschädigung als Ausgleich für den entgangenen Margenschaden erhalten.

  - Kreditgeber sollten auch bei Kündigung infolge von Pflichtverletzung durch den Kreditnehmer neben dem Recht auf Ausgleich des Verzugsschadens auch ein Recht auf Vorfälligkeitsentschädigung haben.

Obwohl dieses Maßnahmenpaket sich um einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Kreditnehmern und Kreditgebern bemüht, dürften die Hürden für eine Umsetzung angesichts der Erklärungsbedürftigkeit, der Ressentiments gegenüber Banken und der EU-rechtlichen Implikationen sehr hoch sein.

37 BGH Urteil XI ZR 267/96 vom 1.7.1997, S. 11.

38 K.-O. Knops: Nichtabnahme- und Vorfälligkeitsentschädigung, in: P. Derleder et al. (Hrsg.): Deutsches und europäisches Bank- und Kapitalmarktrecht, Berlin, Heidelberg 2017, S. 804 ff; K. Wimmer, P. Rösler: Vorfälligkeitsentschädigung bei vorzeitiger Beendigung von Darlehensverträgen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, 59. Jg. (2005), H. 40, S. 1880.

Title: *Prepayment Penalty: Balancing of Interests Pragmatically is Feasible*

Abstract: *Disputes about prepayment penalties have been keeping German courts busy for many years. This is partly because the German government has refrained to date from deciding on a legally binding method for the computation. Two federal ministries installed a working group, which presented its results at the end of 2018. However, the group was able to agree upon neither the methodology nor on improving the transparency of the computation. Whether and how the government will respond remains unclear. Therefore, this paper will describe the method of computation, investigate the most controversial subjects and present a few pragmatic solutions for further discussion.*

JEL Classification: *G210*

DOI: 10.1007/s10273-020-2605-7

Christoph Scherrer*

Erfolgreiche Nachverhandlung des Freihandelsvertrags mit Mexiko

Das Freihandelsabkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada in der Nachfolge zum NAFTA ist seit Beginn 2020 Gesetz in den USA. Das Abkommen wird sowohl von den betroffenen Wirtschaftsbereichen als auch von den Gewerkschaften unterstützt. In den vom Kongress erzwungenen Nachverhandlungen wurden insbesondere arbeitsrechtliche Vorschriften vereinbart, die vor Lohndumping aus Mexiko schützen sollen. Diese Vorschriften könnten für weitere Handelsabkommen Vorbild sein.

Das 1994 in Kraft getretene Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) enthielt ein Nebenabkommen für Arbeit zur Sicherung des bestehenden arbeitsrechtlichen Schutzes der Lohnabhängigen. Es verpflichtete die Vertragsstaaten lediglich zur Einhaltung ihres jeweiligen nationalen Arbeitsrechts. Die Sanktionsmöglichkeiten des Nebenabkommens waren sehr begrenzt und mit umständlichen Verfahren verbunden. Beschwerdeführer mussten nachweisen, dass die jeweilige Regierung fortdauernd die Einhaltung der nationalen Gesetze nicht gewährleistet.[1]

Ähnliche Vereinbarungen wurden in der Folge in US-amerikanischen und europäischen Freihandelsabkommen zumeist in abgeschwächter Form übernommen. Sie enthalten Verweise auf die Kernarbeitsnormen wie Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot der Zwangsarbeit und Kinderarbeit und Diskriminierungsverbot. Im Falle deren Verletzung in exportorientierten Betrieben sind in der Regel Dialoge zwischen den Parteien des Abkommens vorgesehen, die in einigen Abkommen der USA auch im Extremfall zu Handelssanktionen führen können. Doch die mangelnde Schutzwirkung wurde jedoch nicht nur von betroffenen Gewerkschaften kritisiert, sondern auch von der wissenschaftlichen Literatur bestätigt. Ein Rückgang an arbeitsrechtlichen Verstößen fand in den globalen Lieferketten nicht statt. Nur in seltenen Fällen konnten bisher die vorgesehenen Dialoge initiiert werden, noch seltener kam es zu Sanktionen.[2] Deshalb fordert der US-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO wirksamere Sozialkapitel, zumal seine Mitgliedsgewerkschaften hohe Arbeitsplatzverluste aufgrund von Outsourcing hinnehmen mussten und die wohlfahrtsstaatliche Abfederung in den USA gering ist.

Das im November 2018 zwischen den USA, Mexiko und Kanada ausgehandelte Freihandelsabkommen (USMCA) enthielt bereits einige Klauseln, die im Unterschied zu dem alten Nordamerikanischen Handelsabkommen (NAFTA) mehr Schutz vor Lohndumping versprachen.[3] Allerdings bestanden erhebliche Bedenken, inwieweit die in einem Anhang des Abkommens vorgesehenen Reformen des mexikanischen Arbeitsrechts tatsächlich umgesetzt werden. Darüber hinaus enthielt das USMCA einen außerordentlich umfangreichen Schutz des geistigen Eigentums der im Wesentlichen in den USA beheimateten Pharma-Unternehmen. Die Möglichkeit der Berücksichtigung von weitergehenden Forderungen der US-amerikanischen Gewerkschaften und Konsumenten eröffnete sich aufgrund des Wahlerfolgs der Demokratischen Partei bei den Zwischenwahlen zum Kongress im November 2018. Die Än-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Beitrag beruht auf einer Kurzstudie für die Arbeiterkammer Wien.

1 T. Greven: Anforderungen an Legitimität und Effektivität von Sozialkapiteln in Handelsverträgen, in: C. Scherrer, A. Hänlein (Hrsg.): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden 2012, S. 83-101.

2 C. Scherrer, A. Hänlein (Hrsg.): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden 2012, S. 83-101.

3 Vgl. C. Scherrer: Trumps neues Handelsabkommen mit Mexiko: Besserer Schutz für Arbeiter*innen?, Working Paper-Reihe der AK Wien, Nr. 195, 2019.

Prof. Dr. Christoph Scherrer leitet das Fachgebiet Globalisierung und Politik an der Universität Kassel.

Kasten 1
Übersicht über die zentralen Änderungen

Die folgende Liste der im Ergänzungsprotokoll zum USMCA und in der Umsetzungsgesetzgebung vorgenommenen Änderungen basiert weitgehend auf einer Zusammenfassung des Forschungsdiensts des US-Kongresses.[1]

Streitbeilegung: Der NAFTA-Streitbeilegungsmechanismus wurde in seiner 25-jährigen Geschichte nur in drei Fällen genutzt, zuletzt im Jahr 2000. Er galt als unbrauchbar. Der geänderte USMCA umfasst Folgendes:

- *Panel Blocking*. Ein Streitschlichtungspanel soll auch dann eingerichtet werden können, wenn eine Streitpartei sich weigert, am Prozess der Auswahl der Schiedsrichter teilzunehmen.
- *Geschäftsordnung*. Die Leitlinien für die Geschäftsordnung für Gremien sehen nun das Recht auf Prüfung der Wahrhaftigkeit der vorgelegten Zeugenaussagen und das Recht auf anonyme Zeugenaussagen vor. Diese Änderung ist besonders wichtig für Streitfälle im Bereich „Arbeit", da nun auch Aussagen von Arbeitnehmer für die Prüfung von Verstößen gegen das Abkommen herangezogen werden können.

Arbeit: Bestimmungen wurden vor allem mit Blick auf die Durchsetzung der Arbeitsrechtsreform in Mexiko verändert:

- *Beweislastverschiebung hinsichtlich des Bezugs auf Handel und Investitionen*. Die ursprünglichen Bestimmungen verlangten von einer Beschwerde führenden Partei den Nachweis, dass die Verletzung der Rechte der Arbeitnehmer in Bezug zu „Handel und Investitionen" steht. Die Novellierung verschiebt die Beweislast auf die beklagte Partei, die nun nachweisen muss, dass kein Bezug besteht, und damit der Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens nicht zuständig sei. Diese Umkehrung der Beweislast ist für die Rechtsprofessorin Kathleen Claussen die zentrale Verbesserung im Bereich „Arbeit".[2]
- *Gewalt gegen Arbeitnehmer*. Die Formulierung, dass die Beschwerde führende Partei beweisen müsse, dass eine Verletzung einem „nachhaltigen oder wiederkehrenden" Muster folgt, wurde entfernt. Nun soll bereits auf einzelne Gewaltakte reagiert werden können.
- *„Schnellreaktionsmechanismus"* (Rapid Response Labor Mechanism). Bei begründetem Verdacht des Verstoßes gegen Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen bei einem Unternehmen soll rasch eine Untersuchungskommission eingesetzt werden können, deren Entscheidungen zu einer Aussetzung der Zollpräferenzen führen können.
- *Überwachung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform*. Eine interministerielle Kommission soll die Umsetzung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform überwachen und regelmäßig dem Kongress darüber Bericht erstatten. Arbeitsattachés an der US-Botschaft in Mexiko sollen deren Arbeit unterstützen.

Umweltschutz: Analog zum Arbeitskapitel wird die Beweislast hinsichtlich des Bezugs auf „Handel und Investitionen" ebenfalls umgedreht, eine interministerielle Kommission zur Überwachung der umweltlichen Verpflichtungen eingesetzt und ‚Umweltattachés' in die US-Botschaft in Mexiko entsandt. Zudem wird die Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt an der Grenze zu Mexiko finanziell besser ausgestattet.

Ursprungsregeln für Kraftfahrzeuge: Für die Kraftfahrzeugproduktion wurde der vorgeschriebene Anteil von Stahl- und Aluminiumprodukten, die aus Nordamerika stammen, nochmals angehoben und zwar auf 70 %, wobei dieser Prozentsatz für Stahl ab dem siebten Jahr und für Aluminium im zehnten Jahr erreicht werden soll.

Geistige Eigentumsrechte: Die Umsetzungsgesetzgebung hat den auch von der mexikanischen und kanadischen Regierung unerwünschten, übertriebenen Schutz der Pharmaindustrie im USMCA nicht übernommen. Seitdem unterstützt die US-Pharmaindustrie nicht mehr das Abkommen. Die Novellierung schließt auch die Verfügbarkeit von Patenten für neue Anwendungen, Methoden oder Prozesse eines bestehenden Produktes aus und begrenzt die Umstände, unter denen der Patentschutz aufgrund verzögerter Marktzulassung verlängert werden kann. Diese Änderungen sollen aus Sicht der Demokraten im Kongress vor allem dazu dienen, dass der Preisanstieg bei Medikamenten gebremst wird.

1 M. A. Villareal: USMCA: Amendment and Key Changes; Update 20.12.2019, Congressional Research Service, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11391.
2 K. Claussen: A First Look at the New Labor Provisions in the USMCA Protocol of Amendment, International Economic Law and Policy Blog, 2019, https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/a-first-look-at-the-new-labor-provisions-in-the-usmca-protocol.html#comments.

derungen am Abkommen führten dazu, dass der AFL-CIO und die meisten, wenngleich nicht alle US-Gewerkschaften die Verabschiedung des für das Abkommen notwendige Umsetzungsgesetzes (USMCA Implementation Act) befürworten. Mit der Mehrheit der Abgeordneten beider Parteien wurde dieses Umsetzungsgesetz am letzten Sitzungstag im Jahr 2019 des Repräsentantenhauses und Anfang 2020 im Senat verabschiedet.

Der Verabschiedung im Repräsentantenhaus ging wenige Tage zuvor die Unterzeichnung eines Ergänzungsprotokolls zum USMCA (Protocol of Amendments) durch die Handelsbeauftragten der drei Länder voraus. Dadurch haben die Regierungen Mexikos und Kanadas dem Nachverhandlungsergebnis zugestimmt. Präsident Trump hat es im Januar 2020 unterzeichnet, die Ratifizierung durch das kanadische Parlament wird für April 2020 erwartet, das Inkrafttreten des Abkommens ist für den 1. Juli 2020 vorgesehen (vgl. Kasten 1 zu den wesentlichen Änderungen).

Durchsetzungsmechanismen zur Umsetzung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform

Das Arbeitskapitel im USMCA enthält einen Anhang zur Reform des mexikanischen Arbeitsrechts mit dem Ziel, unabhängigen Gewerkschaften Tarifverhandlungen zu ermöglichen (Annex 23-A). Im Einzelnen ist vorgesehen:

- eine unabhängige Schlichtungsstelle zu schaffen, die zudem die Tarifverträge registriert. Sie soll auch das Recht erhalten, bei Verstößen gegen ihre Entscheidungen Sanktionen zu erlassen. Ihre Entscheidungen sollen aber vor einem unabhängigen Gericht angefochten werden können;
- die Einrichtung unabhängiger Arbeitsgerichte;
- die Schaffung eines effektiven Systems zur Sicherstellung, dass gewerkschaftliche Wahlen frei und geheim stattfinden;
- die Einschaltung von Arbeitsgerichten zur Sicherstellung geheimer Wahlen bei Anfechtungen der gewerkschaftlichen Vertretung von Belegschaften;
- die Sicherstellung, dass die Tarifverträge durch freie und geheime Wahlen mehrheitlich von der Belegschaft befürwortet werden;
- die Neuverhandlung aller bestehenden Tarifverträge innerhalb von vier Jahren zur Sicherstellung, dass eine Mehrheit der Beschäftigten den neuen Tarifverträgen zustimmt;
- die Bekanntmachung der Inhalte von Tarifverträgen gegenüber allen betroffenen Arbeitnehmern.

Der 2018 ins Präsidentenamt gewählte Andrés Manuel López Obrador (AMLO) war ebenso wie die von ihm gegründete Morena-Partei mit einem Wahlprogramm angetreten, das eine progressive Reform des Arbeitsgesetzes versprach. Dieses Versprechen wurde am 2. Mai 2019 weitgehend im Einklang mit dem Anhang 23-A des USMCA eingelöst.[4] Der AFL-CIO und viele Abgeordnete der Demokratischen Partei zweifelten jedoch an der Fähigkeit des mexikanischen Staats, die Reformen tatsächlich umzusetzen. Insbesondere fürchteten sie, dass nicht ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden würden.[5] Deshalb drängten sie auf eine Nachverhandlung des Arbeitskapitels.

Das *Umsetzungsgesetz* sieht die Einrichtung eines Interministeriellen Ausschusses zur Überwachung und Durchsetzung von Arbeitsrecht unter der gemeinsamen Leitung des Handelsbeauftragten und des Arbeitsministers vor.[6] Dieses soll halbjährlich beurteilen, inwieweit Mexiko seinen Verpflichtungen bezüglich der vereinbarten Arbeitsrechtsreformen nachkommt, und insbesondere auch, „ob Mexiko Mittel in Übereinstimmung mit seiner Verpflichtung bereitgestellt hat".[7] Der Ausschuss wird von einem unabhängigen mexikanischen Arbeitssachverständigenausschuss unterstützt,[8] dessen zwölf Mitglieder von beiden Parteien im Kongress und dem gewerkschaftlich dominierten Beratenden Ausschuss für Arbeit (Labor Advisory Committee) im Büro des Handelsbeauftragten ernannt werden.[9] Stellt der Ausschuss nach einem mehrstufigen Verfahren mit vorgeschriebenen Fristen für jede Stufe fest, dass Mexiko seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, soll er dem Handelsbeauftragten empfehlen, Durchsetzungsmaßnahmen zu initiieren. Diese können die Aufnahme von Konsultationen, die Einleitung eines Streitschlichtungsverfahrens oder Maßnahmen in Bezug auf das Rapid Response Labor Panel beinhalten. Die Arbeit des Ausschusses soll sich zunächst auf prioritär zu behandelnde Sektoren konzentrieren.[10] Dieser Interministerielle Ausschuss ist gegenüber den entsprechenden Ausschüssen des Kongresses in festgelegten Zeitabschnitten berichtspflichtig.

Der *Schnellreaktionsmechanismus* zielt darauf ab, rasch Abhilfe zu schaffen, wenn in einer Fabrik bzw. in einem

4 Vgl. C. Scherrer, a. a. O., S. 6-7.
5 C. Feingold: Testimony for Mexico's Labor Reform: Opportunities and Challenges for an Improved NAFTA, Committee of Ways and Means, US Congress, 25. Juni 2019.
6 USMCA: Implementation Act, SEC. 711, 2019, https://www.congress.gov/congressional-record/2019/12/19/house-section/article/H12221-1.
7 Ebenda, SEC. 714; eigene Übersetzung.
8 Ebenda.
9 Ebenda, SEC. 732.
10 Ebenda, SEC. 713.

Callcenter (facility) das im neuen mexikanischen Arbeitsgesetz verankerte Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen verletzt wird. Dieser bezieht sich nur auf die Vertragspartner USA und Mexiko (ähnlich lautende Bestimmungen finden sich im Annex 31-B für Kanada und Mexiko). Der Fokus auf eine bestimmte Arbeitsstelle ist beispiellos. Frühere Arbeitsrechtsklauseln in Freihandelsabkommen betrafen das Versagen einer Regierung, die Arbeitsgesetze effektiv durchzusetzen. Konkrete Verstöße in einer bestimmten Fabrik lagen außerhalb des Geltungsbereichs dieser Abkommen. Dieser Mechanismus kann in Mexiko nur hinsichtlich des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen in Anspruch genommen werden, und in den USA nur bezogen auf Arbeitsstellen, denen zuvor Verletzungen US-amerikanischen Arbeitsrechts nachgewiesen werden konnte.

Die Novellierung sieht die Einrichtung eines Rapid Response Labor Panel (Schiedsgericht) vor, das sich aus einer vorab vereinbarten Liste von Arbeitsexperten zusammensetzt. Die Einrichtung des Schiedsgerichts soll nicht davon abhängig sein, ob ein Land seine Nominierung von Experten vorgenommen hat. Damit wird dem vorgebeugt, dass das Land, in dem eine Verletzung der Arbeitsrechte vermutet wird, die Einrichtung des Schiedsgerichts blockiert.

Beschwerden über eine Verletzung der Rechte können direkt von mindestens zwei Arbeitnehmern vorgebracht werden. Nach Erhalt der Beschwerde soll, wenn „in gutem Glauben davon ausgegangen werden kann, dass den Arbeitnehmern in einer betroffenen Fabrik die Rechte verweigert werden“[11], zunächst das betroffene Land aufgefordert werden, den Sachverhalt zu prüfen. Falls das beklagte Land nichts unternimmt, kann das klageführende Land mittels des Rapid Response Labor Panels eine Untersuchung einleiten. Im Falle, dass sie bei der Untersuchung behindert wird, kann das Schiedsgericht dies bei seiner Entscheidung berücksichtigen.[12] Alle Schritte des gesamten Prozesses müssen innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens abgeschlossen werden. Falls die Verweigerung der Rechte nicht innerhalb von etwa 120 Tagen behoben wird, kann der US-Handelsbeauftragte den Finanzminister (zuständig für den US-Zoll) anweisen, „die Einfuhr von Waren zu verweigern“ oder „Zölle oder Strafen anzuwenden“ auf Waren, die von der die Rechte verletzenden Fabrik hergestellt wurden.[13] Bereits zu Beginn des Prozesses können die Waren aus der belasteten Fabrik „nicht liquidiert“ werden,[14] d. h. die zu zahlenden Zölle werden nicht endgültig festgelegt, sodass auch später noch Strafzölle auf die Waren erhoben werden können. Während des gesamten Prozesses werden die entsprechenden Kongresskomitees vom Handelsbeauftragten konsultiert, um sicherzustellen, dass der Prozess nicht allein in den Händen der Exekutive liegt, die möglicherweise die Interessen der Arbeitnehmer weniger im Blick hat.

Kritik am Nachverhandlungsergebnis

Die US-Gewerkschaft der Maschinenschlosser und Luft- und Raumfahrtarbeiter[15] sowie etliche Demokratische Abgeordnete lehnen weiterhin die Verabschiedung des USMCA mit der Begründung ab, dass das Abkommen in nicht ausreichender Weise vor der Abwanderung der Industrie nach Mexiko schützt. Eine detaillierte Begründung findet sich in ihren öffentlichen Verlautbarungen leider nicht. Die Demokratische Abgeordnete Marcy Kaptur aus Ohio, einem Bundesstaat mit hohen Verlusten an Industriearbeitsplätzen, fragte unter Bezug auf das Verhalten Mexikos im Rahmen des NAFTA, „warum soll ich glauben, dass Mexiko irgendetwas durchsetzen wird?“.[16] Aus einer der Gewerkschaftsbewegung freundlich gesonnenen juristischen Sicht wird das Ergebnis der Nachverhandlungen positiv bewertet,[17] wobei allerdings folgende Lücken und Unklarheiten in den Vertragstexten identifiziert werden:

- Unklar sei, ob die US-Regierung, die vom mexikanischen Parlament verabschiedete Arbeitsrechtsreform für ausreichend in Bezug auf die im Annex 23-A des USMCA getroffene Vereinbarung hält.[18]

- Die Beschränkung des Rapid Response Labor Mechanism in den USA nur auf Fälle, bei denen die Nationale Behörde für Arbeitsbeziehungen (National Labor Relations Board; NLRB) bereits tätig wurde.[19]

11 Protocol of Amendment to the Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Article 31-A.4.2, eigene Übersetzung, 2019, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Protocol-of-Amendments-to-the-United-States-Mexico-Canada-Agreement.pdf.
12 Ebenda, Article 31-A.7.8.
13 USMCA, a. a. O., SEC. 753.
14 Ebenda, SEC. 752.
15 https://www.goiam.org/news/imail/machinists-union-opposes-usmca/.
16 Zitiert von Icso, eigene Übersetzung. Vgl. I. Icso: House overwhelmingly approves USMCA, sending bill to Senate, 19.12.2019, https://insidetrade.com/daily-news/house-overwhelmingly-approves-usmca-sending-bill-senate.
17 S. Charnovitz: The Labor Rights Rationale to Approve the USMCA, International Economic Law and Policy Blog, 2019, https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/the-labor-rights-rationale-to-approve-the-usmca.html; K. Claussen, a. a. O.; S. Lester, I. Manak: The NAFTA/USMCA Panel Blocking Issue Looks Like It Has Been Fixed (Probably), 2019, https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/the-naftausmca-panel-blocking-issue-looks-like-it-has-been-fixed.html; T. Posner: Comments, 2019, siehe unter K. Claussen.
18 K. Claussen, a. a. O.
19 Ebenda; siehe auch Kimberly Elliot zitiert in I. Icso: Unpacking USMCA labor tweaks: Some praise, some questions about a new tool's effectiveness, 16.12.2019, https://insidetrade.com/daily-news/unpacking-usmca-labor-tweaks-some-praise-some-questions-about-new-tool%E2%80%99s-effectiveness.

- Das konkrete Procedere des Rapid Response Labor Mechanism bedürfe noch weiterer Konkretisierungen. Dies trifft auf das Überprüfungsverfahren bei einem Verdacht auf Verstoß gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen bei einer Arbeitsstelle zu, da insbesondere die Einhaltung dieser Rechte schwer zu überprüfen sei, da deren Einhaltung mit geschickten Methoden umgangen werden kann.[20] Auch sei unklar, wie die Verantwortlichkeiten für mögliche Behinderungen bei der Überprüfung identifiziert werden können.[21]

- Bei den Fristen für die einzelnen Stufen des Rapid Response Labor Mechanism bestünden Lücken, sodass derzeit die maximale Dauer des Verfahrens noch nicht genau festzustellen sei.[22]

- Die Art von Strafmaßnahmen im Falle von grenzüberschreitenden Dienstleistungen sei unklar, da solche Dienstleistungen nicht vom Zoll erfasst werden. Zudem wird die US-Zollbehörde Schwierigkeiten haben, die von einer inkriminierten Fabrik hergestellten Güter zu identifizieren, da bisher in den Zollpapieren nicht die konkrete Fabrik des Herstellers, sondern höchstens der Hersteller, wenn nicht sogar nur der Exporteur eingetragen wird. Ein Hersteller kann viele unterschiedliche Fabriken besitzen.[23]

- Schließlich sei nicht auszuschließen, dass das US-Arbeitsministerium für eine größere Zahl von Verfahren unvorbereitet sei.[24]

Ein Hauptmanko des gesamten Beschwerdeverfahrens besteht darin, dass, wenngleich der Kongress konsultiert wird, es letztlich in der Hand der Exekutive liegt. Erfahrungen mit bisherigen Arbeitsrechtsklauseln in den Handelsverträgen der USA haben gezeigt, dass ihr Gebrauch, insbesondere die Nutzung von Strafmaßnahmen, den politischen Kalkülen der Exekutive unterliegt.[25]

20 I. Icso: Unpacking USMCA labor tweaks, a. a. O.
21 K. Claussen, a. a. O.
22 Ebenda.
23 T. Posner, a. a. O.
24 K. Claussen, a. a. O.
25 T. Greven, a. a. O.

Abschließende Bewertung

Der umfassende Charakter der Durchsetzungsmechanismen macht es wahrscheinlich, dass die mexikanischen Arbeitsrechtsreformen umgesetzt und damit die Rechte der Arbeitnehmer in Mexiko gestärkt werden. Daher sollten diese Mechanismen auch für andere Handelsabkommen in Betracht gezogen werden. Sie wurden durch eine Kombination von Faktoren ermöglicht, nicht zuletzt aufgrund der starken Verhandlungsposition der USA, einer unabhängigen Gewerkschaften aufgeschlossenen Regierung in Mexiko und einer Demokratischen Partei, die aus Gründen einer starken Ablehnung von Präsident Trump unter Druck stand, nur dann dem neuen Abkommen zustimmen zu können, wenn es auch ihre Handschrift trägt. Ob die zukünftigen Umstände für eine solche starke Vertragssprache zugunsten von Arbeitsnormen ebenso förderlich sind, wird sich zeigen. In der Vergangenheit war der Demokratischen Partei der Schutz der Lohnabhängigen weniger wichtig, auch gerade dann, wenn sie sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat die Mehrheit hielt.

Das neue USMCA stärkt nicht nur die Rechte der Lohnabhängigen im Vergleich zum NAFTA, sondern auch die der Internetkonzerne. Letzteren wird der freie Datenverkehr innerhalb Nordamerikas garantiert und Online-Plattformen sind von der Haftung für die Inhalte auf ihren Plattformen befreit. Allerdings sind die Großkonzerne begünstigenden Schiedsgerichte für Investorenklagen gegen staatliche Maßnahmen fortgefallen.[26] Trotz dieser Schattenseiten des Abkommens, befürwortet es die Mehrheit der US-amerikanischen Gewerkschaften. Die Gründe liegen auf der Hand. Gegenüber NAFTA sind ihre Rechte gestärkt worden, also ist dies ein Fortschritt gegenüber dem Status quo. Die Nachteile sind weniger unmittelbar spürbar. Die langjährigen Kritiker von Freihandelsabkommen, Thea M. Lee und Robert E. Scott, brachten es auf den Punkt: „As a result, it is better than the alternatives.“[27]

26 Public Citizen: 1994 NAFTA vs. Trump 2018 NAFTA 2.0 vs. 2019 New NAFTA, 2019, https://www.citizen.org/article/comparing-nafta-side-by-side/.
27 T. M. Lee, R. E. Scott: US-Mexico-Canada Agreement Weak Tea at Best, 2019, https://www.epi.org/press/u-s-mexico-canada-agreement-weak-tea-at-best/.

Title: *Successful Renegotiation of the Free Trade Agreement with Mexico*
Abstract: *In early 2020, the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) became law in the USA. The Democrats' support for this free trade agreement, renegotiated by the Trump administration, is mainly due to the fact that they have tied in unprecedented monitoring and enforcement mechanisms to reform Mexican labour law. These mechanisms have been welcomed by the AFL-CIO and most – though not all – US trade unions. The hope is that strengthening the rights of Mexican workers will discourage corporations from moving jobs to Mexico. The article describes these innovative elements and presents an assessment by labour and trade specialists.*
JEL Classification: *F13, F16, F55*

DOI: 10.1007/s10273-020-2606-6

Thieß Petersen

Mögliche Effekte der Digitalisierung für die Inflationsrate

Seit dem Beginn der 1990er Jahre haben sich die Preise für die meisten Produkte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie erheblich verringert. Für die Konsumenten bedeutet dies niedrigere Verbraucherpreise und damit auch eine geringere Inflationsrate.[1] Der Einsatz von Computern, Robotern, künstlicher Intelligenz und anderen digitalen Technologien bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen hat darüber hinaus die Produktivität gesteigert, z. B. durch die Beschleunigung betrieblicher Prozesse (z. B. Produktentwicklung, Verwaltung, Handel und Vertrieb sowie das gesamte Beschaffungswesen) aufgrund von Automatisierung und Algorithmisierung, durch zielgerichtetere Kundeninformation aufgrund von personalisierter Werbung und durch eine Verringerung von Fehlern in der Produktion aufgrund von automatisierten Produktionsverfahren. Die Optimierung dieser Prozesse reduziert Verwaltungs-, Entscheidungs- und Produktionskosten, was im Normalfall eine Preissenkung nach sich zieht.

Inflationsdämpfend wirkt auch die Ausbreitung der Sharing Economy und der eng damit verbundenen digitalen Plattformen, vor allem aus zwei Gründen:

- Zum einen steigt das Angebot im informellen Bereich. Beispiele für solche Plattformen sind Airbnb und Uber. Der daraus resultierende Angebotsüberschuss führt zu einem Preisrückgang, der sich auf die kommerziellen Anbieter auswirkt. Verstärkt wird dieser Preisdruck dadurch, dass private Anbieter geringere Standards berücksichtigen müssen als kommerzielle Anbieter und deshalb auch niedrigere Preise fordern.
- Zum anderen kann die Sharing Economy einen Nachfragerückgang bewirken. Wenn sich im Rahmen des Carsharings mehrere Personen ein Fahrzeug teilen, sinkt die Zahl der nachgefragten Autos. Auf dem Automobilmarkt ruft das einen Angebotsüberschuss mit einem entsprechenden Preisrückgang hervor.

Auch der digitalisierungsbedingte Abbau von Marktmacht lokaler Anbieter hat einen preisniveausenkenden Effekt. Durch den Preisvergleich im Internet können Kaufinteressierte unmittelbar sehen, ob sie bei ihrem Anbieter vor Ort einen höheren Preis als Online zahlen. Lokale Anbieter müssen sich folglich an die niedrigeren überregionalen Preise anpassen. Dieser höhere Wettbewerbsdruck sorgt dafür, dass Unternehmen Preisaufschläge, die ihren Gewinn steigern, abbauen müssen.[2] Die faktische Relevanz dieses Effekts für die Inflationsrate ist momentan noch gering. Nach einer Untersuchung der Europäischen Zentralbank hat „die zunehmende Nutzung des Online-Handels in der EU die Inflationsrate bei Industriegütern (ohne Energie) seit 2003 jährlich um 0,1 Prozentpunkte gesenkt“[3]. Bei einer Ausdehnung des Online-Handels ist es durchaus vorstellbar, dass diese preissenkende Wirkung perspektivisch größer wird. Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser Effekt einmalig ist: Er baut die Preisaufschläge auf die Produktionskosten ab. Bei vollständiger Markttransparenz mit vielen Anbietern verschwinden diese Aufschläge. Ist dieser Zustand erreicht, „wären die Preissenkungspotenziale ausgeschöpft und der Einfluss auf die Inflationsrate verschwunden“[4].

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Vgl. K. Charbonneau et al.: Digitalization and Inflation: A Review of the Literature, Bank of Canada: Staff Analytical Note 2017-20, Ottawa 2017, S. 3.

2 Vgl. A. Cavallo: More Amazon Effects: Online Competition and Pricing Behaviors, Discussion Paper Havard Business School, 2018, S. 2; K. Charbonneau et al., a a. O., S. 6 f.

3 J. Weidmann: Höheres Wachstum, niedrigere Inflation? – Der digitale Wandel aus Notenbanksicht, Rede beim Empfang der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik am 3.9.2018 in Freiburg.

4 Ebenda.

Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Projekt „Global Economic Dynamics“ und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.

Preisniveausenkend wirkt zudem der mit der Digitalisierung verbundene Trend zur Prosumtion, also die stärkere Einbindung des Verbrauchers in die Produktionsprozesse.[5] Wenn Konsumenten im Internet Elektrogeräte kaufen oder Reisen buchen, übernehmen sie die Beratungsdienstleistungen in Elektrogeschäften und Reisebüros. Unternehmen erbringen diese Arbeitsschritte nicht mehr selbst. Damit sinken ihre Produktionskosten und mit ihnen die Marktpreise.

Schließlich sind die Arbeitsmarkt- und Lohneffekte der Digitalisierung zu beachten. Zumindest mittel- und langfristig ist es in entwickelten Industrieländern durchaus plausibel, dass die Freisetzungseffekte der Digitalisierung höher sind als deren Kompensationseffekte, was zu einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrückgang führt.[6] Das bewirkt einen tendenziellen Lohndruck, der die Inflationsrate dämpft. Grundsätzlich können digitalisierungsbedingte Preisrückgänge auch die Lohn-Preis-Spirale abbremsen. Die genannten Entwicklungen (technologischer Fortschritt, Angebotsausweitung und Abbau von Marktmacht) verhindern einen Preisanstieg. Zum einen sind nur geringe Nominallohnerhöhungen erforderlich, um einen inflationsbedingten Kaufkraftverlust zu kompensieren. Zum anderen drückt die nachlassende Nachfrage nach Arbeitskräften auf den Lohn. Beide Effekte dämpfen die Inflation.

Preisniveauerhöhende Effekte der Digitalisierung

Neben den inflationssenkenden Effekten kann die Digitalisierung allerdings auch preiserhöhende Auswirkungen haben (vgl. Tabelle 1). Drei Effekte sind hier von besonderer Bedeutung.

1. Die voranschreitende Digitalisierung hat die Tendenz, natürliche Monopole hervorzubringen. Eine Ursache dafür ist die spezielle Kostenstruktur vieler digitaler Güter und digitaler Plattformen: Während die Entwicklung dieser Güter bzw. der Aufbau der Plattformen mit hohen Fixkosten verbunden ist, tendieren die Grenzkosten der Produktion gegen null. Zudem haben viele digitale Produkte den Charakter eines Netzwerkguts. Dies bedeutet: Je mehr Teilnehmer in einem sozialen Netzwerk oder einer Online-Tauschbörse anzutreffen sind, desto attraktiver ist es, sich dem entsprechend großen Netzwerk anzuschließen. Langfristig setzt sich somit der Anbieter durch, der die meisten Teilnehmer hat. In der Digitalökonomie besteht somit „die Tendenz, dass natürliche Monopole zum Normallfall werden“[7]. Die Folge ist ein Monopolpreis, der über dem Preis bei vollständiger Konkurrenz liegt und somit das Preisniveau erhöht.

2. Der verstärkte Einsatz von Algorithmen kann zur Bildung von Preiskartellen führen, in dem sich die Mitglieder auf einen Preis, der über dem der vollständigen Konkurrenz liegt, einigen. Damit es nicht zu einem Angebotsüberschuss kommt, der einen Preisrückgang hervorrufen würde, ist ein Kartell gleichzeitig mit einer Festlegung der Menge verbunden, die jeder Einzelanbieter zu dem vereinbarten Preis auf den Markt bringen darf. Wenn viele Unternehmen nun Algorithmen in ihrem Preisfindungsprozess einsetzen, kann diese Software zu einem kartellanalogen Preis führen, der inflationssteigernd wirkt.[8]

3. Schließlich können auch personalisierte, also kundenindividuelle Preise, die Online-Anbieter von unterschiedlichen Personen für identische Produkte verlangen, preiserhöhend wirken. Die Höhe des personalisierten Preises hängt von nutzerbezogenen Eigenschaften ab, z. B. sozioökonomische Eigenschaften wie Alter und Geschlecht, bisheriges Such- bzw. Surfverhalten und verwendetes Endgerät.[9] Unternehmen erhöhen ihren Gewinn, indem sie von unterschiedlichen Käufern

Tabelle 1
Verschiedene Effekte für die Inflationsmessung

Preisniveaureduzierende Effekte der Digitalisierung
Sinkende Preise von Informations- und Kommunikationstechnologieprodukten
Digitalisierungsbedingte Produktivitätssteigerungen
Ausweitung der Sharing Economy und digitaler Plattformen
Abbau von Marktmacht lokaler Anbieter (Amazon-Effekt)
Trend zur verstärkten Prosumtion
Freisetzungseffekte der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt
Kostenlose Bereitstellung von Produkten
Digitalisierungsbedingte Qualitätsverbesserungen von Produkten
Preisniveauerhöhende Effekte der Digitalisierung
Digitale natürliche Monopole
Kartellbildung durch algorithmische Preisbildung
Personalisierte Preise
Kompensationseffekte der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt

Quelle: eigene Darstellung.

5 Vgl. K.-U. Hellmann: Prosumer Revisited: Zur Aktualität einer Debatte – Eine Einführung, in: B. Blättel-Mink, K.-U. Hellmann (Hrsg.): Prosumer Revisited: Zur Aktualität einer Debatte, Wiesbaden 2010, S. 14-16.

6 Vgl. T. Petersen: Diginomics verstehen – Ökonomie im Licht der Digitalisierung, München 2020 (im Erscheinen), Kap. 7.

7 J. Quitzau, A. Broders: Marktwirtschaft in Gefahr? Digitale Monopole, Hamburg 2019, H. S. 1.

8 Vgl. J. Haucap: Daten als Wettbewerbsfaktor, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., (2018), H. 7, S. 475.

9 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband: Personalisierte Preise, Diskussionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands, Berlin 2016, S. 3.

verschiedene Preise fordern. Dabei versuchen sie, die maximale Zahlungsbereitschaft der Kunden so weit wie möglich auszunutzen. Für die Volkswirtschaft bedeutet das letztendlich ein höheres Preisniveau. Auch wenn das Phänomen der personalisierten Preise bisher nur vereinzelt nachweisbar ist,[10] könnte es mit der Weiterentwicklung der Datensammlung und der Datenauswertung an Bedeutung gewinnen.

Messprobleme der offiziellen Statistiken

Ein zentraler Grund für den inflationsdämpfenden Effekt der Digitalisierung besteht aus den von digitalen Technologien verursachten Produktivitätsfortschritten. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow wies bereits 1987 darauf hin, dass wir die produktivitätssteigernden Wirkungen von Computern überall sehen – nur nicht in den offiziellen Produktivitätsstatistiken.[11] Ein Grund hierfür sind Messfehler der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bei der Erfassung der wirtschaftlichen Wertschöpfung. Hier ist vor allem auf zwei Fehler hinzuweisen:

Tendenz zur kostenlosen Bereitstellung von Produkten: Die Digitalisierung ersetzt Produkte, für die die Verbraucher bisher einen Preis zahlen mussten (Zeitungen, Bücher, CDs, Beratungen im Reisebüro etc.), durch kostenlose digitale Angebote (Online-Portale, Wikipedia, kostenlose Apps etc.). Da die VGR nur Güter und Dienstleistungen berücksichtigt, für die ein Marktpreis gezahlt wird, werden die kostenlosen digitalen Produkte nicht erfasst. So werden der mengenmäßige Output und die Produktivitätsfortschritte unterschätzt.

Unzureichend erfasste Qualitätsverbesserungen: Der technische Fortschritt verbessert häufig die Qualität von Produkten, was ebenfalls wie eine Preissenkung wirkt: Bleibt der Preis eines Produkts bei verbesserter Qualität konstant, erhält der Verbraucher für den gleichen Preis eine bessere Qualität. Umgekehrt bedeutet dies, dass der Verbraucher für eine unveränderte Qualität einen geringeren Preis zahlen muss. Werden diese Qualitätsverbesserungen bei der Berechnung der Produktivität nicht vollständig erfasst, werden Produktivitätszuwächse unterschätzt. Dies ist besonders gravierend, wenn digitale Technologien andere Produkte vom Markt verdrängen: Ein Handy oder Smartphone ist zunächst einmal ein Kommunikationsgerät zusätzlich zum Festnetzanschluss. Zusatzfunktionen können jedoch andere Produkte verdrängen – wie z. B. Fotoapparate und Videokameras, Filme und deren Entwicklung sowie Fotoalben. Um die Produktivitätsentwicklung im Zeitablauf vergleichen zu können, müssten alle diese Produkte in die Messung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) einbezogen werden. Geschieht dies nicht vollständig, weist das BIP eine zu geringe wirtschaftliche Wertschöpfung aus.

Somit gibt es also „einen robusten positiven Zusammenhang zwischen Digitalisierung und Produktivität", der durch zahlreiche Studien belegt ist.[12] Nicht alle Produktivitätssteigerungen und Kostenreduzierungen werden jedoch vollständig in den offiziellen Statistiken abgebildet und damit unterschätzt. Die tatsächliche Inflationsrate ist geringer als die offiziell ausgewiesene. Dieser Zusammenhang gilt als Konsens. Wie stark diese Messfehler ins Gewicht fallen, ist unter Ökonomen jedoch umstritten.[13] Entsprechende Messfehler gelten auch für die inflationserhöhenden Effekte der Digitalisierung. So spielen die von einem natürlichen digitalen Monopol zu erwartenden Preiserhöhungen gegenwärtig keine spürbare Rolle, weil die meisten Dienstleistungen von digitalen Plattformen kostenlos bereitgestellt werden (zumindest mit Blick auf eine monetäre Gegenleistung). Es ist jedoch durchaus denkbar, dass die Kunden mit der Preisgabe ihrer Daten einen überhöhten Monopolpreis zahlen.[14]

Auch wenn die Digitalisierung teilweise inflationserhöhend wirkt, dürften die preisniveausenkenden Effekte per Saldo überwiegen. Vor allem der mit den digitalen Technologien einhergehende Rückgang der Produktionskosten sollte die Inflationsraten niedrig halten. Bisher ist der inflationsdämpfende Einfluss der Digitalisierung jedoch relativ gering, weil sie in weiten Bereichen immer noch in einer frühen Entwicklungsphase steckt und folglich nicht alle preisniveausenkenden Konsequenzen zum Tragen kommen. Hinzu kommt, dass die Statistiken der VGR zwar mit methodischen Verbesserungen auf die Digitalisierung reagieren,[15] aber dennoch Schwierigkeiten haben, Preise (und Mengen) der digitalen Güter richtig zu erfassen. Es gibt daher auch die These, dass in entwickelten Volkswirtschaften bereits eine digitale Deflation herrschen könnte, die jedoch von den offiziellen Statistiken nicht erfasst wird.[16]

10 Vgl. H. Zander-Hayat, I. Domurath, C. Groß: Personalisierte Preise, SVRV Working Paper (2), Berlin 2016, S. 2.
11 Vgl. R. Solow: We'd better watch out, in: New York Times vom 12.7.1987, S. 36.
12 Vgl. K. Lichtblau, M. Fritsch, A. Millack: Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland – Ein Überblick, Köln 2018, S. 77.
13 Vgl. A. Brandt: Digitaler Kapitalismus – Dynamiken, Potenziale, Monopole, in: spw, Heft 220, 3/2017, S. 39–47, hier: S. 43.
14 Vgl. J. Krämer: Datenschutz 2.0 – ökonomische Auswirkungen von Datenportabilität im Zeitalter des Datenkapitalismus, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., 2018, S. 466–469, hier: S. 466.
15 Z.B. mit einer hedonischen Qualitätsbereinigung und dem sogenannten Web-Scraping. Letzteres ist eine computergestützte automatisierte Preiserhebung im Bereich des Online-Handels. Vgl. D. Schäfer, M. Bieg: Auswirkungen der Digitalisierung auf die Preisstatistik, Methodeninformation des Statistischen Bundesamts, Wiesbaden 2016.
16 Vgl. G. Hutchins: What if we are all wrong on productivity?, in: Financial Times vom 29.1.2020, S. 9.

DOI: 10.1007/s10273-020-2607-5

Konjunkturschlaglicht

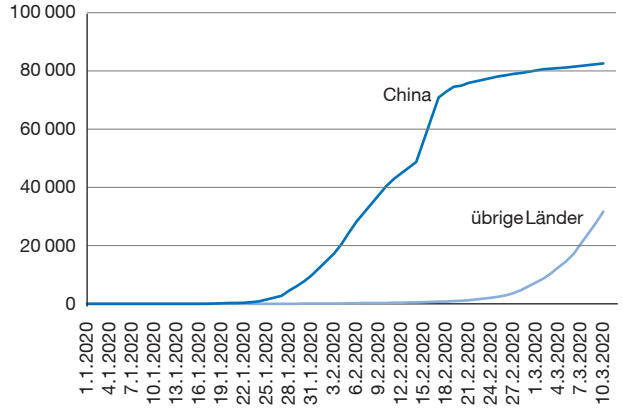
Coronavirus hält Weltkonjunktur in Atem

Die auf den Erreger SARS-CoV-2 zurückzuführende Lungenkrankheit Covid-19 trat erstmals Ende 2019 in der chinesischen Stadt Wuhan auf und breitete sich in der Folge zunächst in China, vor allem in der Provinz Hubei, aus. Seit Februar werden zunehmend Infektionen außerhalb Chinas verzeichnet (vgl. Abbildung 1). Am 10. März 2020 berichtete die Weltgesundheitsorganisation (WHO) knapp 120 000 bestätigte Fälle in mehr als 100 Ländern, mit knapp 4000 Toten und Schwerpunkten außerhalb Chinas in Südkorea, Iran und Italien.

Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von Epidemien rekurrieren zumeist auf die Effekte, die direkt aus einer Reduzierung des Arbeitsangebots durch höheren Krankenstand und durch krankheitsbedingte Todesfälle resultieren. Für die Konjunktur sind aber indirekte Wirkungen, die von Maßnahmen zur Eindämmung der Epidemie oder Verhaltensänderungen der Konsumenten ausgehen, bislang von größerer Bedeutung. Diese beeinträchtigen die wirtschaftliche Aktivität unmittelbar dort, wo viele Menschen auf engem Raum zusammentreffen, etwa durch die Absage von Großveranstaltungen und Messen, und führen zu einem Rückgang im Reiseverkehr. Quarantänemaßnahmen können darüber hinaus die Warenproduktion behindern und die Produktionsabläufe – auch grenzüberschreitend – empfindlich stören.

Bereits früh zeichnete sich ab, dass die Zahl der Infizierten deutlich höher liegen würde als bei dem SARS-Ausbruch im Jahr 2003.[1] Infolge der SARS-Epidemie kam es im ersten Quartal 2003 zu einer moderaten Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion in China und zu einem spürbaren Rückgang im innerasiatischen Flugverkehr; insgesamt blieben die Auswirkungen allerdings überschaubar. Dass die wirtschaftlichen Konsequenzen der Epidemie dieses Mal erheblich größer sind, liegt allerdings weniger an der größeren Zahl der Infektionen und Todesfälle. Wichtiger ist, dass die Behörden in China wesentlich drastischer reagierten, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen.[2] In der übrigen Welt sind die Auswirkungen zum einen deshalb größer, weil China als Bestandteil der internationalen Wertschöpfungsketten und als Absatzmarkt stark an Bedeutung gewonnen hat – so erhöhte sich der Anteil Chinas an der Weltproduktion von gut 4 % im Jahr 2003 auf mehr als 16 % im Jahr 2019, der Anteil Chinas am Welthandel von 5 % auf 12,4 %.

Abbildung 1
Covid-19-Fälle in China und übrigen Ländern
Tagesdaten. Letzter Wert: 10.3.2020



Quelle: Weltgesundheitsorganisation.

Temporäre Schockstarre in China

In der am stärksten betroffenen Provinz Hubei, die etwa 4 % der chinesischen Wirtschaftsleistung ausmacht und einen leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungsanteil des Produzierenden Gewerbes aufweist, kam es Ende Januar 2020 zu weitreichenden Quarantänemaßnahmen. Die Verkehrsverbindungen zum Rest des Landes wurden gekappt, Schulen und Produktionsstätten geschlossen und die Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Aber auch im Rest des Landes kam es zu Reisebeschränkungen; landesweit wurden alle Kinos geschlossen und Feierlichkeiten zum Neujahrsfest abgesagt. Zudem wurden die Neujahrsferien verlängert.

Die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität waren drastisch. Zeitnah verfügbare Indikatoren wie Kohleverbrauch, Transportvolumen oder das mithilfe von Staudaten geschätzte Verkehrsaufkommen legen nahe,

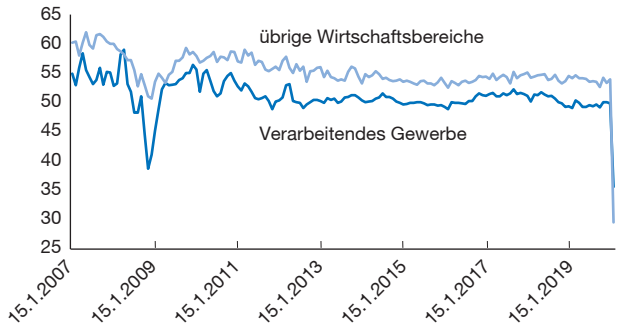
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Im Zuge der SARS-Epidemie zwischen Herbst 2002 und Frühjahr 2003 infizierten sich laut WHO weltweit etwas mehr als 8000 Menschen, bei einer allerdings deutlich höhen Sterblichkeitsrate von etwa 10 %.

2 Vgl. R. Döhrn: Auswirkungen der COVID-19 Epidemie auf die chinesische Wirtschaft – eine erste Abschätzung, RWI Materialien, Nr. 134, 2020.

Abbildung 2
Einkaufsmanagerindizes in China
Indizes (monatlich)



Quelle: Nationales Statistikbüro der Volksrepublik Chinas.

dass die Produktion massiv beeinträchtigt wurde. Nachfrageseitig lässt der für Februar 2020 gemeldete Rückgang der Autoverkäufe um mehr als 90 % gegenüber dem Vorjahr darauf schließen, wie stark die wirtschaftliche Aktivität beeinträchtigt war. Für Februar liegen inzwischen auch die Befragungen von Einkaufsmanagern vor. Der auf dieser Basis ermittelte Stimmungsindex brach dramatisch ein und fiel im Verarbeitenden Gewerbe auf ein ähnliches Niveau wie während der großen Rezession 2008, in den übrigen Wirtschaftsbereichen sogar darunter (vgl. Abbildung 2). Zwar wurden in der zweiten Februarhälfte vielerorts die Restriktionen gelockert und in vielen Betrieben die Produktion wieder aufgenommen. Von einer normalen Auslastung ist die chinesische Wirtschaft allerdings noch weit entfernt. Immerhin sind die meisten Wanderarbeiter wieder an ihre Arbeitsplätze zurückgekehrt, sodass die Produktion von dieser Seite wieder möglich wird.

Für das erste Quartal liegt der durch das Coronavirus verursachte Rückgang von Investitionen und Konsum in China nach derzeitigen Prognosen in einer Größenordnung von 4 % – dies führt zu einem Rückgang der Zuwachsrate des BIP gegenüber dem Vorjahr von 6 % auf 3,5 %. Unter der Annahme, dass sich die Produktion im Laufe des zweiten Quartals allmählich wieder dem Normalniveau annähert, ergibt sich eine Verminderung der Zuwachsrate des chinesischen BIP im Jahr 2020 insgesamt um 1,3 %.[3] Die jüngsten Indikatoren lassen aber auch eine deutlich stärkere Schrumpfung der Wirtschaft möglich erscheinen.

Starker Dämpfer für die Weltkonjunktur

Die Produktion außerhalb Chinas wird zum einen durch die drastischen Rückgänge von Produktion und Nachfrage in China selbst gedämpft. Die durch die Verflechtungen im Handel und Kapitalverkehr bedingte internationale Übertragung von Schocks auf Produktion und Nachfrage können mithilfe von Simulationsrechnungen in makroökonomischen Weltmodellen abgebildet werden. Demnach führt allein die verringerte Produktion in China zu einem Rückgang der Produktion in der übrigen Welt um 0,3 %, mit besonders ausgeprägten Effekten im asiatischen Raum. In Deutschland würde die Produktion um knapp 0,2 Prozentpunkte reduziert. Dabei sind die gravierenden Einbußen im Tourismus vermutlich nur unzureichend abgebildet. Dies gilt vor allem in Asien, wo Reisende aus China einen Anteil von bis zu einem Drittel ausmachen. Auch die Unterbrechung von Lieferketten wird die Probleme für die Produktion außerhalb Chinas noch verstärken.

Vor allem aber werden im Zuge der globalen Ausbreitung der Epidemie auch außerhalb Chinas zunehmend vorbeugende Maßnahmen ergriffen, welche die wirtschaftliche Aktivität bremsen. Durch das veränderte Verhalten der Konsumenten dürften (auch in anderen Ländern) insbesondere der Dienstleistungssektor eingebremst werden; nicht zuletzt in den Ländern, die stark vom Tourismus abhängen. Zudem dürfte die Unsicherheit über Ausmaß und Dauer der Krise zu einer zeitweisen Investitionszurückhaltung führen.

Gemäß Modellsimulationen verändert sich die Zuwachsrate der Weltproduktion nur unwesentlich, wenn sich die verminderte wirtschaftliche Aktivität durch Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung auf wenige andere Länder wie Korea oder Italien beschränkt. Erheblich sind zusätzliche Belastungen aber dann, wenn solche Maßnahmen verbreitet angewendet werden müssen oder der Einbruch der Produktion in China wesentlich stärker ausfällt, als in dem oben skizzierten Szenario unterstellt.

Inzwischen werden in vielen Ländern Maßnahmen ergriffen, um die Wirtschaft zu stützen. Gezielte finanzpolitische Programme, Kreditgarantien und einkommensstabilisierende Zahlungen (wie in Deutschland das Kurzarbeitergeld) sind zwar nicht in der Lage, die kurzfristigen Auswirkungen der Epidemie auf Produktion und Nachfrage nennenswert zu verringern, sie können aber Liquiditätsproblemen begegnen, einer zyklischen Verstärkung der Nachfrageschwäche entgegenwirken und längerfristige negative Folgen verhindern, die durch Unternehmenszusammenbrüche und Arbeitsplatzverluste für das Produktionspotenzial entstehen könnten.

3 Für eine solche Simulationsrechnung vgl. OECD Interim Economic Assessment, 2. März 2020.

Klaus-Jürgen Gern, Philipp Hauber
Klaus-Juergen.Gern@ifw-kiel.de, philipp.hauber@ifw-kiel.de

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Susanne Erbe (stv. Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Claudia Sittner

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Norbert Berthold Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Peter Bofinger Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Dieter Cassel Universität Duisburg-Essen
Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Clemens Fuest ifo Institut
Carsten Hefeker Universität Siegen
Ullrich Heilemann Universität Leipzig
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Renate Ohr Georg-August-Universität Göttingen
Wolfgang Renzsch Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Ronald Schettkat Bergische Universität Wuppertal
Winfried Schmähl Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Claus Schnabel Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ulrich van Suntum Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Theresia Theurl Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Joachim Weimann Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Jochen Zimmermann Universität Bremen
Klaus F. Zimmermann Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: https://www.springer.com/journal/10273
Wirtschaftsdienst: https://www.wirtschaftsdienst.eu/

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver
OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Ein Jahresabonnement umfasst 12 Ausgaben und ein Konferenzheft. Die Printversion kostet 71 Euro pro Jahr (inkl. Versandkosten).

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042