Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

A. Watt, M. Holzner — Mehr europäische Projekte im Wiederaufbauprogramm! ... 474

Kurz kommentiert

D. Marin — Lieferketten: V-Erholung unwahrscheinlich ... 476
S. Barbaro — Reform des Bundeswahlrechts: Fiasko droht! ... 477
A. Kolleck, V. Stocker — Carsharing in der Krise: Das Ende des Teilens? ... 478
H. Beck, A. Prinz — EZB-Aktienkauf: Gedankenexperimente beenden! ... 479

Zeitgespräch

Konjunkturpolitik – post COVID-19
Überblick ... 480
G. Felbermayr, S. Kooths — Konjunkturpolitik – post COVID-19: lieber klug statt klotzig ... 481
M. Fratzscher, C. Michelsen — Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise: Stabilisierung muss durch eine kluge Transformationspolitik ergänzt werden ... 484
L. P. Feld et al. — Die Bewältigung des Corona-Schocks ... 489
S. Gechert et al. — Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren ... 493
T. Krebs — Ein Investitionspaket ist das beste Konjunkturpaket ... 497

Analysen und Berichte

Corona-Krise
H. Gebhardt, L.-H. Siemers — Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit ... 501
C. Merkl, E. Weber — Raus aus der Neueinstellungskrise! ... 507
E. Gawel, P. Lehmann — Staatsprogramme gegen die Corona-Krise – eine Option für den Klimaschutz? ... 510
H. Cischinsky et al. — Corona-Krise fordert Wohnungspolitik heraus ... 516
Welthandel
S. Dullien, S. Stephan, T. Theobald — Transatlantischer Handelskonflikt und die deutsche Wirtschaft: Auf die Dauer kommt es an ... 524
Transformation
R. Sturn — Präventive Handlungsfähigkeit des Staates im 21. Jahrhundert ... 531
Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
J. Priewe — Grenzwerte für Defizite und Schulden in der Kritik ... 538
Währung
J. Groß, M. Klein, P. Sandner — Digitale Zentralbankwährungen: Chancen, Risiken und Blockchain-Technologie ... 545
Betriebe
H. Lesch — 100 Jahre Betriebsrätegesetz und aktuelle Partizipation von Beschäftigten in Deutschland ... 550

Ökonomische Trends

C. Boll, S. Schüller — Quo vadis paarinterne Arbeitsteilung post coronam? ... 556
J. Boysen-Hogrefe — Konjunkturschlaglicht: Zum Fiskalimpuls des Konjunkturpakets ... 559

DOI: 10.1007/s10273-020-2683-6

Mehr europäische Projekte im Wiederaufbauprogramm!



Dr. Andrew Watt ist Referatsleiter für Europäische Wirtschaftspolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.



Dr. Mario Holzner ist Geschäftsführer des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw).

Deutschland übernimmt die sechsmonatige Präsidentschaft der EU in bewegten Zeiten. Zwei deutsche Politikerinnen, Bundeskanzlerin Merkel und Kommissionspräsidentin von der Leyen, stehen auf der Brücke und müssen den Tanker Europäische Union in schwierigen Gewässern steuern. Zu den üblichen Daueraufgaben der europäischen Politik gesellen sich neue Herausforderungen, die an – mindestens – drei miteinander verlinkten Fronten auf europäische Lösungen drängen: Die rasche Erholung von dem tiefen durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen Einbruch; die immer dringlicher erscheinende Dekarbonisierung; und die angesichts der Entwicklungen in den USA, China und anderen mächtigen Staaten immer klarere Erkenntnis, dass Europa eine größere strategische Autonomie anstreben muss.

Die gute Nachricht: Es ist in den letzten Monaten schon erstaunlich viel in Bewegung geraten, alte Tabus scheinen gebrochen und, in manchen Bereichen zumindest, wurden konkrete politische Entscheidungen getroffen. Die EZB hat entschlossen reagiert: das Krisenprogramm Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) macht rasch und zielgerichtet zusätzliche Käufe öffentlicher Anleihen der Mitgliedstaaten möglich. Die EU-Kommission hat die Fiskalregeln und das Regelwerk für Staatsbeihilfen temporär auf Eis gelegt, um die Anti-Krisenpolitik der Mitgliedstaaten nicht zu konterkarieren. Mit dem SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)-Instrument zur Unterstützung nationalstaatlicher Kurzarbeitsprogramme und der Einrichtung einer neuen Kreditlinie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (bis zu 2 % des BIP) bei geringer Konditionalität wird eine konkrete finanzielle Unterstützung geleistet. Dies bleibt aber weit unter der Schwelle dessen, was nötig ist. Zumindest solange die EZB am PEPP-Programm festhält, ist der finanzielle Vorteil weiterer verbilligter Darlehen gering. Umso wichtiger ist daher der Wiederaufbauplan der EU-Kommission unter dem marketingtechnisch eher ungelungenen Titel „Next Generation EU“. Mit seinem Volumen und der Aufnahme gemeinsamer langfristiger Anleihen, die über den (erweiterten) EU-Haushalt bedient werden, markiert der Plan einen grundlegenden Wandel in der europäischen Integration. Damit steht oder fällt die deutsche Präsidentschaft mit der Frage, ob der Plan annähernd in der vorgeschlagenen Form – gegenwärtig sind Zuweisungen von 500 Mrd. Euro, Darlehen von 250 Mrd. Euro vorgesehen – trotz der Opposition aus Ländern wie den Niederlanden und Österreich umgesetzt wird.

Es ist nur ein scheinbarer Widerspruch, die historische Bedeutung des Next-Generation-EU-Ausbauplans zu betonen und festzustellen: Auch wenn er mehr oder minder wie geplant umgesetzt wird, reicht er nicht aus. Das liegt einerseits daran, dass die EU in den vergangenen Jahren nur ansatzweise die massiven Defizite der Economic Governance, die von der Finanzkrise erbarmungslos offenbart wurden, aufgearbeitet hat. Und andererseits an den schon erwähnten drei ineinandergreifenden Herausforderungen. Das ist nicht nur eine Frage des finanziellen Volumens. Es geht um das Umsetzungsprinzip: europäisches Geld für nationale Projekte. Selbst wenn hier eine gewisse Koordination über nationale Umsetzungspläne erfolgen soll – solche „Konditionalität“ ist einer der vielen Zankäpfel in den Verhandlungen – ist es alles andere als sicher, dass die Summe der nationalen Aktionen das Optimale für Europa insgesamt herausholt. Was ist gewonnen, wenn 27 Länder ihre jeweilige Zukunftsvision einer grünen

© 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.

Wasserstoff-Wirtschaft zu verwirklichen versuchen? Daher sind neben europäischer Unterstützung für nationale Prioritäten genuin europäische Projekte, eine gemeinsame Investition in europäische öffentliche Güter vonnöten. In einer gemeinsamen Policy Note schlagen das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf, das Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) in Paris und das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) ein auf zehn Jahre angelegtes Investitionsprogramm in Höhe von 2 Billionen Euro vor, das sich auf die Bereiche öffentliche Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur und Energie/Dekarbonisierung konzentriert. Dieses würde gesamteuropäische Projekte finanzieren, damit die EU gestärkt aus der COVID-19-Krise hervorgehen kann. Es besteht aus zwei Säulen.

In einer nationalen Säule würden den Mitgliedstaaten – im Großen und Ganzen wie im Kommissionsvorschlag – 500 Mrd. Euro zugewiesen. Die Ressourcen sollten auf die am stärksten betroffenen Länder konzentriert und zeitlich vorgezogen werden. Der größte Teil des Geldes – 1,5 Billionen Euro – wäre für die Finanzierung europäischer Projekte bestimmt, bei denen ein sichtbarer EU-Mehrwert entsteht. Allen Projekten gemeinsam sollte sein, dass sie geeignet sind, möglichst allen Zielen zu dienen: Die kurzfristige Erholung stärken, Produktivität und damit Lebensstandards erhöhen, die regionale Kohäsion befördern, die Dekarbonisierung beschleunigen und die globale strategische Position der EU stärken. Initiativen, die die EU in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur und Energie/Dekarbonisierung ergreifen könnten, wären z. B. die folgenden.

Unmittelbar aus den Lehren der COVID-19-Krise lässt sich eine gestärkte EU-Agentur für öffentliche Gesundheit ableiten. Unter anderen sollte diese in die Qualifikationen des Gesundheitspersonals investieren und dann ihren flexiblen Einsatz in Notfällen erleichtern. Gleichzeitig sollte sie – wie auch schon von den europäischen Entscheidungsträgern angedacht – die Versorgung mit lebenswichtigen Medikamenten sicherstellen. Der rasche Ausbau einer modernen Verkehrsinfrastruktur erscheint geeignet, die oben genannten Ziele zu erreichen. Wir legen kalkulierte Vorschläge für zwei ehrgeizige Verkehrsinitiativen vor: ein eigenes europäisches Hochgeschwindigkeitsbahnnetz (Ultra-Rapid-Train) mit vier Strecken, die die Reisezeiten zwischen den Hauptstädten und Regionen der EU verkürzen und den innereuropäischen Flugverkehr drastisch reduzieren würde. Alternativ schlagen wir eine integrierte Europäische Seidenstraße vor, die Verkehrsträger nach chinesischem Vorbild kombiniert, und die EU mit Osteuropa verbindet, auch um die EU-Nachbarschaft besser einzubinden und dieser eine attraktive Entwicklungsperspektive anzubieten.

Im Bereich Energie/Entkarbonisierung liegt vielleicht die zentrale Herausforderung darin, den Green Deal zu „elektrisieren“. Europäische Finanzmittel sollten dafür eingesetzt werden, die Realisierung eines intelligenten und integrierten Stromnetzes für die Übertragung von 100 % erneuerbarer Energie (e-Highway) zu beschleunigen. Zusätzlich könnten ergänzende Batterie- und Öko-Wasserstoff-Projekte unterstützt werden. Nach dem Vorbild der SURE-Initiative könnte ein Programm zur Kofinanzierung geplanter Dekarbonisierungs- und Just-Transition-Politiken der Mitgliedstaaten aufgelegt werden. Das trägt der Tatsache Rechnung, dass erfolgreiche nationale Dekarboniserungsaktivitäten klare positive externe grenzüberschreitende Effekte haben. Die Finanzierung eines solchen Programms kann dem Modell des Kommissionsvorschlags folgen. Es gibt eine kaum zu befriedigende Nachfrage nach längerfristigen sicheren Anleihen, die auch die Durchführung der Geldpolitik erleichtern und die internationale Rolle des Euro stärken würden. Sinnvoll wäre die Schuldentilgung über neue gemeinsame EU-Ressourcen – idealerweise klimapolitisch wirksam (wie z. B. eine CO_2-Abgabe). Nutzergebühren könnte beispielsweise bei den Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen eine Rolle spielen. Ein solches Programm wäre ein sichtbares Zeichen an alle Bürger*innen und alle Unternehmen und auch ans Ausland, dass Europa sein Schicksal selbst und gemeinsam in die Hand nimmt und die kurz- und längerfristigen Herausforderungen annehmen will.

Andrew Watt
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
Andrew-Watt@boeckler.de

Mario Holzner
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)
holzner@wiiw.ac.at

DOI: 10.1007/s10273-020-2684-5

Lieferketten

V-Erholung unwahrscheinlich

Lange waren die globalen Lieferketten die stillen Motoren der wirtschaftlichen Globalisierung. Von 1990 bis 2008 trieben sie die rapide Ausweitung des Handels an; 60 % bis 70 % des Handelswachstums entfielen auf sie. Inzwischen jedoch sind sie zum Stillstand gekommen. Der auf den globalen Lieferketten lastende Druck spiegelt die Hinwendung vieler Regierungen zu einer protektionistischen Politik wider. Und jetzt hat die COVID-19-Pandemie eine durch einen Angebotsschock bedingte Rezession verursacht. Die damit verbundene Unsicherheit könnte die Expansion der globalen Wertschöpfungsketten um mindestens 35 % verlangsamen. Tatsächlich wächst der Welthandel inzwischen nicht mehr schneller als das globale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Setzt sich dies fort, werden viele Unternehmen ihre Fertigung aus Asien und anderswo zurückholen.

Die schrumpfende Produktion wird weltweit eine Rezession – und Erholung – hervorrufen, wie wir sie noch nie erlebt haben. In ihren Prognosen für 2021 gehen der Internationale Währungsfonds, die OECD und andere internationale Organisationen von einer V-förmigen Erholung aus. Doch wurde dieses Narrativ vermutlich durch die rasche Erholung der globalen Wertschöpfungsketten nach der Großen Rezession von 2008 bis 2010 beeinflusst, einem Abschwung, der seinen Ursprung im Finanzsystem und nicht weltweit in der Realwirtschaft hatte. Angesichts der Bedeutung zerbrochener Lieferbeziehungen im derzeitigen Abschwung dürfte diese Rezession einzigartig ausfallen. Unternehmen sind noch auf andere Weisen anfällig. So können von einem Lockdown betroffene Lieferanten ihren Kunden erhebliche Produktionsverluste zufügen, wenn die von ihnen produzierten Vorprodukte kundenspezifischer Art sind und ein hohes Maß an Forschung und Entwicklung und an geistigem Eigentum auf sich vereinen. Eine Umstellung auf einen anderen Lieferanten ist dann kostspielig und langwierig.

Es überrascht nicht, dass pandemiebedingte Störungen einzigartig sind. Bei der Untersuchung bedeutender Naturkatastrophen in den USA haben Jean-Noël Barrot und Julien Sauvagnat vom MIT festgestellt, dass von einer Überflutung, einem Erdbeben oder einem ähnlichen Ereignis betroffene Lieferanten ihren Kunden große Produktionsverluste zufügen. Tatsächlich erlitt, wenn ein Lieferant von einer derartigen Katastrophe betroffen war, das Umsatzwachstum der Unternehmen einen durchschnittlichen Rückgang von 2 bis 3 Prozentpunkten. Die Auswirkungen griffen auf weitere Zulieferer über und vergrößerten die ursprüngliche Erschütterung.

Es ist zudem wahrscheinlich, dass diese Rezession ein niedrigeres BIP-Trendwachstum hervorbringen wird. Die globalen Lieferketten waren in den 1990er Jahren und während des größten Teils des folgenden Jahrzehnts ein wichtiger Antriebsfaktor für das Produktivitätswachstum in vielen Ländern. Die Expansion der Lieferketten nach Osteuropa nach dem Mauerfall trug nicht nur zur Erholung Deutschlands bei, sondern löste auch in Tschechien, Ungarn, Polen, der Slowakei und anderen Ländern der Region ein starkes Wachstum aus. Wenn schon die Verlangsamung des Wachstums der globalen Wertschöpfungsketten seit 2011 zu blutleerem Produktivitätswachstum in den entwickelten Ländern beigetragen hat, lässt eine noch stärkere Verlangsamung oder gar Kontraktion nichts Gutes erwarten.

Unter diesen Umständen besteht die einzige Option für die Politik darin, das Wachstum in bestimmten Sektoren anzukurbeln. In Deutschland hat die Autoindustrie auf eine Abwrackprämie ähnlich wie 2009 gedrängt. Die Bundesregierung jedoch hat sich gegen eine derartige Maßnahme entschieden. Dies ist überdenkenswert. Unter normalen Umständen würde man eine Konjunkturpolitik, die bestimmte Sektoren bevorzugt, ablehnen. Neue makroökonomische Modelle legen jedoch nahe, dass sektorenspezifische Konjunkturmaßnahmen die größten fiskalischen Impulse erzeugen könnten. Eine Volkswirtschaft, in der 50 % der Wirtschaft pandemiebedingt komplett heruntergefahren wurde, ist nicht dieselbe wie eine, in der die gesamte Wirtschaftsaktivität in einer Depression um 50 % einbricht. In einer Pandemie kommt es auf die Beziehung eines Sektors zum Rest der Volkswirtschaft an.

Der beste Weg, um die fiskalischen Konjunkturimpulse zu maximieren, besteht in der Ermittlung nicht-substitutiver Sektoren. Autos haben eine Komplementärbeziehung zum Rest der Volkswirtschaft. Je mehr Autos konsumiert werden, desto größer ist die Nachfrage nach Autovorleistungen. Die Branche importiert lediglich 29 % ihrer Vorprodukte. Daher sind Programme zur Ankurbelung von Autokäufen gegenüber Restaurantgutscheine zu bevorzugen. In diesen schwierigen Zeiten soll sich die Regierung auf den Wiederaufbau konzentrieren und Umwelt und technologische Auflagen hintanstellen. Es besteht sonst die Gefahr, dass keines dieser Ziele erreicht wird. Umwelt- und Strukturwandel haben eine herausragende Bedeutung, aber zuerst muss der Wiederaufbau gelingen.

Dalia Marin
Technische Universität München
dalia.marin@tum.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/s10273-020-2685-4

Reform des Bundeswahlrechts

Fiasko droht!

Das Erschrecken über die hohe Zahl an Bundestagsabgeordneten war deutlich vernehmbar. Statt der gesetzlichen Zahl von 598 Abgeordneten entsandten die Wähler*innen bei der jüngsten Bundestagswahl 709 Abgeordnete in den Deutschen Bundestag. Doch eine grundlegende Reform ist gescheitert, vorerst, möchte man hoffend hinzufügen. Der Bundestag konnte sich am 3. Juli 2020 nicht auf eine Reform des Bundeswahlrechts verständigen. Der einzige Vorschlag von FDP, Linken und Grünen, der auf eine Verringerung der Wahlkreise zielt, kam nicht zur Abstimmung. Ein weiterer Vorschlag wurde nicht eingebracht.

Offensichtlich unstrittig ist, dass weiterhin das Prinzip der Verhältniswahl die Zusammensetzung des Bundestags bestimmen soll. Am dualen Prinzip aus direkt gewählten Abgeordneten und Abgeordneten aus den Landeslisten soll ebenfalls festgehalten werden. Die SPD favorisiert grundsätzlich den Status quo, will aber nach dem Wahlgang und vor der Konstituierung eine symmetrische Stauchung des Parlaments. Mit dem Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU Ende Juni kamen neue Optionen ins Spiel. So wurde offenbar erwogen, dass einige direkt gewählte Abgeordnete trotz ihrer Wahl nicht in den Bundestag einziehen sollen. Damit sollten Ausgleichs- und Überhangmandate reduziert werden. Auch eine moderate Verringerung der 299 Wahlkreise wurde in Erwägung gezogen. Offenbar hatte es aber schon innerhalb der Koalition nicht für einen Kompromiss gereicht.

Immerhin fokussieren die meisten Vorschläge auf die Bestimmung der direkt gewählten Abgeordneten. Wollte man neben dem politischen Geschacher einen wissenschaftlich basierten Vorschlag unterbreiten, so würde man genau an dieser Stelle sinnvoll ansetzen können. Mit der Erststimme werden nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl die direkt gewählten Abgeordneten bestimmt. Weil sie aktuell überwiegend aus dem Lager der Mehrheitspartei kommen, besteht ein hoher Bedarf an Ausgleichsmandaten, was zur Vergrößerung des Parlaments führt. Die relative Mehrheitswahl (plurality rule) ist seit langem der Wissenschaft, insbesondere der Social-Choice-Theorie, ein Dorn im Auge. Aus dieser Wahl kommt nicht zwingend diejenige Kandidatin als Siegerin hervor, die gegenüber allen anderen Kandidaten aus Sicht der Mehrheit der Wähler*innen vorgezogen wird (Condorcet-Siegerin), sondern eher jener, der auf ein günstiges Kandidatenumfeld trifft. Dabei sollte die Wahl unabhängig von irrelevanten Alternativen sein, wie Arrow es als ein demokratisches Prinzip bezeichnete. Seit Jahrzehnten besteht deshalb eine unumstrittene axiomatische Überlegenheit der einfachen Mehrheitswahl gegenüber der relativen Mehrheitswahl, wie die Arbeiten von May (1952) bis Dasgupta und Maskin (2014) zeigen. Erst jüngst warben Amartya Sen und Eric Maskin für die Einführung der einfachen Mehrheitswahl in den US-Vorwahlen und zeigten, dass Trump unter diesem überlegenen Wahlrecht nicht Präsident geworden wäre.

Angewendet auf die Bundestagswahl würde die Heterogenität der direkt gewählten Abgeordneten zunehmen, was wegen des damit verbundenen geringeren Ausgleichsbedarfs zu einer Verkleinerung des Bundestags führen würde. Die einfache Mehrheitswahl hätte aber noch einen zweiten Effekt auf die Größe des Bundestags. Es würde nicht in jedem Wahlkreis einen direkt gewählten Abgeordneten geben, denn nicht in jedem Wahlkreis gibt es eine Condorcet-Siegerin, die jeden anderen möglichen Kandidaten in einer paarweisen Abstimmung besiegt. Wenn es eine solche nicht gibt, dann spricht auch nichts dafür, dass dennoch eine Person als direkt gewählte Abgeordnete in den Bundestag einzieht. Eine Reduzierung der direkt gewählten Abgeordneten wäre also die Folge. Das zieht im Ergebnis die demokratische Opposition wie auch offenbar Teile von CDU/CSU und SPD in Erwägung. Nur würde dies nicht durch größere Wahlkreise erreicht oder gar dadurch, dass Wahlsieger keinen Zutritt zum Parlament erhalten (was nach einer langwierigen verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung klingt), sondern durch ein im Grunde unumstritten überlegenes Wahlrecht. Es wäre im Bundeswahlrecht noch nicht einmal viel zu ändern. Im Wesentlichen muss den Wähler*innen erlaubt werden, ihre Präferenzordnung bezüglich der Kandidat*innen offenlegen zu können, statt, wie bislang, nur ihre erste Präferenz.

Die Zeit ist knapp. Will man substanziell ein Scheitern der Bundeswahlrechtsreform vermeiden, dann sind wissenschaftlich fundierte Vorschläge nötig. Demokratische Wahlen sind ein unschätzbar hohes Gut. Sie sollten deshalb die Kriterien der Anonymität, der Neutralität und der „positive responsiveness“ erfüllen. Die relative Mehrheitswahl tut dies bekanntlich nicht, die einfache Mehrheitswahl kann diese Kriterien erfüllen. Die Social-Choice-Theorie kann zur Wahlrechtsreform einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie sollte es auch!

Salvatore Barbaro
Johannes-Gutenberg-Universität Mainz
sbarbaro@uni-mainz.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/s10273-020-2686-3

Carsharing in der Krise

Das Ende des Teilens?

Carsharing hat sich hierzulande als ernstzunehmende Alternative für das eigene Auto und zu einem prägenden Element der Mobilitätslandschaft entwickelt. Laut Bundesverband CarSharing gibt es seit Beginn des Jahres 2020 in Deutschland rund 25.000 geteilte Pkw, die ungefähr zu gleichen Teilen auf stationsgebundene und -ungebundene Angebote entfallen. Obgleich in der Sharing Economy das Mantra „teilen statt besitzen" den temporären und flexiblen Zugang zu oft teuren Ressourcen verspricht und so Teilhabe auch ohne exklusives Privateigentum ermöglicht, wird dieses Mantra in der aktuellen Krise zum Problem.

Ein zentrales Versprechen des Carsharings ist dessen Beitrag zu einer effizienteren und nachhaltigeren Mobilität und damit verbundene individuelle und gesellschaftliche Vorteile. Auf individueller Ebene ermöglicht Carsharing in erster Linie Teilhabe, d.h. die Nutzung eines Fahrzeugs, ohne die Kosten und Risiken der Anschaffung und Haltung eines Autos tragen zu müssen. Gesamtgesellschaftlich betrachtet kann die geteilte Nutzung von Fahrzeugen die Zahl der Fahrzeuge, die für die Bedienung der Mobilitätsnachfrage erforderlich ist, verringern. So können unter anderem (externe) Kosten im Zusammenhang mit der Produktion reduziert sowie notorisch knappe Parkkapazitäten entlastet werden. Für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit ist eine zentrale Frage zu beantworten: Stellt Carsharing tatsächlich ein Substitut für privaten Autobesitz dar?

Die Literatur liefert uneinheitliche Antworten. Es zeigt sich, dass die Unterscheidung zwischen stationsgebundenem und -ungebundenem Carsharing von wesentlicher Bedeutung ist. Eine Mehrheit der verfügbaren Studien deutet auf einen substitutiven Zusammenhang zwischen stationsgebundenem Carsharing und privatem Autobesitz hin. Im Gegensatz dazu sind die Ergebnisse bei ungebundenem Carsharing widersprüchlicher: Einzelne Studien legen eine Substitution nahe, andere finden keinen oder sogar einen negativen und somit komplementären Zusammenhang. Ursachen der Unterschiede in der entsprechenden Substitutionswirkung werden in der Nutzung der geteilten Fahrzeuge vermutet: stationsgebundenes Carsharing kommt in seiner Funktionalität näher an ein privates Auto heran, da diese vor allem für längere Fahrten genutzt werden, z. B. für Einkäufe oder Kurzurlaube. Stationsungebundenes Carsharing stellt im Wesentlichen ein Angebot der innerstädtischen Mobilität dar. Dort bedient es eine Nachfrage, die zwischen Taxi/Uber und öffentlichem Nahverkehr zu verorten ist.

In Anbetracht der aktuellen Krise stellt sich nun die Frage, ob bzw. wie sich die Einstellung zum Teilen von Fahrzeugen grundsätzlich und nachhaltig ändert. Dabei sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Exogene Faktoren wie die in Deutschland temporär eingeführten Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus beeinflussen das Mobilitätsverhalten und haben zu einer dramatisch sinkenden Mobilitätsnachfrage geführt. Krisenbedingte Beschränkungen haben das Potenzial kognitiv neues oder verändertes Verhalten zu etablieren sowie organisatorische Veränderungen und Innovationen herbeizuführen. Als Beispiele dienen die Verbreitung von Home-Office und Online-Lehre, sowie die Verlagerung der Präferenzen hin zu alternativen Verkehrsmitteln. Während entsprechende Anpassungen teilweise transitorischer Natur sein dürften, bleibt abzuwarten, wie nachhaltig sie Verhalten im Zustand des „new normal" verändern werden.

Es fällt auf, dass individuelle Mobilität – z. B. per Auto, Fahrrad oder Motoroller – in der Krise an Attraktivität gewinnt. Geteilte Mobilität wird aufgrund der (wahrgenommenen) Gefahr einer Ansteckung eher vermieden. Dies belegen unter anderem die von Google und Apple Maps veröffentlichten Mobilitätsberichte. Im Unterschied zu geteilten Verkehrsmitteln (z. B. öffentliche Verkehrsmittel, Ride-Pooling oder Ride Hailing) kann bei Carsharing der persönliche Kontakt vermieden werden. Dennoch ist der Grad an Kontrolle nicht so hoch wie bei einem privaten Pkw. Gegen einen privaten Pkw und Eigentum im Allgemeinen sprechen besonders in der Krise sinkende Einkünfte und eine höhere Unsicherheit über zukünftige Einnahmen. Carsharing als Substitut zum privaten Autobesitz könnte so an Attraktivität gewinnen. Anbieter könnten zumindest so lange profitieren, wie es dadurch eine Nachfrage nach individueller, aber unregelmäßiger Mobilität gibt.

Nichtsdestotrotz wird die Krise bestehende Konsolidierungstendenzen im Carsharing-Sektor vermutlich verstärken. Dabei bleibt offen, ob sich nur die Geschwindigkeit oder auch der Kurs der strukturellen Anpassungsprozesse grundsätzlich ändert. Der Ruf nach finanzieller Unterstützung durch den Staat wurde bereits laut.

Aaron Kolleck & Volker Stocker
TU Berlin /Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft
akolleck@inet.tu-berlin.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/s10273-020-2687-2

EZB-Aktienkauf

Gedankenexperimente beenden!

Zeitungsberichten zufolge hat der scheidende EZB-Chef Mario Draghi 2019 seinen Fachabteilungen den Auftrag erteilt, alle Denkverbote fallen zu lassen: Was, so die Frage, soll die EZB tun, wenn Leitzinssenkungen verpuffen und die Volumina der Anleihekaufprogramme so groß werden, dass der EZB das Material ausgeht? Was tun, wenn ein weiterer Schock wie 2007 oder 2009 die Welt erschüttert?

Unter den als „heterodox" beschriebenen Maßnahmen wird diskutiert, ob die EZB Aktien kaufen sollte. Theoretisch wirken solche Käufe über mehrere Kanäle: Steigende Aktienkurse erleichtern Kapitalgesellschaften die Finanzierung und verbessern über den Portfoliokanal die Finanzierungsbedingungen anderer Unternehmen, aber auch die Vermögenspositionen der Banken und damit deren Kreditvergabefähigkeit. Aktienkäufe könnten als langfristiges EZB-Signal Vertrauen schaffen. Allerdings wirft eine solche Politik einige Fragen auf, ganz abgesehen von der ordnungspolitischen Grundsatzfrage, ob die EZB Eigentümerin privater Unternehmen sein sollte.

Wenn die EZB Einzelaktien kauft, könnte sie zum Großaktionär einiger Unternehmen mutieren und müsste die delikate Frage beantworten, wie sie die damit verbundenen Stimmrechte ausübt. Darüber hinaus dürfte es Debatten darüber geben, welche Unternehmensanteile aus welchen Staaten die EZB kaufen sollte – theoretisch könnte sie über solche Käufe gezielte Industrie- und Regionalpolitik betreiben oder sich zumindest dem Vorwurf aussetzen, dies zu tun. Diese Überlegungen legen nahe, dass die EZB indexbasierte Aktienfonds (Exchange Traded Funds – ETF) kaufen sollte. Allerdings könnten diese Käufe die Effizienz von Aktienmärkten schwächen, da es auch darüber zu einer systematischen Bevorzugung großer Unternehmen käme. Deren Aktien werden nur wegen der Indexmitgliedschaft gekauft, unabhängig von der unternehmensbezogenen Produktivität oder Innovationsstärke. Die Informationsfunktion der Preise dürfte leiden, wenn zu viele Aktien aus geldpolitischen Gründen gekauft werden. Selbst wenn die Notenbank synthetische ETF kauft, also solche, die Aktienindizes nachbilden, anstatt die betreffenden Aktien tatsächlich zu halten, könnte die Informationsfunktion der Aktienpreise beeinträchtig sein, wenn Investoren in größerer Zahl einer vorgegebenen Gewichtung der Aktien in den Indizes folgen, anstatt informierte, fundamental ausgerichtete Entscheidungen zu treffen.

Zudem ist fraglich, ob die EZB solche Aktienkaufprogramme ohne weiteres beenden kann. Schon dessen Ankündigung könnte zu Kursrutschen führen, welche die EZB dazu zwingen könnten, wieder auf expansive Politik umzuschalten. Im widrigsten Fall gerät die EZB ins Schlepptau der Finanzmärkte, die kaum noch ein Umschalten auf restriktive Politik zulassen. Das Wissen der Investoren um die EZB in ihrer Rolle als „investor of last ressort" könnte ein riskanteres Verhalten der Investoren zur Folge haben. Es wäre die Wiedergeburt des legendären Greenspan-Put, an dessen Ende neue Vermögenspreisblasen lauern.

In der Praxis gibt es zwar Notenbanken, die Aktien kaufen – unter anderem die Zentralbanken der Schweiz, Israels, Tschechiens, der Slowakei und Dänemarks –, aber offiziell werden diese Käufe im Rahmen des Währungsmanagements getätigt. Die Hong Kong Monetary Authority hat 1998 Aktien gekauft, aber mit dem Ziel, den Wechselkurs der eigenen Währung zu verteidigen. Die chinesische Notenbank kaufte 2015 Aktien, um einen Ausverkauf am Aktienmarkt zu verhindern. Die Bank of Japan ist zurzeit die einzige Notenbank, die Aktienkäufe gezielt als Mittel der Geldpolitik einsetzt, um im Rahmen ihrer quantitativen und qualitativen Lockerung die Risikoprämie von Vermögenswerten zu reduzieren. Seit 2013 kauft sie ETF auf den Tokyo Stock Price Index (Topix) und den Nikkei 225-Index. Aktuell hält sie bei einer Bilanzsumme von 639 Billionen Yen Staatsanleihen im Wert von 500 Billionen Yen, Aktien im Wert von 33 Billionen und J-Reits (japanische Immobilienfonds) im Wert von rund 600 Mrd. Yen. Ende September 2019 hielt sie fast 80 % des japanischen ETF-Marktes, wenngleich sie nach eigenen Angaben über die ETF nur rund 5 % des heimischen Aktienmarktes innehatte. Studien zeigen, dass die Bank of Japan die Aktienkurse positiv beeinflusst, allerdings scheint dieser Effekt schwach zu sein und mit der Zeit zu verblassen. Eine Studie zeigt, dass die Politik der Bank of Japan dazu führt, dass die Unternehmen die günstigen Kurse für die Beschaffung von Eigenkapital nutzen, allerdings steigern sie nicht ihre Investitionstätigkeit, sondern erhöhen vor allem Barbestände und kaufen kurzfristige Vermögenswerte. Unter dem Strich ist damit die Frage offen, ob die Aktienkäufe der Bank of Japan zu höheren Unternehmensinvestitionen und steigendem Output führen. Gemessen an den Risiken dieser Politik sind das wenig versprechende Aussichten – die EZB sollte diese Gedankenexperimente besser beenden.

Hanno Beck, Aloys Prinz
Hochschule Pforzheim,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
hanno.beck@hs-pforzheim.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/s10273-020-2688-1

Konjunkturpolitik – post COVID-19

Die Corona-Krise hat die deutsche Wirtschaft in die tiefste Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg gestürzt. Aufgrund der weltweiten Verbreitung sind Lieferketten gestört und der internationale Handel erheblich beeinträchtigt, was die exportabhängige deutsche Wirtschaft besonders stark trifft. Das von der Bundesregierung aufgelegte Programm zur Stützung der Wirtschaft wird von den Autoren in vielen Punkten kritisiert. Einige bewerten vor allem die temporäre Senkung der Umsatzsteuer als eine Maßnahme nach dem Gießkannenprinzip mit geringem Konjunkturimpuls. Sie sehen vor allem die Unternehmen als Leidtragende und Impulsgeber für eine Rückkehr zu einem Wachstum auf Vorkrisen-Niveau. Sie schlagen eine Verbesserung des steuerlichen Umgangs mit Verlusten und eine Senkung der Ertragsteuern vor. Andere legen den Schwerpunkt auf öffentliche Investitionen als Wachstumsmotor und fordern Zukunftsinvestitionen für eine innovative, digitale und klimaneutrale Wirtschaft.

Konjunkturpolitik – post COVID-19: lieber klug statt klotzig

Gabriel Felbermayr, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel; Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Stefan Kooths, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.

Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise: Stabilisierung muss durch eine kluge Transformationspolitik ergänzt werden

Marcel Fratzscher, Humboldt-Universität zu Berlin; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).

Claus Michelsen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).

Die Bewältigung des Corona-Schocks

Lars P. Feld, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat).

Wolf Heinrich Reuter, Sachverständigenrat.

Volker Wieland, Goethe-Universität Frankfurt; Institute for Monetary and Financial Stability; Sachverständigenrat.

Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren

Sebastian Gechert, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Christoph Paetz, IMK; Universität Duisburg-Essen.

Achim Truger, Institut für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen; Sachverständigenrat; IMK.

Ein Investitionspaket ist das beste Konjunkturpaket

Tom Krebs, Universität Mannheim.

Title: *Economic Cycle Policy – Post COVID-19*

Abstract: *The coronavirus crisis has plunged the German economy into the deepest recession since the Second World War. Due to its global spread, supply chains have been disrupted and international trade has been severely impaired, which has hit the export-dependent German economy particularly hard. The economic stimulus package of the German government is criticized by the authors in many points. Some assess above all the temporary reduction of the value added tax as too general to provide an economic stimulus. They claim that companies suffer most from the pandemic and are the main driving force of potential growth. They propose an improvement in the tax treatment of losses and a reduction in income taxes. Others focus on public investment as a driver of growth and call for future investments for an innovative, digital and climate-neutral economy.*

JEL Classification: *E32, E62, H12*

DOI: 10.1007/s10273-020-2689-0

Gabriel Felbermayr, Stefan Kooths

Konjunkturpolitik – post COVID-19: lieber klug statt klotzig

Die Corona-Krise markiert den schärfsten Einbruch der Wirtschaftsleistung seit Bestehen der Bundesrepublik. Niemals zuvor gab die wirtschaftliche Aktivität in Deutschland schneller und drastischer nach als im Frühjahr 2020. War die Industrieproduktion seit Jahresbeginn noch aufwärtsgerichtet, so drückte der Einbruch in der zweiten Märzhälfte das Quartalsergebnis mit 2,5 % deutlich ins Minus. Auch die Dienstleistungsbereiche waren infolge behördlicher Maßnahmen und privater Verhaltensanpassungen schlagartig mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert. Insgesamt gab das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im ersten Quartal um 2,2 % nach.

Ein Großteil der Shutdown-Maßnahmen blieb den gesamten April 2020 über in Kraft, was insbesondere die auf sozialen Konsum ausgerichteten Dienstleistungsbereiche lähmte. Auch im Exportgeschäft kam es zu drastischen Einbußen. So gaben die Ausfuhren im April fast ein Viertel ihres Vormonatswertes ab. Parallel dazu hat sich die Stimmung in den Unternehmen stark verdüstert: Während die Lageeinschätzung ausweislich des ifo Konjunkturtests binnen weniger Wochen auf das Niveau der Großen Rezession absackte, erreichten die Geschäftserwartungen im April ein Allzeittief. Seitdem zeigen die Stimmungs- und Aktivitätsindikatoren wieder aufwärts, sodass der Tiefpunkt der Krise nun überwunden sein dürfte. Allerdings verläuft die Erholung deutlich langsamer als der vorangegangene Absturz. Im zweiten Quartal dürfte das BIP somit drastisch um 12 % geschrumpft sein. Damit ist in wenigen Monaten die Wirtschaftsleistung doppelt so stark eingebrochen wie während der Großen Rezession im Verlauf von vier Quartalen. Kurzum: Der Einbruch der Wirtschaftsleistung ist in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel.

Exporte und Konsum

Die Achillesferse für die Erholung der deutschen Wirtschaft ist das Exportgeschäft, nicht der private Konsum. Das gravierende Ausmaß der Corona-Krise ist zwar nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass – anders als etwa 2009 – die privaten Konsumausgaben kein stabilisierender, sondern ein treibender Faktor des akuten wirtschaftlichen Einbruchs waren. So rechnen wir am IfW Kiel nach dem Rückgang um 3,2 % im ersten Quartal 2020 – dem bislang größten Minus beim privaten Verbrauch im vereinten Deutschland – mit einem noch weitaus größeren Rückgang für das zweite Quartal von 13 %. Maßgeblich hierfür ist jedoch im Wesentlichen, dass die Konsumenten ihr Einkommen infolge seuchenbezogener Vorsichtsmaßnahmen nicht ausgegeben haben. In der Folge dürfte allein im ersten Halbjahr Kaufkraft in Höhe von fast 80 Mrd. Euro zurückgestaut worden sein, ein Wert, der im Gesamtjahr noch auf 130 Mrd. Euro anschwellen dürfte. Daraus folgt ein sprunghafter Anstieg der privaten Sparquote, die im zweiten Quartal ein Allzeithoch von über 23 % erreicht haben dürfte.

Dieser zuvor noch nie beobachtete Anstieg der Sparquote ist ein klares Indiz für die Blockade von Konsummöglichkeiten. Im Zuge des Wirtschaftseinbruchs dürfte zwar auch das Vorsichtssparen zunehmen, das tatsächliche Ausmaß der Konsumzurückhaltung ist damit aber in keiner Weise erklärbar. Daher wird sich die zurückgestaute Kaufkraft auch in Konsumnachfrage entladen, sobald es die epidemiologischen Umstände erlauben. Dann werden die privaten Konsumausgaben auch ihre stabilisierende Funktion im Konjunkturverlauf wieder entfalten und den Erholungsprozess unterstützen. Die Erholung der privaten Konsumnachfrage ist daher im Wesentlichen eine Frage der Normalisierung der menschlichen Interaktionsmöglichkeiten.

Demgegenüber lastet die globale Wirtschaftskrise zusätzlich und hartnäckiger auf den deutschen Exporten. Auch hier haben zwischenzeitlich seuchenpolitisch bedingte Friktionen den grenzüberschreitenden Handel behindert. Hinzu kommt aber noch, dass die weltweit massiven Produktionsausfälle die Unternehmensbilanzen und in der Folge auch ihre Investitionsbereitschaft noch längere Zeit

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel und Professor an der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Prof. Dr. Stefan Kooths leitet das Prognosezentrum am IfW in Kiel.

© 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.

belasten dürften. Die globale Investitionsschwäche bleibt damit für die vor allem auf Ausrüstungsgüter ausgerichtete deutsche Exportwirtschaft im gesamten Prognosezeitraum ein hemmender Faktor. Dies wird auch das Wiederanziehen der inländischen Unternehmensinvestitionen verzögern. Sowohl die Exporte als auch die heimischen Unternehmensinvestitionen dürften am Ende des Prognosezeitraums noch hinter dem Vorkrisenniveau zurückbleiben, während die privaten Konsumausgaben in der zweiten Hälfte des kommenden Jahres diesen Referenzwert voraussichtlich überschreiten werden.

Der Tiefpunkt der Krise dürfte zwar im April durchschritten worden sein, allerdings waren die Produktionseinbrüche so massiv, dass auch trotz anfänglich recht kräftiger Aufholraten der Erholungsprozess noch über das Jahr 2021 hinaus andauern wird. Zwar wird das Vorkrisenniveau des BIP gemäß IfW-Schätzung gegen Ende des kommenden Jahres wieder erreicht werden. Allerdings dürfte die gesamtwirtschaftliche Aktivität dann immer noch um mehr als 2 % hinter dem Niveau zurückbleiben, das ohne Corona-Krise erreicht worden wäre. Insgesamt taxieren wir den krisenbedingten Ausfall an Wirtschaftsleistung in den Jahren 2020 und 2021 auf über 390 Mrd. Euro. Allein diese Größenordnung macht klar, dass Deutschland – nicht anders als die übrige Welt – deutlich geschwächt aus der Krise hervorgehen wird.

Wirkungen des Konjunkturpakets

Den finanzpolitischen Impuls des Konjunkturpakets veranschlagen wir auf 2,3 % im Jahr 2020 und 1,4 % im kommenden Jahr. Hierin befinden sich allerdings in erheblichem Umfang Mittel, die bereits in früheren Maßnahmen enthalten bzw. absehbar waren. Dazu zählen die nun als Überbrückungshilfen verlängerten Subventionen für mittlere und kleine Unternehmen sowie die Hilfen des Bundes für die Kommunen. Insgesamt reißt die Corona-Pandemie größere Löcher in die öffentlichen Haushalte als je eine Krise zuvor in der Nachkriegszeit. So beläuft sich das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit 2020 auf 192 Mrd. Euro (5,9 % in Relation zum BIP) und auf 111 Mrd. Euro (3,2 % in Relation zum BIP) im kommenden Jahr. Angesichts des beispiellosen Volumens der finanzpolitischen Reaktion stellt sich umso mehr die Frage, ob die Mittel mit Blick auf den gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungseffekt ausreichend zielgerichtet eingesetzt werden. Daran bestehen erhebliche Zweifel. Dies umso mehr, als die Unsicherheit über den weiteren Pandemieverlauf wie auch für die ökonomischen Folgen in den kommenden Quartalen weiterhin sehr hoch ist. Diese Unsicherheit gilt es für die ökonomischen Akteure einzuhegen. Hierzu bedarf es Instrumente, die zielgenau, reaktionsschnell und selbstdosierend sind, um die grundsätzlich marktfähigen Wirtschaftsstrukturen weitgehend unversehrt durch die kommenden Quartale zu bringen.

Die Bundesregierung hat in der Krise frühzeitig reagiert. Mit der Ausweitung der Kurzarbeiterregelung, umfangreichen Liquiditätshilfen und dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds wurde zunächst eine Reihe von grundsätzlich geeigneten Instrumenten bereitgestellt. Diese hätten jedoch konsequent auf die Betroffenheit durch die Corona-Krise und weniger auf die Unternehmensgröße abstellen müssen. So fielen mittelgroße Unternehmen (11 bis 249 Mitarbeiter) zunächst durch alle Raster. Die Liquiditätssicherung (Kredit- und Garantieprogramme) war als Akutmaßnahme richtig, allerdings hätte dann in einem zweiten Schritt sichergestellt werden müssen, dass Liquiditätshilfen auch sachgerecht abgerufen werden. Hierzu hätte es ein umfassendes Programm zur Eigenkapitalstärkung bedurft, das es bis heute nicht gibt. Hieraus resultieren eine drohende Insolvenzwelle im Zuge der Krise, eine potenzielle Überschuldung vieler Unternehmen nach der Krise, eine tiefgreifende und möglicherweise bleibende Verunsicherung hinsichtlich Unternehmertums und Selbständigkeit sowie allokationspolitische Verzerrungen aufgrund arbiträrer Ungleichbehandlung von Unternehmen. Diese Punkte belasten die Stabilität des Bankensystems und erschweren ein schnelles Durchstarten nach der Krise, unter Umständen belasten sie sogar nachhaltig das Potenzialwachstum.

Die im Zuge des jüngsten Konjunkturpakets eingeführten Überbrückungshilfen für Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigen adressieren zwar die zuvor existierende Mittelstandslücke und stellen Zuwendungen von bis zu 50.000 Euro zur Deckung von 50 % bis 80 % der Fixkosten zur Verfügung. Der Ansatz, neben Liquiditätshilfen auch Zuwendungen zu gewähren, weist zwar in die richtige Richtung. Zu kritisieren ist aber, dass Unternehmen mit mehr als 249 Beschäftigten außen vor bleiben, die Maßnahme an Umsatzeinbrüchen ansetzt, deren wirtschaftliche Effekte über Branchen und Unternehmen höchst unterschiedlich sein können, keine Anreize gesetzt werden, in der Krise neue Absatzmöglichkeiten zu erschließen, die maximale Höhe der Zuwendung im Verhältnis zur Fixkostenbasis von Unternehmen, insbesondere im fixkostenintensiven Verarbeitenden Gewerbe sehr klein ausfällt, keine Möglichkeit vorgesehen ist, einen angemessenen Unternehmerlohn zu decken und schließlich der Förderzeitraum (Juni bis August) viel zu kurz ist, um der Corona-bedingten Sondersituation gerecht zu werden.

Alternative Vorschläge des Ifw

Um diese gravierenden Nachteile zu vermeiden, hat das Institut für Weltwirtschaft einen Mechanismus vorgeschlagen, der alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe

und Branchenzugehörigkeit, einheitlich behandelt, die tatsächliche Betroffenheit durch die Krise zum Ausgangspunkt nimmt, Anreize, auch in der Krise Umsätze auszudehnen, verstärkt und sowohl ex ante als auch ex post relativ unbürokratisch einsetzbar wäre (Kooths und Felbermayr, 2020).

Den Ausgangspunkt bilden die im Vorjahr beobachteten Betriebsüberschüsse bzw. Selbständigeneinkommen (BÜSE: Bruttoproduktionswert abzüglich Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen) der Unternehmen, wie sie den Finanzbehörden vorliegen. Diese werden in möglichst eng definierten Branchen (4-Steller) mit den während der Corona-Krise tatsächlich erwirtschafteten BÜSE verglichen und daraus branchenspezifische Einbrüche in % berechnet. Individuellen Unternehmen werden BÜSE im Ausmaß des Branchendurchschnitts anteilig (z. B. 80 %) ersetzt. Bereits erhaltene Leistungen, z. B. aus den Soforthilfen, verrechnen sich automatisch, da sie die Betriebsüberschüsse beeinflussen. Der aktuellen IfW-Konjunkturprognose (Boysen-Hogrefe et al., 2020) zufolge beläuft sich der im laufenden Jahr zu erwartende BÜSE-Einbruch auf brutto rund 140 Mrd. Euro. Hiervon wird etwa die Hälfte durch die verschiedenen Hilfsprogramme ausgeglichen. Würden diese Einbußen zu 80 % ersetzt, entstünden dem Staat Kosten in Höhe von 112 Mrd. Euro.

Hiermit würden jedoch alle übrigen Stabilisierungsmaßnahmen – mit Ausnahme des Kurzarbeitergelds – weitgehend entbehrlich. An ihre Stelle träte ein klar fokussierter Stabilisierungsmechanismus, der dort wirkt, wo die Corona-bedingten Einbrüche am stärksten sind. Demzufolge wird auch der Stabilisierungsbeitrag höher sein als bei weniger zielgenauen Instrumenten. Dies entlastet wiederum den Staat an vielen anderen Stellen. So werden aus den BÜSE auch Kredite bedient. Daher verringern sich durch deren Stabilisierung auch die fiskalischen Lasten aus den Garantie- und Kreditprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder des Wirtschaftsstabilisierungsfonds; dies reduziert zukünftige Risiken im Bundeshaushalt. Zudem müssten die Zuwendungen versteuert werden, was die Belastung der öffentlichen Kassen weiter reduzierte.

Unternehmen, die schon 2019 keine oder nur geringe BÜSE erwirtschaftet haben, erhielten nur geringe Auszahlungen: dies minimiert Mitnahmeeffekte und verhindert, dass in der Krise Unternehmen gerettet werden, die bereits vor der Krise unrentabel waren; allerdings können Unternehmensneugründungen mit diesem Instrument nicht erfasst werden. Für diesen vergleichsweise kleinen Kreis an Betroffenen wären spezielle Hilfsprogramme aufzusetzen. Die Indizierung auf Branchendurchschnitte und ein Ersatz unterhalb von 100 % bewahren die Anreize der Unternehmen, Anstrengungen zur Krisenbewältigung zu unternehmen, was wiederum makroökonomisch stabilisierend und fiskalisch entlastend wirkt. Der vorgeschlagene Lastenausgleich würde Insolvenzen, die direkt von der Corona-Krise verursacht werden, erheblich minimieren.

Im Vergleich zum systematischen Lastenausgleich gehen steuerliche Verlustvor- und rückträge nicht weit genug. Sie stellen auch keine echten Zuwendungen dar, sondern verbessern vor allem die Liquidität der Unternehmen durch Verschiebungen der Steuerlast. Trotzdem: Schon aus steuersystematischen Gründen sind großzügige Verlustvor- und rückträge jedenfalls geboten; ihre Möglichkeit sollte also deutlich ausgeweitet werden – über das Maß von 5 Mio. bzw. 10 Mio. Euro hinaus, das im jüngsten Konjunkturpaket vorgesehen ist.

Fokus auf Kernprobleme

Die Krisendiagnose macht deutlich, dass die Stärkung der Masseneinkommen nicht das Kernproblem der deutschen Wirtschaft adressiert und daher auch keinen nennenswerten Stabilisierungsbeitrag liefern kann. Maßnahmen wie das temporäre Absenken der Mehrwertsteuersätze oder Einmalzahlungen (Kinderbonus) sind daher aus stabilisierungspolitischer Sicht wenig wirksam. Insbesondere wird die Mehrwertsteuersenkung zu Vorzieheffekten bei langlebigen Konsumgütern führen. Die Stabilitätspolitik muss aber die Jahre 2020 und 2021 zusammen in den Blick nehmen, da die deutsche Wirtschaft auch im kommenden Jahr noch weit unter ihren Möglichkeiten operiert. Jojo-Effekte in bestimmten Konsumsegmenten sorgen vor diesem Hintergrund eher für Störfeuer als für eine stabile Erholung. Zudem läuft diese Maßnahme – wie alle übrigen Instrumente, die die Unternehmen über den Umweg der Konsumankurbelung stützen sollen – gänzlich ins Leere, sobald der Pandemieverlauf wieder dreht und erneute soziale Distanzierungsmaßnahmen erforderlich werden.

Konjunkturpolitische Eingriffe sollten auch nicht mit industriepolitischen Zielen überfrachtet werden. So wäre den in der Krise besonders betroffenen Gastronomen wenig geholfen, wenn jetzt staatliche Infrastrukturinvestitionen hochgefahren oder Digitalisierungsprogramme subventioniert würden. Damit würden vor allem solche Branchen befeuert, die die Krise am wenigsten spüren. Industrie-, Technologie- und Klimapolitik haben einen ganz anderen Zeithorizont als die Stabilisierungspolitik. Eine erfolgversprechende Politik auf diesen Feldern muss langfristig ausgerichtet sein und vor allem über die Definition eines verlässlichen Rahmens den Unternehmen entsprechende Anpassungsstrategien ermöglichen. Strukturwandel – sofern er überhaupt politisch vorausgesehen werden kann – lässt sich nicht in wenigen Quartalen bewerkstelligen. Die Aufgabe der Konjunkturpolitik ist es, die Wirtschaft so

DOI: 10.1007/s10273-020-2690-7

schnell wie möglich zu ihrem langfristigen Produktionspotenzial zurückzuführen, nicht das Produktionspotenzial zu transformieren.

Eindeutig richtig im jüngsten Konjunkturpaket ist die weitergehende Entlastung der Kommunen von durch den Bund beschlossenen Sozialaufgaben. Dies stabilisiert die Kommunalfinanzen und damit einen Großteil der öffentlichen Investitionen, die sonst prozyklisch Krisen verstärken würden.

Fazit

Alles in allem war die Konjunkturpolitik mit den ersten Entscheidungen auf einem guten Weg, indem sie schnell einer akuten Liquiditätsklemme bei den Unternehmen entgegengewirkt hat. Sie hat sich danach jedoch immer mehr verzettelt. Statt den Liquiditätshilfen konsequent einen allgemeinen Mechanismus zur Eigenkapitalstützung folgen zu lassen, wurden konjunktur- mit strukturpolitischen Maßnahmen vermengt. Zudem hat man mit dem Fokus auf die Masseneinkommen auf das falsche Pferd gesetzt. All diese Instrumente sind blind für die noch schwelenden Risiken, insbesondere einen ungünstigen Pandemieverlauf und eine größere Insolvenzwelle, die auch den Bankensektor in Mitleidenschaft ziehen kann. Statt systematischer Stabilisierung der Unternehmen hat man sich von einer Viel-hilft-viel-Mentalität leiten lassen, die davon ausgeht, dass die Pandemie im Großen und Ganzen ausgestanden ist. Im allgemeinen Ausgabenrausch wurden im Vorfeld des Bundestagswahljahres zudem zentrale Haushaltsgrundsätze missachtet und Kreditermächtigungen beschlossen, ohne zuvor bestehende Reserven aufzuzehren. Auch eine transparente Haushaltspolitik schafft Vertrauen und würde somit ohne fiskalische Kosten einen Stabilitätsbeitrag leisten.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J., S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths und S. Mösle (2020), Deutsche Wirtschaft vor mühsamer Erholung, *Kieler Konjunkturberichte*, 67 (2020-Q2), Weltkonjunktur im Sommer 2020, Kiel.

S. Kooths und G. Felbermayr (2020), Stabilitätspolitik in der Corona-Krise, *Kiel Policy Brief*, 138, 6 f.

Marcel Fratzscher, Claus Michelsen

Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise: Stabilisierung muss durch eine kluge Transformationspolitik ergänzt werden

Die Corona-Pandemie hat die Weltwirtschaft in eine der schwersten Rezessionen seit der großen Depression der 1930er Jahre gestürzt. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften ist die Wirtschaftsleistung bereits im ersten Quartal dieses Jahres geschrumpft – ein Gros der Einschränkungen fällt in das zweite Quartal, sodass die Daten für den größten Rückgang der Wirtschaftsleistung weiterhin noch ausstehen. Auch in den Schwellenländern grassiert das Virus und beeinträchtigt das gesellschaftliche Leben erheblich. In einigen großen Volkswirtschaften kam es zuletzt zu einem zweiten, drastischen Anstieg der Infektionszahlen – allen voran in den USA. Die deutsche Wirtschaft wird ebenfalls kräftig durch die Krise erfasst und voraussichtlich die schärfste Rezession der Nachkriegsgeschichte erfahren.

Traf der wirtschaftliche Schock anfänglich hauptsächlich die Angebotsseite, so wird die wirtschaftliche Rezession zunehmend von der schwachen Nachfrage beim privaten Konsum und bei Investitionen getrieben. Die Produktionsstillstände führen zu Unterbrechungen in international verflochtenen Lieferbeziehungen. Kurzarbeit und Entlassungen drücken auf die Kaufkraft der privaten Haushalte und senken deren Nachfrage – massive Umsatzausfälle und die steigende Verschuldung schränken die Investiti-

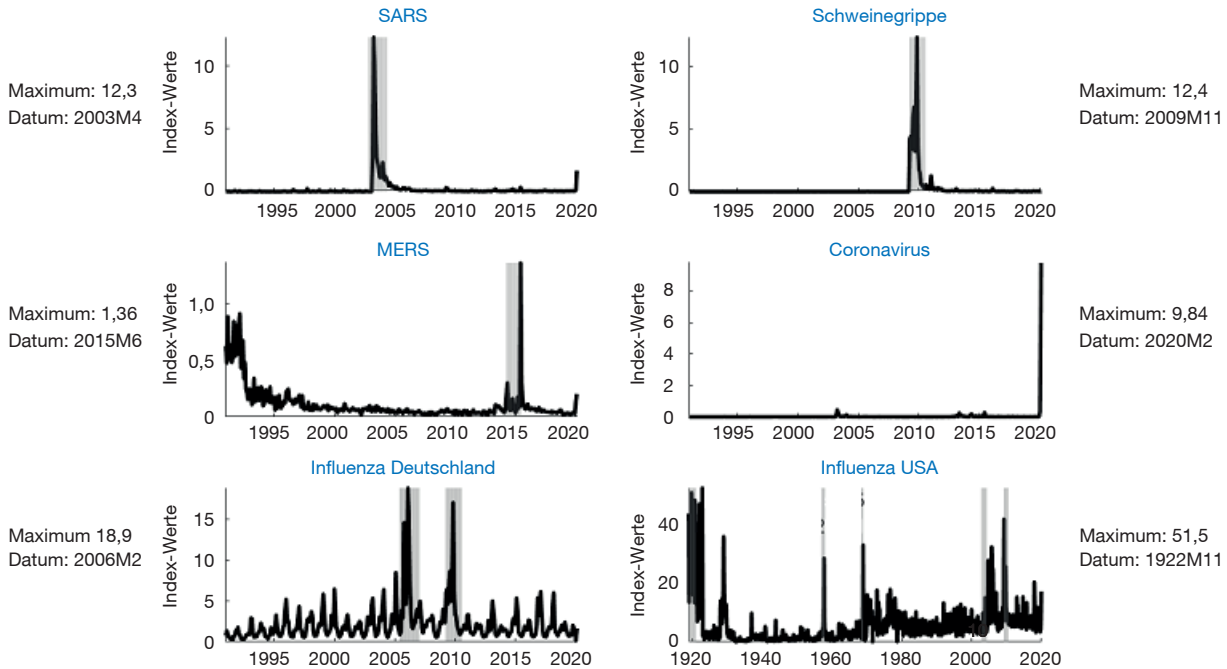
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

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

Prof. Dr. Marcel Fratzscher ist Hochschullehrer an der Humboldt-Universität zu Berlin und Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Dr. Claus Michelsen leitet die Abteilung Konjunkturpolitik am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW Berlin).

Abbildung 1
Medienindizes zur Verbreitung epidemiologischer Schocks



Quelle: Kholodilin und Rieth (2020a).

onsspielräume der Unternehmen ein. Hinzu kommt eine starke Verunsicherung sowohl bei Unternehmen als auch bei Haushalten über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Verlauf der Pandemie. Dies führt zu einer deutlichen Zurückhaltung bei der Anschaffung von Investitions- und Konsumgütern und verstärkt die Rezession.

Angebots- und Nachfrageschock kumulieren

Eine zentrale Frage für die konjunkturpolitische Bewertung der aktuellen Lage ist, in welchem Umfang angebotsseitige und nachfrageseitige Schocks kumulieren. Pandemieereignisse sind in der Wirtschaftsgeschichte selten – Lehren aus der Vergangenheit sind entsprechend schwer zu ziehen. Auswertungen auf Grundlage von Mediendaten zur Stärke epidemiologischer Ereignisse deuten allerdings darauf hin, dass diese sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zu starken Verwerfungen führen. Abbildung 1 zeigt historische Werte von Mediennennungen einzelner Epidemieereignisse wie Schweinegrippe, spanische Grippe oder Coronavirus in Relation zur Zahl der Artikel in dem jeweiligen Medienbeitrag. Diese Daten können für die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Effekte, den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt oder auf die Preisentwicklung verwendet werden (Kholodilin und Rieth 2020a und 2020b).

Insgesamt zeigen diese Analysen, dass Epidemieereignisse kontraktiv und deflationär wirken. Sie haben erhebliche negative Effekte auf den weltweiten Handel, die Produktion, die Beschäftigung sowie die Entwicklung der Konsumentenpreise (vgl. Abbildung 2). Zudem sind die Folgen derartiger Ereignisse über einen längeren Zeitraum spürbar. Eine globale Erholung setzt erst nach etwa einem halben Jahr ein, ein Aufholen wirtschaftlicher Aktivitäten bleibt zögerlich. Zu ähnlichen Einschätzungen kommen auch Auswertungen zur aktuellen Krise auf Grundlage von Unternehmensbefragungen. Die Studien zeigen, dass die Preis- und Absatzerwartungen infolge der Corona-Pandemie erheblich gesunken sind (Balleer et al., 2020). Beide Analysen zeigen, dass geld- und fiskalpolitische Impulse notwendig sind, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu mildern.

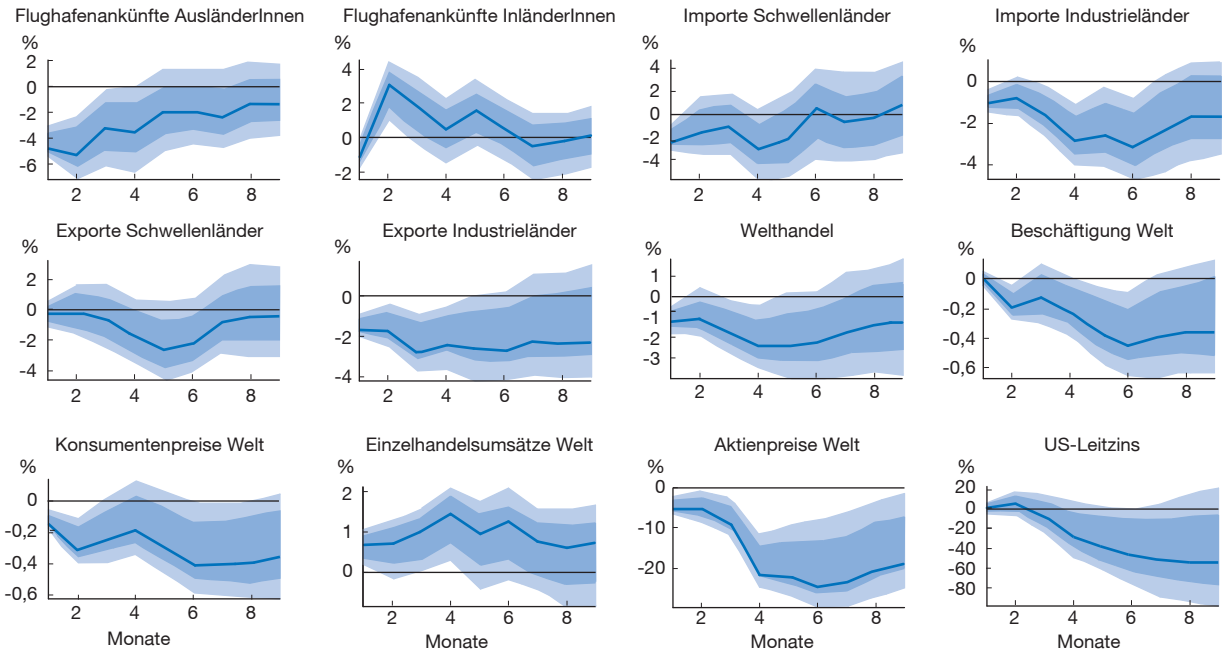
Konjunkturprogramm ein kräftiger Impuls zur Stabilisierung

Die Bundesregierung hat ein Konjunkturpaket beschlossen, das einen erheblichen Impuls von insgesamt rund 130 Mrd. Euro zur Stabilisierung der Wirtschaftsleistung gibt. Dieser dürfte die wirtschaftliche Aktivität spürbar anregen. Schätzungen zeigen, dass die Stabilisierungswirkung in den Jahren 2020 und 2021 mit jeweils 1,3 Pro-

Abbildung 2

Wirtschaftliche Folgen von Epidemien

Prozentuale Abweichungen vom Niveau der Baselineprognose ohne Corona-Schock auf Grundlage eines VAR-Modells



Quelle: Kholodilin und Rieth (2020b).

zentpunkten erheblich ist und mit den getroffenen Maßnahmen mehr als eine halbe Millionen Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden (vgl. Tabelle 1).

Kern des Programms sind die zeitweise Absenkung der Mehrwertsteuer, eine Absenkung der EEGUmlage, ein Kinderbonus, die Anhebung des Entlastungsfreibetrags

Tabelle 1

Maßnahmen und gesamtwirtschaftliche Effekte des Konjunkturprogramms

in Mrd. Euro

Maßnahmen	2020	2021	2022	2022	2023	2024	Gesamtvolumen
Investive Ausgaben	11,4	15,1	6,3	3,3	2,3	1,0	39,3
Konsumtive Ausgaben	7,0	5,2	4,2	4,2	2,7	1,5	24,9
Transfers und Subventionen	14,3	13,2	9,0	3,7	2,4	1,3	43,9
Steuermindereinnahmen	33,0	1,0	-7,0	-5,0	0	0	22,0
Finanzpolitische Konjunktur– und Wachstumsimpulse	65,6	34,4	12,5	6,3	7,5	3,8	130,0

Auswirkungen auf	2021	2022	2022	2023	2024	2025
Bruttoinlandsprodukt	41,3	41,2	19,3	15,4	15,0	8,4
Privater Konsum	44,4	40,6	20,6	17,3	15,9	10,5
Bruttoanlageinvestitionen	21,9	23,7	9,0	5,7	6,3	2,6
Handelsbilanz	-33,9	-27,7	-14,6	-11,5	-11,0	-5,2
Beschäftigung (in 1.000 Personen)	108	196	153	99	86	65

Quelle: Abschätzungen auf Grundlage des DIW MAKRO-Modells, Michelsen et al. (2020).

für Alleinerziehende und die Deckelung der Sozialbeiträge. Diese Maßnahmen werden zusammen mehr als ein Drittel der Gesamtsumme kosten und dienen in erster Linie der Stärkung des privaten Verbrauchs. Darüber hinaus gibt es Punkte, die den Unternehmen bei der Bewältigung der Krisenfolgen helfen sollen: Zu nennen wären beispielsweise der erweiterte Verlustrücktrag, Kredite für gemeinnützige Organisationen und den Kulturbereich, Überbrückungshilfen und Beihilfen für die Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Letztlich sind auch die Übernahmen kommunaler Ausgaben und Einnahmeausfälle aus der Gewerbesteuer ein Beitrag, um den Gebietskörperschaften an anderer Stelle – insbesondere bei den Investitionen – Handlungsspielräume zu verschaffen.

Ein weiterer großer Teil der vereinbarten Hilfen soll auch die Investitionstätigkeit anregen. Hierunter fallen einerseits die degressive Absetzung für Abnutzung (AfA) und die Aufstockung einer Vielzahl kleinerer, bereits existierender Förderprogramme wie die energetische Gebäudesanierung oder die steuerliche Forschungszulage. Zudem werden der Ausbau der Ganztagsbetreuung in Grundschulen und die Ausweitung der Kapazitäten in der Kinderbetreuung unterstützt. Diese Punkte werden überwiegend im Zukunftspaket zusammengefasst. Dieser Fokus auf die Investitionstätigkeit ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Idee, an bestehende Förderprogramme anzuschließen, ist für eine schnelle Umsetzung hilfreich. Allerdings werden damit auch Chancen vertan, wichtige Impulse für eine strukturelle Veränderung der deutschen Wirtschaft zu setzen und ein höheres Potenzialwachstum zu erreichen. Dies betrifft beispielsweise Investitionen von Unternehmen, die Förderung von Innovationen, aber auch die Unterstützung von Entrepreneurship. Zudem gibt es langfristige Herausforderungen, die mit einer zu engen Fokussierung auf die kurzfristige Stabilisierung aus dem Blick zu geraten drohen.

Tabelle 2
Maßnahmen eines Investitions- und Transformationspakets bis 2030 insgesamt

Maßnahmen	Mrd. Euro
Degressive Afa und Sofortabschreibungen	6,4
Investitionsfonds	44,0
Innovationsförderung	3,0
Gründungsförderung Investitionen	9,0
Energetische Gebäudesanierung (KfW)	9,0
Solarprämie (100.000 Anlagen)	1,0
Fahrradinfrastruktur	1,5
Schienenverkehr	15,0
ÖPNV	5,0
Umstiegsprämie für Fahrräder und ÖPNV	7,5
Investitionen in Ganztagsangebote für Grundschulkinder	9,6
Betriebskosten Ganztagsangebote für Grundschulkinder	25,6
Kommunale Altschulden (Bundes- und Länderanteil)	43,0
Kommunalinvestitionsfonds	33,0
Klimaneutrale Produktions- und Recyclingprozesse	8,7
Schutzschirm für Kommunen (Wegfall Gewerbesteuer)	14,0
Summe	235,3

Quelle: Belitz et al. (2020).

Notwendigkeit eines Zukunftspakets für die wirtschaftliche Transformation

Der Fokus in der ersten Phase der Krise lag auf der kurzfristigen Stabilisierung der Wirtschaft durch massive Unterstützung von Unternehmen und des privaten Konsums mit dem primären Ziel, Unternehmensinsolvenzen und einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden. Diese Politik war klug und auch effektiv, um Schlimmeres zu verhindern. In der zweiten Phase der Pandemie muss jedoch nun das Hauptaugenmerk auf der Transformation der deutschen Wirtschaft liegen. Wenn Konjunkturprogramm, Wirtschaftsstabilisierungsfonds und andere stabilisierende Maßnahmen zu einer Zementierung alter Strukturen führen, dann ist die Gefahr groß, dass die deutsche Wirtschaft langfristig an Wettbewerbsfähigkeit verliert und der Wirtschaftsstandort Deutschland gefährdet wird. Daher sollte die Wirtschaftspolitik nun in den kommenden Monaten und Jahren oberste Priorität den Zukunftsinvestitionen und der Transformation hin zu einer innovativen, digitalen und klimaneutralen Wirtschaft legen. Hierfür hat das DIW Berlin, wie auch andere Institute, einen konkreten Vorschlag gemacht, wie ein solches Zukunftspaket aussehen sollte.

Deutschland hat seit geraumer Zeit ein großes Investitionsproblem. Vielfach wurde auf die erheblichen Investitionsbedarfe angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels, der notwendigen Dekarbonisierung, im Bereich der Bildung, der Digitalisierung oder der kommunalen Infrastruktur hingewiesen (Gornig et al., 2015; Gornig, 2019; Gornig und Michelsen, 2017; Fratzscher, 2016; Belitz und Gornig, 2019; Dullien et al., 2019; Clemens, 2019; Fratzscher et al., 2016; Spieß, 2013; Blazejczak et al., 2013; Kunert und Link, 2013). Auch droht die Innovationskraft in der Krise verloren zu gehen – insbesondere wenn die Investitionen rückläufig sind. In der derzeitigen konjunkturellen Lage ist es daher sinnvoll, diese Investitionsbedarfe anzugehen, die Konjunktur zu stabilisieren

Tabelle 3

Maßnahmen und makroökonomische Auswirkungen eines Investitions- und Transformationspakets p. a.

in Mrd. Euro (real)

Maßnahmen	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 bis 2030	Gesamtvolumen
Öffentliche Investitionen	12,8	13,1	9,9	9,6	8,3	7,4	32,2	93,3
Staatskonsum	6,1	7,2	6,2	5,3	5,2	4,9	25,9	60,8
Transfers und Subventionen	10,7	8,8	4,5	2,5	2,5	2,4	6,8	38,2
Finanzpolitische Konjunktur- und Wachstumsimpulse	29,6	29,0	20,6	17,4	16,1	14,6	64,9	192,3
Hilfsfonds Kommunen (Altschulden)	43,0							
Gesamtpaket	72,6	29,0	20,6	17,4	16,1	14,6	64,9	235,3

Makroökonomische Auswirkungen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttoinlandsprodukt	24,6	30,5	23,5	21,3	20,6	18,9
Privater Konsum	23,0	27,8	23,3	21,5	20,8	19,5
Bruttoanlageinvestitionen	15,6	20,0	13,1	11,9	11,6	10,5
Handelsbilanz	-19,1	-23,8	-18,8	-17,0	-16,6	-15,5
Beschäftigung (in 1.000 Personen)	65	126	116	93	85	78

Quelle: Abschätzungen auf Grundlage des DIW MAKRO-Modells, Belitz et al. (2020).

und damit auch einen notwendigen strukturellen Wandel anzustoßen. Bekannt ist, dass die Multiplikatoren öffentlicher Ausgaben in konjunkturellen Krisen besonders groß sind – gerade im Niedrigzinsumfeld. Öffentliche Investitionen sind zudem Anstoß für die private Investitionstätigkeit (Clemens et al., 2019). Entsprechende finanzpolitische Spielräume sind trotz der schweren Krise und der damit verbundenen Belastung der öffentlichen Haushalte nach wie vor gegeben. Die Zinsen von Bundesanleihen sind mit langen Laufzeiten negativ. Zudem haben Investitionen in Krisenzeiten eine besonders hohe Rendite und finanzieren sich durch zukünftig höheres Wachstum in weiten Teilen selbst.

Angesichts dessen ist es nun wichtig, neben dem beschlossenen Konjunkturprogramm ein weiteres Zukunftsprogramm anzustoßen, das die Transformationsprozesse befördert und dadurch das Wachstumspotenzial stärkt. Ein über mehrere Jahre gestrecktes, ambitioniertes Programm stabilisiert die Erwartungen und stärkt damit ebenfalls die Investitionsneigung von Unternehmen und Haushalten heute. Entsprechende Vorschläge wurden bereits unterbreitet. Diese zielen auf die Stärkung privater Investitionen mit Hilfe eines europäischen Fonds, Impulsen im Bereich der Forschung und Entwicklung, die Förderung von Entrepreneurship, Klima- und Umweltschutz, Bildung, Digitalisierung und auf die Stärkung kommunaler Investitionen ab und umfasst ein Gesamtvolumen von rund 235 Mrd. Euro gestreckt über die kommenden zehn Jahre (Belitz et al., 2020, vgl. Tabellen 2 und 3).

Insgesamt dürfte das Programm über die Gesamtdauer von zehn Jahren bis 2030 rund 890.000 neue Jobs schaffen und damit den prognostizierten Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Corona-Krise überkompensieren können. Allerdings werden für viele der Maßnahmen Fachkräfte benötigt. Insbesondere der angeregte Ausbau von Ganztagsschulen sowie die notwendige betriebliche Ausstattung der Kitas und Schulen mit Personal dürfte hier eine zentrale Rolle spielen, um allen Eltern die Möglichkeit zu geben, guten Gewissens in Vollzeit zu arbeiten.

Auch die Rückwirkungen des Investitionsprogramms auf die Staatfinanzen können abgeschätzt werden. Bis 2030 können zusätzliche Einnahmen aus dem Programm von rund 92 Mrd. Euro die Ausgaben teilweise finanzieren. Denn insbesondere Steuereinnahmen und Sozialbeiträge dürften durch Produktivitätsgewinne und höhere Löhne, Beschäftigungs- und Gewinndynamik zunehmen. Der Schuldenstand in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts dürfte trotz des erheblichen Impulses lediglich um vier Prozentpunkte ansteigen.

Konjunkturprogramm durch Zukunftspaket ergänzen

Die Corona-Krise trifft die Wirtschaft sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite. Die Europäische Zentralbank hat weitreichende Maßnahmen beschlossen, um die Konjunktur zu stabilisieren. Sie stößt in dieser Krise allerdings an ihre Grenzen. Angesichts dessen sind finanzpolitische Maßnahmen notwendig. Deutschland verfügt über entsprechende haushaltspolitische Spielräume, um die Folgen der Krise zu reduzieren und eine Erholung finanzpolitisch zu unterstützen. Das Konjunkturpaket der Bundesregierung ist in dieser Hinsicht ein wichtiger und in weiten Teilen sinnvoller Schritt (Bach und Michelsen, 2020).

Damit dieses Konjunkturpaket nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig wirkt und damit es nicht kontraproduktiv wird und alte Strukturen zementiert, muss es mittelfristig durch ein kluges Zukunftspaket ergänzt werden. Dies sollte ein Investitionsprogramm für nachhaltige, digitale Technologien, eine verbesserte digitale und Energieinfrastruktur, eine deutliche Verbesserung des Bildungssystems und die Förderung von jungen Unternehmen enthalten. Ansonsten ist die Gefahr groß, dass das Konjunkturprogramm verpufft und die wirtschaftliche Erholung in den kommenden Jahren lähmen könnte.

Literatur

Bach, S. und C. Michelsen (2020), *Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages*, 22. Juni, Zweites Corona-Steuerhilfegesetz ist eine richtige Antwort auf die Corona-Krise.

Balleer, A. et al. (2020), Demand or Supply? Price Adjustment during the Covid-19 Pandemic, *CESifo Working Paper*, Nr. 8394.

Belitz, H. und M. Gornig (2019), Deutsche Wirtschaft muss mehr in ihr Wissenskapital investieren, *DIW Wochenbericht*, 86(31), 527-534.

Belitz, H. et al. (2020), Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise, *DIW Wochenbericht*, 87(24), 442-451.

Blazejczak, J. et al. (2013), Energiewende erfordert hohe Investitionen, *DIW Wochenbericht*, 80(26), 19-30.

Clemens, M. (2019), Öffentliche Finanzen: Haushaltsspielräume verflüchtigen sich nach und nach – Investitionsprogramm wäre sinnvoll, *DIW Wochenbericht*, 86(50), 952-960.

Clemens, M., M. Goerge und C. Michelsen (2019), Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität, *DIW Wochenbericht*, 86(31), 537-543.

Dullien, S. et al. (2019), Konjunkturpolitik in der Krise, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), 747-768.

Fratzscher, M. (2016), *Stärkung von Investitionen in Deutschland. Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel*.

Fratzscher, M., M. Gornig und A. Schiersch (2016), Investitionsschwäche der Unternehmen schafft Handlungsbedarf, *DIW Wochenbericht*, 83(15), 275-280.

Gornig, M. (2019), Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen, *Wirtschaftsdienst*, 99(1), 44-48.

Gornig, M. und C. Michelsen (2017), Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs-und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, *DIW Wochenbericht*, 84(11), 211-219.

Gornig, M., C. Michelsen und K. van Deuverden (2015), Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, *DIW Wochenbericht*, 82(43), 1023-1030.

Kholodilin, K. und M. Rieth (2020a), Viral Shocks to the World Economy, *DIW Discussion Paper*, Nr. 1861.

Kholodilin, K. A. und M. Rieth (2020b), Medienbasierter Index zeigt: Epidemien bringen in der Regel dauerhafte wirtschaftliche Einbußen mit sich, *DIW aktuell*, (32).

Kunert, U. und H. Link (2013), Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, *DIW Wochenbericht*, 80(26), 32-38.

Michelsen, C., M. Clemens, M. Hanisch, S. Junker, K. A. Kholodilin, L. Pagenhardt und T. Schlaak (2020), Deutsche Wirtschaft: Schleppende Erholung nach tiefem Fall: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Sommer 2020, *DIW Wochenbericht*, 87(24), 420-436.

Spieß, K. (2013), Investitionen in Bildung: frühkindlicher Bereich hat großes Potential, *DIW Wochenbericht*, 80(26), 40-47.

Lars P. Feld, Wolf Heinrich Reuter, Volker Wieland

Die Bewältigung des Corona-Schocks

Die Corona-Pandemie hat die deutsche Wirtschaft in die tiefste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik gestürzt. Nicht nur in Deutschland, weltweit bricht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stark ein. Die Geldpolitik hat darauf unmittelbar reagiert – wo dies möglich ist mit Zinssenkungen, im Euroraum hauptsächlich mit Staatsanleihekäufen und günstiger, langfristiger Liquidität für die Banken. Eine stabilisierende, fiskalische Reaktion ergibt sich automatisch durch Kurzarbeit, Arbeitslosenunterstützung und den überproportionalen Rückgang der Steuereinnahmen. Zudem versucht die Fiskalpolitik mit groß angelegten diskretionären Maßnahmen gegenzusteuern. Bei einem so starken Einbruch der Wirtschaftsleistung dürfte dies einen wichtigen Beitrag zur Erholung der Wirtschaft leisten. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung resultiert daraus kein neues wirtschaftspolitisches Denken in Deutschland. Die Grenzen der aktiven Konjunktursteuerung bleiben durchaus bewusst. Nicht umsonst sind die Fiskalregeln auf europäischer und nationaler Ebene so konzipiert, dass die Neuverschuldung über den normalen

© 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.

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Wolf Heinrich Reuter ist Generalsekretär des Sachverständigenrats.

Prof. Volker Wieland, Ph.D., ist Stiftungsprofessor für Monetäre Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt, Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability und Mitglied des Sachverständigenrats.

Konjunkturzyklus begrenzt ist, damit in schweren Krisen oder bei Naturkatastrophen der Staat Spielräume hat, um in großem Umfang gegenzusteuern.

Fiskalische Ressourcen stehen nicht unbegrenzt zur Verfügung. Wesentliche Voraussetzung, um sich heute in hohem Maße verschulden zu können, ist die Aussicht auf eine baldige Rückkehr zu einem anhaltenden realen Wirtschaftswachstum. Die Wachstumsrate muss zukünftig hoch genug sein, sodass die Schuldenquote, das Verhältnis von Bruttoschuldenstand und BIP, nachdem sie in der Krise hochgeschnellt ist, wieder dauerhaft sinkt. Nach der Finanzkrise ist dies in Deutschland gelungen. Für die Zukunft ist entscheidend, dass die Schuldenbremse nach der Rückkehr auf den Wachstumspfad wieder eingehalten wird. Denn das Vertrauen der Finanzmärkte in die Solidität der öffentlichen Finanzen darf nicht verloren gehen, damit deutsche Staatsanleihen weiterhin von niedrigen Risikoprämien auf die Zinsen begünstigt sind. Derzeit tragen die extrem umfangreichen Anleihekäufe der EZB sowie die hohe Sparneigung dazu bei, die Zinsen niedrig zu halten. Dennoch ist eine vorsichtige Vorgehensweise angeraten. Denn bei steigenden Schuldenquoten, hohem Geld- und Kreditwachstum, und vielleicht sogar wieder zunehmender Inflation können höhere Zinsen und Zinsaufschläge für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund sind Ausgaben und Belastungen dahingehend zu prüfen, ob sie das Wirtschaftswachstum nachhaltig stärken und ob die eingesetzten fiskalischen Ressourcen möglichst effektiv verwendet werden. Um bewerten zu können, ob die nun beschlossenen diskretionären Maßnahmen effektiv sind, müssen zuerst die Ursachen für den Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität identifiziert werden.

Die DNA der Krise

Die von der Corona-Pandemie ausgelöste Rezession ist kaum mit früheren Rezessionen und Krisen vergleichbar. Es waren nicht Ungleichgewichte oder Überkapazitäten, die zur Krise geführt haben und nun wieder abgebaut werden müssten. Es war kein Finanzcrash, der eine Rezession ausgelöst hätte, kein angebotsseitiger Ölpreisanstieg, kein Nachfrageeinbruch aufgrund einer restriktiven Geld- oder Fiskalpolitik. Vielmehr haben die Reaktionen auf die Corona-Pandemie, etwa die behördlichen Anordnungen, die bestimmte Aktivitäten und Angebote verbieten oder zumindest einschränken, das wirtschaftliche Angebot reduziert. Ebenso wirken Entscheidungen von Unternehmen und Arbeitskräften, welche die Ansteckungsgefahr verringern sollten, angebotsseitig, während Verhaltensänderungen der Verbraucher sowie Einkommenseinbrüche die Nachfrage reduzieren.

Auf der Angebotsseite sind internationale Lieferketten gestört und der globale Waren- und Dienstleistungsverkehr ist beeinträchtigt. Das Arbeitsangebot ist eingeschränkt, etwa durch Krankheit und Quarantäne, durch reduzierte Arbeitsstunden zur Kinderbetreuung oder soziale Distanzierungsmaßnahmen. Unternehmen reduzieren ihre Investitionen in neue Produktionskapazitäten sowie ihre Ausgaben für Innovation, Forschung und Entwicklung. Manche Bereiche sind ganz geschlossen. Die Produktivität dürfte durch neue Arbeitsbedingungen, Einschränkungen bei Arbeitsprozessen und durch Anpassungsprozesse niedriger sein. In vielen Bereichen trifft die Nachfrage dadurch auf ein weniger elastisches, in manchen Fällen sogar unelastisches und niedrigeres Angebot.

Auf der Nachfrageseite gleichen automatische Stabilisatoren die Einkommensverluste nur teilweise aus. Es steht deshalb weniger Einkommen zur Verfügung. Zudem geht die Nachfrage aus dem Ausland stark zurück. Die Konsummöglichkeiten sind eingeschränkt. Verunsicherte Haushalte sparen mehr und halten sich beim Konsum von Gütern und Dienstleistungen zurück, die ein höheres Ansteckungsrisiko mit sich bringen. Das betrifft etwa Reisen und Restaurantbesuche. Wer fürchtet, dass sein Einkommen sinkt, schiebt zudem den Kauf von langlebigen Gütern auf.

Fiskalische Maßnahmen können die Ursachen für die reduzierte Nachfrage nur teilweise und begrenzt adressieren. Die vorherrschende Unsicherheit hängt vor allem mit dem weiteren Verlauf der Pandemie zusammen. Eine klare Strategie zur Lockerung der Eindämmungsmaß-

nahmen sowie eine effektive Vorgehensweise bei lokalen Neuausbrüchen verbunden mit „smart distancing“ und größeren Testkapazitäten können am ehesten helfen, diese Unsicherheit zu reduzieren. Das Fehlen ausländischer Nachfrage wird man nur sehr eingeschränkt mit nationalen fiskalpolitischen Maßnahmen kompensieren können. Zudem ist es nicht Aufgabe der Fiskalpolitik, Menschen zu risikoträchtigerem Konsum- und Reiseverhalten zu animieren, wenn sie selbst Infektionsrisiken zu minimieren suchen.

Viele der angebots- und nachfrageseitigen Einschränkungen dürften nur vorübergehend sein. Eine genaue Abschätzung, welchen Anteil einzelne Ursachen der reduzierten wirtschaftlichen Aktivität haben, dürfte kaum möglich sein. Jedenfalls müssten auf beiden Seiten möglichst viele Hindernisse beseitigt oder reduziert werden, um auf den Wachstumspfad zurückzukehren. Darüber hinaus dürften gewisse Verhaltensänderungen dauerhaft sein, sodass manche Produkte und Dienstleistungen weniger zukunftsträchtig geworden sind, und Arbeitskräfte und Kapital in andere Bereiche und Sektoren fließen müssen, wo die Nachfrage in Zukunft höher ausfällt.

Fiskalpolitische Reaktion in Deutschland

Um zu vermeiden, dass zahlreiche Unternehmen aufgrund der durch die Corona-Pandemie erzwungenen Arbeitspause in die Knie gehen und Haushalte unter drastischen Einkommenseinbußen leiden, ist es sinnvoll, dass der Staat den Unternehmen Liquidität bereitstellt. Die Bundesregierung hat im ersten Maßnahmenpaket mit Liquiditätshilfen, Steuerstundungen, Anpassungen bei den Steuervorauszahlungen, Krediten und Bürgschaften insofern richtig reagiert. Der Umfang der ausgabenwirksamen Maßnahmen, Kredite und Garantien beläuft sich nach Angaben des Internationalen Währungsfonds auf gut 35 % des BIP. Zusammen mit Kurzarbeitergeld und flexibleren Arbeitszeiten können so Produktionskapazitäten über den starken Einbruch hinweg erhalten werden. Allerdings herrscht weiterhin große Unsicherheit und die Unternehmensgewinne gehen zurück, sodass der Investitionsrückgang bei den Unternehmen nicht aufgehalten, sondern abgemildert wird.

Zusätzlich zu diesen Überbrückungsmaßnahmen hat die Bundesregierung im Juni 2020 ein Konjunkturpaket mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen beschlossen. Für die deutschen und europäischen Fiskalregeln wurden Ausnahmen zugelassen und die Begrenzung der Neuverschuldung für 2020 ausgesetzt. Dies reduziert den Zwang, zwischen verschiedenen Maßnahmen abzuwägen, sodass viele Maßnahmen umgesetzt werden, die in normalen Zeiten nicht finanziert worden wären. Grundsätzliche Anforderungen an die Effektivität der wirtschafts- und konjunkturpolitischen Maßnahmen sollten jedoch gerade in der Krise bestehen bleiben. Die Auswahl der Maßnahmen scheint hingegen nicht nur durch ihre Effektivität oder ihren Beitrag zur Konjunktur bestimmt gewesen zu sein.

Am deutlichsten wird dies am Sammelsurium von Investitionsmaßnahmen. Dies besteht aus einigen Vorhaben, die teilweise bereits über Jahre im politischen Raum diskutiert wurden, aber nicht genügend Unterstützung bekommen haben, oder deren Umsetzung bisher durch andere Faktoren beeinträchtigt wurde. Es steht außer Frage, dass Deutschland mehr Investitionen etwa in die digitale Infrastruktur, in Bildungseinrichtungen oder in Stromnetze benötigt. Investitionen hätten zudem prinzipiell eine direkte Nachfragewirkung. Einen kurzfristigen konjunkturellen Impuls liefern sie jedoch vor allem insoweit, als sie die Erwartungen in der Bauwirtschaft beeinflussen können. Dafür müssten die Unternehmen von der raschen Umsetzung überzeugt sein. Von den Hemmnissen, die in den vergangenen Jahren gegen eine stärkere Erhöhung der öffentlichen Investitionstätigkeit gesprochen haben, dürfte lediglich die Überauslastung der Bauwirtschaft zurückgegangen sein. Andere Hemmnisse bestehen nach wie vor fort, wie etwa administrative Hürden, komplexe Regulierungen, der Fach- und Hilfskräftemangel, die Länge von Genehmigungsverfahren oder die personelle Ausstattung in der Verwaltung. Manche Investitionen in die Infrastruktur können mittelfristig das Wachstumspotenzial verbessern. Dann haben sie eine größere Multiplikatorwirkung. Um einen wirksamen Impuls zur Konjunkturstabilisierung zu liefern, wäre es jedoch dringend notwendig, Regulierungen zu überarbeiten und zu lockern, um so die Verfahren zu beschleunigen.

Die prominentesten Maßnahmen des Konjunkturpakets, d. h. die temporäre Senkung der Umsatzsteuer und der Kinderbonus, sind durchaus kritisch zu bewerten. Beide dürften die Verunsicherung der Verbraucher nicht beseitigen. Entscheidend sind vielmehr eine nachvollziehbare Lockerungsstrategie und eine überzeugende Strategie, mit der sich neue lokale Ausbrüche mit vielen Neuinfektionen effektiv eindämmen lassen. Vertrauen in die Gesundheitspolitik reduziert Unsicherheit. Die Unsicherheit über die zukünftige Einkommensentwicklung können diese temporären Maßnahmen ebenfalls kaum mindern. Der Kinderbonus erhöht zwar das verfügbare Einkommen der Haushalte mit niedrigen Einkommen etwas, dürfte jedoch nicht in gleichem Ausmaß zu mehr Konsum führen. Diese Haushalte konsumieren zwar ihr Einkommen fast vollständig. Der einmalige Bonus dürfte die Einkommensaussichten jedoch nur wenig verändern und daher teilweise gespart werden.

Damit die Senkung der Umsatzsteuer überhaupt Einkommensverluste ausgleichen kann, muss sie erst von den Unternehmen an die Verbraucher weitergegeben werden. In welchem Ausmaß dies geschieht, ist unklar. Zudem begünstigt die Steuersenkung viele Haushalte, die kaum von der Krise betroffen sind, sodass der Mitnahmeeffekt recht groß sein dürfte. Diese Haushalte dürften sowieso aufgrund der Lockerung der sozialen Distanzierungsmaßnahmen und Geschäftsschließungen Konsumausgaben teilweise aufgeschoben haben, und diese nun im zweiten Halbjahr nachholen.

Ein mögliches Ziel der temporären Umsatzsteuersenkung mag sein, Haushalte dazu zu bringen, Anschaffungen und Ausgaben für Dienstleistungen vorzuziehen, die ansonsten vielleicht erst im Jahr 2021 getätigt würden. Damit könnten dann ungenutzte Produktionskapazitäten im zweiten Halbjahr 2020 besser ausgelastet werden. Unklar ist jedoch, ob es derzeit tatsächlich so viele ungenutzte Kapazitäten gibt und ob diese wirklich im Frühjahr 2021 bereits wieder ausgelastet wären. Denn es fehlen weiterhin wichtige Vorleistungen und es liegen noch Einschränkungen durch Hygienevorschriften vor. Sollte die Umsatzsteuerreduktion nicht weitergegeben werden, so kann es durch eine Erhöhung der Margen der Unternehmen zu einem positiven konjunkturellen Effekt kommen. Selbst das ist wenig zielgerichtet, da solche Unternehmen höhere Margen erhalten, die sowieso viel Umsatz machen.

Das Konjunkturpaket, das sich insgesamt auf ungefähr 3,8 % der Wirtschaftsleistung beläuft,[1] besteht vor allem aus nachfrageseitigen Maßnahmen, deren zeitnahe und zielgerichtete Wirkung teilweise fraglich ist. Unterschiedliche Institutionen schätzen einen konjunkturellen Impuls durch das Konjunkturpaket zwischen 0,8 % und 1,4 % des BIP im Jahr 2020 und 0,4 % und 1,7 % im Jahr 2021 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR], 2020, 26). Demnach ist der zusätzliche Anstieg des BIP aufgrund der Erhöhung staatlicher Ausgaben, d. h. der Multiplikatoreffekt, kleiner als 1. Das Paket wird zwar einen kurzfristigen konjunkturellen Impuls und über manche der Investitionsvorhaben einen längerfristigen positiven Produktivitätseffekt haben. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die fiskalischen Ressourcen bestmöglich eingesetzt wurden und ob manche Hemmnisse, die das Wachstum in und nach der aktuellen Krise belasten, mit anderen Maßnahmen besser adressiert würden.

1 Diese Zahl ergibt sich aus den Angaben des Bundesministeriums der Finanzen zur Größe des Konjunkturpakets und dem vom SVR für 2020 prognostizierten BIP. Siehe dazu insbesondere Tabelle 3 in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2020, 25).

Maßnahmen zur Stärkung von Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit

Die allgemeinen nachfrageseitigen Maßnahmen des Konjunkturpakets eignen sich nur sehr eingeschränkt dafür, Kapazitäten bei Unternehmen zu erhalten, die zwar grundsätzlich ein funktionierendes Geschäftsmodell besitzen, aber nun von der Krise besonders stark betroffen sind. Hingegen ist die Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags ein zielgenaues Instrument. Diese könnte deutlich stärker sein als im Konjunkturpaket beschlossen. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen haben weniger von einer Erhöhung der Grenzen des Verlustrücktrags, wie es im Konjunkturpaket beschlossen wurde, sondern würden von einer Ausweitung auf mehrere Jahre profitieren. Die im Paket beschlossenen Überbrückungshilfen, mit einer Orientierung am Umsatzausfall und in Relation zu den Fixkosten, können ebenfalls Unternehmen mit Liquiditätsproblemen unterstützen. Der Verlustrücktrag ist aber zielgenauer.

Ob Unternehmen investieren, Arbeitskräfte einstellen, statt abzubauen, und ob neue Unternehmen gegründet werden, hängt entscheidend von den Aussichten der Investoren auf zukünftige Gewinne ab. Die fortbestehende Unsicherheit, etwa über die längerfristigen Nachwirkungen der Krise, verschlechtert die Chancen auf Wachstum und Gewinne. Der Staat könnte gegensteuern und für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Beschäftigung sorgen. Dies ist umso wichtiger, als eine dauerhafte Verschiebung der Nachfrage von Haushalten und Unternehmen infolge der Krise Investitionen in neue Bereiche notwendig macht.

Eine Senkung der Ertragsteuern kann die Belastungen der Unternehmen reduzieren. Wird die Steuerlast dauerhaft reduziert, ist dies weitaus effektiver als rein temporäre Veränderungen, um die Erwartungen der Investoren und die Profitabilität von Investitionen zu verbessern. Deutsche Unternehmen müssen sich im internationalen Wettbewerb behaupten. Im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften ist die Unternehmensteuerbelastung in Deutschland vergleichsweise hoch, denn die Ertragsteuersätze befinden sich international über die vergangenen Jahre im Abwärtstrend. Eine substanzielle Reduktion wäre, insbesondere vor dem Hintergrund der fiskalischen Kosten anderer Maßnahmen, durchaus längerfristig finanzierbar und würde positive Anreize für die Steigerung von Investitionen und Produktivität setzen.

Des Weiteren können die Rahmenbedingungen für Investitionen dadurch verbessert werden, dass die Stromkosten und die Unsicherheit über die klimapolitische Strategie reduziert wird. Im Konjunkturpaket wurde die EEG-Umlage

zwar für die nächsten beiden Jahre gedeckelt. Allerdings hätte ein größerer Anteil des Konjunkturpakets auf eine Senkung der EEG-Umlage und der Stromsteuer verwendet werden können. Dies hätte insbesondere Haushalte mit unteren Einkommen entlastet, die einen relativ größeren Anteil für Energie ausgeben. Zudem hätte es Kosten der Unternehmen reduziert, die teilweise unabhängig vom Umsatz anfallen, und deren Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Zusätzlich hätte eine Absenkung einen positiven klimapolitischen Effekt. Denn dadurch würde Strom relativ zu anderen Energieträgern verbilligt und die Sektorkopplung gefördert. Es wäre zudem ein Schritt in Richtung eines Systems, das den CO_2-Preis ins Zentrum der klimapolitischen Strategie rückt, indem verzerrende Elemente im Steuer- und Abgabensystem beseitigt werden. Anstelle unzähliger Stellschrauben, die immer wieder nachjustiert werden müssen und mit Unsicherheit für Haushalte und Unternehmen bei Investitionsentscheidungen einhergehen, sollte mittelfristig ein einheitlicher Preis für CO_2-Emissionen über alle Sektoren und alle Regionen der EU treten.

Der Stärkung des Humankapitals kommt eine wichtige Rolle zu, um der sinkenden Produktivität entgegenzuwirken und den notwendigen Strukturwandel zu begleiten. Die Kurzarbeit kann nur vorübergehend in der Phase des starken Einbruchs helfen. Über einen längeren Zeitraum behindert sie notwendige und längerfristig unausweichliche Anpassungen. Deshalb ist eine Ausweitung des Zeitraums und der Lohnersatzquoten nicht zielführend. Um die Beschäftigten auf die Zeit nach der Rezession und auf den Strukturwandel vorzubereiten, sollte die Zeit der Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit mit digitalen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden.

Literatur

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2020), *Konjunkturprognose 2020 und 2021*, Wiesbaden, Juni, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/konjunkturprognose-2020 (9. Juli 2020).

Sebastian Gechert, Christoph Paetz, Achim Truger

Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren

Die Corona-Krise hat zu einer tiefen globalen Rezession geführt. Das deutsche reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird im Jahr 2020 in historischem Ausmaß um voraussichtlich mehr als 6 % gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Die Bundesregierung hat seit März 2020 sehr schnell großvolumige Maßnahmen zur Überbrückung und zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Krise und der notwendigen behördlichen Einschränkungen ergriffen. Nach der begonnenen Lockerung hat sie nun ein Konjunkturpaket im Umfang von 130 Mrd. Euro aufgelegt, um die wirtschaftliche Erholung zu beschleunigen.

Konjunkturpaket notwendig

Ein Konjunkturpaket ist in der Tat notwendig, um die Erwartungen zu stabilisieren, Investitionen und Konsum zu beleben und die deutsche Wirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen. Eine schnelle Überwindung des historischen Wirtschaftseinbruchs ist ebenfalls von zentraler Bedeutung, um Hysterese-Effek-

© 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.

Dr. Sebastian Gechert ist Referatsleiter für Makroökonomie und Einkommensentwicklung am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Christoph Paetz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IMK und Doktorand an der Universität Duisburg-Essen.

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

te bei Arbeitslosigkeit und Kapitalstock zu vermeiden. Im Vergleich zur Finanzkrise 2008/2009 wurde dieses Mal nicht erst lange gezögert und eine Grundsatzdebatte geführt, sondern unverzüglich gehandelt. Vor der Finanzkrise spielte diskretionäre Fiskalpolitik tendenziell eine untergeordnete Rolle bei der Stabilisierung der Wirtschaft. Sie stellte auch keinen großen Schwerpunkt in der ökonomischen Forschung mehr dar. Das hat sich in den vergangenen Jahren drastisch geändert (Furman, 2016). Demnach kann die Fiskalpolitik sich mit guten Erfolgsaussichten an den sogenannten drei Ts als Kriterien für wirksame konjunkturstützende Maßnahmen orientieren: Die Finanzpolitik sollte „timely, targeted und temporary“ (Elmendorf und Furman, 2008) sein, also rechtzeitig, gezielt und befristet eingesetzt werden. Verschiedene fiskalpolitische Instrumente unterscheiden sich in ihrer Effektivität, aber grundsätzlich gilt, dass aktive Konjunkturpolitik im Sinne der drei Ts wirksam ist.

In herkömmlichen Makromodellen zeigt sich, dass transitorische fiskalpolitische Maßnahmen Multiplikatoreffekte bis über 2 erreichen können, wenn sich die Geldpolitik am sogenannten Zero Lower Bound befindet (Christiano et al., 2011; Woodford, 2011). Der Befund hoher Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen in Krisenzeiten bestätigt sich auch in empirischen Analysen (Auerbach und Gorodnichenko, 2012). Dies gilt insbesondere für öffentliche Investitionen, deren Effektivität in Krisenzeiten besonders hoch ist (Gechert und Rannenberg, 2018).

Schwerpunktsetzung verbesserungsfähig

Das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Konjunkturpaket ist demnach grundsätzlich sinnvoll und mit einem Volumen von 3,8 % des Vorkrisen-BIP in den Jahren 2020 und 2021 auch zu einem kräftigen Anschub fähig. Hinsichtlich der konjunkturellen Wirksamkeit wesentlicher Elemente liefert die jüngere Multiplikatordebatte einige Erkenntnisse. Insgesamt haben öffentliche Investitionen einen besonders starken Effekt auf das Wachstum, während steuerliche Maßnahmen einen eher niedrigen kurzfristigen Multiplikator aufweisen, der auch weniger sensitiv auf das makroökonomische Umfeld reagiert (Gechert und Rannenberg, 2018). Bei den potenziell konsumstimulierenden Maßnahmen schneidet tendenziell eine Ausweitung von Transfers deutlich besser ab als Steuersenkungen. Gechert et al. (2020) vergleichen die Multiplikatoreffekte zusätzlicher Sozialausgaben mit einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland. Wenn man Einnahmen- und Ausgabenschocks miteinander vergleicht, zeigt sich, dass die Ausgaben einen stärkeren positiven Effekt auf das BIP haben, der auch persistenter ist und mit höherer Genauigkeit geschätzt wird. Der Fiskalmultiplikator für Sozialausgaben beträgt etwa 1,1 zum Zeitpunkt des Schocks, während er bei den Einnahmen nur 0,4 beträgt. Die ermittelten durchschnittlichen Multiplikatoreffekte können als erster Anhaltspunkt auch für Maßnahmen dienen, die in der gegenwärtigen Krise umgesetzt werden. Vermutlich wäre die Wirkung sogar noch größer, denn die Evidenz spricht recht klar dafür (Gechert et al., 2015), dass finanzpolitische Maßnahmen in Krisenzeiten deutlich wirksamer sind. Gezielte Transfers scheinen in solchen Zeiträumen besonders effektiv zu sein (Bayer et al., 2020).

Steuersenkungen sind daher als Konjunkturimpuls weniger geeignet. Insofern ist es nicht optimal, dass der Fokus des Konjunkturpakets bezüglich der Unterstützung des privaten Konsums auf der bis zum 31.12.2020 befristeten Senkung der Umsatzsteuer liegt. Auch angesichts der Überwälzungsproblematik ist es durchaus ungewiss, ob diese Maßnahme in der gewünschten Stärke auf den privaten Konsum durchschlagen wird (Dullien und Gechert, 2020). Effizienter ließe sich der Konsum stimulieren, wenn die Finanzmittel in Richtung der Empfänger von Sozialleistungen, zum Teil die ohnehin benachteiligten und schwächeren Personen der Gesellschaft, gelenkt werden. Dies wäre auch wirksamer, um die aus der aktuellen Krise resultierende Zunahme der Armut abzuschwächen. Für Deutschland würde sich im Zuge der Coronakrise beispielsweise eine temporäre Aufstockung des Kurzarbeitergeldes gerade für kleinere Einkommen, ein höheres und länger gezahltes Arbeitslosengeld I, sowie direkte Hilfen für Minijobber anbieten, denen derzeit lediglich das Arbeitslosengeld II zur Verfügung steht. Ebenfalls sinnvoll wäre eine deutliche Aufstockung des Kinderbonus, der sehr effektiv Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen entlastet, aber mit nur 300 Euro je Kind gering dimensioniert ist.

Sehr zu begrüßen sind die investiven Elemente des Konjunkturpakets. Neben der potenziell hohen Multiplikatorwirkung dürfte von ihnen auch ein dauerhafter und teilweise transformativer Effekt in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung ausgehen. Allerdings hätte der investive und transformative Aspekt durchaus stärker betont werden können; hierzu gab es zahlreiche Vorschläge (Bach et al., 2020).

Zusätzliche Unterstützung für Kommunen erforderlich

Ein unter investiven Gesichtspunkten sehr wesentlicher Aspekt ist außerdem, dass die Unterstützung der Kommunen im Konjunkturpaket zu gering ausgeprägt ist: Die Kommunen sind wesentlich für die öffentliche Daseinsvorsorge und tätigen mehr als ein Drittel der öffentlichen

Investitionen. Bund und Länder ersetzen die erwarteten Gewerbesteuerausfälle für 2020, und der Bund stockt dauerhaft seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung von 50 % auf bis zu 75 % sowie bestehende Investitionsförderungen auf.

Insgesamt erhalten die Kommunen damit in den Jahren 2020 und 2021 über 20 Mrd. Euro an Unterstützung. Dies wird jedoch nicht ausreichen, denn die Belastungen der Kommunen durch die Coronakrise sind weitaus größer. Laut Steuerschätzung vom Mai 2020 werden sich die Steuerausfälle bis 2024 auf über 45 Mrd. Euro summieren. Hinzu kommen kommunale Haushaltsbelastungen aus verschiedenen steuerlichen Maßnahmen: Die steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets liegen kumuliert bis zum Jahr 2024 bei etwa 9 Mrd. Euro. Des Weiteren ergeben sich Mindereinnahmen aus dem jüngsten Entwurf des Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien in Höhe von nochmals 6 Mrd. Euro. Über den Kommunalen Finanzausgleich werden Städte und Gemeinden in fast allen Bundesländern automatisch an den krisen- und steuerreformbedingten Steuerausfällen der Länder, die in den Steuerverbund eingehen, beteiligt. Daraus könnte insgesamt eine weitere Einnahmeminderung von 23 Mrd. Euro resultieren.

Damit drohen bei den derzeitigen Konjunkturaussichten bis 2024 massive Nettobelastungen der Kommunen in einer Größenordnung von 60 Mrd. Euro. Die Kommunen brauchen also dringend weitere Unterstützung durch Bund und/oder Länder. Wenn sich dafür im Bund keine Mehrheit finden lässt, müssen die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Einnahmenausfälle kompensieren und gegebenenfalls Entschuldungsfonds auflegen, um auch überschuldeten Kommunen endlich wieder eine Investitionsperspektive zu eröffnen.

Schuldenbremse als Risiko für Aufschwung und Investitionen

Für die weitere konjunkturelle Erholung und die mittelfristigen Wachstumsperspektiven ist es von zentraler Bedeutung, die Normalisierung der Finanzpolitik in der Phase der Konjunkturerholung vorsichtig sowie konjunktur- und investitionsgerecht zu gestalten. Die Erfahrungen mit der Austeritätspolitik während der Eurokrise zeigen, dass verfrühte Konsolidierungsmaßnahmen zu stark negativen Effekten auf die Wirtschaftsleistung führen (Blanchard und Leigh, 2013; House et al., 2019), die langfristig aufgrund von Hysterese-Effekten auch das Produktionspotenzial senken (Fatás und Summers, 2018; Gechert et al., 2019). Die schnelle Haushaltskonsolidierung nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland seit 2010 erfolgte auch nicht durch

Wirtschaftsdienst
Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Abonnieren Sie jetzt den Newsletter des Wirtschaftsdienst.



Wir informieren Sie monatlich exklusiv über

- aktuelle wirtschaftspolitische Kommentare und Analysen
- relevante Themen der nächsten Ausgabe
- Veranstaltungen mit renommierten Ökonomen

→ Hier finden Sie den Newsletter
www.wirtschaftsdienst.eu/newsletter

forcierte Kürzungen, sondern größtenteils durch das Auslaufen konjunktureller Impulse und die überraschend schnelle und starke konjunkturelle Erholung (Rietzler und Truger, 2019). Daher sind diskretionäre Ausgabenkürzungen und/oder Steuer- und Abgabenerhöhungen zu vermeiden. Damals wie heute waren und sind dauerhafte diskretionäre Steuersenkungen ebenfalls nicht angebracht. Sie reißen strukturelle Löcher in die Haushalte und führen zu unnötigem ausgabeseitigen Konsolidierungsdruck. Gerade die Corona-Krise sollte die Bedeutung eines finanziell gut ausgestatteten und handlungsfähigen Staates eindringlich vor Augen geführt haben.

Daher sollte die Ausnahmeregel der Schuldenbremse in Bund und Ländern so lange wie notwendig angewendet werden. Trotz dieser Möglichkeit birgt die Schuldenbremse in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung erhebliche Risiken für die wirtschaftliche Erholung. Die Methode der EU-Kommission, die im Rahmen der Schuldenbremse des Bundes und vieler Bundesländer zur Anwendung kommt, hat sich als problematisch erwiesen, weil das von ihr errechnete Produktionspotenzial stark von der jeweils aktuellen Konjunkturlage beeinflusst wird. So wird das Produktionspotenzial in Abschwungphasen schnell und stark nach unten revidiert, während es in Aufschwungphasen entsprechend schnell nach oben gezogen wird. Dass die Berechnung des Produktionspotenzials so konjunkturanfällig ist, 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.

Mittlerweile lässt sich die Dramatik dieses Effekts am Beispiel der jüngsten Revision der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung illustrieren (Heimberger und Truger, 2020). So wurde das Produktionspotenzial für das Jahr 2021 von der Herbstprojektion 2019 zur Frühjahrsprojektion 2020 um 2,4 % real und 2,9 % nominal abwärts revidiert. In den für die Finanzplanung des Bundes und der Länderhaushalte relevanten Jahren 2022 bis 2024 wird die Abweichung immer größer und steigt auf 3,0 % real bzw. 3,7 % nominal an.

Das hat zur Folge, dass sich der strukturelle gesamtstaatliche Budgetsaldo im Jahr 2021 aufgrund der Potenzialrevision um 1,6 Prozentpunkte verschlechtert; im Jahr 2024 sind es dann 2,1 Prozentpunkte. Allein für den Bund beträgt die revisionsbedingte Verschlechterung 2021 0,6 % des BIP oder gut 20 Mrd. Euro, im Jahr 2024 sind es dann schon 0,9 % des BIP. Falls diese Potenzialrevisionen in der Haushaltsplanung von Bund und den betroffenen Ländern tatsächlich wirksam würden, müsste die Finanzpolitik schon 2021 restriktiver ausgestaltet werden als angemessen. Zudem könnte es aufgrund der relativ klein angesetzten Produktionslücken schwieriger werden 2021 oder in den Folgejahren erneut die Ausnahmeregel der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen.

Hinzu kommen die Tilgungsverpflichtungen, die Bund und Länder für die im Rahmen der Ausnahmeregel der Schuldenbremse aufgenommenen zusätzlichen Schulden eingegangen sind. Wird die Konjunkturbereinigung nicht angepasst und werden die in einigen Fällen kurzen Tilgungszeiträume von unter zehn Jahren nicht deutlich gestreckt, droht der deutschen Finanzpolitik perspektivisch ein drastischer ökonomisch schädlicher Konsolidierungskurs. Aus diesem Grund sollte kurzfristig auf Potenzialrevisionen verzichtet oder aber der Potenzialpfad statistisch deutlich geglättet werden. Zudem sollten existierende Rücklagen geschont und die Tilgungspläne für im Rahmen der Ausnahmeregel der Schuldenbremse aufgenommene Kredite gestreckt und konjunkturgerecht ausgestaltet werden.

Mittelfristig steht die deutsche Finanzpolitik vor der Aufgabe, den für die anstehende klimapolitische und digitale Transformation notwendigen massiven Bedarf an öffentlichen Investitionen zu finanzieren (Bardt et al., 2019). Hierfür muss die Nutzung existierender Spielräume im Rahmen von Schuldenbremse und europäischem Fiskalregelwerk, aber auch die konjunktur- und investitionsgerechte Reform der Schuldenbremse ganz nach oben auf die finanzpolitische Prioritätenliste (Bardt et al., 2019; Schnabel und Truger, 2020).

Literatur

Auerbach, A. J. und Y. Gorodnichenko (2012), Measuring the output responses to fiscal policy, *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1-27.

Bach, S., H. Bär, K. Bohnenberger, S. Dullien, C. Kemfert, M. Rehm, K. Rietzler, M. Runkel, S. Schmalz, S. Tober und A. Truger (2020), Sozialökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, *IMK Study*, 68, Mai.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, 152 bzw. *IW-Policy Paper*, 10/19, November, Düsseldorf und Köln.

Bayer C., B. Born, R. Luetticke und G. J. Müller (2020), The Coronavirus Stimulus Package: How large is the transfer multiplier?, *CEPR Discussion Paper*, DP14600.

Blanchard, O. J. und D. Leigh (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, *NBER Working Paper*, 18779.

Christiano, L., M. Eichenbaum und S. Rebelo (2011), When is the government spending multiplier large?, *Journal of Political Economy*, 119, 78-121.

Dullien, S. und S. Gechert (2020), Wie wird sich die temporäre Umsatzsteuer-Senkung auswirken?, *Makronom Blog*, 10. Juni, https://mak-

ronom.de/konjunkturpaket-wie-wird-sich-die-temporaere-umsatzsteuer-senkung-auswirken-36241 (8. Juli 2020).
Elmendorf, D. W. und J. Furman (2008), Three Keys to Effective Fiscal Stimulus, Brookings Institution, 26. Januar, https://www.brookings.edu/opinions/three-keys-to-effective-fiscal-stimulus/ (8. Juli 2020).
Fatás, A. und L. H. Summers (2018), The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics*, 112, 238-250.
Furman, J. (2016), The New View of Fiscal Policy and Its Application, Delivery for Conference: Global Implications of Europe's Redesign, 5. Oktober, New York, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20161005_furman_suerf_fiscal_policy_cea.pdf (8. Juli 2020).
Gechert, S., G. Horn und C. Paetz (2019), Long-Term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 81(3), 647-666.
Gechert, S., A. Hughes Hallet und A. Rannenberg (2015), Fiscal multipliers in downturns and the effects of Eurozone consolidation, *voxeu Blog*, 26. Februar, https://voxeu.org/article/fiscal-multipliers-and-eurozone-consolidation (8. Juli 2020).
Gechert, S., C. Paetz und P. Villanueva (2020), The Macroeconomic Effects of Social Security Contributions and Benefits, *Journal of Monetary Economics*, (im Erscheinen).
Gechert, S. und A. Rannenberg (2018), Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis, *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1160-1182.
Heimberger, P. und A. Truger (2020), Der Outputlücken-Nonsens gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, *Makronom*, 2. Juni, https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125 (8. Juli 2020).
House, C., C. Proebsting und L. Tesar (2019), Austerity in the aftermath of the great recession, *Journal of Monetary Economics*, (im Erscheinen).
Rietzler, K. und A. Truger (2019), Is the „Debt Brake" behind Germany's successful fiscal consolidation?, *Revue de l'OFCE*, Supp. 2 (6), 11-30.
Schnabel, I. und A. Truger (2020), Eine andere Meinung, Minderheitsvotum zu Kapitel 5 „Die Schuldenbremse: Nachhaltig, stabilisierend, flexibel, in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20*, Wiesbaden, 298-304.
Woodford, M. (2011), Simple analytics of the government expenditure multiplier, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3, 1-35.

Tom Krebs

Ein Investitionspaket ist das beste Konjunkturpaket

Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in der tiefsten Rezession der Nachkriegsgeschichte. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung, die staatliches Krisenmanagement und aktive Konjunkturpolitik erforderlich machen. Ohne staatliche Impulse besteht die Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden – der Hysterese-Effekt einer Rezession. Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können.

Doch die Krise kann auch eine Chance sein, strukturelle Schwächen zu überwinden und die notwendige sozial-ökologische Transformation voranzutreiben. Denn bereits vor der Krise stand fest, dass Deutschland ökologischer Wirtschaften muss, um die Klimaziele zu erreichen. Darüber hinaus ist in großen Teilen der Gesellschaft die Chancenungleichheit hoch und der Wettbewerb unfair. Eine Konjunkturpolitik, die gleichzeitig Transformationspolitik ist, kann hier wichtige Impulse zur Stärkung der Generationengerechtigkeit und sozialen Gerechtigkeit geben.

Die Bundesregierung muss in der Corona-Krise also auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes, Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft. Der vorliegende Beitrag beschreibt die Grundzüge einer Wirtschaftspolitik, die diesen Dreiklang erreichen kann.[1]

Warum überhaupt ein Konjunkturprogramm?

Die staatliche Absicherung von krisenbedingten Risiken (Schutzschirm) ist oberstes Gebot in einer Wirtschafts-

© 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 Eine Bewertung des im Juni 2020 verabschiedeten Konjunkturpakets der Bundesregierung auf Grundlage der hier entwickelten Kriterien erfolgt aus Platzgründen an anderer Stelle (Krebs, 2020a).

Prof. Tom Krebs, Ph.D., ist Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim.

krise und kann die ökonomischen Kosten solcher Krisen erheblich mindern. Private Haushalte und Unternehmen profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung (Krebs, 2007) und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Werning, 2015). Entsprechend hat die Bundesregierung im März und April 2020 schnell mit einem angemessenen Paket an Sofortmaßnahmen auf die wirtschaftspolitische Herausforderung reagiert: Kurzarbeit für Erwerbstätige als Schutz vor Arbeitslosigkeit, Zuschüsse für Solo-Selbstständige und kleinere Unternehmen als Kompensation für erlittene Umsatzverluste, vereinfachter Zugang zur Grundsicherung für Solo-Selbstständige, zinsgünstige KfW-Kredite für Unternehmen und staatliche Unternehmensbeteiligung zur Verhinderung einer Überschuldung.

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm federt Einkommensverluste ab und verhindert so einen dramatischen und irreversiblen Absturz der Wirtschaft. Doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um Wirtschaft und Gesellschaft aus der Krise zu führen. Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte und negativer Anreizeffekte die privaten Einkommensverluste zu 100 % ersetzen. Es verbleibt also immer ein substanzieller Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Zudem sind private Haushalte und Unternehmen immer noch stark verunsichert und halten sich mit Konsum und Investitionen zurück. Schließlich werden einige gesundheitspolitische Restriktionen auf absehbare Zeit in Kraft bleiben, und viele Menschen haben ihr Konsumverhalten dauerhaft geändert.

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass die deutsche Wirtschaft einen zusätzlichen Anschub benötigt, um zügig den Weg aus der Krise zu finden und einen Hysterese-Effekt zu vermeiden. Dieser wird in zahlreichen Studien belegt.[2] Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht, dass die Corona-Pandemie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst.

Die Bundesregierung hat also richtig gehandelt, wenn sie nach Verabschiedung der ersten Sofortmaßnahmen im März und April 2020 mit den Gesetzen „Begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur-und Krisenbewältigungspakets“ (Bundesrat, 2020a) und „Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020“ (Bundesrat, 2020b) Ende Juni 2020 ein Konjunkturpaket nachgeschoben hat. Doch welche Maßnahmen sollte ein Konjunkturpaket enthalten?

Klassische Konjunkturpolitik

Die einfache keynesianische Antwort lautet, dass ein Konjunkturprogramm den Konsum über eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ankurbeln sollte. Dabei liegt der Fokus häufig auf dem privaten Konsum. Wer mehr Geld in der Tasche hat, gibt auch mehr aus und hilft so mittelbar der ganzen Wirtschaft. So lautet verkürzt ein Kernargument für einfache Konjunkturhilfen. Zudem ist der private Konsum die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, da gut die Hälfte aller Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auf den privaten Konsum entfallen. Konsum ist also eine wichtige, aber nicht die einzige Nachfrage-Komponente. Öffentliche und private Investitionen steigern ebenfalls die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und können so die Konjunktur ankurbeln. Deshalb betrachten viele Ökonomen ein öffentliches Investitionsprogramm als ein bewährtes Mittel zur Bekämpfung von Wirtschaftskrisen (Dullien et al., 2020; und Feld et al., 2020).

Ein gut strukturiertes Konjunkturprogramm sollte die zusätzlichen Staatsausgaben und Einnahmeausfälle durch eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren. Ein Konjunkturprogramm muss also durch eine expansive Finanzpolitik begleitet werden, um die volle Wirkung entfalten zu können. Eine Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an anderer Stelle wäre kontraproduktiv, denn es würde die positiven Konjunkturimpulse abschwächen oder sogar negieren. Dies zeigt, dass die Politik der schwäbischen Hausfrau in Rezessionen an ihre Grenzen stößt und in diesem Fall allen Generationen schaden kann.

Die Kreditfinanzierung eines Konjunkturprogramms widerspricht nicht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit, wenn das Maßnahmenpaket krisenbedingten Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abwendet. Zudem kann ein kreditfinanziertes Konjunkturpaket die zukünftige Schuldenquote sogar drücken, wenn entweder der kurzfristige Wachstumsimpuls des Pakets sehr ausgeprägt ist oder die langfristigen Wachstumseffekte der im Paket enthaltenen Investitionsmaßnahmen stark sind. Die Krise ist also eine Situation, in der eine Neuverschuldung den Wohlstand und die fiskalischen Spielräume zukünftger Generationen verbessern kann.

2 Für eine Zusammenfassung der einschlägigen Literatur siehe Dullien et al. (2020).

Moderne Konjunkturpolitik: Öffentliche Investitionen sind besser als ihr Ruf

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte zur Corona-Krise gibt es Stimmen, die den kurzfristigen Nutzen von Investitionsmaßnahmen – und insbesondere von öffentlichen Investitionsprogrammen – als eher gering einschätzen. Entsprechend haben Konsummaßnahmen wie z. B. die Mehrwertsteuersenkung oder der Kinderbonus ein relativ großes Gewicht im aktuellen Konjunkturpaket der Bundesregierung. Das Volumen der Investitionsmaßnahmen im Konjunkturpaket ist hingegen relativ moderat: Das geplante Gesamtvolumen von 130 Mrd. Euro für 2020/2021 enthält circa 80 Mrd. Euro für Konsummaßnahmen und 50 Mrd. Euro für Investitionsmaßnahmen nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung. In Bezug auf das Investitionsvolumen fehlt dem Konjunkturpaket also ein bisschen der „Wumms", auch wenn der Anstieg der Investitionsausgaben des Bundes 2020 von ursprünglich geplanten 42,9 Mrd. Euro auf jetzt geplanten 71,8 Mrd. Euro beachtlich ist.

Die häufig gehörte Kritik an Investitionsmaßnahmen als Konjunkturmaßnahmen, und der daraus abgeleitete Fokus auf den Konsum, ist aus ökonomischer Sicht überraschend. Denn es gibt eine Reihe von guten ökonomischen Gründen, warum Investitionsmaßnahmen in ihrer konjunkturellen Wirkung besser sind als ihr scheinbar schlechter Ruf in Teilen der Politik:

- Zum Ersten spricht die empirische Evidenz dafür, dass der konjunkturelle Impuls öffentlicher Investitionsausgaben in einer Krise sehr groß ist. Konkret findet eine Meta-Analyse zahlreicher empirischer Studien einen Fiskalmultiplikator öffentlicher Investitionen in Rezessionszeiten von knapp 2 (Gechert und Ranneberg, 2018). Zudem liegt dieser Wert erheblich über den Werten von Steuermultiplikatoren in Krisenzeiten.[3]

- Zum Zweiten ist Deutschland gut vorbereitet und muss kein neues Investitionsprogramm aufsetzen, sondern nur bestehende Programme und Pläne ausweiten. Beispielsweise hat der Bund in den letzten Jahren zahlreiche Programme zur Unterstützung der kommunalen Investitionen aufgelegt, die nur ausgeweitet bzw. verlängert werden müssen (Krebs, 2020b). Das bedeutet unter anderem, dass zusätzlich breitgestellte Finanzmittel zielgenau und zeitnah eingesetzt werden können. Das häufig gehörte Argument „mehr Geld bringt nichts" trifft in diesem Fall nicht zu.

- Zum Dritten kann ein öffentliches Investitionsprogramm durch einen positiven Erwartungseffekt die Konjunktur ankurbeln, auch wenn die Umsetzung der in Auftrag gegebenen Investitionsprojekte einige Jahre dauern sollte. Ein solcher Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsprogramme steht im Einklang mit dem empirischen Befund, dass öffentliche Investitionsausgaben einen sehr großen Konjunktureffekt ausweisen und die privaten Investitionen auch in der kurzen Frist steigern (Clemens et al., 2019). Zudem zeigen Analysen von Daten zur Zuversicht privater Unternehmen einen starken, positiven Erwartungseffekt öffentlicher Ausgabenprogramme – und insbesondere öffentlicher Investitionsprogramme – auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in der kurzen Frist (Bachmann und Sims, 2012).

- Zum Vierten unterscheidet sich die Corona-Krise von vorherigen Krisen in fundamentaler Weise. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets werden zu einem Zeitpunkt greifen müssen, an dem gesundheitspolitische Restriktionen immer noch in Kraft sind. Es besteht somit die Gefahr, dass Maßnahmen zur Stimulierung der Konsumnachfrage die gesundheitspolitischen Maßnahmen konterkarieren. Zudem sind viele Menschen noch verunsichert und ihr Konsumverhalten hat sich geändert. Der Effekt von Maßnahmen zur Steigerung des privaten Konsums auf Beschäftigung und Wachstum ist daher in der aktuellen Krise geringer als in vorherigen Krisen, weil Arbeitsrestriktionen in Teilen des Konsumsektors und eine allgemeine Konsumzurückhaltung den keynesianischen Multiplikator-Effekt verkleinern können (Guerrieri et al., 2020).

Moderne Konjunkturpolitik: Krise als Chance für den Transformationsschub

Öffentliche Investitionen sind nicht nur ein effektives Instrument zur Konjunkturstimulierung (Nachfrageseite), sondern sie stärken auch Produktionspotenziale und

3 Öffentliche Investitionen haben einen schwächeren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität, wenn durch einen Zinsanstieg private Investitionen verdrängt werden. Dieser Crowding-out-Effekt von defizit-finanzierten Staatsausgaben ist relativ groß in neu-keynesianischen Modellen, wenn die Zentralbank nicht entsprechend reagiert (Boehm, 2019). Das niedrige Zinsumfeld in Kombination mit der expansiven Geldpolitik der EZB legen nahe, dass in der aktuellen Situation dieser Crowding-out-Effekt klein sein sollte. Anders gesagt: Der positive Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsausgaben dominiert den aktuell kleinen negativen Zinseffekt, und öffentliche Investitionen steigern daher private Investitionen in der kurzen Frist. Diese These wird von der empirischen Evidenz gestützt (Clemens et al., 2019). In der langen Frist führen dauerhafte Steigerungen der öffentlichen Investitionsausgaben zu einem erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion, weil der öffentliche Kapitalstock steigt und öffentliche und private Investitionen komplementäre Produktionsfaktoren sind (Krebs und Scheffel, 2017).

können nachhaltiges, inklusives Wachstum schaffen (Angebotsseite). Die folgenden zwei angebotsseitigen Argumente sprechen für eine Wirtschaftspolitik, die die Krise als Chance nutzt, um die öffentlichen Investitionen dauerhaft zu steigern:

- Erstens stand bereits vor der Krise fest, dass Deutschland ökologisch nachhaltiger wirtschaften muss, um die Klimaziele zu erreichen. Die Fridays-for-Future-Demonstrationen und das im Herbst 2019 verabschiedete Klimaprogramm 2030 sind eindeutige Anzeichen, dass diese Erkenntnis bei der Mehrheitsgesellschaft angekommen ist und die Politik versucht, angemessen zu reagieren. Zudem haben viele Menschen das Gefühl, dass die Lebenschancen nicht gerecht verteilt sind. Dies ist nicht nur ein Gefühl, sondern in gewissen Bereichen der Gesellschaft auch die Realität.[4] Anders gesagt: Deutschland braucht eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, um die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und die soziale Gerechtigkeit zu stärken. Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist Voraussetzung für eine solche sozial-ökologische Transformation.

- Zweitens bietet die Corona-Krise eine Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Denn in einer Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten. Zum Beispiel werden in den kommenden Monaten die Produktionskapazitäten in vielen Betrieben nicht voll ausgelastet sein und die frei gewordene Zeit kann genutzt werden, um alte Anlagen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen und notwendige Umschulungen des Betriebspersonals durchzuführen. Zudem werden viele der Schulabgänger 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, in solchen Zeiten staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften in Berufen wie frühe Bildung und Pflege aufzulegen.

4 Beispielsweise beträgt in Deutschland das erwartete Lebenseinkommen von Kindern aus weniger privilegierten Familien nur die Hälfte des Lebenseinkommens von Akademiker-Kindern (Krebs und Scheffel, 2017). Zudem beträgt das erwartete Lebenseinkommen von Frauen mit Kindern weniger als die Hälfte des Lebenseinkommens von Männern mit Kindern (Bönke et al., 2020).

Literatur

Bachmann, R. und E. Sims (2012), Confidence and the transmission of government spending shocks, *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 235-249.

Boehm, C. (2019), Government Consumption and Investment: Does the Composition of Purchases Affect the Multiplier?, *Journal of Monetary Economics*, 53(7), 1341-1359.

Bönke, T., R. Glaubitz, K. Göbler, A. Harnack, A. Pape und M. Wetter (2020), *Wer gewinnt, verliert?*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Bundesrat (2020a), Begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, Drucksache 389/20 (Beschluss vom 3.3.2020), https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0301-0400/389-20(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 (6. Juli 2020).

Bundesrat (2020b), Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 Drucksache 388/20 (Beschluss vom 3.7.2020), https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0301-0400/388-20(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 (6. Juli 2020).

Clemens, M., M. Goerge und C. Michelsen (2019), Public investment a key prerequisite for private sector activity, *DIW Weekly Report*, 31, 255-261.

Dullien, S. und S. Gechert (2020), Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22.6.2020.

Dullien, S., M. Hüther, T. Krebs, B. Praetorius und K. Spieß (2020), Weiter Denken: Ein Nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, *IMK Policy Brief*, 90.

Feld, L., V. Grimm, M. Schnitzer, A. Truger, V. Wieland (2020), So kann sich die Wirtschaft erholen, *Süddeutsche Zeitung*, 22. Mai.

Gechert, S. und A. Rannenberg (2018), Which Fiskal Multipliers are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis, *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1160-1182.

Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub und I. Werning (2020), Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?, *NBER Working Paper*, Nr. 26918.

Krebs, T. (2007), Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles, *American Economic Review*, 97(3), 664-686.

Krebs, T. (2020a), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtragshaushalts für das Haushaltsjahr 2020 und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets.

Krebs, T. (2020b), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zum Thema Schuldenbremse und Investitionen.

Krebs, T. und M. Scheffel (2017), *Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Werning, I. (2015), Incomplete Markets and Aggregate Demand, *Working Paper*, 21448.

DOI: 10.1007/s10273-020-2695-2

Heinz Gebhardt, Lars-H. Siemers

Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit

Noch zur Jahreswende 2019/2020 prognostizierten die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute für 2020 staatliche Budgetüberschüsse von 21 Mrd. bis 31 Mrd. Euro. Sie gingen von einer Fortsetzung des Aufschwungs aus und erwarteten eine weitere Besserung der staatlichen Finanzlage. Die Staatsfinanzen waren fast ein Jahrzehnt von steigenden Budgetüberschüssen geprägt. Die Corona-Krise verschlechtert die Finanzlage schlagartig; sie wird 2020 zu einem historisch hohen Defizit und einem rasanten Anstieg der Staatsschuldenquote führen. Dank der komfortablen Finanzlage zu Beginn der Corona-Krise und der flexibel ausgestalteten Schuldenbremse verfügt der Staat aber über ausreichende fiskalische Spielräume, um Rettungsschirme und Konjunkturpakete von historischem Ausmaß zu finanzieren.

Die fiskalische Handlungsfähigkeit des Staates beruht zum Teil auf glücklichen Umständen; die Konsolidierungsfortschritte vor der Corona-Krise waren weitaus geringer als es auf den ersten Blick scheint. Die imposante Besserung der Staatsfinanzen seit 2010 ist weniger einem strikten Konsolidierungskurs zu verdanken als vielmehr der guten Konjunktur und – in hohem Maße – mehreren Sonderfaktoren, die bereits weggefallen sind, in den kommenden Jahren entfallen oder sich sogar umkehren werden.

Die hohen rezessionsbedingten Defizite infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden bis 2012 abgebaut. Seitdem erzielt der Staat Budgetüberschüsse, die bis 2018 stetig stiegen; in den vergangenen vier Jahren beliefen sie sich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 1,2 % bis 1,9 %. Eine mehrjährige Phase mit Budgetüberschüssen gab es in der Bundesrepublik Deutschland nur einmal, und zwar in den 1950er Jahren zu Beginn der Bonner Republik. Nicht zuletzt aufgrund dieser Überschüsse konnte die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise auf 82,4 % emporgeschnellte Staatsschuldenquote deutlich verringert werden. Sie ist 2019 auf 59,8 % gesunken und unterschritt damit erstmals seit 2002 wieder die im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Obergrenze. Der zuvor fast kontinuierliche Anstieg der Schuldenquote wurde somit gestoppt und umgekehrt. Die mit der Einführung der Schuldenbremse intendierte Trendwende ist also eingetreten. Die anhaltend hohen Budgetüberschüsse seit 2014 erweckten den Eindruck eines deutlich erweiterten fiskalischen Handlungsspielraums. Aber war die Konsolidierung der Staatsfinanzen vor der Corona-Krise bereits gelungen? Nein! Die Besserung resultiert weitgehend aus der guten Konjunktur, dem historisch niedrigen Zinsniveau, der kalten Progression bei der Einkommensteuer und dem demografischen Zwischenhoch. Die Haushaltsentlastungen in den vergangenen Jahren sind somit zum großen Teil nur temporärer Natur und begründen – anders als es die hohen Überschüsse vor der Corona-Krise suggerieren – keinen nachhaltigen fiskalischen Handlungsspielraum.

Staatsfinanzen besserten sich konjunkturbedingt

Die deutliche Besserung der staatlichen Finanzlage seit 2010 ist zum Teil dem langen und stabilen Aufschwung zu verdanken. Die Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ist seit dem krisenbedingten

© 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.

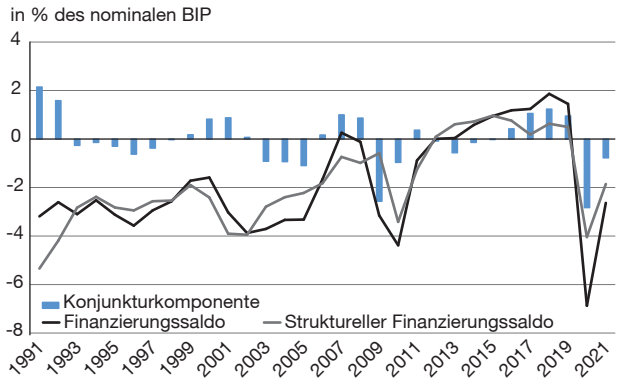
Heinz Gebhardt, Dipl.-Volkswirt, ist wirtschaftspolitischer Berater und war wissenschaftlicher Mitarbeiter am RWI Essen und Mitglied im Arbeitskreis Steuerschätzungen.

PD Dr. Lars-H. Siemers ist wirtschaftspolitischer Berater und Hochschuldozent am Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Siegen.

Tief 2009 kräftig gestiegen; seit 2016 waren die Produktionskapazitäten stärker als normal ausgelastet (BMWi und BMF, 2020). Der mit der konjunkturellen Erholung verbundene Anstieg der Beschäftigung und die deutlich steigenden Löhne und Gewinne ließen das Steuer- und Beitragsaufkommen kräftig sprudeln, und der kontinuierliche Rückgang der Arbeitslosigkeit führte zu sinkenden arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Die Konjunkturkomponente, welche die konjunkturellen Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte bemisst, ist daher deutlich gestiegen und weist seit 2016 Überschüsse aus (vgl. Abbildung 1). Die öffentlichen Haushalte profitierten von konjunkturellem Rückenwind: die Summe der Konjunkturkomponenten seit 2010 ist positiv. 2020 muss der Staat aber mit erheblichem konjunkturellen Gegenwind zurechtkommen: nach einem lang anhaltenden Aufschwung ist die Konjunktur im Frühjahr 2020 infolge der Corona-Pandemie drastisch eingebrochen, nachdem der Bund und die Länder die sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten massiv einschränkten, um die Ausbreitung der Corona-Pandemie zu verlangsamen und die Kapazitäten des Gesundheitswesens nicht zu überlasten.

Abbildung 1

Finanzierungssaldo, Konjunkturkomponente und struktureller Finanzierungssaldo des Staates



Ist: 1991 bis 2019; Prognose: 2020 bis 2021. Der Finanzierungssaldo 1995 berücksichtigt nicht die Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (per saldo 119,6 Mrd. Euro).

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zur VGR, der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (BMWi und BMF, 2020) und eigener finanzwirtschaftlicher Schätzung.

Auch strukturell besserte sich die Finanzlage

Auch die um konjunkturelle Einflüsse bereinigte, strukturelle Finanzlage des Staates hat sich in den 2010er Jahren erheblich verbessert. Der Staat hat seit 2012 kontinuierlich strukturelle Überschüsse erzielt (vgl. Abbildung 1). Die strukturelle Besserung ist zum einen dem vom Bund zu Beginn der 2010er Jahre umgesetzten Zukunftspaket zu verdanken, das eine Vielzahl von Einsparmaßnahmen sowie Steuererhöhungen umfasste;[1] zum anderen resultiert sie aus Einsparungen im Haushaltsvollzug von Bund, Ländern und Gemeinden sowie darauf, dass viele Länder die Grunderwerbsteuer erhöhten und die meisten Kommunen ihre Steuern und Abgaben anhoben. Darüber hinaus war das Ausgabenniveau 2010 krisenbedingt überhöht: zum einen durch die Stimulierungsmaßnahmen aus den Konjunkturpaketen, zum anderen durch Vermögenstransfers an die dem staatlichen Sektor zugerechneten Abwicklungsanstalten (Bad Banks) (Deutsche Bundesbank, 2010; Döhrn und Gebhardt, 2013). Für die strukturelle Besserung der Finanzlage waren aber drei weitere Aspekte von erheblicher Bedeutung: die „heimlichen" Steuererhöhungen, die aus der kalten Progression der Einkommensteuer resultieren, das historisch niedrige Zinsniveau und das demografische Zwischenhoch.

Mehreinnahmen aus der kalten Progression

Das Steueraufkommen ist seit der Finanz- und Wirtschaftskrise stärker gestiegen als das nominale BIP: die Steuerquote nahm von 2010 bis 2019 um 2,2 Prozentpunkte auf 24 % zu und lag damit um 0,5 Prozentpunkte über dem seit der deutschen Wiedervereinigung erreichten Höchstwert aus dem Jahr 2000. Dieser deutliche Anstieg resultiert zum überwiegenden Teil aus den Mehreinnahmen aus der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Diese beruhen darauf, dass die Eckwerte des Einkommensteuertarifs seit 2010 nur unzureichend an die Inflation angepasst wurden, sodass auch Einkommenssteigerungen, die lediglich die Inflation ausglichen und somit das Realeinkommen der Steuerpflichtigen nicht steigerten, zu einer höheren Steuerbelastung führten (kalte Progression im engeren Sinne). Auch führten reale Einkommenssteigerungen dazu, dass immer mehr Steuerpflichtige mit höheren Grenzsteuersätzen belastet wurden (kalte Progression im weiteren Sinne). Der Staat absorbierte daher einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkommen und profitierte von erheblichen strukturellen Mehreinnahmen.[2]

Da die Mehrbelastungen aus der kalten Progression vielfach durch Anpassungen des Einkommensteuertarifs vermindert

1 Im Rahmen des Zukunftspakets wurden Ausgaben gekürzt, Steuervergünstigungen bei der Energie- und der Stromsteuer eingeschränkt, die Tabaksteuer angehoben sowie die (mittlerweile abgeschaffte) Brennstoffsteuer und die Luftverkehrsteuer eingeführt.

2 Das ifo Institut veranschlagt die durch die kalte Progression von 2011 bis 2016 erzielten Mehreinnahmen auf 70,1 Mrd. Euro; davon 33,5 Mrd. Euro aus der kalten Progression im engeren Sinne und 36,6 Mrd. Euro aus der kalten Progression im weiteren Sinne (Dorn et al., 2017).

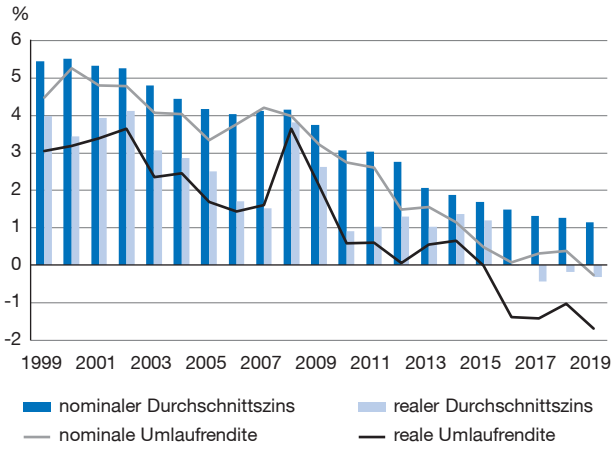
werden, können die Mehreinnahmen aus der kalten Progression nicht in vollem Umfang als dauerhaft bzw. strukturell eingestuft werden und überzeichnen die effektiv realisierten Konsolidierungsfortschritte der vergangenen Jahre (Gebhardt und Siemers, 2018). Dies wird in den Regelungen der Schuldenbremse aber nicht berücksichtigt – die Mehreinnahmen aus der kalten Progression werden dort vollständig als strukturelle Besserung eingestuft. Beim Abbau der kalten Progression käme es zu strukturellen Mindereinnahmen, welche die Einhaltung der Schuldenbremse erschweren und gefährden könnten. Seit 2016 wird den Mehreinnahmen aus der kalten Progression indes dadurch entgegengewirkt, dass die Bundesregierung alle zwei Jahre zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im engeren Sinne vorlegt (Steuerprogressionsbericht) und im Zweijahresrhythmus den Einkommensteuertarif an die Inflation anpasst.

Staat profitierte vom historisch niedrigen Zinsniveau

Der Staat profitierte seit 2010 vor allem vom niedrigen Zinsniveau. Die Zinskonditionen waren für die deutschen Gebietskörperschaften historisch günstig. Das Zinsniveau ist zwar schon seit Ende des vergangenen Jahrhunderts aufgrund struktureller Gründe – wie der Sparschwemme, die zu einem steigenden Kapitalangebot führte – im Trend gefallen; seit der Finanz- und Wirtschaftskrise und der anschließenden Euro-Schuldenkrise ist das Zinsniveau aber primär wegen der außergewöhnlich expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie der Flucht internationaler Investoren in die als besonders sicher eingeschätzten deutschen Staatsanleihen signifikant gesunken. Während die jahresdurchschnittliche Rendite der zehnjährigen Bundesanleihen vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise noch 4,2 % betrug (2007), lag sie 2019 mit -0,3 % auch im Jahresdurchschnitt erstmals im Minus (vgl. Abbildung 2); die reale Rendite ist schon seit 2016 im negativen Bereich. Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Länderanleihen zu beobachten (Gebhardt und Siemers, 2020a).

Der implizite Zins der Maastricht-Staatverschuldung (rechnerische Durchschnittsverzinsung) ist von knapp 8 % (1992) auf 4,2 % (2005) gefallen. Danach bewegte er sich bis 2008 auf diesem Niveau seitwärts: die Abwärtstrends der Umlaufrenditen und des impliziten Zinses hatten sich deutlich abgeschwächt (Gebhardt und Siemers, 2020a). Als der implizite Zins im Begriff war, zu steigen, wurde der Konjunkturaufschwung durch die Finanzkrise abrupt beendet. Nicht zuletzt infolge der krisenbedingt sehr expansiven Geldpolitik der EZB ist der implizite Zins dann auf 1,4 % (2019) gefallen (vgl. Abbildung 2); der reale Schuldzins, der 2008 noch 3,8 % betragen hatte, sackte 2017 sogar in den negativen Bereich und verharrt seitdem

Abbildung 2
Umlaufrendite von Bundesanleihen und Durchschnittszins



Quelle: Nominale Umlaufrenditen von Bundesanleihen mit einer Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren nach Angaben der Deutschen Bundesbank, reale Werte nach eigenen Berechnungen gemäß präziser ex-post Fisher-Gleichung mit Inflation gemäß Verbraucherpreisindex, rechnerischer Durchschnittszins gemäß eigenen Berechnungen nach Angaben der VGR und der Verschuldung des Staates gemäß Maastricht-Abgrenzung nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

dort. Seit 2012 kam es so zu erheblichen Einsparungen beim Schuldendienst. Die Zinsausgaben sanken 2019 auf den niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung. Während der Staat 2007 noch 66,9 Mrd. Euro für den Schuldendienst aufbringen musste, waren es 2019 – trotz der gegenüber 2007 um 453 Mrd. Euro höheren Staatsverschuldung – nur noch 27,5 Mrd. Euro. Nach der Überwindung der Corona-Krise ist indes mit einer Normalisierung der Geldpolitik und somit mit einer sukzessiven Zinswende zu rechnen, die mittelfristig zu einem Anstieg der Zinsausgaben führen wird. Daher überzeichnet die Niedrigzinsphase die Konsolidierungsfortschritte der vergangenen Jahre beträchtlich (Gebhardt und Siemers, 2020a). So sind seit 2007 die Primärausgaben, also die um die Zinsausgaben bereinigten Ausgaben, um 50 % gestiegen – knapp 7 Prozentpunkte stärker als die Ausgaben.

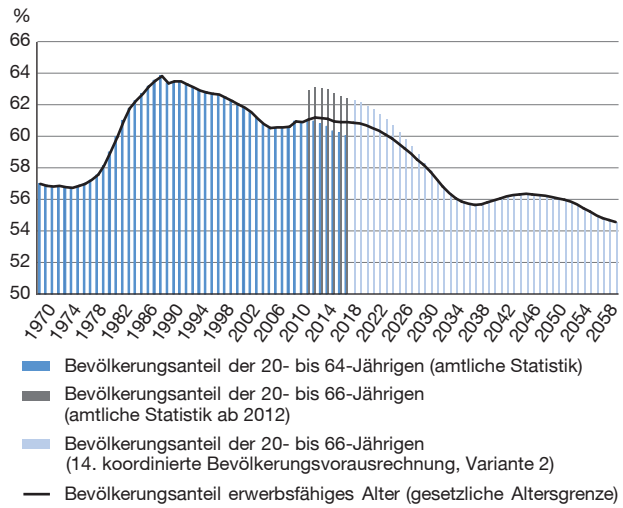
Demografisches Zwischenhoch entlastete

Die Rentenversicherung profitierte zu Beginn der 2010er Jahre von einem demografischen Zwischenhoch. So stieg der Bevölkerungsanteil der Erwerbsfähigen vorübergehend leicht an, da die geburtenschwachen Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichten; hierdurch sind deutlich weniger Rentner hinzugekommen als gestorben, sodass die Rentenversicherung merklich entlastet wurde. Allerdings war diese Entwicklung nur temporärer Natur, denn zum einen sind die Rentenzugänge seit 2014 wieder kräftig gestiegen, wozu die Einführung der abschlagsfrei-

en Rente ab 63 beigetragen hat; zum anderen erreichen ab 2020 die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge von 1955 bis 1970 das Ruhestandsalter. Der Bevölkerungsanteil der Erwerbsfähigen wird deutlich sinken, während der Anteil der Rentner – trotz des von 2012 bis 2031 sukzessive auf 67 Jahre steigenden Renteneintrittsalters – kräftig zunehmen wird (vgl. Abbildung 3).

Der demografische Wandel, d. h. die aufgrund der niedrigen Geburtenrate sinkende Zahl jüngerer Menschen und die aufgrund der steigenden Lebenserwartung zunehmende Zahl älterer Menschen, stellt das Rentensystem vor eine große Herausforderung. Das sinkende Erwerbspersonenpotenzial wird die Wachstumsperspektiven der deutschen Wirtschaft dämpfen und damit die Bemessungsgrundlage für Steuern und Abgaben schmälern. Gleichzeitig geht die steigende Zahl der Rentner mit einem deutlichen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege einher[3] und zieht steigende Sozialabgaben nach sich.[4] Mithin muss eine sinkende Zahl von Erwerbstätigen für eine steigende Zahl von Rentnern die soziale Sicherung gewährleisten. Insofern war es im Herbst 2013 kurzsichtig, die Transfers, insbesondere für Erziehungszeiten (Mütterrente) und vorgezogene Renteneintritte (abschlagsfreie Rente mit 63), deutlich auszuweiten; mittel- bis langfristig muss dies über höhere Rentenversicherungsbeiträge finanziert werden (Barabas et al., 2014).

Abbildung 3
Bevölkerungsanteil der Erwerbsfähigen



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von Destatis (2019), Variante 2.

Staatsfinanzen im Bann der Corona-Pandemie

Die Besserung der staatlichen Finanzlage in den 2010er Jahren ist somit einer Reihe von Sonderfaktoren zu verdanken. Die dauerhaft verfügbaren fiskalischen Spielräume sind bei weitem nicht so groß, wie es die strukturellen Überschüsse suggerieren. Haushaltsentlastungen aus dem demografischen Zwischenhoch und aus der kalten Progression im engeren Sinne sind bereits weggefallen, und weitere Sonderfaktoren werden in den kommenden Jahren entfallen oder sich sogar umkehren. So führt die Alterung der Bevölkerung schon jetzt zu deutlich steigenden altersabhängigen Ausgaben, und bei einer Normalisierung des Zinsniveaus wäre langfristig mit höheren Zinsausgaben zu rechnen. Zudem profitiert der Staat 2020 nicht mehr von einer guten Konjunktur, sondern muss außerordentlich hohe rezessionsbedingte Haushaltsbelastungen hinnehmen: um die Ausbreitung der Corona-Pandemie zu verlangsamen, wurde in allen großen Volkswirtschaften die Stilllegung von weiten Teilen der Wirtschaft verordnet, was zu einer historischen Rezession führt.

Die Bundesregierung geht in ihrer Frühjahrsprojektion davon aus, dass das BIP nach einem Rückgang um schon 1,9 % im ersten Quartal 2020 im zweiten Vierteljahr um 9 % einbricht, dann aber im dritten und vierten Quartal stark zulegen wird. Sie erwartet somit einen auf wenige Monate begrenzten, aber sehr tiefen Konjunktureinbruch mit einer anschließenden kräftigen Erholung. Sie geht dabei davon aus, dass es nicht zu einem größeren Wiederaufflammen der Pandemie kommt und dass die vom Staat gewährten Liquiditätshilfen und Zuschüsse sowie das erweiterte Kurzarbeitergeld eine Insolvenzwelle verhindern können. Unter diesen Voraussetzungen prognostiziert die Bundesregierung für 2020 einen Rückgang des realen BIP um 6,3 %; dies wäre der stärkste konjunkturelle Einbruch seit dem Zweiten Weltkrieg. 2021 schlägt die erwartete konjunkturelle Erholung dann voll zu Buche: aufgrund von Aufholeffekten und des erwarteten hohen statistischen Überhangs Ende 2020 wird für 2021 mit einem Anstieg des BIP von 5,2 % gerechnet. Da in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung das am 3. Juli 2020 beschlossene Konjunkturpaket noch nicht berücksichtigt werden konnte, dürfte sich die Konjunktur günstiger entwickeln als damals prognostiziert. Die Deutsche Bundesbank (2020b) beziffert in einer ersten groben Abschätzung auf Basis von Standardmodellelastizitäten die BIP-Effekte des Konjunkturpakets auf mehr als 1 % in diesem Jahr und ½ % im kommenden Jahr.

3 Nach Angaben des Tragfähigkeitsberichts 2020 waren 2018 knapp 60 % der Staatsausgaben, also knapp 26% des BIP, demografieabhängig. Je nach Szenario werden sie bis 2060 auf 29 % bis 33 % des BIP steigen (BMF, 2020).

4 Das BMAS (2019) geht im Rentenversicherungsbericht 2019 in der mittleren Variante der Vorausberechnungen davon aus, dass der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2024 weiterhin 18,6% beträgt und anschließend steigt (2025: 19,8 %; 2030: 21,2 %; 2033: 22 %).

Diese Prognose ist indes mit Abwärtsrisiken behaftet. Das Wiederhochfahren der wirtschaftlichen Aktivität könnte eine erneute Ansteckungswelle verursachen. Es könnten dann erneute Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung in Kraft treten, welche die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Produktion wieder in größerem Umfang beeinträchtigen. Die rezessive Phase würde sich dann nicht auf nur wenige Monate erstrecken und die konjunkturelle Erholung erst später einsetzen. Bei einem U-förmigen Konjunkturverlauf würde der Rückgang des BIP 2020 größer ausfallen als bei dem von der Bundesregierung erwarteten V-förmigen Konjunkturverlauf und wäre mit erheblich höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.[5] Der Internationale Währungsfonds (IWF) geht derzeit beim BIP mit -7,8 % von einem stärkeren Einbruch für 2020 aus als die Bundesregierung; für 2021 prognostiziert er indes ebenfalls einen kräftigen Anstieg des BIP in Höhe von 5,4 % (IWF, 2020).

Angesichts des immer noch exponenziellen Wachstums der Pandemie auf globaler Ebene ist davon auszugehen, dass das Herunterfahren und Stilllegen von weiten Teilen der Wirtschaft (weltweit) noch länger anhält und dass es damit weiterhin zu erheblichen Störungen der globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie zu reduziertem internationalen Handel kommt.[6] Normalisieren sich die Produktionsprozesse und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht, kommt es zu steigenden Einkommens- und Vermögensverlusten sowie Kreditausfällen. Nach dem Konjunktureinbruch käme es dann aufgrund einer Flut von Insolvenzen und einer kräftig steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit womöglich noch zu grundlegend ungünstigeren Wachstumsperspektiven (L-förmiger Verlauf des BIP ohne absehbares Ende der Talsohle) und einem noch erheblicheren Anstieg der volkswirtschaftlichen Kosten. Ein solches Worst-Case-Szenario erscheint derzeit indes wenig realistisch.

Belastung der Staatsfinanzen in historischem Ausmaß

Um die medizinische Versorgung von Corona-Patienten sicherzustellen und die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern, haben der Bund und die Länder Rettungs- und Schutzschirme von historischem Ausmaß aufgespannt. Im März 2020 wurde vom Deutschen Bundestag der größte Nachtragshaushalt in der Geschichte Deutschlands beschlossen, um Mehrausgaben von 122,5 Mrd. Euro und Steuermindereinnahmen von 33,5 Mrd. Euro finanzieren zu können.[7] Zusätzlich wurde wurde im Juni 2020 ein Konjunkturpaket historischen Ausmaßes über 130 Mrd. Euro für 2020 und 2021 geschnürt,[8] was einen zweiten Nachtragshaushalt mit einer Nettokreditaufnahme von 61,8 Mrd. Euro erforderlich machte. Die Nettoneuverschuldung des Bundes beläuft sich mittlerweile auf insgesamt 217,8 Mrd. Euro und umfasst damit über 60 % des ursprünglich für dieses Jahr geplanten Haushalts. Hinzu kommen die Maßnahmen, welche die Länder zur Überwindung der Corona-Krise ergriffen haben, sowie die krisenbedingten Lasten bei den Gemeinden und der Sozialversicherung (Gebhardt und Siemers, 2020b). Ergänzend hat die Bundesregierung den „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ mit Garantieermächtigungen in Höhe von 400 Mrd. Euro und Kreditermächtigungen in Höhe von 200 Mrd. Euro aufgelegt, um Unternehmen, die durch die Corona-Krise in finanzielle Engpässe geraten sind, bei der Sicherung ihrer Liquidität zu unterstützen; diese Maßnahmen haben indes auf den Finanzierungssaldo des Staates in der Abgrenzung des Vertrags von Maastricht, der Änderungen des staatlichen Netto-Finanzvermögens widerspiegelt, nur begrenzt Einfluss.

Die Finanzlage des Staates wird sich durch die Pandemie massiv verschlechtern. Das Budgetdefizit dürfte sich 2020 auf 235 Mrd. Euro bzw. in Relation zum nominalen BIP auf 7,2 % belaufen. 2021 wird es aufgrund der konjunkturellen Erholung, des Auslaufens der Maßnahmen aus den Rettungs- und Schutzschirmen und der geringeren Impulse aus dem Konjunkturpaket deutlich sinken – voraussichtlich auf 89 Mrd. Euro bzw. auf 2,5 % des BIP. Als Folge der Corona-Krise dürfte die Staatsschuldenquote 2020 auf 77½ % hochschnellen (Gebhardt und Siemers 2020b). Deutschland ist zur Bewältigung der hohen pandemiebedingten Haushaltsbelastungen gut gerüstet. Der Bund und die Länder verfügen über eine im internationalen Vergleich sehr gute Bonität am Kapitalmarkt und können sich zu äußerst günstigen Konditionen verschulden. Die Bundesagentur für Arbeit verfügt über Rücklagen

5 Dorn et al. (2020) haben die volkswirtschaftlichen Kosten bei einer Shutdown-Dauer von zwei Monaten auf 255 Mrd. bis 495 Mrd. Euro geschätzt, das BIP fiele um 7,2 bis 11,2 Prozentpunkte; bei drei Monaten steigen die Kosten auf 354 Mrd. bis 729 Mrd. Euro (10,0 bis 20,6 Prozentpunkte Wachstumsverlust).

6 Der IWF (2020) prognostiziert 2020 für viele der wichtigsten Importeure deutscher Waren erhebliche konjunkturelle Einbrüche: -4,9 % (weltweit), -8,0 % (USA), -7,5 % (Euroraum), -12,5 % (Frankreich), -12,8 % (Italien), -12,8 % (Spanien). Dies wird die Exportnachfrage in Deutschland erheblich senken und zu Gewinneinbrüchen bei der Exportindustrie führen.

7 Die Schutz- und Rettungsschirme umfassen eine Vielzahl von Maßnahmen: unter anderem ein Hilfsprogramm zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen, Selbstständigen und Freiberuflern; Überbrückungshilfen für Solo-Selbstständige, Kleingewerbetreibende und -unternehmer; die Stundung von Steuerzahlungen und die Anpassung der Vorauszahlungen bei den Ertragsteuern; den erleichterten Zugang zur Grundsicherung, zum Wohngeld und zum Kurzarbeitergeld; Ausgaben zum Ausbau der Intensivkapazitäten in den Krankenhäusern, zur Entwicklung von Präventionsmaßnahmen und zur Erforschung von SARS-CoV-2-Impfstoffen sowie weitere Vorhaben zur unmittelbaren Pandemiebekämpfung. Für einen ausführlichen Überblick vgl. BMWi, 2020.

8 Das Konjunkturpaket enthält eine Vielzahl an Maßnahmen: unter anderem Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen (bis zu 25 Mrd. Euro), die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze (20 Mrd. Euro), die vom Bund finanzierte Senkung der EEG-Umlage beim Strompreis (11 Mrd. Euro) sowie das Vorziehen von geplanten Investitionen (bis zu 10 Mrd. Euro).

von 26 Mrd. Euro und die Krankenkassen (einschließlich Gesundheitsfonds) über Reserven von 30 Mrd. Euro. Zudem ist die Schuldenbremse so flexibel ausgestaltet, dass Bund und Länder in einer außergewöhnlichen Notsituation wie der Corona-Krise sehr umfassende kreditfinanzierte Konjunktur- und Krisenbewältigungspakete auflegen können, wenn diese mit einem Tilgungsplan verknüpft sind.[9] Der Staat verfügt daher 2020 über enorme fiskalische Spielräume, um sich gegen die Corona-Krise zu stemmen.

Nach der Pandemie warten große Herausforderungen

Die infolge der Corona-Krise emporschnellende Staatsschuldenquote begründet jedoch erheblichen Konsolidierungsbedarf. Dem trägt der Bund unter anderem dadurch Rechnung, dass die krisenbedingte Überschreitung der Regelgrenze für die strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 118 Mrd. Euro – wie von der Schuldenbremse vorgegeben – abgebaut werden soll, und zwar von 2023 bis 2042 um jährlich knapp 6 Mrd. Euro. Bei der Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage muss bedacht werden, dass die großen fiskalischen Handlungsspielräume des Staates in der Corona-Krise günstigen Umständen zu verdanken sind. Von der kalten Progression der Einkommensteuer im engeren Sinne und vom demografischen Zwischenhoch gehen inzwischen aber keine entlastenden Wirkungen mehr aus. Der demografische Wandel führt vielmehr zu stetig steigenden strukturellen Mehrausgaben. Auch ein nennenswerter Rückgang der Zinsausgaben ist nicht mehr zu erwarten; im Gegenteil, langfristig drohen bei einer Zinswende erhebliche Mehrausgaben. Darüber hinaus dürfte die Corona-Krise auch auf EU-Ebene zu höheren Ausgaben führen, um besonders schwer von der Pandemie betroffene Länder, wie Italien oder Spanien, zu unterstützen. All dies begründet weiteren Konsolidierungsbedarf, um die fiskalische Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern. Der Konsolidierung der Staatsfinanzen ist daher nach Überwindung der Corona-Krise ein hoher Stellenwert einzuräumen. Um neue, vorrangige Projekte finanzieren zu können, müssen auch Einsparpotenziale bei schon laufenden nachrangigen Projekten zur Gegenfinanzierung ausgeschöpft werden; nur so kann eine nachhaltige Finanzpolitik gelingen und der deutsche Staat seiner wichtigen Rolle als Stabilitätsanker innerhalb der EU gerecht werden.

9 Gleiches gilt bei Deutschlands europäischen Haushaltsverpflichtungen: die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde aktiviert, sodass Budgetbeschränkungen temporär keine Anwendung finden und in der Krise höhere Defizite erlaubt sind.

Literatur

Barabas, G., R. Döhrn, H. Gebhardt, M. Micheli, S. Rujin und L. Zwick (2014), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Aufschwung bleibt moderat, *RWI Konjunkturberichte*, 65(1), 72 f. und 84 f.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2019), *Rentenversicherungsbericht* 2019.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020), *Tragfähigkeitsbericht 2020*, Berlin.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2020), Schutzschirm aufgespannt, *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Mai, 20-29.

BMWi und BMF (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium der Finanzen) (2020), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten*, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 29. April.

Destatis (2019), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Hauptvarianten 1 bis 9, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Deutsche Bundesbank (2010), Auswirkungen von Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten und EWU-Ländern auf Maastricht-Defizit und -Schuldenstand, *Monatsbericht*, Oktober 2010, 80-81.

Deutsche Bundesbank (2020), Zum angekündigten Fiskalpaket der Koalitionsparteien, *Monatsbericht*, Juni, 17.

Döhrn, R., und H. Gebhardt (2013), Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise, *IBES Diskussionsbeiträge*, 198, Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften.

Dorn, F., et al. (2017), Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression, *ifo Schnelldienst*, 70(2), 51-58.

Dorn, F., et al. (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, *ifo Schnelldienst*, 73(4).

Gebhardt, H., und L.-H. Siemers (2018), Zur strukturellen Finanzlage der Länder: eine aktuelle Auswertung und Methodenkritik, *MAGKS Papers on Economics*,37-2018, Philipps-Universität Marburg.

Gebhardt, H., und L.-H. Siemers (2020a), Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen in der Niedrigzinsphase: die trügerische Leichtigkeit des Scheins, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(1), 54-78.

Gebhardt, H., und L.-H. Siemers (2020b), Auswirkungen der Corona-Krise auf die Staatsfinanzen, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 468-470, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/6/beitrag/wirkung-der-corona-krise-auf-die-staatsfinanzen.html (7. Juli 2020)

IWF (Internationaler Währungsfonds) (2020), *World Economic Outlook Update, A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, Juni 2020.

Title: ***The German Public Finances in the COVID-19 Pandemic***

Abstract: *The general government budgetary position of Germany at the beginning of the coronavirus crisis is advantageous due to extremely favourable conditions of the 2010s. Since 2012, surpluses prevailed, and in 2019 the public debt ratio decreased below 60%. The coronavirus crisis ends this success story dramatically and causes a historically high deficit as well as a rise in the debt ratio to about 77.5% in 2020. This requires consolidating the budget, mainly because agerelated spending will rise significantly and because an interest rate reversal may involve additional interest payments in the future. To ensure longterm debt sustainability, restricting primary expenditures is imperative.*

JEL Classification: *H61, H62, H63*

DOI: 10.1007/s10273-020-2698-z

Christian Merkl, Enzo Weber*

Raus aus der Neueinstellungskrise!

Anders als in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 ist der Arbeitsmarkt in der Corona-Krise 2020 deutlich stärker betroffen. Insbesondere die Neueinstellungen sind sehr stark zurückgegangen – mit der Gefahr, dass daraus eine langwierige Arbeitslosigkeit und eine „Generation Corona" der Absolventen entsteht. Um diesem Phänomen frühzeitig entgegenzutreten, wären temporäre Einstellungszuschüsse auch unter Einbeziehung aller Risiken eine sinnvolle Maßnahme.

Im Jahr 2009 stürzte Deutschland in eine tiefe Rezession, aber die Katastrophe am Arbeitsmarkt blieb glücklicherweise aus. 2020 wird es aber keine Wiederholung des damaligen Drehbuchs geben. Denn der Arbeitsmarkt wurde nicht nur durch Kurzarbeit gut durch die Finanzkrise gebracht, sondern auch durch relativ stabile Neueinstellungen. Nach IAB-Stellenerhebung gingen die Einstellungen 2009 um weniger als 10 % gegenüber dem Vorjahr zurück (Bossler et al., 2017). Seit März 2020 sind die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und die Meldungen neuer Stellen dagegen drastisch eingebrochen. Abbildung 1 zeigt die Abgangsrate und den Stellenbestand. Auch die Suchintensität am Arbeitsmarkt nahm stark ab (Hartl et al., 2020).

Corona droht zur Neueinstellungskrise zu werden. So wie das Kurzarbeitergeld Betriebe dabei unterstützt, Entlassungen zu vermeiden, ist deshalb dringend auch eine Förderung von Neueinstellungen erforderlich. Von diesen gibt es normalerweise etliche Millionen pro Jahr – wenn auch nur ein Teil ausbleibt, sind langwierige Arbeitslosigkeit und eine „Generation Corona" der Absolventen vorprogrammiert (Hutter und Weber, 2020). Damit verbundene Risiken sind insbesondere Hysterese und bleibende Scarring-Effekte (Möller und Umkehrer 2015) bei Berufseinsteigern.

Größte Rezession der Nachkriegsgeschichte

Laut aktuellen BIP-Prognosen erlebt Deutschland 2020 die schwerste Rezession der deutschen Nachkriegsgeschichte. Die aktuellen Zahlen für Neueinstellungen, offene Stellen und Beschäftigung zeigen, dass der deutsche Arbeitsmarkt wesentlich mehr in Mitleidenschaft gezogen wird als in der Rezession der Jahre 2008/2009. Während Entlassungen auch in der 2020er Rezession durch Kurzarbeit stabilisiert werden, ergeben sich deutliche Unterschiede bei den Neueinstellungen. Die zugrundeliegenden Ursachen werden sicher ein wichtiges Thema in der künftigen makroökonomischen Forschung sein. Schon jetzt ist aber klar, dass es während der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 Sonderfaktoren gab, die 2020 in der Form nicht vorhanden sind. So argumentieren Burda und Hunt (2011), dass Unternehmen im Aufschwung der Jahre 2005 bis 2007 die Wirtschaftslage zu pessimistisch eingeschätzt hatten, zu wenig neue Arbeitnehmer eingestellt hatten und folglich der Personalanpassungsbedarf 2009 gering war. Boysen-Hogrefe und Groll (2010) argumentieren, dass deutsche Unternehmen während der Finanzkrise sehr stark von den vorherigen moderaten Lohnentwicklung profitierten, die zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitsnachfrage führte und damit den rezessiven Schock auf dem Arbeitsmarkt dämpfte. Gehrke et al. (2019) sowie Klein und Schimann (2019) stellen einen Zusammenhang zwischen den Hartz-Reformen, dem daraus resultierenden Arbeitsmarktaufschwung und dem milden Verlauf am deutschen Arbeitsmarkt im Jahr 2009 her. Nach den Ergebnissen von Hutter et al. (2019) und Klinger und Weber (2016) wurden die Einstellungen in der

Prof. Dr. Christian Merkl ist Professor für Makroökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Forschungsprofessor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen" am IAB und Professor für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökonometrie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg.

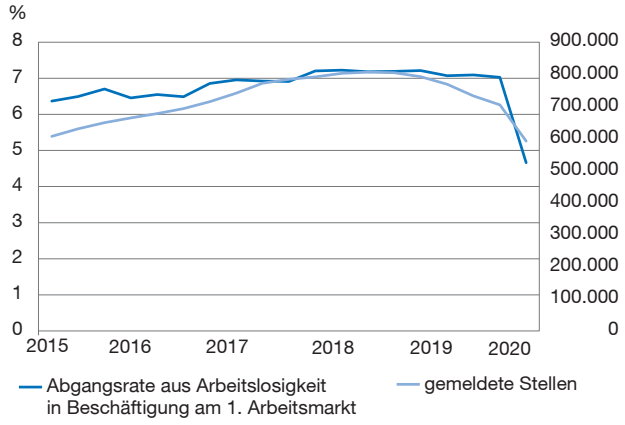
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

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

* Eine Kurzversion des vorliegenden Artikels erschien am 30. Juni 2020 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Abbildung 1

Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit, gemeldete Stellen[1]



[1] Durchschnittliche monatliche Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit auf Quartalsfrequenz und Bestand offener Stellen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Krise durch positive Trends bei der Effizienz des Matchings und der Intensität der Stellenschaffung gestützt. Unabhängig von der quantitativen Bedeutung der einzelnen Sonderfaktoren führten diese zu einem geringeren Rückgang des Arbeitskräftebedarfs 2009 als 2020. Folglich war die Notwendigkeit geringer, die Beschäftigung nach unten anzupassen, wie dies derzeit vor allem über weniger Neueinstellungen passiert. Vor diesem Hintergrund sind Einstellungszuschüsse das folgerichtige Gegenmittel, um Unternehmen den Anreiz zu geben, mehr einzustellen.

Studien zeigen positive Wirkungen

Es gibt gute und wissenschaftlich abgesicherte Argumente für eine solche temporäre Einstellungsförderung in der jetzigen Krise. So zeigt eine hochrangig veröffentlichte empirische Studie (Cahuc et al., 2018a), dass ein vorübergehender Einstellungszuschuss im Krisenjahr 2009 in Frankreich erhebliche positive Beschäftigungseffekte entfaltete. Eine makroökonomische Simulationsstudie für Deutschland ergibt darüber hinaus, dass ein Einstellungszuschuss Beschäftigung und Bruttoinlandsprodukt wesentlich stärker erhöhen würde als die gleichen Bruttoausgaben für traditionelle Staatsausgabenprogramme (Faia et al., 2013). Der Multiplikatoreffekt ist bedeutend größer, weil direkt Jobs und Einkommen geschaffen werden.

Temporäre und unerwartete Einstellungszuschüsse würden das Bruttolohnniveau unmittelbar kaum verändern (Stephan, 2010), da Regeln wie Tarifverträge und Mindestlöhne den Rahmen setzen. Folglich würden diese zu einem großen Teil bei den einstellenden Arbeitgebern ankommen und entsprechend die Einstellungsanreize stark erhöhen.

Neben den gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen zeigt eine Reihe von Evaluationsstudien für Deutschland positive Wirkungen von Einstellungszuschüssen, die auf bestimmte Gruppen fokussiert sind. Mikroökonometrische Schätzungen (z. B. Bernhard et al., 2008; und Jirjahn et al., 2009) und die Simulation verschiedener Interventionen (Brown et al., 2011) liefern diesbezüglich kohärente Ergebnisse.

Mitnahmeeffekte zu befürchten?

In der wirtschaftspolitischen Debatte werden vor allem Mitnahmeeffekte als Argument gegen Einstellungszuschüsse vorgebracht. Natürlich wäre es unvermeidlich, dass der Einstellungszuschuss auch in vielen Fällen bezahlt würde, in denen die Einstellung ohnehin erfolgt wäre. Interessanterweise wurden ähnliche Argumente bei anderen Maßnahmen wie der geplanten Mehrwertsteuersenkung kaum vorgebracht (Konsum, der sowieso stattfinden würde). Makroökonomische Simulationen für Deutschland zeigen, dass die Mitnahmeeffekte bei einer temporären Mehrwertsteuersenkung größer sind als bei temporären Einstellungszuschüssen (Faia et al., 2010).

Es geht hier keineswegs darum, gegen eine Mehrwertsteuersenkung zu argumentieren, die durchaus auch ihre Vorzüge hat. Sondern es geht darum, dass Einstellungszuschüsse den Arbeitsmarkt sehr effektiv aus der Krise bringen könnten. Die empirische Studie für Frankreich liefert starke Argumente für eine hohe Kosteneffektivität von Einstellungszuschüssen. Sie findet, dass alleine die eingesparten Sozialausgaben die Bruttokosten des Zuschusses kompensieren (siehe Cahuc et al., 2018a, b). Die Wirksamkeit von Einstellungszuschüssen zahlt sich also auch fiskalisch aus. Eine Einstellungsförderung sollte in der gegenwärtigen Situation möglichst einfach und umfassend ausgestaltet sein. Eine praktikable Lösung bietet der als „Rettungsschirm für Neueinstellungen“ (Weber, 2020) diskutierte Vorschlag, innerhalb eines bestimmtes Zeitraums bei neuen Jobs auf die Zahlung von Sozialbeiträgen durch die Arbeitgeber zu verzichten und diese stattdessen aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Bei Arbeitgeberbeiträgen von rund 21 % würde das erhebliche finanzielle Anreize setzen. Dies würde insbesondere für frühzeitige Einstellungen gelten, die entsprechend länger von der monatlichen Förderung profitieren.

Was kostet der Einstellungszuschuss?

Wir berechnen die Bruttokosten für den Einstellungszuschuss auf Basis des Vorkrisenniveaus von 8 Mio. Neueinstellungen pro Jahr aus den Integrierten Erwerbsbiographien des IAB. Da die Berechnung auf Basis der Neueinstellungen im vergangenen Jahr erfolgt, handelt es sich vor dem Hintergrund des Rückgangs der Neueinstellungen in

diesem Jahr sicherlich um eine Obergrenze für die Kosten. Bei unserer Berechnung gehen wir davon aus, dass die Neueinstellungen monatlich gleichverteilt für das Jahr erfolgen. Der durchschnittliche Lohn bei Einstellung (mit Kappung an der Beitragsbemessungsgrenze) wird mit 2292 Euro aus der IAB-Stellenerhebung errechnet. Die Förderung wird nur für Jobs relevant, die länger als sechs Monate dauern. Die Verteilung der Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse entnehmen wir der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Wir nehmen dabei an, dass alle Beschäftigungsverhältnisse ab einer Dauer von drei Monaten verlängert werden, um von der Förderung zu profitieren. Unter dieser Annahme würden 74 % der Neueinstellungen eine Förderung erhalten. Die Bruttokosten für ein halbes Jahr lägen dann bei knapp 5 Mrd. Euro. Den Bruttokosten stehen eingesparte Sozialausgaben sowie zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen gegenüber.

Wie bei jeder staatlichen Maßnahme sind unerwünschte Nebenwirkungen zu bedenken, insbesondere mögliche Drehtüreffekte. Diese lassen sich durch einfache Regeln stark begrenzen, indem etwa Fälle ausgeschlossen werden, in denen nach Bekanntwerden der Förderung ein Beschäftigungsverhältnis der betreffenden Person beim selben Arbeitgeber beendet wurde. Ein sinnvolles Kriterium wäre auch, dass das geförderte Beschäftigungsverhältnis länger als sechs Monate (die übliche Probezeit) dauert. Das würde zugleich Fälle ausschließen, in denen Unternehmen ihre Beschäftigten in kurzfristigen Jobs austauschen, um Sozialversicherungsbeiträge zu sparen. Derartige Regeln sind bei existierender Einstellungsförderung schwer vermittelbarer Personen bereits erprobt, bei der sich kaum unerwünschte Nebeneffekte zeigen (z. B. Moczall, 2013). Dies gilt ebenso für den französischen Einstellungszuschuss (Cahuc et al., 2018a).

Die Risiken einer anhaltenden Neueinstellungskrise in Deutschland sind gravierend. In den vergangenen Monaten gab es bereits einen massiven Rückgang der Einstellungen aus Arbeitslosigkeit. Mitnahmeeffekte bei Einstellungszuschüssen wären derzeit also so gering und die Kosteneffektivität damit so hoch wie lange nicht mehr. Ein erster Schritt in diese Richtung sind die Prämien für die Einstellung von Auszubildenden im Corona-Konjunkturpaket. Es ist aber auch für den gesamten Arbeitsmarkt die richtige Zeit für Einstellungszuschüsse!

Literatur

Bernhard, S., M. Brussig, H. Gartner und G. Stephan (2008), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, *IAB Kurzbericht*, 12/2008.

Bossler, M., N. Gürtzgen, A. Kubis und A. Moczall (2018), IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren, I*AB-Kurzbericht*, 23/2018.

Brown, A., C. Merkl, D. Snower (2011), Comparing the effectiveness of employment subsidies, *Labour Economics*, 18(2), 168-179.

Boysen-Hogrefe, J. und D. Groll (2010), *The German labour market miracle*, National Institute Economic Review 214, R38–R50.

Burda, M. und J. Hunt (2011), *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, Brooking Papers on Economic Activity 1, 273–335.

Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2018a), The effectiveness of hiring credits, *Review of Economic Studies*, 86, 593-626.

Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2018b), The effectiveness of hiring credits: French evidence from the Global Crisis, *VoxEU Column*, 9. Januar 2018.

Faia, E., W. Lechthaler und C. Merkl (2013), Fiscal stimulus and labor market policies in Europe, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37, 483-499.

Faia, E., W. Lechthaler und C. Merkl (2010), Fiscal multiplier and the labor market in the open economy, *IZA Discussion Paper*, Nr. 4849.

Gehrke, B., W. Lechthaler und C. Merkl (2019), *The German labor market during the Great Recession: Shocks and Institutions*, 78, 192-208.

Hartl, T., C. Hutter und E. Weber (2020), Neueinstellungen in der Krise. *Makronom*, 18. Juni.

Hutter, C., Klinger, S., Trenkler, C., und E. Weber (2019): *Which factors are behind Germany's labour market upswing?* IAB-Discussion Paper 20/2019.

Hutter, C. und E. Weber (2020), Corona-Krise: die transformative Rezession, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 429-431, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/6/beitrag/corona-krise-die-transformative-rezession.html (2. Juli 2020).

Klein, M. und S. Schimann (2019), *What accounts for the German labor market miracle? A macroeconomic investigation*, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik.

Klinger, S. und E. Weber (2016): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78, 6, 877-894.

Jirjahn, U., C. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2009), Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Kombilohnmodells, *Journal of Applied Social Science Studies*, 129(1), 1-46.

Merkl, C. und E. Weber (2020), Es ist Zeit für Einstellungszuschüsse!, *Frankfurter Allgemeiner Zeitung*, 30. Juni, 16.

Moczall, A. (2013), Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers, *IAB-Discussion Paper*, Nr. 5.

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany?, J*ahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 235, 474-498.

Stephan, G. (2010), Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data, *Journal of Labour Market Research*, 43(1), 53-71.

Weber, E. (2020), Ein Rettungsschirm für Neueinstellungen, *Makronom*, 30. März.

Title: ***End the Recruitment Crisis!***

Abstract: *In contrast to the economic and financial crisis of 2009, the labour market has been hit harder during the coronavirus crisis in 2020. New hires have declined substantially, which may lead to persistent unemployment and a "generation COVID-19" of graduates. Employment subsidies would be a suitable measure to stabilise the economy and the labour market and to reduce these risks at an early stage.*

JEL Classification: *J08,J23,H53.*

DOI: 10.1007/s10273-020-2697-0

Erik Gawel, Paul Lehmann

Staatsprogramme gegen die Corona-Krise – eine Option für den Klimaschutz?

Die Corona-Pandemie, insbesondere aber auch die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung, führen aktuell zu einer schweren volkswirtschaftlichen Krise. Um diese zu bewältigen, wird von vielen Seiten staatliche Hilfe und Unterstützung erwartet. Zahlreiche Rettungs- und Ausgabenprogramme wurden beschlossen oder sind auf dem Weg. Eine wichtige Frage lautet dabei, in welcher Form Klima- und Umweltschutz bei der Ausgestaltung dieser Programme mitzudenken sind.

Nach Beginn der Corona-Pandemie zeigten sich zunächst altbekannte politische Muster: In Krisenzeiten schlägt immer auch die Stunde der Interessenvertreter (Konrad und Thum, 2020). Wo in großer Eile riesige Summen öffentlicher Mittel bewegt werden, sind die Begehrlichkeiten naturgemäß groß. Die Chance, öffentliche Mittel im eigenen Sinne verwendet zu sehen, ruft Interessenvertreter aller Couleur auf den Plan, vorzugsweise mit alten Wunschlisten. Auf der einen Seite geriet dabei der Klimaschutz als „Kostenfaktor" unter Druck. So wurden aus CDU, FDP und vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag Forderungen laut, zum jetzigen Zeitpunkt auf klimapolitische „Sonderbelastungen" – etwa die geplante Einführung eines CO_2-Preises für den Gebäude- und Verkehrssektor – zu verzichten, bis die Corona-Pandemie bewältigt sei. Die Automobilindustrie forderte, dass die auf EU-Ebene geplanten Verschärfungen der CO_2-Flottengrenzwerte verschoben werden sollten (Bauchmüller und Weiß, 2020; Götze, 2020; Kirchner 2020).

© 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.

Prof. Dr. Erik Gawel leitet das Department Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) in Leipzig, ist Universitätsprofessor für institutionenökonomische Umweltforschung und Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig.

Jun.-Prof. Dr. Paul Lehmann lehrt Umwelt- und Energieökonomik, leitet die BMBF-Nachwuchsforschungsgruppe MultiplEE an der Universität Leipzig und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am UFZ.

Umgekehrt fordern andere, dass die Staatsgelder prioritär für Maßnahmen ausgegeben werden sollten, die auch dem Klimaschutz nützen. Frans Timmermans (Timmermans und Piccard, 2020), EU-Kommissar für Klimaschutz, und Dirk Messner (2020), Chef des Umweltbundesamts, mahnten, den „Kampf gegen das Coronavirus mit dem gegen Klimawandel und Umweltkrisen" zu verbinden. Umweltministerin Svenja Schulze (o. V., 2020) und Fatih Birol (2020), Chef der Internationalen Energieagentur, betonten, dass der Ausbau sauberer Energie Herzstück eines Konjunkturprogramms sein müsse. Die Linke forderte gar den Ausschluss von „Klimasündern" bei Rettungsgeldern und Konjunkturhilfen (Schultz, 2020).

In diesem polit-ökonomischen Wettbewerb darf jedoch nicht aus dem Blick geraten: Öffentliche Mittel sind weiterhin knapp und müssen planvoll eingesetzt werden. Werden jetzt die Subventionsschleusen unkontrolliert geöffnet, droht ein Ausgaben-Exzess, der künftige finanzpolitische Spielräume stark beschränkt. Auch grüne Subventionen können dann schnell Teil des Problems anstelle einer Lösung werden. Entscheidend ist es daher, zu Beginn jeder Diskussion um grüne Rettungs- und Ausgabenprogramme die Kriterien für die Auswahl von Maßnahmen transparent aufzuzeigen.

Kriterien für grüne Subventionen in Krisenzeiten

Grüne Subventionen müssen zunächst stabilisierungspolitisch Sinn ergeben – sonst können sie im Wettstreit um die öffentlichen Mittel mit anderen wichtigen politischen Handlungsfeldern (Gesundheitssystem, Digitalisierung usw.) ohnehin nicht bestehen. Die Corona-Krise unterscheidet sich dabei deutlich von klassischen Wirtschaftskrisen, in denen typischerweise Markt-Eigendynamiken zu wirtschaftlichen Einbrüchen und Nachfrageschwächen führen. Ursachen sind jetzt vielmehr die aktuellen staatlichen Eingriffe zur Bekämpfung der Pandemie sowie die große Unsicherheit bezüglich ihres weiteren Fortgangs. Die Angebotskrise entsteht insbesondere durch den Zusammenbruch internationaler Lieferketten und Investitionszurückhaltung. Die Nachfragekrise wird durch Zwangs- und Angstsparen auf

Konsumentenseite verursacht (Felbermayr und Kooths, 2020; Feld et al., 2020). Mit staatlichen Ausgaben müssten daher gezielt diese Ursachen adressiert werden. Dabei ist zu beachten, dass sich manche Problemlagen auch ohne staatliches Zutun wieder auflösen könnten. So ist etwa zu erwarten, dass globale Lieferketten wieder aufgenommen und Käufe langlebiger Konsumgüter, wie z. B. Autos, zumindest teilweise nachgeholt werden.

Darüber hinaus müssen grüne Subventionen auch klimapolitisch sinnvoll sein. Dafür sollten sie insbesondere auf staatliche Maßnahmen fokussieren, die auch ohne die Corona-Krise volkswirtschaftlich sinnvoll gewesen wären. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen, die Marktversagen (z. B. unzureichende Infrastrukturbereitstellung, Barrieren bei Technologieentwicklung und -diffusion) korrigieren, soweit diese durch bereits bestehende Instrumente wie etwa den europäischen CO_2-Emissionshandel noch nicht effizient behoben werden. Zusätzlich sollte das Hauptaugenmerk auf Maßnahmen liegen, die klimapolitisch Priorität haben und für die bereits reife Konzepte vorliegen, die jetzt schnell umgesetzt werden können. Es kann daher nicht darum gehen, jede grüne Technologie staatlich zu subventionieren. Entlang dieser Kriterien müssen die ersten Beschlüsse für Rettungs- und Ausgabenprogramme bewertet werden. Dabei müssen auch aktuelle politische Entscheidungen jenseits des Corona-Krisenmanagements – etwa die Beschlüsse zum Klimapaket und zur Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) – mitgedacht werden.

Rettungsprogramme nach Betroffenheit und Bedürftigkeit ausrichten

Kurzfristige Rettungsprogramme müssen Menschen und Unternehmen rasch helfen, die unmittelbaren Folgen der Krise zu bewältigen. Die Vergabe der Mittel muss dabei nach zwei Kriterien erfolgen: Erstens müssen Einkommens- und Umsatzverluste unmittelbar durch die Corona-Krise verursacht sein, etwa aufgrund eines Nachfrageeinbruchs infolge staatlicher Zwangsmaßnahmen (Betroffenheit). Zweitens müssen diese Einbußen zu einer existenziellen Notlage geführt haben, die aus eigener Kraft nicht zu bewältigen ist (Bedürftigkeit). Einkommenseinbußen oder akute Nachfrageeinbrüche allein begründen also noch keinen Anspruch auf Rettungsgelder. Denn möglicherweise können aktuelle Verluste zumindest teilweise auch durch Rücklagen, kurzfristige Kredite oder Nachfrage zu einem späteren Zeitpunkt (wie bei vielen langfristigen Konsumgütern) kompensiert werden. Die Zielgenauigkeit vieler Ausgabevorschläge wird daher zu Recht kritisch betrachtet.

Schon dies verdeutlicht, dass es zur Bewältigung der Corona-Krise wenig zielführend wäre, Umweltgesetze außer Kraft zu setzen. Von diesem Ansatz profitierten Unternehmen am meisten, welche die Umwelt am stärksten verschmutzen. Die resultierende Entlastung stünde in keinem Zusammenhang zur tatsächlichen Betroffenheit und Bedürftigkeit. Dass sich derartige Stimmen bislang nicht haben durchsetzen können, ist als klimapolitischer (Teil-)Erfolg zu bewerten.

Rettungspakete: klimapolitische Auflagen prüfen

Umgekehrt führen aber auch Forderungen zu weit, jetzt nur Unternehmen zu retten, die keine „Klimasünder“ sind. Ein solcher Strukturwandel mit der Brechstange wäre unverhältnismäßig. Niemand käme auf die Idee, die geplante Umstrukturierung einer Schiffsbesatzung dadurch zu lösen, dass man im Falle des Kenterns einigen gar keinen Rettungsring mehr zuwirft. Zudem wäre völlig unklar, nach welchen Kriterien sinnvollerweise zwischen „Klimasündern“ und „Klimafreunden“ unterschieden werden könnte. Die dazu ins Spiel gebrachte „Verpflichtung zu Klimaneutralität“ eignet sich jedenfalls kaum: Auch der Ölriese BP hat sich dies jedenfalls deklaratorisch schon auf die Fahnen geschrieben (Leitel, 2020).

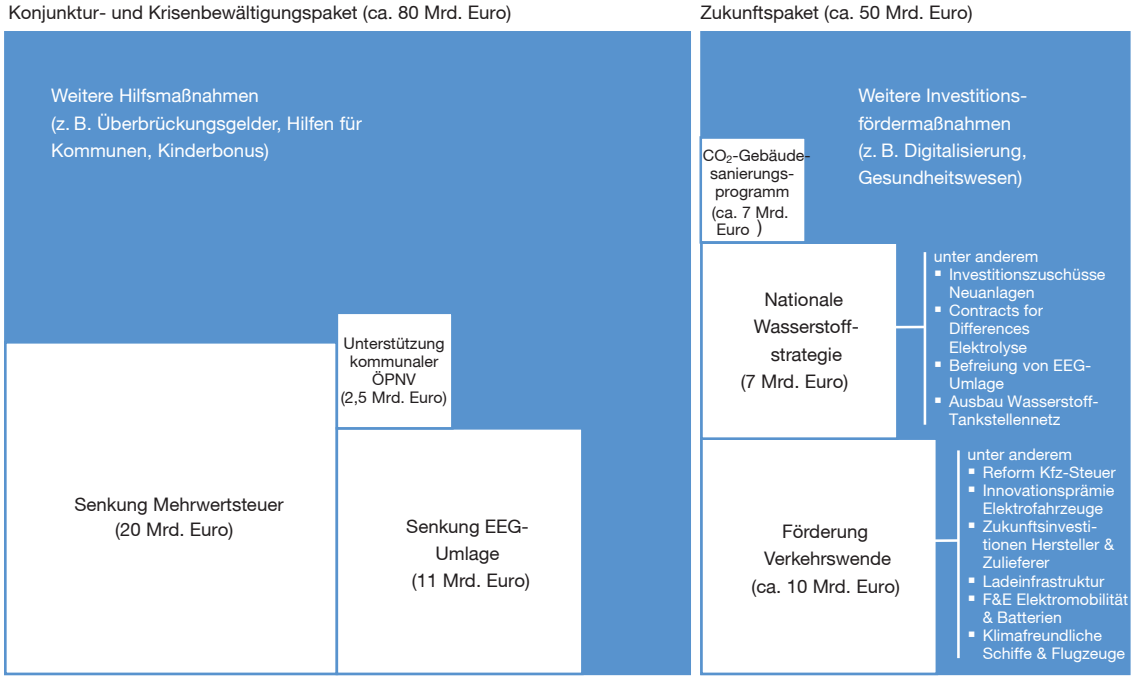
Zudem sollten unternehmensspezifische Klimaschutzauflagen für Fördermaßnahmen kritisch geprüft werden. Diskutiert wurden diese insbesondere im Zusammenhang mit der Rettung der Lufthansa. Ende Mai 2020 hatte sich die Bundesregierung auf eine finanzielle Unterstützung der Lufthansa in Höhe von 9 Mrd. Euro durch eine 20 %ige Unternehmensbeteiligung in Form einer stillen Einlage sowie Staatskredite verständigt. Im Gegenzug verpflichtete sich die Lufthansa lediglich deklaratorisch zur Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen einschließlich einer Erneuerung der Flotte. Viele Umweltschutzorganisationen hatten härtere Auflagen gefordert, etwa dass sich die Lufthansa zum Einsatz sauberer Kraftstoffe oder Verzicht auf Inlandsflüge nachprüfbar verpflichte (Schwarz, 2020). Die klimapolitische Wirkung solcher unternehmensspezifischer Auflagen wäre jedoch unsicher – etwa wenn Inlandsflüge durch Wettbewerber übernommen oder Emissionen im EU-Emissionshandel lediglich verlagert würden. Klimapolitisch zielführender wäre es daher, Fördermaßnahmen durch sektorübergreifende regulatorische Maßnahmen zu begleiten, etwa durch konsequente Besteuerung bestimmter Inlandsflüge oder die Förderung regenerativer Kraftstoffe. Stille Unternehmensbeteiligungen ohne Mitspracherecht und vage Absichtserklärungen verdünnen jedenfalls die Mittelzuweisung zu einem auch beihilferechtlich relevanten, zweckfreien Transfer. Die Zustimmung der EU-Kommission steht noch aus.

Grüne Elemente im Konjunktur- und Zukunftspaket

Nach den ersten Rettungsprogrammen hat der Koalitionsausschuss Anfang Juni 2020 ein Ausgabenpaket mit einem Umfang von ca. 130 Mrd. Euro beschlossen (BMF, 2020; vgl. Abbildung 1). Dieses umfasst zum einen ein „Konjunk-

Abbildung 1

Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket und Zukunftspaket mit klimapolitisch relevanten Maßnahmen



Quelle: eigene Abbildung.

tur- und Krisenbewältigungspaket“ mit weiteren Finanzhilfen sowie Maßnahmen zur kurzfristigen Stimulierung des Konsums. Wichtige Posten sind insbesondere die geplanten (teils befristeten) Senkungen von Umsatzsteuer und EEG-Umlage. Außerdem wurde ein Zukunftspaket beschlossen, das insbesondere Investitionen in Klimaschutztechnologien, Digitalisierung und das Gesundheitssystem fördern soll. Einige der beschlossenen Maßnahmen weisen also Bezüge zur Klima- und Energiepolitik auf. Sie ergänzen damit auch zeitgleich getroffene Beschlüsse etwa zum CO_2-Emissionshandel für den Verkehrs- und Gebäudesektor, zu einer CO_2-orientierten Kfz-Steuerreform oder zur Beschleunigung des Ausbaus von Windenergie und Photovoltaik.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, Klimaschutz bei der Ausgestaltung des Konjunkturpakets mitzudenken. Die gegenwärtige Debatte über große staatliche Ausgabenprogramme schafft nicht nur ein beispielloses Gelegenheitsfenster für strukturellen Wandel. Die Hilfe durch die Allgemeinheit begründet auch eine besondere Gemeinwohl-Verpflichtung der Empfänger. Die politischen Gestaltungsspielräume sollten daher aktiv genutzt werden, um die notwendige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit gezielt voranzubringen. Förderte der Staat jetzt mit Milliarden neue Investitionen in althergebrachte, CO_2-intensive Produktionsweisen und Technologien, würde der Weg hin zu Klimaneutralität zusätzlich erschwert. Insofern ist es zwar sinnvoll, Ausgabenprogramme auch nach klimapolitischen Kriterien zu gestalten – wie es gerade viele Akteure fordern (z. B. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, 2020; Bach et al., 2020; Dullien et al., 2020; Öko-Institut, 2020; UBA, 2020). Diese dürfen aber nicht beliebig sein. Eine kritische Prüfung der Vorschläge ist daher wichtig.

Kein Subventionswettlauf mit der Gießkanne!

Grüne Konjunkturprogramme müssen mehr sein als grüne Subventionen. Wichtig ist der Abbau von unnötigen Investitionshemmnissen. Das gilt etwa für den Ausbau der erneuerbaren Energien. Bereits Mitte Mai 2020 war der Beschluss gefallen, den Ausbaudeckel für die Photovoltaik abzuschaffen und keine pauschalen Abstandsregelungen für die Windenergie an Land einzuführen. Diese Beschlüsse werden im Zukunftspaket bekräftigt. Nun muss es darum gehen, den Worten Taten folgen zu lassen und die notwendige, aber immer wieder verschobene EEG-Novellierung zügig durchzuführen.

Darüber hinaus gilt: Volkswirtschaftlich zielführend ist ein grünes Ausgabenprogramm nur, wenn gleichzeitig auch CO_2-intensives Wirtschaften durch einen CO_2-Preis und den Abbau umweltschädlicher Subventionen deutlich verteuert wird. Die Investitionsrichtung in der wirtschaftlichen Erholungsphase muss glasklar sein. Zudem würde so ein willkommener Beitrag zur Gegenfinanzierung der neuen Staatsausgaben geleistet. Interessanterweise fand dieser Punkt nur in wenigen Vorschlägen für grüne Konjunkturpakete Beachtung

(Ausnahme z. B. Bach et al., 2020). Ein entsprechendes Bekenntnis sucht man auch im Beschluss zum Zukunftspaket vergeblich. Dieses ist als reines Ausgabenprogramm angelegt. Entscheidend wird es daher sein, dass zeitlich parallele Beschlüsse zur Änderung des Brennstoff-Emissionshandelsgesetzes (BEHG) – insbesondere die geplante Erhöhung des CO_2-Festpreises von 10 auf 25 Euro/t CO_2 – zeitnah umgesetzt werden. Zwar kann es als Erfolg gewertet werden, dass die Einführung während der Corona-Krise trotz politischen Drucks mancher Interessengruppen nicht verschoben wurde. Wann und wie die Umsetzung erfolgt, ist aber weiter unklar – zumal rechtliches Ungemach droht, weil viele Juristen das BEHG in seiner jetzigen Form für verfassungswidrig halten (z. B. Kortländer 2020; Vollmer, 2020). Und selbst ein Preis von 25 Euro/t CO_2 läge wohl noch deutlich unter dem volkswirtschaftlich wünschenswerten CO_2-Preis. Die Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft" forderte jüngst 50 Euro/t CO_2 (Löschel et al., 2020).

Immerhin: Die bereits im Klimapaket versprochene CO_2-orientierte Reform der Kfz-Steuer wird im Zukunftspaket bekräftigt und liegt nunmehr als Kabinettsbeschluss vor. Dieser trägt freilich alle Zeichen von Symbolpolitik. 50 Cent der maximal 2 Euro Anhebung in der CO_2-Komponente sind allein durch Inflationsausgleich der seit Mitte 2009 unveränderten Steuersätze geboten (Gawel, 2011). Fortbestehende Hubraumkomponente und Freibetrag dämpfen weiter die Spreizung zwischen emissionsarmen und -intensiven Fahrzeugen, und die neue Tarif-Staffelung schont sorgsam die Kaufkraft im relevanten Massensegment. Die in letzter Minute noch hineinverhandelte Ermäßigung für besonders sparsame Verbrenner verringert zudem den Abstand zu echter Emissionsfreiheit bei Elektrofahrzeugen.

Eine wirksame Einpreisung der CO_2-Kosten kann jedoch durch kein noch so grünes Ausgabenprogramm ersetzt werden. Ohne einen flächendeckenden CO_2-Preis laufen grüne Subventionen Gefahr, zu verpuffen und durch die spätere Refinanzierungsnotwendigkeit dringend nötige Spielräume zu verkürzen. Soweit staatliche Nachhaltigkeitspolitik darüber hinaus im Rahmen der jetzt durch den Koalitionsausschuss beschlossenen Krisen- und Investitionsprogramme auch durch grüne Subventionen erfolgen soll, ist zu prüfen, ob diese den eingangs erwähnten stabilitäts- und klimapolitischen Kriterien gerecht werden.

Mehrwertsteuer- und EEG-Umlagesenkung fragwürdig

Zentrale Säulen des „Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets" sind eine auf sechs Monate begrenzte Senkung der Umsatzsteuer sowie die Bezuschussung der EEG-Umlage. Mit der Umsatzsteuersenkung gelang der Koalition ein Überraschungscoup. Im Gegensatz dazu war eine Senkung der EEG-Umlage praktisch von allen politischen Akteuren und auch führenden Ökonomen gefordert worden (z. B. Feld et al., 2020). Dabei ist sowohl der stabilitäts- als auch der klimapolitische Sinn derartiger pauschaler Vergünstigungen für Güter und Dienstleistungen zumindest fragwürdig.

Stabilitätspolitisch besteht die Idee darin, durch Preissenkungen den Konsum anzukurbeln. Es ist aber unklar, ob und in welchem Umfang die Kostensenkungen tatsächlich bei den Verbrauchern ankommen. Während Erhöhungen staatlich induzierter Kostenbestandteile von Unternehmen typischerweise im Preis weitergereicht werden, gilt das für entsprechende Senkungen nicht notwendigerweise (Peltzman, 2000). Stromverbraucher, die ihre Stromrechnung mit festen monatlichen Abschlägen bezahlen, profitierten von einer Umsatzsteuer- und EEG-Umlage-Senkung zudem in jedem Fall frühestens erst bei der nächsten Jahresabrechnung. Man mag einwenden, dass ohne Weiterreichung zumindest die Angebotsseite profitiert. Die für das Gastgewerbe schon vorgezogene befristete Absenkung auf den ermäßigten Satz zielte darauf ab, kann aber die dortigen Umsatzausfälle gar nicht adressieren. Das bedeutet aber, dass es im Wesentlichen von den Elastizitäten der Angebots- und Nachfragefunktionen in den jeweiligen Sektoren abhängt, welche Marktseite wie stark profitiert. Ob und wie stark die einzelnen Sektoren sowie die jeweiligen Marktseiten von der Krise betroffen sind, bleibt damit unberücksichtigt und zeigt eine wenig zielgenaue Wirtschaftspolitik. Und selbst wenn die Preissenkungen weitergereicht werden, bleibt unklar, ob derartige Maßnahmen tatsächlich den Konsum ankurbeln, zumal die Steuersenkung zwar für die öffentliche Hand Milliardenausfälle bedeutet, bei Gütern des täglichen Bedarfs aber kaum messbare Beträge bedeutet. Die Unsicherheit über den Fortgang der Pandemie bleibt. Viele Branchen (z. B. Tourismus, öffentlicher Verkehr, Veranstaltungsmanagement) befinden sich zudem weiter im Krisenmodus. Wahrscheinlich ist daher, dass Preissenkungen eher für „Angstsparen" als für zusätzlichen Konsum verwendet werden. Zudem drohen insbesondere bei langlebigen Gütern Mitnahme- und Vorzieheffekte ohne wirkliche Nachfragesteigerung. Zielgerichtete Stabilitätspolitik geht anders. Das ist insbesondere problematisch, weil derartig ungenaue Maßnahmen gleichzeitig mit hohen Einbußen für die öffentlichen Haushalte einhergehen. Wesentlich zielgerichteter wirken könnten daher direkte Transfers an Unternehmen und Menschen, z. B. in Form erleichterter Verlustvor- und -rückträge, als Verlängerungen des Kurzarbeitergeldes oder als Erstattung von Umsatzausfällen für Soloselbständige.

Außerdem werfen beide Maßnahmen auch klimapolitische Fragen auf. In Sektoren ohne zureichende CO_2-Bepreisung wird eine pauschale Umsatzsteuersenkung bewirken, dass suboptimal viele emissionsintensive Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden. Das Zusammenspiel aus Umsatzsteuersenkung 2020 und Kfz-Steuererhöhung 2021 kann so ganz nebenbei zu einer impliziten „Kaufprämie" für

Sofort-Autokäufe führen, die umso größer ausfällt, je teurer und CO_2-trächtiger das Fahrzeug ist. Zur klimafreundlichen Umwälzung der Fahrzeugflotte trägt dies wenig bei. Auch der klimapolitische Sinn einer EEG-Umlage-Senkung erschließt sich nicht. Zwar kann von einer entsprechenden Senkung der Betriebskosten möglicherweise die Elektrifizierung von Verkehrs- und Wärmesektor profitieren. Die eigentlichen Hemmnisse dafür, die zumindest punktuell auch staatliche Subvention rechtfertigen würden, bestehen jedoch in der mangelnden Infrastruktur sowie hohen Investitionskosten. Dort wären staatliche Fördergelder in jedem Fall effizienter angelegt. Zudem muss grundsätzlich gefragt werden, ob Stromverbilligung der richtige Weg ist, um die Elektrifizierung voranzubringen. Da insbesondere erneuerbarer Strom ein knappes Gut ist, sind Stromsparanreize gerade auch bei der Transformation hin zu einer elektrifizierten Mobilität und Wärmeversorgung essenziell (Lehmann et al., 2020).

Zukunftspaket: Richtung stimmt, Detailfragen bleiben

Dass im Zukunftspaket Schwerpunkte auf die Förderung von Verkehrswende, Wasserstoffwirtschaft und Gebäudesanierung gelegt werden, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Hier besteht klimapolitisch großer Nachholbedarf und zum Teil auch Förderindikation. Zudem haben Akteure wie Agora Verkehrswende bereits konkrete Maßnahmenprogramme entwickelt (Lehmann et al., 2020). Der Teufel steckt dabei jedoch oft im Detail, wie das Beispiel der im Verkehrssektor geplanten Maßnahmen zeigt.

Bemerkenswert am verkehrspolitischen Maßnahmenpaket ist dabei zunächst, welche Maßnahme nicht darin vorkommt: eine universelle Abwrackprämie für Autos auch mit Verbrennungsmotor. Das ist insbesondere in Anbetracht des massiven Drucks der Automobilindustrie sowie der Bundesländer ein klimapolitischer Erfolg. Die Entscheidung ist auch stabilitätspolitisch vertretbar. Eine Abwrackprämie hätte zu einer Vorverlagung von Autokäufen geführt und ein umso tieferes Absatzloch im Folgejahr verursacht. Auch viele Ökonomen hatten sich daher dagegen ausgesprochen (z. B. Feld et al., 2020). Die befristete Umsatzsteuersenkung in Verbindung mit der Kfz-Steuererhöhung 2021 schafft jedoch trotzdem Anreize, jetzt ein Fahrzeug mit Verbrennungsmotor anzuschaffen. Eine explizite Kaufprämie (Innovationsprämie) soll es jedoch für Elektrofahrzeuge geben. In begrenztem Umfang können derartige Kaufprämien ökonomisch begründet sein (Budgetrestriktionen auf der Nachfrageseite, Barrieren bei der Technologiediffusion). Unklar ist aber, inwieweit von der jetzt beschlossenen Verdopplung des bereits vorhandenen staatlichen Zuschusses auf 6000 Euro tatsächlich noch ein zusätzlicher Impuls ausgehen kann. Zumal der Absatz von Elektrofahrzeugen bereits jetzt aufgrund von Lieferengpässen hakt. Kritisch zu bewerten ist zudem, dass die Option einer Förderung von Plug-in-Hybridfahrzeugen erwogen wird. Deren Klimanutzen ist zumindest unklar, wenn der elektrische Fahranteil nicht kontrolliert werden kann. Entscheidender für eine Antriebswende im Verkehrssektor wird jedoch sein, dass insbesondere die Ladeinfrastruktur ausgebaut wird und die Batterietechnologien weiterentwickelt werden. Beide Posten sind im Zukunftspaket vermerkt. Doch auch hier gilt: Entsprechende Beschlüsse waren bereits im Klimapaket verabschiedet worden (z. B. 1 Mio. Ladesäulen), harren bisher jedoch noch ihrer Umsetzung.

In ähnlicher Weise muss auch für die nationale Wasserstoffstrategie noch mal geprüft werden, inwieweit grüne Subventionen aufgrund von Marktversagen tatsächlich gerechtfertigt sind – oder aber nicht bereits ein wirksamer CO_2-Preis ausreichende Signale für den Ausbau einer Wasserstoffwirtschaft setzen würde. Eine zeitlich und vom Umfang her begrenzte Anschubförderung von Infrastruktur und Technologieentwicklung scheint ökonomisch geboten zu sein, die Sinnhaftigkeit einer pauschalen EEG-Umlage-Befreiung stünde jedoch z. B. auch hier infrage. Zudem sollen die angehefteten Milliardenbeträge scheinbar zunächst vor allem politische Symbolkraft entfalten. Eine genaue Prüfung des tatsächlich notwendigen Finanzierungsbedarfs steht wohl noch aus. Gleiches gilt für die geplante Aufstockung des Gebäudesanierungsprogramms.

Generell darf sich die Diskussion um (grüne) Rettungs- und Konjunkturprogramme aber nicht allein auf die Ausgabenseite beschränken. Völlig unterbelichtet ist gegenwärtig die Frage, woher all die Milliarden kommen sollen. Hier hat der Beschluss des Koalitionsausschusses eine Fehlstelle, die auch durch die geplante Kfz-Steuerreform und die Einführung es CO_2-Preises für Gebäude und Verkehr nicht angemessen geschlossen wird. Es sollte jedoch erwogen werden, die grünen Ausgabenprogramme zumindest teilweise klimapolitisch verursachergerecht durch einen spürbaren CO_2-Preis und die überfällige Abschaffung umweltschädlicher Subventionen aufzubringen (Bach et al., 2020; Gawel und Purkus, 2015). Diese Instrumente der Abgeltung bisher nicht eingepreister Umweltfolgen wären gerade kein „Sonderopfer“, sondern Teil der Lösung – sowohl für das Einnahmenproblem als auch das Umsteuern von Produktion und Konsum in Richtung Zukunftsfähigkeit.

Fazit: Stabilisierung, Klimaschutz und Finanzierung zusammendenken

Das durch die Corona-Krise weit geöffnete Transformationsfenster muss über die anstehenden Ausgabeprogramme aktiv für Nachhaltigkeitsakzente genutzt werden, ohne dabei ordnungspolitisch vom Kurs abzukommen. Klimapolitik darf sich nicht in grünen Subventionen erschöpfen. Gezielte Beseitigung von Investitionshemmnissen und spürbare CO_2-Preise sind ebenso wichtig. Der stabilisierungspo-

litische Teil der Ausgabeprogramme muss an den Spezifika der Krise ansetzen, insbesondere das Angst- und weitere Zwangssparen in bestimmten Branchen adressieren. Komplizierte Umsatzsteuergeschenke sind aufwendig und teuer, aber viel zu wenig effektiv. Und befristete Umsatzsteuergeschenke programmieren absehbar Prolongationsforderungen. Für eine Kfz-Kaufprämie über Umwege ist dies wohl die teuerste und klimapolitisch unergiebigste Variante. Staatliche Mittel an Umweltauflagen zu knüpfen, bleibt im Einzelfall schwierig, ersetzt in jedem Fall keine Gesamtstrategie. Es fehlt weiter eine klare, sektorübergreifende CO_2-Bepreisung, die nicht nur einen Teil-Beitrag zur Finanzierung der staatlichen Mehrausgaben leisten könnte, sondern zugleich klare Anreize für zukunftsfähiges Wirtschaften setzen würde.

Literatur

Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2020), Der Doppelte BoosterVorschlag für ein zielgerichtetes 100-Milliarden-Wachstums- und Investitionsprogramm, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2020/2020-05_Doppelter-Booster/179_A-EW_A-VW_Doppelter-Booster_WEB.pdf (25. Juni 2020).

Bach, S., H. Bär, K. Bohnenberger, S. Dullien, C. Kemfert, M. Rehm, K. Rietzler, M. Runkel, S. Schmalz, S. Tober und A. Truger (2020), *Sozialökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise*, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wirtschaft_und_Umwelt/sozial_oek_konjunkturpolitik_forschungsvorhaben_bf.pdf (25 Juni 2020).

Bauchmüller, M., und M. Weiß (2020), Wie die Pandemie das Klima schützt – und bedroht, *Süddeutsche Zeitung*, 12. April, https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-klimawandel-nachhaltigkeit-1.4873975 (25. Juni 2020).

Birol, F. (2020), *Put clean energy at the heart of stimulus plans to counter the coronavirus crisis*, International Energy Agency, 14. März, https://www.iea.org/commentaries/put-clean-energy-at-the-heart-of-stimulus-plans-to-counter-the-coronavirus-crisis (25. Juni 2020).

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020), Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (25. Juni 2020).

Dullien, S., M. Hüther, T. Krebs, B. Praetorius und C.K. Spieß (2020), *Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik*, https://www.boeckler.de/pdf/pm_imk_2020_05_07.pdf (25. Juni 2020).

Felbermayr, G., und S. Kooths (2020), Fairer Lastenausgleich, *Süddeutsche Zeitung*, 13. April, https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/forum-fairer-lastenausgleich-1.4875077 (25. Juni 2020).

Feld, L., V. Grimm, M. Schnitzer, A. Truger, und V. Wieland (2020), So kann sich die Wirtschaft erholen, *Süddeutsche Zeitung*, 22. Mai, https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirtschaftsweise-coronakrise-ratschlaege-1.4913986 (25. Juni 2020).

Gawel, E. (2011), Kfz-Steuer-Reform und Klimaschutz, *Wirtschaftsdienst*, 91(2), 137-143, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2011/heft/2/beitrag/kfz-steuer-reform-und-klimaschutz.html (25. Juni 2020).

Gawel, E., und A. Purkus (2015), Die Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende, *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 39(2), 77-103.

Götze, S. (2020), Wie das Coronavirus die Klimapolitik ausbremst, *Spiegel Online,* 20. März, https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/klimapaket-der-bundesregierung-wie-die-corona-krise-die-klimapolitik-ausbremsen-koennte-a-4c0f36a0-68ca-43ac-866f-1fcc9cbb884d (25. Juni 2020).

Kirchner, S. (2020), Wirtschaft sind sinkende Strompreise zu teuer, *Klimareporter*, 3. April, https://www.klimareporter.de/finanzen-wirtschaft/wirtschaft-sind-sinkende-strompreise-zu-teuer (25. Juni 2020).

Konrad, K. A., und M. Thum (2020), Die Corona-Krise darf nicht zur Durchsetzung von Einzelinteressen missbraucht werden, *Handelsblatt*, 10. April, https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-die-coronakrise-darf-nicht-zur-durchsetzung-von-einzelinteressen-missbraucht-werden/25728010.html (25. Juni 2020).

Kortländer, J. (2020), Brennstoffemissionshandelsgesetz – Finanzielle Mehrbelastung ohne Lenkungswirkung im Gebäudesektor?, *ZNER*, 2, 69-72.

Lehmann, P., E. Gawel, K. Korte, J. Jöhrens und U. Lambrecht (2020), Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende, Studie für Agora Verkehrswende, https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/Technologieneutralitaet/33_Technologieneutralitaet_LANGFASSUNG_WEB_20-04-20.pdf (25. Juni 2020).

Leitel, K. (2020), Ölkonzern BP will spätestens bis 2050 klimaneutral werden, *Handelsblatt*, 12. Februar, https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energie-oelkonzern-bp-will-spaetestens-bis-2050-klimaneutral-werden/25537970.html (25. Juni 2020).

Löschel, A., V. Grimm, B. Lenz und F. Staiß (2020), Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft". Klimaschutz vorantreiben, Wohlstand stärken – Kommentierung zentraler Handlungsfelder der deutschen Energiewende im europäischen Kontext, https://www.wiwi.uni-muenster.de/ceres/sites/ceres/files/downloads/news/kommentar2020.pdf (25. Juni 2020).

Messner, D. (2020), Drei Krisen gleichzeitig, *Zeit Online*, 2. April, https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-pandemie-klimawandel-armut-krisen-zukunft/komplettansicht (25. Juni 2020).

o. V. (2020), Umweltministerin Schulze will klimaneutrale Wirtschaft aufbauen, *Spiegel Online*, 3. April, https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/corona-krise-svenja-schulze-fordert-konjunkturprogramm-fuer-klimaneutrale-wirtschaft-a-5ac701c5-7311-4be4-abe6-943faab84b94 (25. Juni 2020).

Öko-Institut (2020), Impulse für ein nachhaltiges Konjunkturpaket im Kontext der Covid-19 Pandemie, im Auftrag der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU), https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Impulse-fuer-ein-nachhaltiges-Konjunkturpaket.pdf (25. Juni 2020).

Peltzman, S. (2000), Prices Rise Faster than They Fall, *Journal of Political Economy*, 108, 466-502.

Schultz, S. (2020), Linke fordert Ausschluss von Klimasündern bei Konjunkturhilfen, *Spiegel Online*, 8. April, https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/coronavirus-linke-fordert-ausschluss-von-klimasuendern-bei-konjunkturhilfen-a-b7f45c6d-31f9-4702-9d8b-9b699b184cef (25. Juni 2020).

Schwarz, S. (2020), Lufthansa-Rettung ohne Klimaschutz, *Klimareporter*, 25. Mai, https://www.klimareporter.de/verkehr/lufthansa-rettung-ohne-klimaschutz (25. Juni 2020).

Timmermans, F., und B. Piccard (2020), Welche Welt wollen wir nach Covid-19?, *Spiegel Online*, 16. April, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-krise-welche-welt-wollen-wir-nach-covid-19-a-7ad10548-16ed-4f3e-b234-a72d965b0b71 (25. Juni 2020).

UBA (Umweltbundesamt) (2020), Nachhaltige Wege aus der Wirtschaftskrise, Umwelt und Klima schützen, Beschäftigung sichern, sozialverträgliche Transformation einleiten, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/06-2020_poshi_nachhaltige-wege-wirtschaftskrise_online_bf.pdf (25. Juni 2020).

Vollmer, M. (2020), Das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG), *Natur und Recht*, 42, 237-241.

Title: ***State Programs to Counter the Corona Crisis – an Option for Climate Protection?***

Abstract: *Public measures to combat the coronavirus pandemic have led to a severe economic crisis. In order to cope with this crisis, many expect strong state intervention. Governments across the world have pledged billions of euros for extensive recovery programs. But how 'green' should these recovery programs be? This article evaluates Germany's initial policy proposals and decisions.*

JEL Classification: *D62, D72, H22, H23, Q48, Q55*

DOI: 10.1007/s10273-020-2699-y

Holger Cischinsky, Philipp Deschermeier, Max-Christopher Krapp, Martin Vaché

Corona-Krise fordert Wohnungspolitik heraus

Die Corona-Pandemie führt auch im Bereich des Wohnens zu gravierenden Effekten. Kurzfristig hat die Bundesregierung mit temporären Ausnahmeregelungen bei den subjektorientierten Instrumenten sowie im Miet- und Darlehensrecht reagiert. Es zeigt sich jedoch, dass weitere temporäre Regelungen geboten sind. Aufgrund der großen Relevanz von nachfrageseitigen Entwicklungen ist im Verlauf der Rezession mit ausgeprägten Preisrückgängen auf den Wohnungsmärkten zu rechnen, die potenziell jedoch durch eine langfristig neu einsetzende Arbeitsmigration revidiert werden. Die Wohnungspolitik ist daher gut beraten, ihre Wohnungsbauaktivitäten zu stabilisieren bzw. antizyklisch auszurichten, um die langfristigen Wohnungsbedarfe auch bei wieder auflebender Zuwanderung decken zu können.

Die Maßnahmen zur Eindämmung der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelösten Pandemie beeinträchtigen das gesamte Wirtschaftsleben und es kann als gesichert angesehen werden, dass die Corona-Krise eine weltweite Rezession auslösen wird. Für Deutschland rechnet die Bundesregierung für das laufende Jahr mit einem (preisbereinigten) Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 6,3 % (BMWi, 2020). Und ob der für 2021 erwartete BIP-Zuwachs in Höhe von 5,2 % eintritt, bleibt abzuwarten.

Eine Rezession dieses Ausmaßes wirkt sich auch auf Wohnungsmärkte aus. Aufgrund von Einnahmeausfällen stehen bereits kurzfristig viele Mieter vor dem Problem, ihre Miete nicht zahlen zu können, während Immobilieneigentümer, insbesondere selbstnutzende Eigenheimbesitzer, in finanzielle Bedrängnis geraten können, wenn Hypothekenkredite zu bedienen sind. Und rezessionsbedingt ist spätestens mittel- bis langfristig mit Effekten auf der Angebots-, vor allem aber auf der Nachfrageseite zu rechnen, die aufgrund der Trägheit von Wohnungsmärkten zwar erst zeitverzögert eintreten, dafür aber mutmaßlich noch Jahre nach dem Ende der Pandemie andauern werden.

Mit Sofortmaßnahmen versucht die Bundesregierung, unmittelbar eintretende soziale Schieflagen abzufedern. Die zeitlich befristeten Maßnahmen setzen im Bereich des Wohnens am Miet- und Darlehensrecht sowie am Sozialrecht, vor allem an der Absicherung angemessenen Wohnens in der Grundsicherung, an. Rezessionsbedingte Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte werden allerdings erst nach dem Ablauf dieser Fristen spürbar sein.

Kurzfristige Marktentwicklungen

Auf kurze Sicht führen die Corona-bedingten Kontaktsperren durch Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit oder eingeschränkte Geschäftstätigkeit bei vielen Haushalten zu Einkommensverlusten. Wohnen betroffene Haushalte zur Miete, ist ihre Mietzahlungsfähigkeit gefährdet, leben sie im Eigenheim, fehlen unter Umständen Mittel zur Bedienung von Hypothekendarlehen. Im Extremfall können starke Einkommensrückgänge, und seien sie auch nur temporär, zum Verlust der Mietwohnung oder des nicht abgezahlten Eigenheims führen. Hier setzen die wohnungspolitischen Sofortmaßnahmen an. Auch durch den Rückgang des Vermietungs- und Verkaufsgeschehens infolge von Kontaktverboten sind die Wohnungsmärkte unmittelbar von der krisenhaften Entwicklung betroffen. Die Auswirkungen auf die Miet- und Kaufpreise abzuschät-

© 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.

Dr. Holger Cischinsky, **Dr. Philipp Deschermeier**, **Dr. Max-Christopher Krapp** und **Martin Vaché**, Dipl.-Ing. M. Sc., sind wissenschaftliche Mitarbeiter beim Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

zen, ist jedoch schwierig, da zu wenige Preisinformationen verfügbar sind. So dürften erschwerte Bedingungen bei Mieterhaushalten, die auf einen Wohnungswechsel angewiesen sind, einerseits eine höhere Bereitschaft auslösen, sich schneller für ein weniger günstiges Angebot zu entscheiden. Andererseits wird das Interesse der Vermieter, verlängerte Vermarktungszeiträume aufgrund geringerer Besichtigungsintensität zu vermeiden, vermutlich eher zu Preiszugeständnissen führen.

Mietrecht

Im Bereich des Mietrechts schränken die Sofortmaßnahmen das Kündigungsrecht der Vermieterseite ein (BGBl, 2020a). Demnach dürfen Vermieter einen Mietvertrag nicht kündigen, weil Mieter im Zeitraum vom 1. April 2020 bis 30. Juni 2020 trotz Fälligkeit die Miete nicht leisten, wenn die Mieter dies mit den Auswirkungen der Corona-Krise begründen. Mietschulden aus dem erwähnten Zeitraum müssen bis zum 30. Juni 2022 beglichen werden, sonst kann den Mietern gekündigt werden.

Auch wenn diese Stundungsmöglichkeit als Maßnahme ausgewogen erscheint, ist zu berücksichtigen, dass Stundungen Privatvermieter sensibel treffen können. Diesen gehören knapp zwei Drittel der vermieteten Wohnungen in Deutschland und meist verfügen sie nur über geringe Bestandsumfänge. So kam eine repräsentative Befragung unter Privateigentümern von Mehrfamilienhausmietwohnungen zum Ergebnis, dass rund 57 % dieser knapp 5 Mio. Personen nur über eine einzige Mietwohnung verfügen (Cischinsky et al., 2015). Eine Risikostreuung ist bei so geringen Beständen nicht möglich, wodurch Mietstundungen zum (temporären) Wegbrechen der gesamten Mieteinnahmen führen können. Ferner ist der Anteil der Selbständigen unter den Privatvermietern höher als in der Gesamtbevölkerung, sodass ausbleibende Mietzahlungen insbesondere einen Bevölkerungsteil treffen, der auch schon in anderer Hinsicht durch die Corona-Krise stark belastet wird. Eine etwaige Verlängerung des Stundungszeitraums und der Rückzahlungsfrist wäre daher genau abzuwägen.

Darlehensrecht

Durch die Niedrigzinspolitik im Euroraum wurde der Erwerb eines Eigenheims für viele Menschen zur bevorzugten Geldanlage, auch begünstigt durch die in Deutschland ausgeprägten Vorbehalte gegenüber Aktien und anderen Anlageformen (Just et al., 2017). Durch staatliche Förderung wie z. B. das Baukindergeld wurden zusätzliche Anreize zum Erwerb von Wohneigentum gesetzt und dadurch zur damit einhergehenden Fremdkapitalaufnahme. So ist der Eigenheimerwerb vor allem für Familien und Haushalte mit mittleren Einkommen attraktiver geworden (Voigtländer und Sagner, 2019).

Da die meisten Finanzierungen in Deutschland solide ausgestaltet sind (Hüther et al., 2015), führen kurzzeitige Einkommensrückgänge nicht automatisch zum Verlust des noch nicht vollständig abbezahlten Eigenheims. Darüber hinaus gibt es für Hauseigentümer, die in eine finanzielle Schieflage geraten, auch ohne zusätzliche staatliche Maßnahmen verschiedene Möglichkeiten, sich finanziell zu entlasten, z. B. durch vertraglich mit dem Kreditgeber vereinbarte Tilgungsaussetzungen und Tilgungssatzwechsel oder durch Ratenkredite zur Bedienung der Hypothekendarlehen. Zehn Jahre nach der Auszahlung des Darlehens besteht ohnehin ein Sonderkündigungsrecht ohne Vorfälligkeitsentschädigung, wodurch eine Umschuldung zu im Regelfall deutlich niedrigeren Zinsen möglich wird. Auf all diese Möglichkeiten sollten Betroffene verstärkt aufmerksam gemacht werden.

Erlauben die vertraglichen Bedingungen keinen Ausweg aus der Corona-bedingten Krisenlage, ist der Kreditnehmer auf ein Entgegenkommen seines Kreditgebers angewiesen. Der Umstand, dass auf ein solches Entgegenkommen kein Rechtsanspruch besteht, rechtfertigt die im Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie ermöglichte, begründungspflichtige Stundung der Kreditraten für Verträge, die vor dem 15. März 2020 abgeschlossen wurden. Dies gilt zunächst für Rückzahlungs-, Zins- oder Tilgungsleistungen, die zwischen dem 1. April 2020 und dem 30. Juni 2020 fällig werden. Für diesen Zeitraum entfallen Verzugszinsen und eine Kündigung des Darlehensvertrags aufgrund von Zahlungsverzug oder durch eine verschlechterte Werthaltigkeit von Sicherheiten ist nicht möglich. Das Vertragsverhältnis verlängert sich um die Dauer der Stundung, wodurch vermieden wird, dass mehrere Raten gleichzeitig fällig werden.

Wohnungsbezogene Sozialpolitik

Hinsichtlich der wohnungsbezogenen Sozialpolitik konzentrieren sich die Sofortmaßnahmen auf die Subjektförderung, was insofern problemadäquat ist, als sich das Leistungsniveau und die -dauer in den einschlägigen Transferleistungssystemen nach den individuellen Unterstützungsbedarfen orientieren. Die subjektorientierten Leistungen sind in zwei Leistungssystemen angesiedelt. Im Rahmen der Grundsicherung nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zum Lebensunterhalt) werden die Kosten der Unterkunft vollständig übernommen, sofern diese angemessen sind und der Grundsicherungsempfänger mit eigenem Einkommen und Vermögen seinen sonstigen Lebensunterhalt nicht

bestreiten kann. Bei überhöhten, also über den lokal ermittelten Angemessenheitsgrenzen liegenden Unterkunftskosten werden diese bisher bis zu sechs Monate in vollem Umfang übernommen, danach aber nur anteilig anerkannt.

Das Wohngeld ist zusammen mit anderen Leistungen wie z. B. dem Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz gegenüber den Grundsicherungsleistungen vorrangig in Anspruch zu nehmen. Das Wohngeld stellt dabei „nur" einen Zuschuss zu den (kalten) Unterkunftskosten dar, der unter sonst gleichen Bedingungen mit der Haushaltsgröße und mit den Unterkunftskosten – begrenzt durch wohngeldrechtlich vorgegebene, nach Haushaltsgröße und lokaler Mietenstufe ausdifferenzierte Höchstbeträge – steigt und mit dem Haushaltseinkommen sinkt.

Mit dem Sozialschutz-Paket (BGBl, 2020b) hat der Gesetzgeber für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, deren SGB II- bzw. SGB XII-Leistungsbezug in der Zeit vom 1. März bis 30. Juni 2020 beginnt, Sonderregelungen beschlossen. Zum einen wird auf eine Vermögensprüfung verzichtet und von den Antragstellern lediglich eine Erklärung gefordert, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt. Zum anderen werden die Unterkunftskosten für die ersten sechs Monate in voller Höhe übernommen, auch wenn diese über den Angemessenheitsgrenzen liegen. Erst danach folgt das sogenannte Kostensenkungsverfahren, in dem für maximal weitere sechs Monate höhere Unterkunftskosten anerkannt werden – es sei denn, der Grundsicherungsträger sieht in Einzelfällen aus Härtefallgründen oder auf Basis von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dauerhaft von Maßnahmen zur Kostensenkung ab. Durch die Sofortmaßnahmen im Sozialschutz-Paket soll eine unbürokratische und schnelle Unterstützung für die Bevölkerungskreise ermöglicht werden, die Corona-bedingt massive Einkommensverluste erleiden. Gleichzeitig sollen die Grundsicherungsträger bei der Bearbeitung der Leistungsanträge entlastet werden.

Diese Sonderregelungen sind unter der Annahme, dass es sich bei einer relevanten Zahl um Fälle mit temporären Einkommensproblemen handelt, problemadäquat. Das deutsche Grundsicherungssystem ist darauf ausgerichtet, ein Abrutschen von Haushalten unter das soziokulturelle Existenzminimum wirksam zu unterbinden. Durch die vereinfachte Antragsprüfung wird nicht nur das Stigma des Grundsicherungsbezugs reduziert, sondern zugleich das Verwaltungshandeln entlastet, um den Betroffenen zeitnah die entsprechenden Leistungen zu gewähren. Dass von den niederschwelligen Sofortmaßnahmen unter Umständen auch nicht krisenbedingte Fälle profitieren, ist angesichts der mit dem Sozialschutz-Paket intendierten gesetzgeberischen Ziele in Kauf zu nehmen. Allerdings könnten Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die bereits vor der Pandemie im Leistungsbezug waren und aufgrund zu hoher Unterkunftskosten eine Kostensenkungsaufforderung erhielten, aufgrund des derzeitigen Einbruchs des Vermietungsgeschehens Probleme haben, innerhalb der erwähnten Sechsmonatsfrist ihre Kosten durch einen Umzug zu senken. Folgerichtig ist auch für diese Fälle – gegebenenfalls auf Basis eines standardisierten Nachweises der Anmietungsversuche – eine längere Übernahme höherer Unterkunftskosten geboten. Angesichts der Relevanz der Kostenübernahme für die Bedarfsdeckung und der zugleich sehr uneinheitlichen Praxis der Grundsicherungsträger bei der Prüfung der konkreten Verfügbarkeit von Wohnraum (Malottki et al., 2017) wären für Fälle, bei denen zu Beginn der Kontaktsperren ein Kostensenkungsverfahren anhängig war, eine Übergangsregelung oder zumindest gesetzgeberische Standards der Verfügbarkeitsprüfung dringend zu prüfen.

Zu beachten ist auch, dass die Sofortmaßnahmen im SGB II und XII zulasten der vorrangigen Leistungen gehen, da dort – mit Ausnahme des nur für Familien infrage kommenden Kinderzuschlags – keine Leistungsverbesserungen vorgesehen wurden. Um allein durch die Sofortmaßnahmen induzierte Wechsel vom Wohngeld in die Grundsicherung zu unterbinden und um „Neufällen" einen Eintritt in das autonomieschonendere, anreizkompatiblere und weniger stigmatisierte Wohngeldsystem zu ermöglichen,[1] sollten für den gleichen Bewilligungszeitraum und ebenfalls für sechs Monate parallele Regelungen im Wohngeldsystem eingeführt werden. Konkret sollte die Begrenzung der Unterkunftskosten auf die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge genauso ausgesetzt werden wie die wohngeldrechtliche Vermögensprüfung. Von der Aussetzung der Höchstbeträge würden dabei auch aktuelle Wohngeldbezieher mit Unterkunftskosten oberhalb der Höchstbeträge profitieren, die gegenwärtig bis zu einem Drittel aller Wohngeldhaushalte ausmachen dürften.[2] Die Begünstigung solcher „Altfälle" wäre in Kauf zu nehmen, da diese sonst in das durch die Sofortmaßnahmen modifizierte Grundsicherungssystem abrutschen und so die intendierte Arbeitsentlastung der Grundsicherungsträger ein Stück weit unterlaufen könnten.

Gerade für selbstnutzende Eigentümer in den Anfangsjahren einer annuitätenbasierenden Darlehensfinanzierung ist das Wohngeldsystem gegenüber der Grundsicherung bereits heute attraktiv, weil das Wohngeld anders als die

1 Zur Problematik von Wechseln zwischen Grundsicherung und Wohngeld und den Folgen für die Betroffenen vgl. Cischinsky und Krapp, 2020. Zur positiven Anreizstruktur des Wohngelds vgl. Henger und Niehues, 2019.

2 Die Überschreiterquote lag 2016 bei 20 % und 2017 bei 23 % und dürfte seitdem weiter angestiegen sein (BMI, 2019).

Grundsicherung nicht nur Fremdkapitalzinsen, sondern auch Tilgungsleistungen bezuschusst. Von der empfohlenen temporären Aussetzung der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge würde dieser Personenkreis daher in besonderer Weise profitieren.

Grundlegende Charakteristika der Marktentwicklung

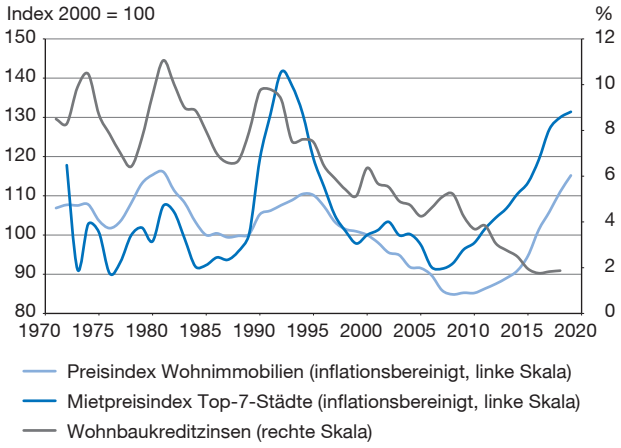
Die Unsicherheit über die Dauer der aktuellen Einschränkungen sowie über Erholungspfade der Weltwirtschaft macht eine Prognose der mittel- bis langfristigen Folgen für den deutschen Wohnungsmarkt schwierig. Dennoch lohnt ein Blick auf die Charakteristika der vergangenen Entwicklung des deutschen Wohnungsmarkts, um wesentliche Treiber krisenhafter Entwicklungen zu erkennen. Auf dieser Grundlage werden Szenarien möglicher Auswirkungen auf die Preisentwicklung diskutiert und wohnungspolitische Handlungserfordernisse abgeleitet. Die Darstellung in Bezug auf Mieten beschränkt sich dabei auf die Entwicklung in den sieben größten deutschen Städten, die rund 20 % des Mietwohnungsbestands umfassen und aufgrund ihrer Entwicklungsdynamik am ehesten geeignet sind, Zusammenhänge zu illustrieren. Die grundlegenden Prozesse dürften in der breiteren Marktentwicklung mit entsprechend geringerer Dynamik ablaufen.

Preisvolatilität

Seit Mitte der 2000er Jahre sind in Deutschland nach einer längeren Phase stagnierender oder rückläufiger Preise deutlich steigende Miet- und Kaufpreise für Wohnimmobilien zu beobachten. In der Betrachtung der sieben größten Städte ist über die letzten fast 50 Jahre erkennbar, dass Marktmieten inflationsbereinigt weitgehend stationär verliefen, d. h. im Mittel auf ein in etwa vergleichbares Niveau zurückkehrten, jedoch unterschiedlich starke zyklische Ausschläge aufwiesen (vgl. Abbildung 1). Die aktuelle Entwicklung steigender Mietpreise begann etwa Mitte der 2000er Jahre und erreicht in realen Größen nicht ganz das Niveau des ausgeprägten Hochpunkts Mitte der 1990er Jahre. Weniger ausgeprägte Hochphasen sind Anfang der 1970er, Anfang der 1980er Jahre und in der ersten Hälfte der 2000er Jahre erkennbar. Der Index der Kaufpreise zeigt ein vergleichbares Bild; die Entwicklung war aufgrund der breiteren geografischen Datenbasis und der geringeren Liquidität im Wohneigentumssegment jedoch weniger volatil.

Als Treiber der Preisentwicklung wird häufig die Niedrigzinspolitik der EZB genannt. Dieser Erklärungsansatz kann zwar die Intensität von zyklischen Preisschocks (Glaeser et al., 2008) erklären, eignet sich jedoch nicht zur Begründung, warum es zur Trendwende auf dem Wohnungsmarkt gekommen war. Zum einen ist erkennbar, dass die Wohnbaukreditzinsen bis zur weltweiten Finanzkrise 2008 prozyklisch mit Mieten und Kaufpreisen korrelierten. Phasen steigender Mieten waren also durch vergleichsweise höhere Kreditzinsen geprägt. Diese Entwicklung lässt das aktuelle antizyklische Zinspreisregime ohne historische Parallelität erscheinen. Zum anderen erklären Zinseffekte Veränderungen im Mietpreisniveau kaum, da die Mietpreisbildung in stark bestandsdominierten Märkten wie dem Wohnimmobilienmarkt kurzfristig nicht von den Kosten der Finanzierung abhängt. Im Lichte der langfristigen Entwicklung lässt sich ein geringeres Zinsniveau als Ursache der zyklischen Mietpreisentwicklung daher weitgehend ausschließen.

Abbildung 1
Mieten, Kaufpreise und Wohnbaukreditzinsen

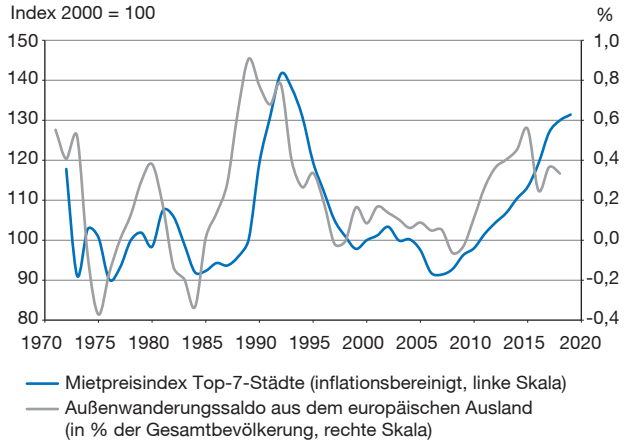


Anmerkungen: *Mieten:* bis 2009 eigene Berechnung auf Grundlage des RDM (ivd)-Preisspiegels, Erstvermietungsmieten mittlerer Wohnwert (bezogen auf ca. 3 Zimmer, 70 qm), Top-7-Städte Deutschland (einwohnergewichtet), ab 2010 auf Grundlage Deutsche Bundesbank, Mieten für Eigentumswohnungen 7 Großstädte (A-Städte, transaktionsbezogene Objekt- und Regionalgewichtung). *Kaufpreise:* Wohnimmobilienpreisindex Deutsche Bundesbank – lange Zeitreihe (Kaufpreise für Wohnimmobilien, wechselnde regionale Zusammensetzung). *Wohnbaukreditzinsen:* Effektivverzinsung, Deutsche Bundesbank, bis Mai 1982 Kredite mit Zinsvereinbarungen aller Art; ab Juni 1982 Hypothekarkredite zu Festzinsen auf fünf Jahre. Ab Januar 2003 Zinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte.

Wohnraumnachfrage: volatile Außenwanderung als Treiber

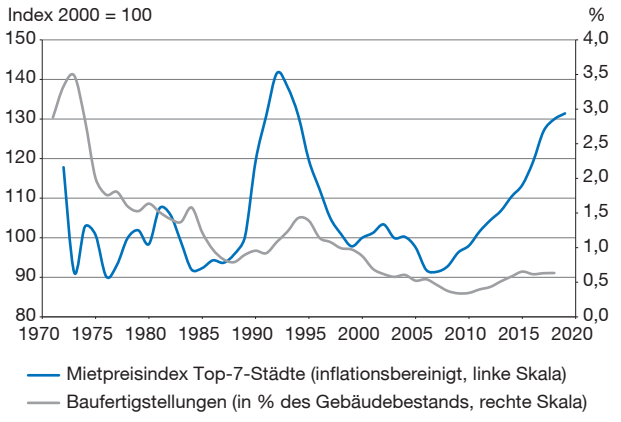
Der auffällige Gleichlauf von Marktmieten und Außenwanderungsintensität aus dem europäischen Ausland über die letzten fünf Dekaden verweist auf Migration als Treiber der zyklischen Marktmietenentwicklung (vgl. Abbildung 2). Die Preisvolatilität ist damit vorrangig Folge von zeitlich befristeten Nachfrageschocks auf dem Wohnungsmarkt. Die Außenwanderung spielt hier eine

Abbildung 2
Außenwanderungssaldo und Mieten



Anmerkungen: *Außenwanderungssaldo:* eigene Berechnung auf Grundlage des Statistischen Bundesamts, Fortschreibung des Bevölkerungsstands, Wanderungsstatistik (bis 1991 Gebietsstand früheres Bundesgebiet). *Mieten:* vgl. Abbildung 1.

Abbildung 3
Wohnbautätigkeit und Mieten



Anmerkungen: *Wohnbautätigkeit:* eigene Berechnung auf Grundlage des Statistischen Bundesamts, Baufertigstellungsstatistik, Fortschreibung des Wohnungsbestandes (bis 1991 Gebietsstand früheres Bundesgebiet). *Mieten:* vgl. Abbildung 1.

herausragende Rolle, denn im Gegensatz zur Binnenwanderung generiert Zuwanderung eine unmittelbare Zusatznachfrage. Auch quantitativ ist sie von zentraler Bedeutung für die Wohnungsnachfrage: Im aktuellen Zyklus umfasst der Außenwanderungssaldo aus dem europäischen Ausland seit 2011 im Jahresmittel (ohne Berücksichtigung des durch den starken Flüchtlingszustrom geprägten Jahres 2015) ca. 280.000 Personen pro Jahr, entsprechend 0,35 % der Bevölkerung.[3] Bei einer mittleren Wohnbautätigkeit von ca. 230.000 Einheiten pro Jahr oder ca. 0,54 % des Wohnbestands entspräche der Anteil der von Außenwanderung ausgelösten Wohnbedarfe, gleiche Haushaltsgrößen wie in der Residenzbevölkerung vorausgesetzt, knapp zwei Drittel der gesamten Wohnbautätigkeit im Vergleichszeitraum, bei kleineren Haushalten sogar noch mehr.

Ungeachtet der Sondersituation der wiedervereinigungsbedingten Zuwanderung nach Deutschland – allein in der Dekade ab 1990 wanderten 2,1 Mio. (Spät-)Aussiedler nach Deutschland zu, davon ca. 81 % aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion (Worbs et al., 2013) – stellt die Arbeitsnachfrage den Haupttreiber der Zuwanderungstätigkeit dar. In den urbanen Arbeitsmärkten korrelieren Binnen- und Außenwanderung positiv miteinander, was die Nachfragesituation in den betroffenen Wohnungsmärkten besonders anspannt. In den sieben größten deutschen Städten betrug der Anteil der Außenwanderung laut amtlicher Statistik seit 2011 im Mittel knapp 50 % der gesamten Zuwanderung. Neben der inländischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt als Pullfaktor spielt die Erwerbssituation in den Herkunftsländern als Pushfaktor eine zentrale Rolle. Die Zuwanderung im aktuellen Zyklus wurde dabei besonders stark durch die verzögerte wirtschaftliche Erholung wichtiger Herkunftsländer im Zuge der Eurokrise bestimmt. Während im zeitlichen Zusammenhang mit der Finanzkrise 2008 und 2009 leichte Außenwanderungsverluste verzeichnet wurden, nahmen die Wanderungsgewinne ab 2011 besonders stark zu.

Bautätigkeit: unelastisches Angebot erhöht Preisvolatilität

Die langfristige Entwicklung der Neubautätigkeit in Deutschland zeigt einen negativen Trend (vgl. Abbildung 3). Lagen Anfang der 1970er Jahre die jährlichen Fertigstellungsraten noch bei über 3 % des Gesamtbestands,[4] gingen sie bis 2009 auf unter 0,4 % zurück. Dieser Trend wurde regelmäßig von Phasen zyklisch gesteigerter Neubautätigkeit unterbrochen. Diese folgen den jeweiligen Nachfrageschocks und zeigen ein relativ träges Reaktionsmuster. Die Beobachtungen bestätigen die strukturell vergleichsweise geringe Preiselastizität der

3 Dem steht ein seit 1972 durchwegs negativer natürlicher Bevölkerungssaldo (definiert als die Zahl der Neugeborenen abzüglich der Zahl der Gestorbenen) gegenüber, seit 2011 im Mittel um ca. -180.000 Personen pro Jahr.

4 Hohe Fertigstellungsintensitäten waren vor allem zum Abbau der kriegsbedingten Wohnraumunterversorgung erforderlich.

Wohnbaufertigstellungen in Deutschland (Caldera und Johansson, 2013), die Preise in Phasen zunehmender Nachfrage schneller steigen lässt. Der Zeitversatz zwischen Nachfrage und angebotsseitiger Reaktion erhöht in Phasen rückläufiger Nachfrage zudem die Gefahr von Angebotsüberhängen, die zu einem beschleunigten Rückgang der Marktpreise führen. Beide Effekte sind maßgeblich für die beobachtbare Preisvolatilität verantwortlich.

Szenarien mittel- bis langfristige Marktentwicklungen

Die weitere Entwicklung des deutschen Wohnungsmarkts ist weitgehend von der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig und kann wegen der erheblichen Unsicherheit über Stärke und Länge der erwarteten Rezession im Folgenden nur skizziert werden. Dabei wird zwischen einer mittelfristigen rezessiven Phase und einer längerfristigen Erholungsphase unterschieden.

Mittelfristige Entwicklungen

Die Wohninfrastruktur in Deutschland hat durch die Entwicklung in der letzte Dekade einen sehr hohen Auslastungsgrad mit zum Teil erheblicher Unterversorgung – gemessen an der Wohnversorgungsquote – in den größeren Städten erreicht (Vaché, 2016). Jedoch zeichnet sich seit 2016 ein rückläufiger Trend der Außenwanderungsgewinne aus dem europäischen Umfeld ab, verursacht durch eine allmähliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsländern. Vor dem Hintergrund der skizzierten langfristigen Strukturmerkmale des deutschen Wohnungsmarkts ist dies als Frühindikator für eine Absenkung des Mietpreisniveaus in Deutschland zu werten. Bei Corona-bedingt beschränkter Freizügigkeit ist mittelfristig von einer Phase mit geringerer Zuwanderungsintensität auszugehen, was angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit mittelfristig zu einem Rückgang der besonders volatilen realen Erstvermietungspreise in Großstädten in einer Größenordnung von ca. 30 % bis 40 % gegenüber dem Spitzenniveau der vergangenen Jahre führen kann (vgl. Abbildung 2).[5]

Angesichts der aktuell bestehenden Wohnungsdefizite resultiert aus diesem Szenario zunächst eine Entspannung in den Ballungsräumen. Dazu könnte auch ein möglicher Rückgang der touristischen und gewerblichen Nachfragekonkurrenz nach Wohnraum in den Großstädten beitragen, was den Anreiz zu einer Rückkehr in das reguläre Wohnungsmietgeschäft erhöhen würde. Eine Zunahme des Wohnungsangebots bei rückläufigen Mietpreisen wird nach der Lockerung der Corona-bedingten Kontaktverbote zu einer Belebung der bereits zuvor reduzierten innergemeindlichen Umzugstätigkeit führen. Vor allem ortsansässige Haushalte werden ihre verbesserte Wettbewerbsposition zur Nachholung bislang unterlassener Anpassungen des Wohnkonsums nutzen und damit zu einer insgesamt besseren Auslastung der Wohninfrastruktur beitragen. Eine gesteigerte Transaktionstätigkeit auf den Miet- und Eigentumswohnungsmärkten dürfte daher die negative Preisentwicklungsdynamik dämpfen.

Angebotsseitig sind wegen der langen Produktionszyklen im Wohnungsbau die Möglichkeiten zur kurzfristigen Anpassung der Fertigstellungszahlen beschränkt. Dazu tragen auch die zuletzt sehr hohen Baulandpreise bei, die die Kosten einer Verzögerung der Vermarktungsphase für die auf den betreffenden Grundstücken gebauten Immobilien erhöhen. Es steht daher zu erwarten, dass die gestiegenen Wohnbaufertigstellungszahlen 2020 und gegebenenfalls auch noch 2021 aufrechterhalten werden und zur beschriebenen Entspannungstendenz beitragen. Kommt es infolge anhaltender Störungen im grenzüberschreitenden Baumaterial- und Arbeitskräfteverkehr, etwa durch wiederholte Grenzschließungen, dagegen zu Kapazitätsengpässen, können die Baufertigstellungszahlen auch schneller sinken.

Langfristige Entwicklungen

Die weitere Entwicklung der Nachfragesituation auf dem deutschen Wohnungsmarkt wird erwartungsgemäß von der relativen wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland und den traditionellen Herkunftsländern der Arbeitsmigration abhängen. Eine schnellere wirtschaftliche Erholung in Deutschland dürfte die ausländische Nachfrage langfristig wieder ansteigen lassen. Inwieweit die in der jüngeren Vergangenheit für die deutsche Wohnungsnachfrage prägenden asynchronen Arbeitsmarktzyklen zwischen Herkunfts- und Zielländern der Arbeitsmigration auch den wirtschaftlichen Erholungspfad aus der aktuellen Krise prägen werden, ist allerdings noch nicht abzusehen.

Auf der Angebotsseite ist bei anhaltender Unsicherheit über die Nachfrageentwicklung eine Verschiebung oder Stornierung von Bauvorhaben zu erwarten, sodass der Bauüberhang, d. h. die Zahl genehmigter, aber noch nicht fertiggestellter Wohnungen, in den kommenden Jahren weiter zunehmen dürfte. Bei einem stärkeren Rückgang der Neubautätigkeit infolge einer längerfristigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erhöht sich insgesamt die Gefahr, die Kapazitäten der Bauwirtschaft nachhaltig zu schwächen und daher bei einer Erholung

5 Die Preisvolatilität in anderen Marktsegmenten (z. B. bei Bestandswohnungen oder im Neubausektor außerhalb von Großstädten) fiel in der Vergangenheit geringer aus, wovon auch hier ausgegangen wird.

der arbeitsmarktbedingten Auslandsnachfrage in eine erneute Angebotslücke am Wohnungsmarkt zu laufen.

Mittel- bis langfristige wohnungspolitische Handlungserfordernisse

Der zu erwartende mittelfristige Preisrückgang auch kreditfinanzierter Wohnimmobilien dürfte die Stabilität des Finanzwesens nicht gefährden, da anzunehmen ist, dass die nachhaltig erzielbaren Mieten und Kaufpreise bei der Ermittlung von Beleihungswerten regulierungsbedingt adäquat berücksichtigt wurden und darüber hinausgehende Risiken durch entsprechende Sicherheiten abgedeckt sind. Aufgrund der geringen Bedeutung von Immobilien als potenziell liquide Vermögensposition und der traditionell langen Haltedauern sind auch keine schwerwiegenden Folgen sinkender Preisniveaus für das Konsum- oder Finanzierungsverhalten der Haushalte zu erwarten (Heijden et al., 2011). Die trotz Intensivierung noch unter dem Bedarfsniveau liegende Neubautätigkeit der letzten Jahre (Held und Waltersbacher, 2015) reduziert auch die Gefahr eines spekulativen Überangebots, das im Zuge der Finanzkrise 2008 zur Destabilisierung des Immobilienfinanzierungssektors geführt hat. Zur Stabilisierung des Finanzsektors erscheinen Stützungsinstrumente auf Haushaltsebene daher aktuell nicht geboten.

Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass aufgrund rezessionsbedingter Einkommensrückgänge ein Teil der kreditfinanzierenden Eigenheimbesitzer zunehmend vor schwerwiegenden Finanzierungsproblemen steht. Gerade weil durch die – aufgrund ihrer problematischen Anreiz- und Verteilungswirkungen umstrittene – eigentumsorientierte Förderpolitik zusätzliche Anreize zum Erwerb von Wohneigentum gesetzt wurden, erscheint eine wohnungspolitische Reaktion angemessen, um drastische Folgen für die betroffenen Haushalte abzuwenden. Denkbar wäre eine gezielte Stärkung des Wohngelds durch ein längerfristiges Aussetzen der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge bei betroffenen Eigenheimbesitzern.

Die 2015 eingeführte und 2020 verlängerte Mietpreisbremse wird auch im mittelfristigen Szenario fallender Marktmieten als unkritisch gesehen, auch wenn dies ihrer Steuerungsintention entgegensteht. Trotzdem erscheint vor dem Hintergrund potenziell wiederkehrender Probleme mit volatilen Marktbedingungen eine Verstetigung mietpreisdämpfender Regulierungsinstrumente diskussionswürdig. So dürfte die jüngst eingeführte Verlängerung des Bemessungszeitraums bei der Ermittlung von ortsüblichen Vergleichsmieten von vier auf sechs Jahre zu einer artifiziellen Verlängerung des Hochpreiszyklus in Vergleichsmietpreisinformationen wie Mietspiegeln führen. Bei gleichzeitig fallenden Mietpreisen kann sich die Legitimationsproblematik des Vergleichsmietensystems damit noch verstärken (Arbeitsgemeinschaft der Mietspiegelersteller, 2019).

Grundsicherung wie auch Wohngeld sind bewährte nachfrageseitige Maßnahmen, um ein angemessenes Wohnen auch in Zeiten wegbrechender Einkommen zu ermöglichen. Staatliche Maßnahmen sind im Fall einer Rezession daher grundsätzlich nicht geboten. Neben der vorgeschlagenen wohngeldrechtlichen Härtefallregelung bei kreditfinanzierenden Eigenheimbesitzern wäre in der Grundsicherung angesichts potenziell sinkender Angemessenheitsgrenzen eine sozialrechtliche Bestandsschutzklausel zu prüfen, um zu verhindern, dass vormals angemessen wohnende Grundsicherungsempfänger plötzlich zur Kostensenkung aufgefordert werden.

Bei einer wachsenden Nachfrage im niedrigpreisigen Segment und einem sich bereits vor der Corona-Krise verstärkenden politischen Anspruch, auch die „breiten Schichten der Bevölkerung“ mit gefördertem Wohnraum zu versorgen, wird der Druck auf die geförderten Bestände und damit auf die soziale Wohnraumförderung weiter wachsen. Zugleich ist mit einer rezessionsbedingten Zunahme von Dringlichkeitsfällen zu rechnen. Auch konjunkturpolitisch erscheint eine Stabilisierung bzw. Ausweitung der objektorientierten Förderaktivitäten sinnvoll.

Zur Vermeidung erneuter Kapazitätsengpässe bei der Baulandgewinnung im Fall einer wirtschaftlichen Erholung sollten mittel- und langfristige Kapazitätsplanungen für die Wohninfrastruktur weitgehend aufrechterhalten werden. Dies gilt angesichts der erheblichen Vorlaufzeit vor allem für längerfristige Vorhaben der Baulanderschließung, die nicht wegen aktuell rückläufiger Wohnungsnachfrage revidiert werden sollten (Vaché, 2020).

Die Erfahrungen aus der Finanzkrise in betroffenen Ländern Europas (Scanlon und Elsinga, 2014) zeigen, dass die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stabilität des Bausektors zur Sicherstellung der zukünftig erforderlichen Baufertigstellungszahlen im Blick behalten werden sollte (Valence und Runeson, 2011). Der Erhalt grundlegender Kapazitäten der deutschen Bauwirtschaft sollte daher bei staatlichen Konjunkturprogrammen mitgedacht werden.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft der Mietspiegelersteller (2019), Stellungnahme zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete (Referenten-Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete, Stand 8. Mai 2019), Hamburg, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2019/Downloads/090619_

Stellungnahme_AG-Mietspiegelersteller_Verbesserung-MPB.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (29. April 2020).

Bundesgesetzblatt BGBl (2020a), Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht, BGBl, Jg. 2020, Teil 1, Nr. 14, 569-574.

BGBl (2020b), Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl, Jg. 2020, Teil 1, Nr. 14, 575-579.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019), Wohngeld- und Mietenbericht 2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (29. April 2020).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Altmaier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in Rezession. Müssen wirtschaftliches und gesellschaftliches Leben mit Augenmaß hochfahren, dann ist in zweiter Jahreshälfte Erholung möglich, Pressemitteilung vom 29.4. 2020, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200429-altmaier-corona-pandemie-fuehrt-wirtschaft-in-rezession.html (29. April 2020).

Caldera, A., und Å. Johansson (2013), The price responsiveness of housing supply in OECD countries, *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231-249.

Cischinsky, H., J. Kirchner, M. Vaché, M. Rodenfels und G. Nuss (2015), Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, *BBSR-Online-Publikation*, Nr. 2, Bonn, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL_ON022015.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (7. Juli 2020).

Cischinsky, H., und M.-C. Krapp (2020), Widersprüchlichkeiten bei der sozialen Absicherung des Wohnens. Policy-Inkohärenzen zwischen Grundsicherung und Wohngeld – Befunde und Reformvorschläge, *WSI-Mitteilungen*, 73(2), 100-109.

Glaeser, E. L., J. Gyourko und A. Saiz (2008), Housing supply and housing bubbles, *Journal of Urban Economics*, 64(2), 198-217.

Heijden, H. M. H., C. P. Dol und M. J. Oxley (2011), Western European housing systems and the impact of the international financial crisis, *Journal of Housing and the Built Environment*, 26, 295-313.

Held, T., und M. Waltersbacher (2015), Wohnungsmarktprognose 2030, *BBSR-Analysen KOMPAKT*, Nr. 7, Bonn, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2015/DL_07_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (7. Juli 2020).

Henger, R., und J. Niehues (2019), Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes, *BBSR-Online-Publikation*, Nr. 16, Bonn, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-16-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (7. Juli 2020).

Hüther, M., M. Voigtländer, H. Haas und P. Deschermeier (2015), *Die Bedeutung der Langfristfinanzierung durch Banken: Vorteile und zukünftige Herausforderungen*, Köln.

Just, T., M. Voigtländer, R. Eisfeld, R. Henger, M. Hesse und A. Toschka (2017), Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017, Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung, Berlin, https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Programme/2017/DV_Gutachten_Immobilienwirtschaft_2017-Finalfassung.pdf (29. April 2020).

Malottki, C. v., M.-C. Krapp, J. Kirchner, G. Lohmann, G. Nuss und M. Rodenfels (2017), Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Scanlon, K., und M. Elsinga (2014), Policy changes affecting housing and mortgage markets: how governments in the UK and the Netherlands responded to the GFC, *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 335-360.

Vaché, M., (2016), Gespaltener Wohnungsmarkt: Das Beispiel der Region Frankfurt/Main, in E. von Einem (Hrsg.), *Wohnen: Markt in Schieflage – Politik in Not*, 77-98, Wiesbaden.

Vaché, M., (2020), Baulandbedingte Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt – Folge einer „Demografisierung" der Baulandpolitik oder unvermeidbare Trägheit planungspolitischer Prozesse? Das Beispiel Frankfurt am Main, erscheint in B. Egner und S. Grohs (Hrsg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*, Wiesbaden.

Valence, G. de, und G. Runeson (2011), On the state of the building industry after the GFC and the Euro crisis, *Construction Economics and Building*, 11(4), 102-113.

Voigtländer, M., und P. Sagner (2019), Wohneigentum in Deutschland, Gutachten für die Schwäbisch Hall AG, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten_Wohneigentum_in_Deutschland.pdf (29. April 2020).

Worbs, S., E. Bund, M. Kohls und C. Babka von Gostomski (2013), (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse, *Forschungsbericht*, Nr. 20, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Title: ***Coronavirus Crisis and Housing Policy Challenges***

Abstract: *The coronavirus pandemic and the associated containment measures are likely to have serious effects on housing. In the short term, the German Federal Government has reacted with temporary exemptions for subject-oriented instruments as well as for rental and lending regulations. However, it has become apparent that further temporary regulations are needed within the scope of social security of housing. In the course of the recession, pronounced price declines on the housing markets are to be expected due to the great relevance of demandside developments. However, longterm labour migration will potentially revise the price declines. Housing policymakers would therefore be advised to stabilise housing construction activities or to orient them countercyclically in order to be able to cover longterm housing needs that will emerge by resurgent immigration.*

JEL Classification: *R21, 31, H55*

DOI: 10.1007/s10273-020-2694-3

Sebastian Dullien, Sabine Stephan, Thomas Theobald

Transatlantischer Handelskonflikt und die deutsche Wirtschaft: Auf die Dauer kommt es an

Auch in der Corona-Krise schwelen internationale Handelskonflikte weiter. So verschärfte die US-Regierung Mitte Mai 2020, mitten in der Corona-Krise, noch einmal die Exportbeschränkungen für Zulieferer des chinesischen Telekommunikationsausrüsters Huawei. Angesichts des dramatischen Nachfrageeinbruchs bei den Automobilherstellern kann deshalb auch nicht ausgeschlossen werden, dass Donald Trump seine protektionistische Idee, die Einfuhr von Autos und Autoteilen aus der EU mit Strafzöllen zu belegen, wiederbeleben und damit auch den transatlantischen Handelskonflikt neu anfachen könnte. Simulationen zeigen, dass ein solcher Konflikt insbesondere bei einer Ausweitung der Zölle auf weitere Sektoren und einer längeren Dauer der deutschen Wirtschaft spürbaren Schaden zufügen könnte.

Bereits im vergangenen Jahr und vor Ausbruch der Corona-Krise wurden die internationalen Handelskonflikte immer wieder als ein wesentlicher Faktor für die Abschwächung des deutschen Wirtschaftswachstums und als Risikofaktor für die kommenden Monate genannt (Dullien et al., 2019a; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2019). Neben den indirekten Effekten (etwa dadurch, dass Unternehmen in China infolge des Handelskriegs mit den USA weniger Maschinen in Deutschland bestellen) galt die Aufmerksamkeit insbesondere der Drohung der USA, den Zollsatz für die Einfuhr von Kraftfahrzeugen und -teilen aus der EU auf 25 % anzuheben.

© 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.

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

Dr. Sabine Stephan leitet das Referat Ökonometrie im IMK.

Dr. Thomas Theobald ist wissenschaftlicher Referent für Finanzmärkte und Konjunktur im IMK.

Zwar entspannte sich Mitte November 2019 die Lage etwas, als US-Präsident Trump die Frist verstreichen ließ, in der er nach US-Recht aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ die Autozölle hätte verhängen können. Aber bereits Anfang Dezember drohte die US-Regierung im Streit um die französische Digitalsteuer wieder mit Strafzöllen und brachte wenig später Autozölle im Konflikt um den europäischen Umgang mit dem Iran ins Gespräch. Anfang Juni legte Trump dann noch einmal nach und drohte der EU mit Autozöllen, sollte diese nicht die Zölle auf US-amerikanische Hummer senken. Die Gefahr eskalierender Handelskonflikte ist also mitnichten gebannt.

Zölle auf Autos sind aus deutscher Sicht besonders sensibel. Zum einen, weil der Automobilbau zu den wichtigsten deutschen Industriebranchen gehört. Zum anderen, weil mit dem Maschinenbau und der Chemieindustrie zwei weitere zentrale Wirtschaftszweige als Zulieferer stark von der Automobilindustrie abhängen. Da die deutsche Wirtschaft 2020 wegen der Corona-Krise massiv schrumpfen dürfte, Haushalte unter Einkommensverlusten leiden und Unternehmen Liquidität und Eigenkapital verloren haben, würde ein sich zuspitzender Handelskonflikt der USA mit der EU ein Hemmnis für eine zügige Erholung der Wirtschaft nach der Corona-Krise darstellen.

Der vorliegende Beitrag verwendet das makroökonometrische Globalmodell des National Institute (NiGEM),[1] um die möglichen Folgen einer Anhebung der US-Einfuhrzölle auf Fahrzeuge und -teile aus der EU sowie einer Verschärfung des transatlantischen Handelskonflikts auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zu un-

1 Wir verwenden das Zollmodell v19.2t2.

tersuchen.[2] Angelehnt an die Dramaturgie des Handelskriegs zwischen den USA und China werden verschiedene Szenarien simuliert, die aufeinander „gestapelt" eine zunehmende Verschärfung des transatlantischen Handelskonflikts abbilden. Auf diese Weise können die gesamtwirtschaftlichen Effekte unterschiedlicher Eskalationsstufen – vom Zollscharmützel bis zum ausgewachsenen Handelskrieg – abgeschätzt werden.

Des Weiteren hat die US-Regierung vor der Corona-Krise einiges unternommen, um die negativen Auswirkungen aktueller Handelskonflikte auf die US-Wirtschaft abzufedern. So wurden Branchen, die von chinesischen Vergeltungsmaßnahmen besonders stark betroffen waren, mit umfangreichen staatlichen Beihilfen kompensiert (Parker und Dorning, 2019). Deswegen wird in einem zweiten Schritt untersucht, wie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Handelskonflikts dadurch beeinflusst werden können, dass ihn die Kontrahenten mit expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen flankieren.

Transmissionskanäle einer Zollerhöhung

Bei der Konzeption der Simulation ist zunächst zu überlegen, welche Wirkungszusammenhänge bei einem Handelskonflikt eine Rolle spielen und wie diese in NiGEM abgebildet werden können. Im Zentrum der Betrachtung steht zunächst der Importzoll, dessen Wirkungsweise von der Marktstruktur und der Größe des Landes abhängt, das den Zoll einführt.

Ein kleines Land ist auf dem Weltmarkt Preisnehmer, d. h., dass inländische Konsumenten jede beliebige Menge des Importguts zum Weltmarktpreis erwerben können, ohne dass sich dadurch der Preis ändert. Wenn inländische Verbraucher heimische und ausländische Erzeugnisse als vollkommene Substitute betrachten, ist die Importmenge die Differenz zwischen der Menge, die im Inland von heimischen Produzenten zum Weltmarktpreis angeboten wird, und der Gesamtmenge, die von den Verbrauchern zu eben diesem Preis nachgefragt wird.

Ein Einfuhrzoll erhöht unter diesen Bedingungen den inländischen Verkaufspreis des importierten Produkts genau um den Zoll. Das bedeutet, dass der Zoll vollständig an die Verbraucher weitergegeben wird, die ihre Nachfrage entsprechend reduzieren. Da auch der Preis für das heimische Substitut steigt, dehnen inländische Firmen ihre Produktion aus, und die Verbraucher weichen zunehmend auf das inländische Substitut aus. Während inländische Produzenten nach der Einführung des Importzolls eine größere Menge zu einem höheren Preis verkaufen können, müssen ausländische Exporteure, die weiterhin zum unveränderten Weltmarktpreis anbieten, einen Absatzrückgang hinnehmen. Dieser Rückgang ist jedoch nicht groß genug, um sich auf den Weltmarktpreis des betreffenden Guts auszuwirken.

Wenn ein großes Land[3] einen Einfuhrzoll erhebt, ist der Mechanismus etwas anders: Auch hier gilt, dass eine Erhöhung des Importzolls den Preis im Inland erhöht, sodass die nachgefragte Menge sinkt. In diesem Fall führt jedoch der Nachfragerückgang des Inlands auf dem Weltmarkt dazu, dass der Weltmarktpreis des betreffenden Guts sinkt. Das bedeutet, dass die ausländischen Exporteure einen geringeren Preis erzielen und der Inlandspreis um weniger als den Zoll steigt. Die zollbedingte Preisänderung wird somit nicht mehr vollständig von den inländischen Verbrauchern getragen, sondern in gewissem Umfang von den ausländischen Exporteuren, die neben dem Mengenrückgang auch Preissenkungen hinnehmen müssen.

Aufgrund der ökonomischen Zusammenhänge setzen viele Simulationsstudien, auch mit NiGEM, Zölle in der Regel über Änderungen der Import- und Exportpreise um (Deutsche Bundesbank, 2018), was im Modellzusammenhang dann dazu führt, dass die Verbraucherpreise in dem Land, das den Zoll erhebt, steigen. Gleichwohl bildet diese Modellierungsstrategie nur einen der möglichen Transmissionskanäle ab. Je nach Marktstruktur kann es andere Wirkungszusammenhänge geben.

Die Marktform der vollkommenen Konkurrenz ist zur Beschreibung der Märkte vieler handelbarer Güter (und auch des Automobilmarkts) eher ungeeignet; besser eignet sich hier die Marktform der monopolistischen Konkurrenz (Krugman, 1979). Dieses Konzept geht davon aus, dass es viele Anbieter gibt, deren Produkte nicht identisch sind und daher von den Verbrauchern nur als unvollkommene Substitute betrachtet werden. Dies hat zwei wichtige Konsequenzen: Erstens sind die Unternehmen auf solch einem Markt zu einem gewissen Grad Preissetzer und können deshalb strategische Preissetzung (Pricing to market) betreiben. Zweitens erzielen diese Unternehmen beständig Gewinne, weil sie ihre Produkte mit einem – zum Teil beträchtlichen – Preisaufschlag oberhalb ihrer Grenzkosten verkaufen.

Wird nun ein Zoll auf Produkte verhängt, die in solch einem Markt verkauft werden, dann beeinflusst das die exportierenden Unternehmen wie folgt: Erstens können sie in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage und

2 Dullien et al. (2019b) präsentieren vergleichbare Ergebnisse für die Eurozone und die USA.

3 „Groß" in dem Sinne, dass seine globale Nachfrage nach dem betreffenden Gut groß genug ist, um den Weltmarktpreis zu beeinflussen.

dem Wettbewerbsdruck auf dem jeweiligen Absatzmarkt entscheiden, in welchem Umfang sie den Zoll als Preisaufschlag an ihre Konsumenten weitergeben oder ob sie den Zoll in der eigenen Gewinnmarge absorbieren, zumal wenn sie davon ausgehen, dass der Zoll nur vorübergehend verhängt wird. Zweitens führt selbst eine partielle Weitergabe zu zusätzlichen Verlusten, da sie einen sinkenden Marktanteil zur Folge hat; jede Einheit des Produkts wird nämlich zu einem Absatzpreis oberhalb der Grenzkosten verkauft. Im Gegenzug bedeutet die Erhebung eines Zolls auf diesem Markt, dass sich die Gewinnsituation für inländische Unternehmen verbessert: Wenn etwa Autohersteller aus der EU für ihre Verkäufe auf dem US-Markt Zölle zahlen müssen und ihre Preise – wenn auch nicht um den vollen Betrag des Zolls – erhöhen, wird der Wettbewerbsdruck auf die US-Hersteller abnehmen. Diese können nun mehr Einheiten verkaufen oder auch ihre Preise erhöhen, was sich beides in steigenden Gewinnen niederschlägt (Krugman, 1979; Helpman und Krugman, 1989).

Ein weiterer Wirkungskanal besteht aufgrund der internationalen Produktionsverflechtungen. Die von den USA angedrohten Autozölle betreffen nicht nur fertig montierte Kraftfahrzeuge, sondern auch Kraftfahrzeugteile. Deutsche Automobilhersteller betreiben große Werke in den USA und verbauen dort auch Teile, die aus der EU und insbesondere aus Deutschland zugeliefert wurden. Ein Einfuhrzoll auf Kfz-Teile erhöht die Produktionskosten deutscher Autobauer in den USA und verschlechtert ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten und zwar sowohl auf dem US-Automarkt als auch auf Drittmärkten. Denn anders als andere ausländische Autohersteller fertigen deutsche Autokonzerne in den USA nicht nur für den US-Markt, sondern in großem Umfang auch für den Export. BMW und Daimler sind die beiden größten Autoexporteure der USA.

Zusammenfassend wird deutlich, dass US-Autozölle die Gewinne deutscher Autohersteller unmittelbar schmälern würden. Dadurch könnten auch die Finanzierungskosten dieser Unternehmen auf den Kapitalmärkten steigen und bei einer Strategie konstanter Dividendenzahlungen die für Innovationen und Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel reduziert werden. Eine solche Folge des Handelskonflikts lässt sich in NiGEM durch eine Erhöhung der von den Kreditgebern geforderten Risikoprämie modellieren.

Schließlich können Handelskonflikte zu einer zunehmenden ökonomischen Unsicherheit führen, da die Dauer der Auseinandersetzung und ihr Ausgang ungewiss sind und sich Unternehmen deshalb mit Investitionen zurückhalten. Auch dies lässt sich im Modell mit einer Erhöhung der Risikoprämie abbilden (OECD, 2019).

Jenseits der beschriebenen Wirkungskanäle sind weitere denkbar, auf deren Modellierung jedoch bewusst verzichtet wurde, weil es empirisch nicht klar erscheint, dass sie aufgrund des Handelskonflikts zum Tragen kommen. In diesem Zusammenhang sind Wechselkursanpassungen zu nennen. Erlaubt man – entgegen der hier gewählten Vorgehensweise – eine modellendogene Anpassung des Außenwerts des Euro, dann würden steigende US-Zölle auf Verbraucherpreise und Zinsen durchwirken, was tendenziell zu einer Aufwertung des US-Dollar führen würde. Wird daraufhin Kapital aus anderen Wirtschaftsräumen, insbesondere aus Schwellenländern, abgezogen, dann drohen die mit dem Handelskonflikt einhergehenden globalen Wachstumsverluste noch gravierender auszufallen als in den dargestellten Simulationen (Erken et al., 2018). Ähnliches gilt, wenn man annimmt, dass die Zolleinführung für Exportnationen Produktivitätsverluste auslöst – sei es in Form eines Verlust an Kapitalproduktivität (Krugman, 2018) oder an Arbeitsproduktivität (Erken et al., 2018). Dementsprechend können die im Folgenden präsentierten Ergebnisse als Untergrenze möglicher makroökonomischer Auswirkungen aufgefasst werden.

Makroökonometrische Simulationen

Da der Verlauf eines Handelskonflikts nicht vorhersehbar ist, ist es sinnvoll, verschiedene Szenarien zu untersuchen. Zu diesem Zweck werden drei Simulationsansätze mit unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Dauer des Handelskonflikts und der Reaktion der Fiskalpolitik getroffen und mit jeweils vier Szenarien kombiniert, die eine Eskalation des Handelskonflikts abbilden (vgl. Tabelle 1).

Bei einem *kurzen Handelskonflikt* (1) nehmen wir an, dass die USA Einfuhrzölle auf Produkte aus der EU nur für eineinhalb Jahre erhöht. Diese Annahme basiert auf der Möglichkeit, dass der jetzige US-Präsident im November 2020 abgewählt wird und eine neue Regierung im Anschluss die Rücknahme der protektionistischen Handelspolitik einleitet. Bei einem kurzen Handelskonflikt wird zudem angenommen, dass die Exporteure die Kosten der Zölle nicht an die Verbraucher weitergeben, sondern in ihrer Gewinnmarge absorbieren.

Bei einem *langen Handelskonflikt* (2) wird eine Fortsetzung der Zwistigkeiten über die US-Präsidentschaftswahl hinaus unterstellt. In diesem Fall dürfte die Zollpolitik die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU für die nächsten fünf Jahre bestimmen. Den Exporteuren dürfte es zunehmend schwerer fallen, die Kosten der Zölle allein zu tragen. Es wird daher angenommen, dass die Zölle voll auf die Verbraucherpreise durchwirken (Amiti et al., 2019). Eine Gegenüberstellung der beiden Simulationsergebnisse er-

laubt sodann Rückschlüsse auf den Fall, dass die zugrunde liegenden Annahmen nur teilweise erfüllt sind (mittlere Geltungsdauer der Zölle, teilweise Überwälzung der Kosten).

Beim *langen Handelskonflikt mit fiskalpolitischer Stabilisierung* (3) wird angenommen, dass sowohl die USA als auch – in geringerem Maße – die EU-Staaten Kredite aufnehmen, um die heimische Wirtschaft durch expansive Fiskalpolitik zu stützen. Diese Annahme beruht auf Beobachtungen im Handelsstreit zwischen den USA und China. So hat die US-Regierung die von diesem Handelskonflikt besonders betroffenen Farmer bereits mit beträchtlichen staatlichen Beihilfen unterstützt und noch weitere in Aussicht gestellt (Parker und Dorning, 2019).

In den drei Simulationsansätzen werden jeweils vier Szenarien (A bis D) gerechnet, die sich am bisherigen Verlauf und den weltwirtschaftlichen Konsequenzen des Handelskonflikts zwischen den USA und China orientieren: (A) Die USA verhängen Zölle auf die Einfuhr von Kraftfahrzeugen und -teilen aus der EU. (B) Die USA weiten die Einfuhrzölle auf weitere Produkte aus der EU aus. (C) Die EU reagiert auf die Eskalation der USA mit entsprechenden Gegenmaßnahmen. (D) Der Handelskonflikt zwischen den großen Wirtschaftsräumen belastet die Weltwirtschaft dadurch, dass die Unsicherheit der Unternehmen hinsichtlich zukünftiger Absatzmöglichkeiten zunimmt.

Die Eskalation des Handelskonflikts wird dadurch abgebildet, dass die Szenarien aufeinander „gestapelt" werden, d. h., dass mit jeder weiteren Simulation ein Schock auf die bereits simulierten Schocks aufgesattelt wird. Die Größe der Schocks in den Szenarien A bis D lässt sich wie folgt motivieren: Autos und Kfz-Teile machen im EU-Durchschnitt 10 % der Warenexporte in die USA aus; vor allem für Deutschland liegt dieser Anteil mit 20 % aber beträchtlich höher. Im Autozoll-Szenario (A) übersetzt sich daher ein Zollsatz in Höhe von 25 % auf Kraftfahrzeuge und -teile aus der EU in einen Anstieg der US-Importpreise für Produkte aus Deutschland um 5 % und in einen Anstieg der US-Importpreise für Güter aus der übrigen EU um 2,5 %. Im erweiterten Zollszenario (B) werden die Strafzölle nach einem halben Jahr auf weitere Produkte ausgeweitet, sodass der Anstieg der US-Importpreise für Produkte aus allen EU-Ländern dann einheitlich 10 % beträgt. Reagiert die EU auf die Ausweitung der US-Importzölle mit Gegenmaßnahmen (C), steigen die EU-Importpreise für Produkte aus den USA ebenfalls um 10 %. Um die Auswirkungen der Handelsstreitigkeiten auf die ökonomische Unsicherheit (D) zu modellieren, wird für den Fall des kurzen Handelskonflikts eine Erhöhung der Risikoprämie für kreditfinanzierte Investitionen in den direkt vom Handelsstreit betroffenen Regionen um 40 Basispunkte angenommen. Der unterstellte Anstieg ist vergleichbar mit den Annahmen in anderen aktuellen Studien (z. B. OECD, 2019).[4] Im Fall eines lang andauernden Handelskonflikts wird ein fast doppelt so starker Anstieg um 75 Basispunkte und eine Ausbreitung der Unsicherheit auf die übrigen Wirtschaftsräume der Welt angenommen. Diese Annahme lässt sich mit den schon beobachteten wirtschaftlichen Folgen des Handelskonflikts der USA mit China motivieren.

Tabelle 1
Aufbau der kontrafaktischen Simulationen

Simulation	Simulationsansatz	Schockdauer
1	Kurzer Handelskonflikt: Exporteure überwälzen die Zölle nicht auf Konsumenten	7/2020 bis 12/2021
2	Langer Handelskonflikt: Exporteure überwälzen die Zölle auf Konsumenten	7/2020 bis 12/2025
3	Langer Handelskonflikt mit fiskalpolitischer Stabilisierung	7/2020 bis 12/2025
Szenario	**Annahmen zur Entwicklung des Handelskonflikts zwischen den USA und der EU[1]**	**gültig ab**
A	US-Autozölle: 25 % auf Auto-Importe aus der EU im Wert von 45 Mrd. Euro	7/2020
B	US-Zollausweitung: 25 % auf Importe aus der EU im Gesamtwert von 160 Mrd. Euro	1/2021
C	EU-Zölle auf Importe aus den USA, Zollsatz und Umfang entsprechen den US-Maßnahmen	1/2021
D	Handelskonflikt verursacht Unsicherheit: Risikoprämie steigt um 40 bzw. 75 Basispunkte	7/2020

[1] Die Szenarien werden „gestapelt", um in dem jeweiligen Simulationsansatz die Eskalation des Handelskonflikts abzubilden.

Quelle: Zusammenstellung des IMK.

Simulationsergebnisse

Kurzer Handelskonflikt

In den reinen Zollszenarien (A bis C) beschränken sich die Effekte weitgehend auf den Außenhandel (vgl. Abbildung 1). Da die deutschen Exporteure die US-Einfuhrzölle weitgehend in ihren Gewinnmargen absorbieren, steigen ihre Exportpreise nur leicht, sodass die Exportvolumen nur moderat sinken. Dass auch die Importe zurückgehen, liegt maßgeblich an dem hohen Importgehalt deutscher Exporte. Die deutschen Verbraucherpreise bleiben in den reinen Zollszenarien annähernd konstant, sodass bei unveränderter Kaufkraft auch der private Verbrauch konstant bleibt. In dem Fall, dass die EU ihrerseits Einfuhrzölle auf US-Produkte erhebt, steigt der private Verbrauch im Vergleich zum Basisszenario ohne Handelskonflikt sogar leicht, weil der deutsche Staat diese Zolleinnahmen – per angenom-

4 Dieser Anstieg betrifft ausschließlich den Fremdfinanzierungsanteil der Investitionen. Da nicht gleichzeitig angenommen wird, dass die Eigenkapitalgeber höhere Risikoprämien verlangen, relativiert dies die unterstellte Höhe der Unsicherheitsschocks.

mener Fiskalregel – an die Haushalte zurückgibt und damit deren Kaufkraft stärkt. Die reinen Zollszenarien haben so gut wie keine Auswirkungen auf die Investitionsnachfrage hierzulande. Insgesamt fällt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im Vergleich zum Basisszenario ohne Handelskonflikt nur leicht schwächer aus.

Wenn in der Simulation zusätzlich zu den Zollmaßnahmen eine erhöhte ökonomische Unsicherheit berücksichtigt wird (Szenario D), ergibt sich ein deutlich anderes Bild. Die ökonomische Unsicherheit führt zu einem Einbruch der Investitionsnachfrage in Deutschland, mit der Konsequenz, dass die Nachfrage nach importierten Investitionsgütern ebenfalls deutlich sinkt. Da die Unsicherheit auch die globale Nachfrage schwächt, gehen die Exporte zurück. Dies führt wegen des hohen Importgehalts deutscher Exporte dazu, dass die Importnachfrage noch weiter sinkt.

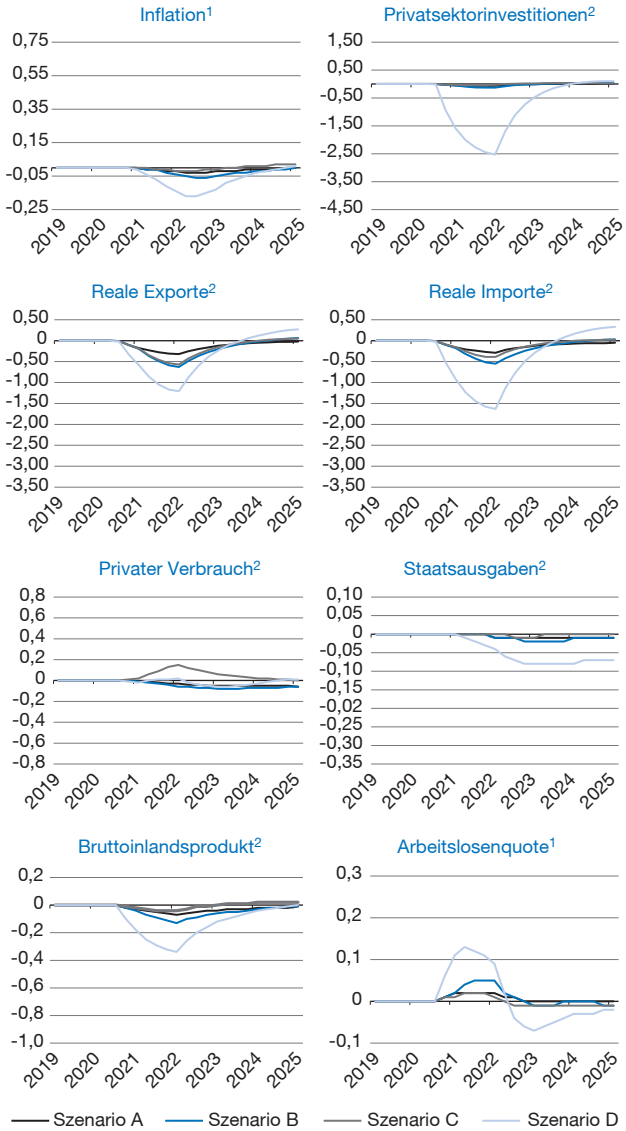
Unter dem Strich geht das BIP in Deutschland verglichen mit dem Basisszenario ohne Handelskonflikt spürbar zurück, was zu einem leichten Anstieg der Arbeitslosenquote führt. Allerdings unterschätzt die hier verwendete Version des NiGEM-Modells den Einfluss der aggregierten Nachfrage auf die Arbeitslosigkeit, da es einen gegenläufigen Effekt gibt. Bei einer neoklassischen Modellierung des Arbeitsmarkts stabilisieren schwächere Lohnanstiege die Beschäftigung. Eine aktualisierte Schätzung der NiGEM-Beschäftigungsgleichung weist demgegenüber darauf hin, dass der Einfluss der Löhne auf die Beschäftigung weniger stark negativ ausfällt (Behrend, 2019). Die hier aufgeführten Ergebnisse können deshalb als Untergrenze der makroökonomischen Auswirkungen aufgefasst werden.

Langer Handelskonflikt

In den reinen Zollszenarien (A bis B) beschränken sich die negativen Effekte zunächst auf den Außenhandel (vgl. Abbildung 2). Da die deutschen Exporteure in einem lang andauernden Handelskonflikt mit den USA die Zollerhöhungen an die Endverbraucher überwälzen, steigen ihre Exportpreise mit der Konsequenz, dass das Exportvolumen kräftig sinkt. Da die deutschen Exporte einen hohen Importgehalt haben, kommt es gleichzeitig zu einem nennenswerten Rückgang des Importvolumens, sodass der Außenhandel per Saldo das BIP nur wenig belastet. Die gesamtwirtschaftlichen Einbußen werden etwas größer, wenn in Szenario C die US-Exporteure die EU-Strafzölle an die Verbraucher in der EU weitergeben, weil dann die Importe und infolge der leicht anziehenden Inflation auch Exporte und Investitionen noch etwas stärker zurückgehen. In der Simulation, die zusätzlich zu den Zollmaßnahmen die erhöhte ökonomische Unsicherheit berücksichtigt (Szenario D), kommt es zu einem regelrechten Einbruch der Investitionen hierzulande. Der Rückgang der globalen

Abbildung 1

Makroökonomische Auswirkungen eines kurzen Handelskonflikts in Deutschland



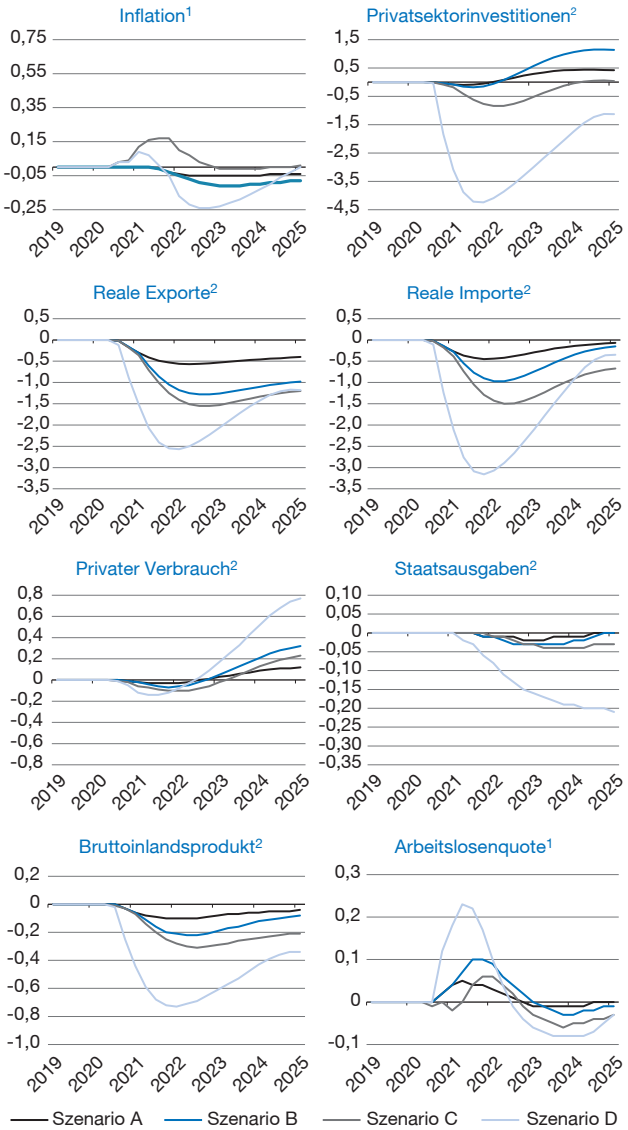
[1] Absolute Abweichung gegenüber der Basis. [2] Abweichung in % gegenüber der Basis.

Quelle: Berechnungen des IMK unter Verwendung von NiGEM.

Nachfrage führt dazu, dass die Exporte und aufgrund des hohen Importgehalts auch die Importe nochmals deutlich zurückgehen. In der ersten Hälfte des Simulationszeitraums erleidet Deutschland signifikante Wachstumsverluste, die in der zweiten Hälfte etwas korrigiert werden. Da die Inflation sinkt und der deutsche Staat die Zolleinnahmen – per angenommener Fiskalregel – an die Verbraucher weitergibt, nimmt die Kaufkraft der privaten Haushalte in der zweiten Hälfte des Simulationszeitraums etwas zu, sodass der private Verbrauch das BIP wieder stabilisiert.

Abbildung 2

Makroökonomische Auswirkungen eines langen Handelskonflikts in Deutschland



[1] Absolute Abweichung gegenüber der Basis. [2] Abweichung in % gegenüber der Basis.

Quelle: Berechnungen des IMK unter Verwendung von NiGEM.

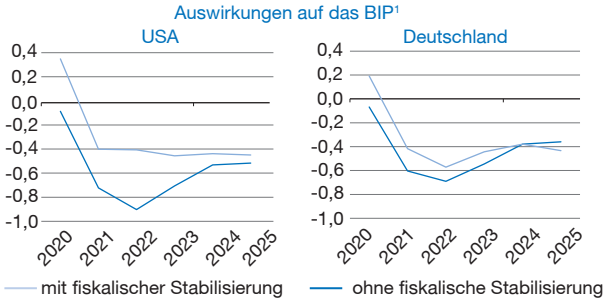
In der Spitze geht das BIP gegenüber dem Basisszenario um 0,7 % zurück; der damit einhergehende Anstieg der Arbeitslosigkeit um etwas mehr als 0,2 Prozentpunkte dürfte den tatsächlichen Effekt aus den oben genannten Gründen deutlich unterschätzen.

Langer Handelskonflikt mit fiskalpolitischer Stabilisierung

Die Simulationsergebnisse legen nahe, dass ein lang anhaltender Handelskonflikt nicht nur für die unmittelbar involvierten Volkswirtschaften schmerzhaft wäre, sondern auch die Konjunktur in der übrigen Welt in Mitleidenschaft ziehen würde. Wie aber passt das zu der Tatsache, dass die bestehenden Handelskonflikte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den USA bis zum Ausbruch der Corona-Krise vergleichsweise wenig beeinträchtigt haben? Ein wichtiger Grund ist die expansive Fiskalpolitik in den USA seit 2018. Ein weiterer besteht darin, dass die US-Regierung einiges unternimmt, um Branchen, die besonders stark vom Handelskrieg betroffen sind, mit umfangreichen staatlichen Beihilfen zu unterstützen.[5] Damit stellt sich die Frage, inwieweit Länder einen Handelskrieg „gewinnen“ können, indem sie ihn mit einer expansiven Fiskalpolitik flankieren.

Abbildung 3

Makroökonomische Auswirkungen eines langen Handelskonflikts mit fiskalischer Stabilisierung



[1] Abweichung in % gegenüber der Basis.

Quelle: Berechnungen des IMK unter Verwendung von NiGEM.

Diese Frage wird im Rahmen des dritten Simulationsansatzes untersucht. Dafür wird die Simulation des lang anhaltenden Handelskonflikts um die Annahme ergänzt, dass die USA und die EU-Staaten ihre Staatsausgaben schuldenfinanziert erhöhen, um ihre Volkswirtschaften zu stabilisieren. Die Voraussetzungen für eine derartige Wirtschaftspolitik sind in den USA und in den EU-Ländern denkbar verschieden; sowohl, was Entschlossenheit zur Nutzung dieses wirtschaftspolitischen Instruments angeht, als auch, was den nationalen Handlungsspielraum hinsichtlich Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung betrifft. Aufgrund der Reaktionen der Fiskalpolitik in den vergangenen Abschwüngen, aber auch wegen der EU-Regeln sowie nationaler Regeln zur Begrenzung der Neuverschuldung etwa im Rahmen der deutschen Schuldenbremse, kann angenommen werden, dass eine solche Stabilisierung in den USA entschlossener ausfällt als in Europa. Deshalb wird für die USA eine kreditfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben in Höhe von 1 %

5 2018 hatte die US-Regierung ein Nothilfe-Paket für US-Farmer in Höhe von 12 Mrd. US-$ auf den Weg gebracht. Im Mai 2019 kündigte US-Präsident Trump weitere Beihilfen im Wert von 16 Mrd. US-$ an.

des BIP[6] modelliert, während der entsprechende Impuls für die EU-Länder nur 0,5 % des BIP beträgt.

Abbildung 3 zeigt die Auswirkungen eines langen Handelskonflikts ohne und mit fiskalpolitischer Flankierung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den USA und in Deutschland. Betrachtet wird das sehr wahrscheinliche Szenario D, in dem der Handelskonflikt alle Eskalationsstufen durchläuft und die Unsicherheit in der Wirtschaft stark erhöht. Insgesamt wird der schädliche Effekt des Handelskonflikts auf das Wirtschaftswachstum in beiden Wirtschaftsräumen abgemildert, wenngleich, wie zu erwarten, in unterschiedlichem Ausmaß. In den USA führt der entschlossenere fiskalische Impuls dazu, dass der BIP-Rückgang im Unsicherheitsszenario in der Spitze nur etwa halb so groß ausfällt wie im Fall ohne Stabilisierung. In Deutschland, das in der Simulation einen weniger expansiven fiskalischen Impuls setzt, fallen die Wachstumsverluste in der Spitze nur um etwa ein Fünftel geringer aus als im Fall ohne Stabilisierung. Zudem verschieben sich die relativen Verluste: Zwar ist auch der kräftige fiskalpolitische Impuls in den USA nicht in der Lage, die negativen Auswirkungen des Handelskriegs auszugleichen. Aber das BIP in den USA stabilisiert sich deutlich schneller auf einem erträglichen Niveau von -0,4 % gegenüber dem Basisszenario. Deutschland, dessen Wachstumsverluste in einem langen Handelskonflikt ohne fiskalpolitische Stabilisierung geringer waren als die der USA, gerät nun im Vergleich zu den USA leicht ins Hintertreffen.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein lang anhaltender Handelskonflikt selbst bei einer fiskalpolitischen Stabilisierung spürbaren Schaden in den beteiligten Wirtschaftsräumen anrichtet. Dabei ist es vor allem die vom Handelskonflikt verursachte Unsicherheit, die über gedämpfte Investitionen das Wachstum bremst. Akzeptiert die Wirtschaftspolitik den Wachstumsdämpfer, so kann dieser groß genug ausfallen, um die Erholung der deutschen Wirtschaft in der aktuellen Krise merklich zu verzögern.

Bei einer – wie von uns simulierten – asymmetrischen fiskalpolitischen Reaktion kann es dabei den USA gelingen, hinsichtlich der relativen Wachstumsverluste als Gewinner aus dem Handelskonflikt hervorzugehen. Würde die Bundesregierung auf ein fiskalpolitisches Gegensteuern vollkommen verzichten, weil sie z. B. nach den Stützungsmaßnahmen in der Corona-Krise keinen finanzpolitischen Handlungsspielraum mehr sieht, während die Trump-Regierung die leidtragenden Sektoren des Handelskonflikts im eigenen Land mit staatlichen Beihilfen schadlos hält, dann dürfte der Schaden für Deutschland spürbar größer sein als für die USA.

6 Der fiskalpolitische Impuls wird jeweils bis zum Ende des Simulationszeitraums 2025 aufrechterhalten. Aufgrund der Größe des Impulses für die USA erfolgt die Erhöhung in zwei Stufen (Anfang 2020 und Mitte 2021). Das hat zur Folge, dass die simulierten BIP-Verläufe für die USA auf Quartalsbasis nicht kontinuierlich sind, sondern Mitte 2021 einen Sprung aufweisen. Dieser Sprung würde entfallen, wenn die Anhebung des Impulses auf 1 % des BIP kontinuierlich erfolgen würde. Eine solche Umsetzung wäre in der Praxis allerdings vollkommen unrealistisch. Um die Ausschläge in den Zeitreihen auf Quartalsbasis zu glätten, werden in Abbildung 3 Jahreswerte gezeigt.

Literatur

Amiti, M., S. Redding und D. Weinstein (2019), The Impact of the 2018 Trade War on U.S. Prices and Welfare, *NBER Working Paper*, 25672.

Behrend, A., et al. (2019), *Wirtschaftspolitische Szenarien für stabileres Wachstum und mehr Wohlstand,* Friedrich-Ebert-Stiftung.

Deutsche Bundesbank (2018), The potential global economic impact of the US-China trade war, *Monatsbericht*, November, 12-14.

Dullien, S., et al. (2019a), Wirtschaftsflaute hält an: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2019/2020, *IMK Report*, 150.

Dullien, S., S. Stephan und T. Theobald (2019b), Vom Zollscharmützel zum Handelskrieg: Wieviel transatlantische Eskalation verträgt die deutsche Wirtschaft?, *IMK Report*, 151.

Erken, H., B. Giesbergen und I. de Vreede (2018), Re-assessing the US-China trade war, *Rabo Research - Economic Research*, https://economics.rabobank.com/publications/2018/november/re-assessing-the-us-china-trade-war/ (9.Juli 2020).

Helpman, E., und P. R. Krugman (1989), *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, Massachusetts.

Krugman, P. R. (1979), Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 9(4), 469-479.

Krugman, P. R. (2018), Trade Wars, Stranded Assets, and the Stock Market (Wonkish), *New York Times*, https://www.nytimes.com/2018/04/04/opinion/trade-wars-stranded-assets-and-the-stock-market-wonkish.html (1. Juli 2020).

OECD (2019), *Economic Outlook*, 105.

Parker, M., und M. Dorning (2019), Trump's $28 Billion bet that rural America will stick with him, *Bloomberg*, https://www.bloombergquint.com/businessweek/farmers-say-trump-s-28-billion-bailout-isn-t-a-solution (1. Juli 2020).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), *Gemeinschaftsdiagnose #2-2019: Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden*.

Title: ***The Transatlantic Trade Conflict and the German Economy: It Matters how Long It Takes***

Abstract: *International trade conflicts continue to simmer in times of the coronavirus crisis. Most recently, in mid-May, the US government tightened export restrictions for suppliers to the Chinese technology company Huawei. Against the background of the dramatic slump in consumer demand for automobiles, US President Donald Trump might revive his protectionist idea of tariffs on cars and car parts from the EU, escalating the transatlantic trade conflict. Economic policy simulations show that such an escalation has the potential to dampen the economic recovery in Germany after the pandemic shock. Fiscal rules limit the ability to counterbalance the macroeconomic impact of a trade war, putting Germany potentially at a relative disadvantage in this conflict.*

JEL Classification: *E17, F13, F17*

DOI: 10.1007/s10273-020-2700-9

Richard Sturn

Präventive Handlungsfähigkeit des Staates im 21. Jahrhundert

Der Staat steht angesichts der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft durch die Digitalisierung, die Globalisierung und den Klimawandel vor neuen und großen Herausforderungen. Diesen wird er am besten gerecht, wenn er Probleme präventiv behandelt und nicht ex post „heilt". Um die Voraussetzungen für eine präventive Handlungsfähigkeit des Staates zu schaffen, ist es erforderlich, sich differenziert mit dem Konzept der öffentlichen Güter zu befassen und Markt- sowie Staatsversagen neu in den Blick zu nehmen.

Moderne Staaten haben einen quantitativ großen öffentlichen Sektor. Innerhalb der OECD bewegen sich die Staatsquoten in der Regel zwischen einem Drittel und etwa 55 %. Größenordnungsmäßig niedrigere Staatsquoten (unter 20 %) finden sich hauptsächlich in deutlich ärmeren Ländern. Seit geraumer Zeit hat der öffentliche Sektor indes überall unverkennbare Funktions- und Legitimationsprobleme. Rückbau oder Begrenzung des öffentlichen Sektors waren für Jahrzehnte Dauerbrenner auf der politischen Agenda. Allenthalben wurden „Entstaatlichungspotenziale" ausgelotet. Damit verbunden war die Einführung privatwirtschaftlicher Mechanismen im öffentlichen Sektor oder die Auslagerung von Leistungsprozessen hin zu privaten Akteuren.

Effizienzsteigernde Reorganisationen und auch die periodenweise Durchforstung der Staatsaufgaben sind grundsätzlich vernünftig. Die skizzierten Entstaatlichungstrends haben indes nirgends dazu geführt, dass die quantitativen Indikatoren für Staatsanteile sich auf Größenordnungen rückentwickelt hätten, wie sie etwa im 19. Jahrhundert üblich waren. Immer noch stellt der Staat in allen OECD-Ländern (vielfach durchaus effektiv) unentbehrliche Grundlagen bereit, die für die Entwicklung und Stabilität der Marktwirtschaft unabdingbar sind. All dies deutet darauf hin, dass relativ umfangreiche staatliche Aktivität systemrelevant ist.

Seit geraumer Zeit verdichtet sich jedoch der Eindruck, dass es an der präventiven Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Zukunftsfragen wie Klimawandel (die erste Weltklimakonferenz fand 1979 statt), Migration, Finanzmarktstabilität und digitale Transformation mangelt. Inwiefern dies auch bei akuten Krisen schlagend wird (Finanzkrise, Seuchenbekämpfung), bleibe dahingestellt. Zwar wird tatsächlich oft erst gehandelt, wenn kumulative Verursachungsketten sich bedrohlich auszuwachsen beginnen – also zu spät im Sinne eines mittelfristigen Kostenkalküls. Krisenmanagement unterliegt indes speziellen Herausforderungen und ist gesondert zu evaluieren.

Der Staat in der großen Transformation

An dieser Stelle ist eine Rückblende auf die Herausforderungen und Prägungen von Staatlichkeit im Verlauf der Industriellen Revolution erhellend. Im 19. Jahrhunderts wurde deutlich, dass die komplexe Dynamik der Marktwirtschaft nicht ohne gleichzeitige Entwicklung eines (über die rechtsstaatliche Ordnungsfunktion hinausreichenden) handlungsfähigen öffentlichen Sektors mit gesellschaftlicher Stabilität zu verbinden ist. Der Finanzwissenschaftler Adolph Wagner (1883, 908-915) brachte dies damals auf einen prägnanten Nenner: Es könne nunmehr nicht länger das „Repressionsprinzip" das erste Leitmotiv staatlichen Handelns sein. Vielmehr gelte das „Gesetz des Vorwaltens des Präventivprinzips im entwickelten Rechts- und Culturstaate". Damit meinte er eine ganze Reihe von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Bildung, die Armut und soziale Spaltung präventiv verhindern sollten. Dass dies nicht zum Nulltarif möglich ist, war Wagner klar. Deswegen hatte er für die Entwicklungsphase hin zum

Prof. Dr. Richard Sturn ist Professor an der Universität Graz und Leiter des Instituts für Finanzwirtschaft und Öffentliche Wirtschaft.

© 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.

„Culturstaate“ ein zweites „Gesetz“, und zwar jenes des wachsenden Staatsanteils formuliert. Wagners Präventivprinzip ist eine Art regulative Idee für staatliches Handeln. Ignoriert man die ihm zugrundeliegenden Zusammenhänge, dann handelt man sich eine Art kombiniertes, systemisches Markt- und Politikversagen ein.

Präventiv handlungsfähige Staatlichkeit war und ist kein Selbstläufer. Sie ist es insbesondere in größeren Transformationsprozessen nicht: Globalisierung, Digitalisierung, Klimawandel sind mit Entstehung und Verschwinden von Märkten verbunden. Dies bedeutet zweierlei: (1) Die Entstehung neuer und die Erosion alter Renten-Potenziale, man denke an die (partielle) Enteignung fossiler Renten als Resultat in Aussicht genommener CO_2-Bepreisung oder Renten aufgrund steigender Skalenerträge der Datennutzung. (2) Die Entstehung neuer Formen und Ebenen kollektiver Koordinationsbedarfe.

Wegen der Koinzidenz von (1) und (2) sind Transformationsprozesse mit spezifischen Tendenzen zu Marktversagen höherer Ordnung bzw. Schattenpolitik verbunden. Dieses Marktversagen ist wiederum mit zwei Arten von Politikversagen verknüpft. In dieser Konstellation ist es gänzlich unzweckmäßig, das Heil in Pauschalrezepten zu suchen: Insbesondere die prima facie plausible Idee, dass Verschlankung des Staates und Privatisierung die Minimierung von Politikversagen garantiert, erweist sich als Fehlschluss. Angesichts transformatorischer Herausforderungen zeigt sich vielmehr, dass die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors auf anspruchsvollen und labilen Konstrukten beruht. Die Tatsache, dass sie Voraussetzung für wichtige Problemlösungen ist, macht sie nicht zum Selbstläufer.[1] Um diese Konstrukte und deren Voraussetzungen zu verstehen, sind Konzepte und Einsichten aus mehreren Disziplinen erforderlich: Bei Joseph Schumpeter, in der Finanzwissenschaft, im Staatsrecht und in der politischen Theorie wurden unterschiedliche Aspekte einer spezifisch modernen Dichotomie zwischen öffentlichem und privatem Sektor ausgearbeitet.

- In der politischen Theorie und im Staatsrecht wurde Souveränität als spezifisch modernes Konzept der Handlungsfähigkeit des Staates (als Akteur des Öffentlichen) expliziert.

- Insbesondere die deutschsprachige Finanzwissenschaft entwickelte Konzepte der öffentlichen und privaten Güter zur problemorientierten Abgrenzung der jeweiligen Handlungsbereiche, aber auch zum Umgang mit friktionsträchtigen Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

- Aus all dem ist eine differenzierte Kategorisierung unterschiedlicher Markt- und Staatsversagenstypen abzuleiten, die zwischen Sektor-immanenten Funktionsproblemen und Problemen in den Schnittstellen zwischen den Sektoren unterscheidet.

Aus der kombinatorischen Nutzung dieser Elemente werden einige Grundfehler, Einseitigkeiten und Engführungen deutlich, die den Blick auf die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit verstellen: Funktionierende moderne Staatlichkeit ist (1) keine alternativlose und (2) keine exogen gegebene, fixe Größe, sondern beruht auf labilen Voraussetzungen. Sie kann durch alternative Governance-Mechanismen verdrängt werden, die nicht durch öffentlich verantwortliche Agenturen geprägt sind. Sie ist (3) weder monolithisch, sondern vielfach und unterschiedlich gegliedert; noch (4) mit unbegrenzter Macht, sondern mit einer speziellen Art Souveränität ausgestattet, die eine vitale Zivilgesellschaft einschließt; noch (5) ein in sich abgeschlossenes System: vielmehr gehören vielfältige Schnittstellen insbesondere zum Privatsektor, zu ihren Grundvoraussetzungen.

Man könnte nun fragen: Relativieren nicht theoretische Überlegungen und empirisch-historische Illustrationen (z. B. Milos Vec, 2015) zu (1) bis (5) die funktionale Bedeutung von Staatlichkeit? Deuten sie nicht darauf hin, dass in Zukunft die Governance-Architektur von Hybridisierungen, allerlei „Commons“, Plattformen und mehr privater Governance geprägt ist? Dies alles breitet sich im Kontext aktueller Transformationen aus, impliziert aber nicht die Obsoleszenz von Staatlichkeit (Sturn, 2020b).

Vielmehr ist ein Problembewusstsein im Sinne von (1) und (2) gerade in transformativen Phasen essenziell, in denen es gilt, Staatlichkeit neu zu erfinden. Ein „methodologischer Etatismus“, der alles „vom Staat her denkt“ (Vec, 2015, 37) und Staatlichkeit als selbstverständliche Voraussetzung betrachtet, erzeugt fatale Blindheit gegenüber diesen Herausforderungen.

Und von einem klugen Umgang mit (3) bis (5) hängt die Reformfähigkeit des Staates ab, um unter Transformationsbedingungen als zentraler Koordinationspunkt und Ausgleichsmechanismus gesellschaftlich vorteilhaft zu wirken. Letzteres bezieht sich auf den funktionalen Kern moderner Staatlichkeit, der im Folgenden anhand einer erweiterten Staats- und Marktversagenstypologie diskutiert wird und die Frage beantworten soll: Was kann der Staat, was „hybride“ Governance-Modelle nicht können?

1 Die verbreitete Erwartung, dass Krisen wie die Finanzkrise 2007/2008 automatisch zu einer Revitalisierung lösungstüchtiger Staatlichkeit führen, beruht auf einem funktionalistischen Fehlschluss. Eine partielle Diskreditierung überzogener Entstaatlichungsparolen reicht keineswegs aus.

Das Präventivprinzip

Das Präventivprinzip ist auf einen souverän handlungsfähigen öffentlichen Sektor angewiesen, der die Komplementarität privater und öffentlicher Accountability in seinen Institutionalisierungen und Prozessen adäquat umsetzt: Prävention braucht Feedback und Accountability, sonst wird der Staat zum Monster. Paradebeispiel für systemrelevante Prävention ist eine vorausschauend bildungs-, kultur- und gesundheitspolitisch erweiterte Sozial- und Familienpolitik, die sich eben gerade nicht darauf beschränkt, soziale Missstände (gleichsam die Kollateralschäden des marktwirtschaftlichen Prozesses schöpferischer Zerstörung) im Nachhinein punktuell abzufedern. Auch die Unterstützung anderer Teilsysteme durch Resilienzpotenziale und automatische Stabilisatoren gehört dazu. Wagner versteht aber darunter auch kulturelle, infrastrukturelle und normierende Vorleistungen im Hinblick auf die Entstehung neuer Märkte, die krisenträchtigen privaten Fehlinvestitionen in den schon damals bedeutsam werdenden Infrastrukturen mit Netzwerk-Externalitäten vorbeugen. Heute zeigen unter anderem

- globalisierungsbedingte politische Verwerfungen,
- die Dysfunktionalität von Ex-post-Regulierung im Zeitalter digitaler Monopolstrukturen (Basu, 2019) und
- klimapolitische Herausforderungen

die Aktualität des Präventivprinzips. Wagners Präventivprinzip leuchtet also ein. Weshalb hat es dennoch einen schweren Stand? Was sind die unmittelbaren Gründe dafür? Drei kommen infrage und werden von unterschiedlichen Seiten vorgebracht:

- die Kurzfristorientierung einer an Wahlzyklen orientierten Politik,
- eine Art von Marktgläubigkeit, die die Präventivfunktion in weiten Teilen der Staatstätigkeit verkennt bzw. auf die Ex-post-Heilung „lokalen“ Marktversagens fixiert ist,
- eine Art Globalisierungsdilemma (bzw. -trilemma) der Politik.

Diese drei Gründe sind vielfach von großer Bedeutung, aber die darauf basierenden Erklärungsansätze erfassen nicht jene Ursachen des Mangels an präventiver Handlungsfähigkeit, die auf spezifische Weise mit aktuellen Transformationsprozessen zu tun haben. Die Diagnose dieser spezifischen Ursachen erfordert unter anderem eine Nachschärfung der ökonomischen Theorien des Markt- und Staatsversagens. In Verbindung mit einer solchen Nachschärfung sind die drei angeführten Gründe indes durchaus erhellend. Einerseits hat die Ökonomik fruchtbare Ansätze zum Markt- und Staatsversagen hervorgebracht. Andererseits erfassen diese Ansätze die Systemrelevanz des öffentlichen Sektors und daher auch die Reichweite von Staatsversagen nur partiell. Sie sind nicht ausreichend, jene systemischen Probleme höherer Ordnung zu adressieren, die mit der präventiven Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors verbunden sind.

Besonders einleuchtend und gravierend ist die Globalisierung als Grund für mangelnde präventive Handlungsfähigkeit. Dani Rodriks (2012) berühmtes Globalisierungs-Trilemma bringt dies auf folgenden Nenner: Von den drei Polen Demokratie, nationalstaatliche Souveränität und Globalisierung sind demnach jeweils nur zwei miteinander vereinbar. Die Handlungsfähigkeit eines demokratisch verfassten öffentlichen Sektors wurde bislang nur im Rahmen des Nationalstaates realisiert. Die Herausbildung supranationaler Spielregeln etwa im Rahmen der WTO erfolgte bisher eher undemokratisch. Eine Demokratisierung auf dieser Ebene hält Rodrik für unrealistisch.

Die zukunftsorientierte Herausbildung präventiver Handlungsfähigkeit auf supranationaler Ebene ist gewiss schwierig. Zumindest in der EU sind indes proto-demokratische Institutionalisierungen zur Regelentwicklung angelegt. Deshalb stellt sich die Frage, ob diesbezügliche Entwicklungsdefizite nicht darauf zurückzuführen sind, dass die komplexen Voraussetzungen präventiver Handlungsfähigkeit in diversen handlungsleitenden, für die Entwicklung der EU maßgebenden mentalen Modellen nur fragmentarisch präsent sind. Hierfür liefern nicht nur fiskalpolitische Divergenzen und die seit langem in der EU virulenten Friktionen im Problemkomplex Personenfreizügigkeit-Arbeitsrecht-Sozialsysteme Anhaltspunkte.

Die Verfassungsrechtlerin Iris Eisenberger (2015, 112) zeigt anhand konkreter Beispiele hybrid-partizipativer Regelbildung, inwiefern die EU ein „innovatives, aber zugleich komplexes und mitunter aus demokratischer, gewaltenteilender und rechtsstaatlicher Sicht dysfunktionales Modell“ mit einer Tendenz zu Regulatory Capture entwickelt hat: „diejenigen, die regulieren, sind letztlich auch diejenigen, die von den Regelungen profitieren“. Um präventive staatliche Handlungsfähigkeit muss insbesondere in Transformationsprozessen unter großen Schwierigkeiten neu gerungen werden. Aus solchen Schwierigkeiten aber à la Ronald Reagan die Parole abzuleiten, „der Staat/die EU ist das Problem und nicht die Lösung“, ist jedoch fatal. Dann würde Wagners Präventivprinzip als Leitmotiv staatlichen Handelns gänzlich abhandenkommen.

Weshalb gerät die Architektur der liberalen Ordnung also in Schieflagen? Diese Architektur ist als komplexes öffentliches Gut höherer Ordnung aufzufassen: Sie beruht auf einem Gefüge von Institutionen, Mechanismen und einem normativen Rahmen (z. B. Rechtsstaat, Verwaltung, fiskalische Prinzipien, Abstimmungsverfahren, Zivilgesellschaft, Medien, Rechnungshöfe), das insgesamt ein System öffentlicher Verantwortung (Accountability) konstituiert. Ein solches System kann als Ganzes (im Unterschied zu einzelnen Bestandteilen) nicht dekretiert und technokratisch implementiert werden, weil es informelle Elemente enthält und teils auf die kritische Mitwirkung von Akteuren angewiesen ist, die nicht mittels zentral gesteuerter Anreiz- und Sanktionsmechanismen gelenkt werden können (Kurz und Sturn 2013, II.2). Ein derart verwundbares System bildet aber die Grundlage souveräner Staatlichkeit und für ihre problemorientierte Weiterentwicklung, Staatlichkeit, die auf innovationsfreundliche Weise prekäre Koordinationslücken schließt und Krisen vorbeugt.

Von Interesse sind im Folgenden insbesondere die *Voraussetzungen* und *Eigenschaften* einer solchen Ordnung. Die Ökonomik entwickelte in den letzten beiden Jahrzehnten beachtliche, wenn auch immer noch in gewisser Weise insulare Ansätze im Hinblick auf die *Funktion* einer solchen Ordnung in Ökonomien, die von Offenheit und Innovation leben (North, Wallis und Weingast, 2009; Acemoglu und Robinson, 2012). Der Komplex von Voraussetzungen, die für die Entstehung und Stabilisierung einer solchen Ordnung erforderlich ist, bedarf indes einer weitergehenden Analyse.[2]

Privat versus öffentlich: Dichotomie und wechselseitige Durchdringung

Die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich reicht tief in die abendländische Geschichte zurück, man denke an die griechische Unterscheidung zwischen Polis und Oikos oder die römische Gegenüberstellung von privatus und publicus. Joseph Schumpeter (1918; 1942, 197 f.) nimmt jedoch auf einen historisch jüngeren Zustand vor der Herausbildung von Kapitalismus und modernem Staat Bezug, in dem die Unterscheidung zwischen der persona publica des Landesfürsten und seiner persona privata weder begrifflich-analytisch noch faktisch vollzogen war. Die Wirtschaft eines solchen Landesherrn war keine öffentliche Wirtschaft, aber eben auch keine modern-privateigentumsrechtlich verfasste Privatwirtschaft. Dies bildet den Kontrast zur spezifischen Schärfe der sektoralen Abgrenzung von öffentlich und privat in der europäischen Moderne – sich manifestierend in soziologisch unterschiedlichen Handlungstypen und auch in sektorspezifisch funktionalen Entscheidungs- und Accountability-Mechanismen.

Die Einnahmenseite öffentlicher Haushalte erfährt in der Moderne einen Rationalisierungsschub, verbunden mit der zunehmenden Ausrichtung der Ausgabenseite auf „echte“ öffentliche Aufgaben jenseits von dynastischen und partikularen Interessen. Diese Rationalisierung des öffentlichen Sektors erfordert eine sukzessive Entkoppelung staatlicher Souveränität von herrschaftlichen Privilegien. Damit entsteht Offenheit für die Dynamik des privaten Sektors: Die Veto-Macht privilegierter Machthaber der alten Ordnung, die privatwirtschaftliche Dynamik behindern, erodiert. Moderne Souveränität konstituiert staatliche Handlungsfähigkeit, die gerade nicht schrankenlos ist, sondern auf rechtsstaatlichen Grenzen beruht und Mechanismen gegen Willkür und Diskriminierung bereithält.

Die Frage nach den Mechanismen politischer Legitimation öffentlicher Finanzierung von Aufgaben tritt in den Vordergrund. Zentrale Elemente sind (quasi-)konstitutionelle Rahmenbedingungen der Besteuerung und ein erhöhter Stellenwert expliziter kollektiver Entscheidungen, die zunehmend von Demokratie-affinen Idealen geprägt sind. Der Staat wird gleichsam eine Maschinerie zur Bereitstellung von Kollektivgütern und -leistungen, welche „die Privaten“ wünschen, aber selbst nicht im Wege privat-dezentraler Entscheidungen herbeischaffen können. Komplementär zum Privatsektor entsteht also ein genuin öffentlicher Bereich in Form der modernen Staatlichkeit, weil gerade deren öffentlicher Charakter für eine Verallgemeinerung individualistischer Prinzipien, privater Rechte und auch für die privatwirtschaftliche Dynamik erforderlich ist.

Für Lorenz von Stein, Adolph Wagner und eine reiche Tradition der Finanzwissenschaft steht dabei die Herausbildung einer Staatswirtschaft mit eigenen Prinzipien im Mittelpunkt. Die Finanzwissenschaft bringt in diesem Kontext grundlegende Konzeptionen der öffentlichen Güter hervor. Und sie macht klar, dass die beiden Sektoren nicht hermetisch isoliert sind: Vielmehr stehen intersektorale Schnittstellen im Mittelpunkt ihrer konkreten Analysen, wie die Steuer- und Kreditfinanzierung des Staatshaushalts, das öffentliche Beschaffungswesen und öffentliche Unternehmungen (Sturn, 2020a). Dabei wird deutlich, dass in diesen Schnittstellen ein Potenzial für Friktionen und pathogene Entwicklungen vorhanden ist: Die Art und Weise, wie private Akteure zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden bzw. sich dabei selbst einbringen, kann die Funktionstüchtigkeit beider Sektoren beeinträchtigen. Dies wird vor allem in Transformationsphasen schlagend, in denen (1) neue Staatsaufgaben hinzukommen, (2) alte wegfallen, (3) spontane transformationsbedingte Umver-

2 Acemoglu und Robinson (2019) greifen mit der Rolle der Zivilgesellschaft einen wichtigen Faktor in stark stilisierter, modelltheoretischer Behandlung zugänglicher Weise heraus.

teilungsprozesse (Rentenproblematik) stattfinden und (4) die Reichweite öffentlicher Aufgabenerfüllung der geografischen Reichweite neuer Probleme angepasst werden muss.

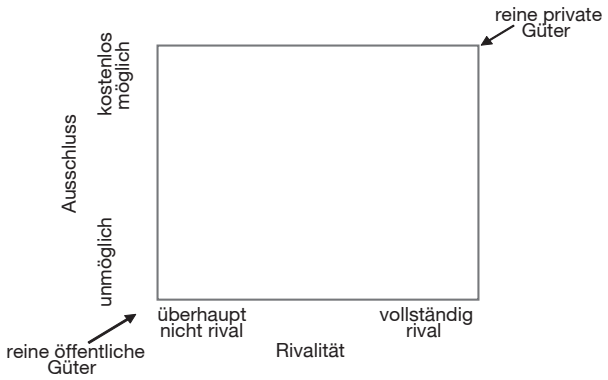
Öffentliche und private Güter

Reine öffentliche Güter werden definiert durch (1) Nicht-Ausschließbarkeit und (2) gemeinsamen Konsum, während reine private Güter durch Ausschließbarkeit und rivalen Konsum gekennzeichnet sind. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass die jeweils bereitgestellte Menge/Qualität nolens volens von allen gleichermaßen genutzt wird/werden muss, eben weil (a) die Nutzung nicht-rival ist und b) niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. (a) und (b) implizieren, dass einschlägige Entscheidungsprozesse in einem technischen Sinn notwendigerweise Kollektiventscheidungen sind. Das Ausmaß an globalem Klimaschutz, Rechtssicherheit, Seuchenbekämpfung, Bereitstellung einer stabilen Ordnung sind Beispiele für solche reinen öffentlichen Güter. Auch einige Mischformen können in einem zweidimensionalen Koordinatensystem als Kombination von Rivalitätsgrad und Ausschlusskosten verortet werden (vgl. Abbildung 1). Reine öffentliche Güter können oft in gewissem Umfang privat bereitgestellt werden. Außerdem gibt es (semi-)private Substitute für öffentliche Güter und private Beteiligung an der Leistungserstellung von öffentlichen Gütern. Indem es all diese Optionen abzuwägen erlaubt, ist das Konzept der öffentlichen Güter unentbehrlich als Kern der positiven und normativen Theorien der öffentlichen Ausgaben, der Institutionen des öffentlichen Sektors und darüber hinaus von anderen Typen von Nichtmarkt-Governance.

Im Folgenden steht aber ein von Wicksell (1896) aufgeworfener Aspekt im Fokus: Öffentliche Güter sind Grundlage von Kollektiventscheidungen. Entscheidungen über Fragen von gemeinsamem Interesse kommen auf unterschiedliche Weise zustande: Sie können entweder auf expliziten Kollektiventscheidungen beruhen, die im Wege regelgebundener Prozesse mehr oder minder demokratisch zustande kommen. Ein Ergebnis kann jedoch auch durch implizite Entscheidungen herbeigeführt werden. Bei reinen öffentlichen Gütern liegt immer eine kollektive Entscheidung insofern vor, als das Ergebnis nicht individualisiert werden kann: Alle Mitglieder des Kollektivs müssen damit leben (mit einer allgemein verbindlichen Norm, einem Regulierungsmechanismus, oder einer gewissen Menge eines öffentlichen Gutes), auch wenn dies nicht durch kollektive Wahl legitimiert ist (und damit einhergehenden Mechanismen öffentlicher Verantwortung unterliegt), sondern nichtintendierte oder intendierte Folge privater Handlungen ist.

Unter den in modernen Gesellschaften üblichen Prämissen gleicher politischer Partizipationschancen aller Individuen (die in enger Verbindung zum Öffentlichkeitscharakter im

Abbildung 1
Öffentliche und private Güter, Mischgüter-Varianten



Quelle: eigene Darstellung.

normativ-politischen Sinn stehen) legen öffentliche Güter Kollektiventscheidungsprozesse nahe, die keine diskriminierenden Elemente enthalten. Handelt es sich um öffentliche Güter etwa der Regelbildung und -durchsetzung, werden solche Prozesse für die liberale Ordnung systemrelevant. Die öffentliche Bereitstellung dieser Güter bedeutet, dass sie auf expliziten Kollektiventscheidungen (verfassungsstaatlich gerahmten demokratischen Prozeduren) beruht. Private Bereitstellung/private Substitute bedeuten hingegen implizite Kollektiventscheidungen. Die Verdrängung systemrelevanter öffentlicher Güter durch (semi-)private Substitute ist gleichbedeutend mit Schattenpolitik, die ein Kristallisationskern mangelnder staatlicher Handlungsfähigkeit ist. In Transformationsprozessen steigt die Gefahr dafür: Luigi Zingales (2017) skizziert dies im Kontext digitaler Monopole als Teufelskreis politischer und ökonomischer Macht.

Die demokratisch-liberale Ordnung ist ein komplexes, nicht-substituierbares öffentliches Gut höherer Ordnung. Private Substitute dieser Ordnung konterkarieren die Prinzipien der Allgemeinheit und Offenheit: Niemand kann vom Rechtsstaat ausgeschlossen/ausgenommen sein. Die Stabilität und Funktion dieser Ordnung ist zugleich Voraussetzung und Resultat der öffentlichen Bereitstellung bestimmter systemrelevanter öffentlicher (gegebenenfalls gemischter) Güter erster Ordnung. Auf dieser Ebene sind (semi-)private Substitute bzw. private Bereitstellung möglich, aber problematisch.

Differenzierung der Markt- und Staatsversagenstheorie

Die Standard-Marktversagenstheorie ist punktuell und technokratisch: Analysiert wird ein fehlender Markt bzw. ein falscher Preis in einem ansonsten effizienten System. Die Heilung solch punktuellen Marktversagens entspricht Vorstellungen, die Robert Sugdens (2004, 3) Karikatur nahekommen:

„Most modern economic theory describes a world presided over by a government (not, significantly, by governments), and sees this world through the government's eyes. The government is supposed to have the responsibility, the will and the power to restructure society in whatever way maximizes social welfare; like the US Cavalry in a good Western, the government stands ready to rush whenever the market ‚fails', and the economist's job is to advise it on when and how to do so."

Die hier karikierte Annahme der Selbstverständlichkeit des Staates als Akteur des öffentlichen Interesses tritt auch in den von Vec (2015) adressierten Fällen eines „methodischen Etatismus", aber auch im Populär-Etatismus mancher politischen Diskurse zutage. Dabei tut sich eine staatstheoretische Lücke auf, die durch ein unzureichendes Erfassen der Systemrelevanz staatlichen Handelns (das im ökonomischen Standardmodell auf einen punktuellen Instrumenteneinsatz reduziert wird) verschärft wird. In diese Lücke stießen Theorien des Staatsversagens vor, die mit Recht darauf hinwiesen, dass politische und bürokratische Mechanismen Probleme eigener Art haben.

Allerdings ist eine Differenzierung der Markt- und Staatsversagenskonzepte nötig, um sie für eine allgemeine Diskussion jener architektonischen Probleme öffentlicher Ordnungen nutzbar zu machen, auf denen die Diagnose von Schattenpolitik und pathogener wechselseitiger Durchdringung von öffentlich und privat beruht. Unter Marktversagen werden sowohl vielfach Probleme subsumiert, bei denen das Vertrauen in Marktlösungen von vornherein zweifelhaft ist, als auch solche, wo der Markt unter bestimmten Rahmenbedingungen gut funktioniert. Analog ist beim Politikversagen eine Differenzierung zwischen Fällen angebracht, in denen Privatisierung die Lösung ist oder sein kann und solchen, wo sie neue Probleme schafft bzw. jene Krankheit verschlimmert, für deren Therapie sie gehalten wird.

In diesem Sinn werden im Folgenden vier Fälle unterschieden. M und S bezeichnen dabei systemische Probleme, wohingegen m und s lokale Probleme darstellen. Bei Marktversagen m ist der Markt zwar grundsätzlich funktionstüchtig, funktioniert aber aktuell mangels geeigneter Regeln nicht gut (Monopolprobleme oder Probleme externer Effekte, die durch geeignete Eigentumsrechte bzw. korrigierende Steuern mehr oder minder leicht gelöst werden können). Analog beruht Staatsversagen s darauf, dass staatliche Mechanismen (prinzipiell heilbare) Defizite aufweisen. M bzw. S umfassen hingegen jene Fälle, bezüglich derer Markt bzw. Staat auch und gerade dann unerwünschte Ergebnisse zeitigen, wenn die Mechanismen „lokal" gut funktionieren.

Problem S: Der Bereich privater Entscheidungen wird in Bereichen eingeschränkt, die der Natur der Sache nach keine Kollektiventscheidungen sind. Struktur und Reichweite politischer Entscheidungsprozesse machen unter anderem die Zahl der Veto-Player bei privatunternehmerischen Entscheidungen unnötig hoch, sodass unternehmerische Energie erstickt wird. Zu den Folgen von S gehören geringere Innovationsdynamik und Schattenwirtschaft.

Problemkomplex M: Angelegenheiten, die der Sache nach unvermeidlich Kollektiventscheidungen (dazu gehört die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter inklusive allgemein verbindlicher, vorteilhafter Regeln und der Regeln für die Verteilung neu entstehender Renten) sind, werden im Bereich privater Interessen außerhalb geregelter Kollektiventscheidungsmechanismen bestimmt. Private Akteure stoßen in Koordinationslücken vor und investieren in die Aneignung entstehender Renten. Die Outcomes sind ungeplante oder geplante Ergebnisse privater Aktivitäten. Bereiche mit Öffentlichkeitseigenschaften werden zum Geschäftsfeld für privates Unternehmertum, das sich logischerweise auf private oder halb-private (ausschließbare) Substitute reiner öffentlicher Güter konzentrieren wird. Folgen von M sind das Unterbleiben gesamtwirtschaftlich vorteilhafter Koordinationsprozesse und Schattenpolitik. Die Begriffe Markt- und Staatsversagen sind also für unsere Zwecke zu wenig trennscharf: M und S umfassen pathogene Fälle wechselseitiger Durchdringung von Privatwirtschaft und Staat, wohingegen m und s lokale Defekte in Teilsystemen sind.

Schattenpolitik und präventive Handlungsfähigkeit

Nicht jede Art von Nicht-Markt-Governance ist unter „öffentlicher Sektor" oder „Staat" zu subsumieren: Die Bereitstellung eines bestimmten Grades quasi-öffentlicher Sicherheit (inklusive Rechtssprechung) kann ein Nebenprodukt der halbprivaten feudalen Governance sein (Kurz und Sturn, 2013, II.4), die primär auf die Sicherung oder Erweiterung feudaler Herrschaftsbeziehungen ausgerichtet ist. Allerdings ist letzteres mit einem souverän handlungsfähigen öffentlichen Sektor inkompatibel: Das Aufkommen der modernen Marktwirtschaft von der frühen Neuzeit bis zum klassischen liberalen Kapitalismus des 19. Jahrhunderts ist nicht ohne institutionellen Wandel vorstellbar, der den Öffentlichkeitscharakter von Nicht-Markt-Governance stärkt. In diesem Prozess kommt es zu einem Bedeutungsgewinn expliziter Kollektiventscheidungen (z. B. demokratischer Wahlen) und daran geknüpfter Accountability-Mechanismen, einschließlich damit verknüpfter Formen von Normativität.

Mangelnde präventive Handlungsfähigkeit und gefährdete Souveränität sind mit einem steigenden Anteil der Schattenpolitik und problematischen impliziten Kollektiventscheidungen verbunden. Dies manifestiert sich in Zingales (2017) Medici-Teufelskreis politischer und ökonomischer Macht im Kontext digitaler Monopole. Aktuell steckt dahinter ein

tiefreichender Ursachenkomplex. Dieser besteht im Zusammenwirken der mehrdimensionalen Transformationsprozesse der Gegenwart (Globalisierung, Digitalisierung, Klima) und Aspekten „systemischer Privatisierung" (Reese-Schäfer, 2015) zurückliegender Liberalisierungswellen.

- Systemische Privatisierung schafft Interessengruppen und -konstellationen, die einen schattenpolitischen Push-Faktor darstellen. Sie schwächt staatliche Handlungsfähigkeit (während problemorientiert-pragmatische Privatisierung als Antwort auf Governance-Probleme im Lichte realisierbarer und besserer privater Alternativen diese stärkt).[3]

- In Transformationsprozessen stellt das regulatorische Vakuum (neue Regelungsbedarfe und neue öffentliche Gut-Probleme bei gleichzeitiger Politikschwäche) einen Pull-Faktor für Schattenpolitik dar, während die Erosion alter/die Entstehung neuer Rentenpotenziale ein weiterer Push-Faktor ist.

Wie Martin Hellwig (2008, 66) im Kontext der Finanzmarktkrise treffend bemerkte, begünstigt ein unkritisch propagierter Imperativ des schlanken Staates mechanistische Regulierungsillusionen: das Gemeinwesen wird „penny-wise-and-pound-foolish". Die präventionspolitische Ertüchtigung des Staates erfordert, dass der Katalog systemrelevanter öffentlicher Güter erster Ordnung und die Governance-Modelle zu deren Bereitstellung aktualisiert werden. Ansonsten degeneriert die marktwirtschaftliche Ordnung zu einem Aggregat von Privilegien mit multiplem Markt- und Staatsversagen. Denn in der Dynamik sich wandelnder Herausforderungsprofile entwickeln sich schattenpolitische Eigendynamiken, wenn diese Bereiche nicht ihrem Öffentlichkeitscharakter gemäß entwickelt werden. Das betrifft zumal Governance in der Dynamik von Netzwerktechnologien und Big Data, die nicht punktuell an Fehlentwicklungen ansetzt, deren Ex-post-Korrektur schwierig und wenig treffsicher ist.

3 Beispiele für systemische Herangehensweisen an Privatisierung finden sich bei Privatisierungsansätzen der Alterssicherung; ein Paradebeispiel für ex ante unvollständig durchdachte, aber im Ergebnis systemische Privatisierung ist die postsowjetische Oligarchen-Privatisierung (Sturn, 1993; zu Smiths Kritik der Kommerz-Oligarchie: Kurz und Sturn, 2013, 219).

Literatur

Acemoglu, D. und J. Robinson (2012), *Why nations fail*, Crown Publishing.

Acemoglu, D. und J. Robinson (2019), *The narrow corridor: state, society and the fate of liberty*, Penguin.

Basu, K. (2019), New Technology and Increasing Returns: The End of the Antitrust Century, *IZA Policy Paper*, Nr. 146.

Eisenberger, I. (2015), Regelbildung durch Private, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1., 103-116, C. F. Müller, Manz und Dike.

Fuchs, C., F. Merli, M. Pöschl, R. Sturn, E. Wiederin und A. Wimmer (Hrsg.) (2015), *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, C. F. Müller, Manz und Dike.

Hellwig, M. (2008), Systemic risk in the financial sector, Preprint 2008/43, MPI for Research on Collective Goods Bonn.

Kurz, H. und R. Sturn (2013), Adam Smith: Pionier der modernen Ökonomie, *FAZ-Buch*.

North, D., J. Wallis und B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press.

Reese-Schäfer, W. (2015), Privatisierung und politische Macht, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, 83-102, C. F. Müller, Manz und Dike.

Rodrik, D. (2011), *The globalization paradox*, Norton.

Schumpeter, J. A. (1918), *Finanzkrise des Steuerstaats*, Leuschner & Lubensky.

Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper.

Sturn, R. (1993), Postsocialist Privatization and Agency-related Property: From Coase to Locke, *European Journal of the History of Economic Thought*, 1, 63-86.

Sturn, R. (2020a), Public credit, capital, and state agency, *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, 38A.

Sturn, R. (2020b), Zur Politischen Ökonomie der Digitalisierung, in R. Sturn und U. Klüh, Blockchained? Digitalisierung und Wirtschaftspolitik, *Jahrbuch für normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik*, 18, 247-280, Metropolis.

Sugden, R. (2004), *The economics of rights, cooperation and welfare*, Palgrave Macmillan.

Vec, M. (2015), Staatliche Aufgaben und private Akteure: Methodischer Etatismus als historiographisches Problem, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, 1-38, C. F. Müller, Manz und Dike.

Wagner, A. (1883), Grundlegung der politischen Ökonomie, erster Teil: *Grundlagen der Volkswirtschaft*, zweiter Halbband, C. F. Winter.

Wicksell, K. (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuersystems Schwedens*, Gustav Fischer.

Zingales, L. (2017), Towards a Political Theory of the Firm, *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), 113-130.

Title: ***Public Agency Capabilities and Transformational Challenges of the 21st Century***

Abstract: *Combining economic theories of state and market failure with insights from other disciplines, a framework for addressing the kind of intertwined state/market failure characteristic for eras of major socioeconomic transformations is introduced. Under transformational challenges, the agency capacity of public sector is under stress due to a combination of two specific factors: (a) new coordination problems and social dilemmas, inter alia requiring changing degrees of centralisation of collective agency in a world of polycentric governance and (b) shifting rent potentials, which pre-empt public agency by multiplying situations where private agents have the means and the incentives to invest in rentenhancing and distortive rulesetting (shadow politics). Coping with those challenges is a necessary condition for forwardlooking public policies.*

JEL Classification: *H1, H40, H41, P1*

DOI: 10.1007/s10273-020-2701-8

Jan Priewe

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Grenzwerte für Defizite und Schulden in der Kritik

Warum eigentlich 3 % und 60 %? Die Auseinandersetzung mit den Grenzwerten für Defizite und Schuldenstände in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zeigt, dass diese politisch willkürlich gesetzt und wenig ökonomisch fundiert sind. Auch ist der Schuldenstand als Grenzwert im Gegensatz zum Haushaltsdefizit ein europäischer Sonderweg. Eine Reform der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalpakts ist dringend geboten.

Im Maastricht-Vertrag von 1992, im Protokoll Nr. 12, wurde als Obergrenze für Haushaltsdefizite 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) festgelegt, für den Schuldenstand eines Mitgliedslandes 60 % („Referenzwerte"). Bei der ersten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU 2005 wurde dagegen das Hauptaugenmerk auf strukturelle Defizite gelegt, die für jeden Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) spezifisch von der Kommission vorgeschlagen und dann vereinbart wurden – die „Medium Term Budgetary Objectives" (MTO). Dies sind mittelfristige Zielvorgaben für konjunkturbereinigte Haushaltssalden. Allerdings blieben die Referenzwerte von Maastricht unverändert. Bei genauerem Hinsehen erhielten sie, und hierbei insbesondere der Wert für den Schuldenstand, größere Bedeutung als vorher. Denn das landesspezifische MTO hängt wesentlich vom Schuldenstand ab. Im Fiskalpakt von 2012 wurde den Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von unter 60 % ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP gestattet, und von 1 %, wenn der Schuldenstand „signifikant" unter 60 % liegt. Für Länder mit einem Schuldenstand über 60 % gelten MTO von nahe oder gleich null oder darüber. Dies impliziert erhebliche strukturelle Primärüberschüsse (Ausgaben des Staates ohne Zinsen minus Einnahmen) über einen längeren Zeitraum, die den Schuldenstand auf 60 % senken sollen. Damit stellt sich die Frage, wie die vier Grenzwerte, also die beiden Referenzwerte von Maastricht und die Normwerte des Fiskalpakts, 0,5 % bzw. 1,0 %, begründet werden.

© 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.

Prof. Dr. Jan Priewe war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Wie die Zahlen in den Maastricht-Vertrag kamen

Im Abschlussbericht der Delors-Kommission, die die Blaupause für Maastricht lieferte (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989), steht weder eine 3 noch eine 60. Von einer Schuldengrenze ist nicht die Rede, wohl aber von Defizitgrenzen. Karl-Otto Pöhl, damals Präsident der Deutschen Bundesbank und einer der einflussreichsten Mitglieder der Delors-Kommission, erwähnte als erster, dass es gut wäre, wenn in Europa die Defizite unter 3 % sänken (James, 2012, 251). Später wurde bekannt, dass die französischen Verhandler des Maastricht-Vertrags die Zahl gewissermaßen aus dem Hut gezaubert hatten.[1] In einer Phase der Verhandlungen hatten die deutschen Unterhändler ins Spiel gebracht, dass nach dem deutschen Grundgesetz in der damaligen Verfassung Defizite in der Größenordnung der öffentlichen Bruttoinvestitionen – seinerzeit etwa 3 %, zulässig waren – abgesehen von einer konjunkturellen Komponente (Dyson und Featherstone, 1999, 411). In einer Stellungnahme der Deutschen Bundesbank (1990) zur Errichtung der Europäischen Währungsunion wird mehrfach auf Haushaltsdisziplin der Mitgliedsländer hingewiesen, aber die Bemerkungen beziehen sich ausschließlich auf Haushaltsdefizite. Von Grenzen für Schuldenstände ist nicht die Rede.[2] Hans Tietmeyer, neben Theo Waigel und Horst Köhler der wichtigste deutsche Verhandler des Maastricht-Vertrags und auch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, berichtete, dass in Maastricht klar war, dass konjunkturelle Flexibilität nötig war, aber

1 Das fanden Redakteure der Frankfurter Allgemeine Zeitung 2006 heraus (Schubert, 2013).

2 Ähnlich eine Stellungnahme von Helmut Schlesinger (1991), damals Vize-Präsident der Deutschen Bundesbank.

dass das strukturelle Defizit bei null liegen solle (Tietmeyer, 2005, 16 f., 232 ff., 236).

Der Referenzwert von 60 % für den Schuldenstand war etwa der Durchschnitt in der Europäischen Gemeinschaft 1990, damals mit zwölf Mitgliedsländern. Dieser Stand wurde als Obergrenze betrachtet. Nähere Begründungen finden sich nicht. Tietmeyer erwähnt zwar, dass eine innere Logik zwischen 3 und 60 bestünde, wenn man einen Trend beim nominalen BIP von 5 % unterstellt (3 % reales Wachstum, 2 % Inflation). Der Schuldenstand bliebe dann konstant bei 60 %, wenn das Haushaltsdefizit 3 % beträgt. Wäre es so, dann müsste das *durchschnittliche* Defizit 3 % sein – also gerade keine Obergrenze. Tietmeyer nennt dies einen „groben Zusammenhang", der mehrfach in den Verhandlungen zur Sprache kam. Ausschlaggebend sei aber gewesen, dass man messbare Größen habe, nicht dass es eine „exakte wissenschaftliche Begründung" gab (Tietmeyer, 2005, 164). Jaques Delors indessen wollte überhaupt keine Zahlen im Vertrag (James, 2012, 252 ff.).[3] Fest steht, dass beide Werte besonders von der deutschen Verhandlungsseite gegen Widerstände vor allem aus Frankreich nach langem hin und her durchgesetzt wurden, und zwar in den Verträgen selbst, wenn auch nur in einem Protokoll, das jedoch Bestandteil der Verträge ist (Dyson und Featherstone, 1999, Kap. 9; ähnlich Brunnenmeier, James und Landau, 2016, 56 ff.). Der dezidiert ordoliberale Tietmeyer war der härteste Verhandler dieser Position in den finalen Absprachen Ende 1991. Ihm war – wie auch Waigel – wichtig, dass eindeutige und leicht messbare Grenzwerte in den Verträgen festgelegt und nur einstimmig verändert werden können (Dyson und Featherstone, 1999, 431).[4] Der Hintergedanke war sicher ein Vetorecht für Deutschland im Fall einer gewünschten Vertragsänderung. Die Schuldengrenze von 60 % kam erst in einer späten Phase der Verhandlungen im Herbst 1991 in die Vertragsentwürfe.

Seit langem besteht Konsens, dass konjunkturelle Defizite Konjunkturschwankungen dämpfen und als automatische Stabilisatoren hinzunehmen sind. Dazu braucht man etwa 3 Prozentpunkte Schwankungsbreite, wenn das nominale BIP vom Hoch bis zum Tief um etwa 6 Prozentpunkte fällt (Price, Dang und Botev, 2015). In sehr schweren Krisen könnte es noch mehr sein. Bei langfristig ausgeglichenem Haushalt wäre dann ein 3 %-Defizit die Obergrenze, aber der Schuldenstand würde in Richtung null sinken. Nur wenige Ökonomen würden dem Nobelpreisträger James Buchanan folgen, der für ein Schuldenverbot für Regierungen eintrat (Tempelman, 2007).

3 Delors forderte ein auf 3 % des Eurozonen-BIP steigendes Europäisches Budget.

4 Noch im Frühjahr 1991 war die Mehrheit der Unterhändler aus anderen Ländern dafür, Referenzwerte im europäischen Sekundärrecht zu fixieren (Dyson und Featherstone ,1999, 413).

3 und 60 sind also kein stimmiges Zahlenpaar. Die Grenze für Neuverschuldung und die für den Bestand an Schulden passen nicht zueinander. Zudem geht es nicht nur um die unzulängliche Begründung für die 60 %-Grenze, sondern auch um eine fehlende Untergrenze, wenn man einen Schuldenstand von null als Option ausklammert. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Werte mehr oder minder willkürlich gewählt wurden, jedenfalls kamen sie nicht nach gut durchdachten ökonomischen Kriterien zustande. Tietmeyer ging es um den Paradigmenwechsel von der Globalsteuerung zur Angebotspolitik (Tietmeyer, 2005, 151). Die Begründungen für die Referenzwerte sind geradezu erschreckend dürftig. Erstaunlich ist auch, dass es seit 28 Jahren so gut wie keine Versuche gab, die Kriterien infrage zu stellen (Priewe, 2020). Allerdings gab es anfänglich geharnischte Kritik an den Grenzwerten, und zwar aus unterschiedlichen theoretischen Strömungen (Pasinetti, 1998; Buiter, Corsetti und Roubini, 1993; Godley, 1992). De Grauwe (2016, 146 f.) schreibt nun schon in der 11. Auflage seines Lehrbuchs zur EWWU zum 60 %-Schuldenkriterium: „The rule is quite arbitrary …". Er führt zwei Gründe an: wenn der Schuldenstand bei 60 % stabilisiert werden soll, warum bei 60 %? Ferner, weil das Wachstum in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, müssten Schuldenstände oder die Defizite folglich auch unterschiedlich sein. Thygesen, Vorsitzender des European Fiscal Board (2019, 92), schrieb jüngst in einem Gutachten im Auftrag des früheren Kommissionspräsidenten Juncker: „The 60 % of GDP debt reference value requires more discussion. This norm is, indeed, to a large degree arbitrary, although not obviously unreasonable in the light of both economic analysis and documented experience." Thygesen war als Mitglied der Delors-Kommission 1988 bis 1989 einer der Väter des Euro. Das European Fiscal Board beklagt, dass das Schuldenkriterium heute für die Länder mit Schulden unter 60 % fast bedeutungslos geworden sei, während die sieben Mitgliedstaaten mit hohen Schulden kaum Chance haben, es zu erreichen. Vorgeschlagen wird, das Kriterium entweder zu streichen oder das Tempo der Reduktion länderspezifisch zu differenzieren (European Fiscal Board, 2019, 92 f.).

Versuche zur Legitimierung der 60 %-Regel

Die EU-Kommission hat in verschiedenen Veröffentlichungen versucht, die 60 %-Regel mit „fiskalischer Nachhaltigkeit" zu begründen.[5] Darunter wird kurzerhand die „Solvenz" des öffentlichen Sektors verstanden, analog zu Firmen, jedoch vermittelt über Kapitalmärkte als Quasi-Schiedsrichter (EU-Kommission, 2016).[6] Dazu wurden drei Nachhaltigkeits-Indikatoren gebildet, S0, S1 und S2. S0 bündelt 25 Kurzfrist-Frühindikatoren, zwölf Fiskalindikatoren und 13 Indikatoren für das Finanzsystem insgesamt. Der Schuldenstand des

5 Ausführlich hierzu Priewe (2020, 16-56).

6 Solvenz haben die Autoren vorsichtshalber in Anführungsstriche gesetzt.

Staates ist nur einer der 25 Indikatoren. S1 soll ein mittelfristiger Indikator für fiskalische Nachhaltigkeit sein. Er zeigt den strukturellen Primärsaldo der Mitgliedstaaten für die folgenden fünf Jahre, der notwendig ist, damit bis 2030 der Schuldenstand von 60 % erreicht werden kann. Die Zahl 60 wird also als Norm vorausgesetzt, jedoch nicht begründet. Der Indikator S2 hat einen unendlichen Zeithorizont und errechnet das Wachstum der Staatsschulden unter der Annahme, dass die gegebene Schuldenlast stabilisiert wird. Zukünftige Lasten aus Gründen der Altersvorsorge werden bei S1 und S2 unter der Prämisse, dass keine Politikänderungen erfolgen, wie implizite Staatsschulden behandelt. Indikator S1 wird mit Verweis auf den Referenzwert der Verträge als der wichtigste dargestellt. Die Ergebnisse der Berechnungen würden sich gravierend ändern, wenn Politikänderungen hinsichtlich der Altersvorsorge einbezogen und verschiedene Varianten von Zins und Wachstum berücksichtigt würden.

Vielfach wird die Konzeption intertemporaler Budgetrestriktionen benutzt, um fiskalische Nachhaltigkeit zu begründen. Dabei wird unterstellt, dass der nominale Zinssatz auf Staatsschuld (r) zwingend über der nominalen BIP-Wachstumsrate (g) liegen muss, weil ansonsten Ponzi-Finanzierung drohen würde. Folglich ist ein permanenter Primärüberschuss notwendig, wenn man der Logik der Domar-Gleichung folgt.[7] Eine Ableitung eines kritischen Wertes von 60 % ist in dieser Konzeption allerdings nicht möglich. Blanchard et al. (1990) hatten in ähnlicher Weise begründet, dass unter der Bedingung $r > g$ ein primärer Haushaltsüberschuss früher oder später notwendig ist. Andere Konstellationen von r und g wurden als „theoretisches Kuriosum“ ausgeklammert. Da Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen nur begrenzt möglich sind und politische Widerstände mit steigender Steuerquote steigen, könne die Schuldenquote nur begrenzt steigen. Allerdings könne kein kritischer Wert abgeleitet werden. Ostry, Ghosh und Espinoza (2010) vom IWF hatten in einem theoretischen Modell, das dann empirisch mit Daten aus vielen Ländern getestet wurde, zwar kritische Werte gefunden, aber die Bandbreite der Werte war groß, teilweise lagen sie weit über 60 %. Dabei wurden mit diversen Annahmen Reaktionsfunktionen hinsichtlich des Verhaltens der Akteure an den Kapitalmärkten bei Schuldenerhöhungen geschätzt. Die Rating-Agentur Moody's hat das Modell sofort übernommen, im Gegensatz zur offiziellen Leitlinie des IWF (2011), der generelle Grenzwerte für Staatsschulden ablehnt.

7 $s_t - s_{t-1} = [(r - g) / (1 + g)]\, s_{t-1} - p_t$. Da der Nenner 1 + g meist nahe 1 liegt, wird die Gleichung häufig ohne den Nenner als Approximation dargestellt. Auf der linken Seite der Gleichung steht die Neuverschuldung, dargestellt als Veränderung der Schuldenquote s in Periode t gegenüber t-1; r und g sind der nominale Zinssatz auf Staatsschulden und das nominale BIP-Wachstum, p ist der Primärsaldo relativ zum BIP. Die Gleichung kann durch Verwendung von Realzins und realem Wachstum sowie der Inflationsrate modifiziert werden (Domar, 1944).

Verbreitete politökonomische Auffassungen argumentieren, dass in einer Währungsunion mit verschiedenen Nationalstaaten, d. h. ohne Zentralstaat, Fiskaldisziplin regelbasiert und sanktionsbewehrt institutionalisiert werden muss. Moral Hazard einzelner Länder mit laxer Fiskaldisziplin könne Überschuldung und Spillover-Effekte entstehen lassen, die die Gemeinschaft der Länder schädigen und zum „bail-out“ nötigen. Da es keine Wechselkurse mehr gibt, die Risiken einzelner Länder einpreisen, und kein Zentralstaat mit Gewaltmonopol existiert, sei die Disziplinierungsfunktion der Kapitalmärkte unbedingt notwendig, in Verbindung mit gemeinsamen Fiskalregeln. Häufig wird dabei nicht klar zwischen Haushaltsdefiziten (Stromgröße), die inflationär oder deflationär wirken können, und Schuldenständen (Bestandsgröße), die preisniveauneutral sind, unterschieden. Für Haushaltssalden sind in der Tat gemeinsame Regeln erforderlich, mehr noch, es wurde in der EWWU versäumt, den Mitgliedstaaten die Aufgabe zur Inflationsvermeidung bei der nationalen Inflationsrate zuzuordnen. Das entsprechende Konvergenzkriterium wurde nach Beitritt zur EWWU fallengelassen, trotz Wegfall nationaler Geldpolitik. Was die Kapitalmarktakteure als Disziplinierungsagenten angeht, so hatte schon die Delors-Kommission vor den Unwägbarkeiten von Kapitalmärkten gewarnt.

Häufig wird unter Bezug auf einen Fiskalföderalismus wie in den USA behauptet, in föderalen Systemen hätten untergeordnete Gebietskörperschaften nur geringe oder gar keine fiskalischen Handlungsspielräume. Daher seien entsprechende Einschränkungen in der EWWU bei den Mitgliedstaaten gerechtfertigt. Das Argument wäre nur überzeugend, wenn es in der EWWU einen Zentralstaat mit Fiskalkapazität, einschließlich Verschuldungsoption, gäbe. Für eine fiskalische Konföderation wie die EWWU ist das Argument unzutreffend.

Schließlich wird häufig auf die Gefahr fiskalischer Dominanz hingewiesen, welche die Geldpolitik und die Unabhängigkeit der Zentralbank untergrabe, sodass hohe Schuldenstände präventiv zu begrenzen seien. Dem ist zu entgegnen, dass konstitutionelle Begrenzungen der Fiskalpolitik der Nationalstaaten die Prädominanz der Europäischen Zentralbank (EZB) stärken und geradezu monetäre Dominanz statt fiskalischer entstehen kann, sodass die Geldpolitik fiskalische Aufgaben übernehmen muss. Es kommt vielmehr auf eine kluge Abstimmung von Geld- und Fiskalpolitik an.

Konsens über Staatsverschuldung

In der umfangreichen theoretischen und empirischen Forschung über Staatsverschuldung herrscht, trotz großer Unterschiede, auch viel Einvernehmen (Holtfrerich et al., 2015):

- es gibt keine eindeutige kritische Grenze der Schuldenquote (außer wenn Länder in Fremdwährung verschul-

det sind), jenseits derer staatliche „Insolvenz“ droht oder das Wirtschaftswachstum nachlässt; aber

- ständiges Ansteigen des Schuldenstandes (relativ zum BIP) kann unter bestimmten Umständen die Zins-Steuer-Quote so stark steigern, dass primäre Staatsaufgaben vernachlässigt werden oder der Schuldendienst gefährdet wird, woraus „Überschuldung“ folgen kann;

- es gibt keinen systematischen Zusammenhang von Inflation und Schuldenstand, wohl aber zwischen Haushaltsdefiziten und Inflation oder auch Deflation;

- Staatsschulden müssen nicht final getilgt werden wie private Schulden, sondern sie können durch Emission neuer Anleihen zurückgezahlt werden – was in allen OECD-Ländern die Regel ist;

- die Veränderung des Schuldenstandes eines Landes hängt maßgeblich von drei Faktoren ab: er steigt mit dem durchschnittlichen nominalen Zins auf die Schulden, er fällt je höher das nominale Wirtschaftswachstum und der Primärsaldo sind. Ein hoher Primärsaldo kann allerdings negative Rückwirkungen auf das Wachstum haben. Daraus folgt: liegt der Zins über der Wachstumsrate, steigt der Schuldenstand eines Landes, sofern er nicht durch einen Primärüberschuss stabil gehalten wird. Liegt der Zins unter der Wachstumsrate, kann der Schuldenstand selbst bei einem kontinuierlichen Primärdefizit stabil gehalten werden. r größer oder kleiner g – das ist die Kernfrage. Diese Analyse beruht auf der Domar-Gleichung.

Wenn dies grosso modo Konsens unter jenen Ökonomen ist, die sich mit dem Thema befassen, dann steht dem Konsens das komplexe EWWU-Regelwerk mit den vier festen Grenzwerten entgegen.

Die Schuldenstände in der Eurozone

Abbildung 1 zeigt den Schuldenstand in zwei Ländergruppen, jenen mit einem Schuldenstand über 60 % und jenen darunter, bezogen auf das Jahr 2019. Mehr als die Hälfte des BIP der Eurozone wird in den sieben Ländern mit hohen Schulden erbracht, dies sind etwa 70 % der gesamten Staatsverschuldung in der Eurozone. 2019 lag die Schuldenquote bei 113 % des BIP dieser Gruppe, im Gegensatz zu 55 % in der Gruppe der zwölf Länder mit niedrigeren Schulden. Der Rückgang der durchschnittlichen Quote kam nur durch letztere Gruppe zustande, bei den sieben hochverschuldeten Ländern gibt es seit dem Gipfel im Jahr 2014 kaum Veränderung. Durch den starken Rückgang der Schuldenquoten in den zwölf weniger verschuldeten Ländern polarisiert sich die Eurozone zunehmend in zwei Gruppen.

Ist es nun möglich und sinnvoll, dass die sieben stark verschuldeten Länder in absehbarer Zeit zur Maastricht-Räson von 60 % kommen? Der EU-Fiskalpakt fordert von ihnen, jährlich etwa ein Zwanzigstel der Differenz zu 60 zu reduzieren. Für Italien wären es jährlich 3,5 Prozentpunkte, für Frankreich 2,0 Prozentpunkte. Dafür sind hohe Primärüberschüsse erforderlich. Selbst wenn 20 Jahre hart gespart würde, ähnlich wie es Griechenland auferlegt wurde, wird es wahrscheinlich nicht reichen. Erstens wirkt eine substanzielle Erhöhung des Primärsaldos kurzfristig kontraktiv. Zweitens bleibt die kontraktive Wirkung auch nach Erreichen des Primärüberschusses in gewissem Maße erhalten, ähnlich wie bei einer restriktiven Geldpolitik. Es wird dann zwar nicht mehr zusätzlich bei Ausgaben gespart (oder Einnahmen erhöht), aber der eng geschnallte Gürtel behindert die Bewegungsfreiheit kontinuierlich. Wenn dadurch das Wachstum gebremst wird, könnte sogar der Schuldenstand noch weiter steigen („Schuldenparadoxon“). Die herrschende Meinung über den „fiscal stance“ ignoriert den zweiten kontraktiven Effekt, den dauerhaften. Er wirkt über die Nachfrageseite, aber insbesondere auch über die Angebotsseite – weniger öffentliche Güter, etwa bei Infrastruktur, Bildung oder Forschung und Entwicklung bremsen das Wachstum, verfestigen die Arbeitslosigkeit und entwerten Humankapital (Hysteresis). Unproblematisch ist jedoch selbst ein hoher Primärüberschuss, wenn die Privatwirtschaft kräftig wächst, wodurch es zu höheren Steuereinnahmen kommt, ohne dass Ausgaben gekürzt oder Steuersätze erhöht werden müssen.

Häufig wird auf „Strukturreformen“ verwiesen, die eben ein solches Wachstum hervorrufen sollen. Das ist aber nur das Label einer „black box“, denn darunter können verschiedenste Maßnahmen verstanden werden. Und viele ernsthafte Strukturreformen, wie bei Bildung und Ausbildung oder Forschung, brauchen mehr staatliche Finanzierung. Wird zulasten der Löhne und Gehälter oder Renten gespart, drohen deflationäre Risiken. Diese würden wohl zunehmen, wenn die zahlreichen Vorgaben der EU-Kommission zu MTO und Ausgabenregeln verschärft und tatsächlich eingehalten würden, um die Forderungen des Fiskalpakts zu erfüllen.[8]

Schauen wir nun auf die Gruppe der Länder mit geringeren Schulden. Bei ihnen würde der Schuldenstand (s) bei 3 % Wachstum des BIP (g) und 1,0 % dauerhaftem Defizit (d) zu einem Gleichgewicht von 33 % konvergieren ($s^* = d^*/g^* = 1/3$). Niemand hat auch nur versucht nachzuweisen, dass das „optimal“ sei. Nehmen wir noch die deutsche Schuldenbremse dazu, 2009 beschlossen: sie gesteht dem Bund ein strukturelles Defizit von nur 0,35 % des BIP zu, den Ländern einen stets strukturell ausgeglichenen Haushalt. Bei 3 % Wachstumstrend konvergiert der Schuldenstand zu einem Gleichgewichtswert von 11,7 % ($s^* = 0{,}35/3$) des BIP. Die

8 Vgl. die „fiscal hawk“-Sichtweise der Deutschen Bundesbank (2017).

Logik der Schuldenbremse hat dazu geführt, dass manche einstige Auguren der Schuldenbremse nun die Staatsverschuldung durch die Hintertür wiederentdecken, in staatlichen Sonderhaushalten außerhalb des Geltungsbereichs der Schuldenbremse. Wegen diverser rechtlicher und institutioneller Probleme ist das nur eine zweitbeste Lösung, insbesondere für Länder und Gemeinden.

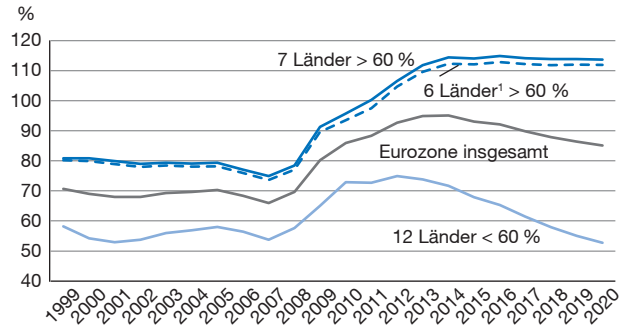
Nimmt man an, dass früher oder später die gesamte Ländergruppe mit geringeren Schulden das erlaubte strukturelle Defizit von 1 % des BIP in Anspruch nimmt, zugleich aber ein konjunktureller Puffer von 3 Prozentpunkten notwendig ist, dann müsste der Referenzwert angehoben oder die konjunkturelle Flexibilität beschränkt werden. Der Puffer ist ohnehin geringer als in anderen Ländern, da ausschließlich auf automatische Stabilisatoren gesetzt wird, denn diskretionäre Maßnahmen werden, abgesehen von sehr schweren Krisen, seitens der Kommission als strukturell klassifiziert. Es bleibt bei dem Paradox, dass nur bei einem strukturellen Defizit von null der Konjunkturpuffer ausreichend ist und die 3 %-Grenze eingehalten werden kann – aber bei einer langfristigen Schuldenquote von null, die einem vollständigen Kreditverbot des Staates gleichkäme. Selbst wenn man dies als Extremfall ansieht, ist die Kombination von 1 % gestattetem strukturellen Defizit und dem daraus resultierenden Schuldenstand von 12 % oder 33 % unter realistischen Annahmen (3 % nominaler Wachstumstrend) schwer zu legitimieren, insbesondere bei hohem Bedarf an öffentlichen Investitionen.

Da seit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 2005 und verschärft durch den Fiskalpakt von 2011 Grenzwerte für den strukturellen Haushaltssaldo (MTO) als wichtigste operationale Leitgrößen hinzugekommen sind, ist die Berechnung von Potenzialwachstum und Output-Lücken von zentraler Bedeutung. Die Kritik der Schätzmethoden weist systematische gravierende Fehlbewertungen nach, während die Verfechter des Status quo das Problem als geringfügig einschätzen.[9]

Die Zins-Wachstums-Relation

Bis zur Finanzkrise war der Zins im Trend etwa einen Prozentpunkt größer als das Wachstum, jedenfalls in den meisten Ländern. Konstellationen mit r < g widersprächen Grundannahmen der neoklassischen Kapital- und Wachstumstheorie (Blanchard et al., 1990). Nicht beachtet wurde, dass Staatsanleihen in OECD-Ländern (in eigener Währung denominiert) weitgehend risikofrei sind und dass die Zinserträge zudem teilweise besteuert werden. Daher ist r = g oder r < g keineswegs ein Kuriosum, wie Blanchard (2019) auch zugestand. Die EU-Kommission wie auch viele andere, etwa EZB-Autoren (Checherita-Westphal, 2019), nahmen das Regime r > g wie ein Naturgesetz hin, als wären beide Variablen von unsichtbaren Händen fixiert.

Abbildung 1
Staatsschulden in der Eurozone
in % des BIP, gewichtet mit dem Anteil der jeweiligen Ländergruppe am gesamten BIP der EWWU



[1] ohne Griechenland.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen. Für 2019 und 2020 Schätzungen der EU-Kommission.

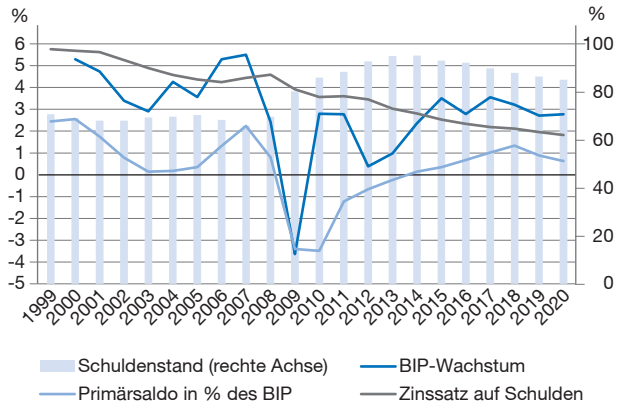
In den USA galt r < g in der übergroßen Mehrzahl der Jahre seit 1950 (Blanchard, 2019). Es spricht viel dafür, dass zur ungünstigen Konstellation in der Eurozone just der Maastricht-Vertrag, der Fiskalpakt und der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit unnötiger Restriktion beitrugen. Schon kleine Verbesserungen der Zins-Wachstums-Differenz hätten erhebliche positive Auswirkungen. Zur günstigeren Situation in den USA trug einerseits das höhere Wirtschaftswachstum infolge aktiverer Fiskalpolitik und stärkerem Bevölkerungswachstum bei. Andererseits war im historischen Trend auch der „implizite Zins“ auf Staatsschulden (Durchschnitt der Zinssätze auf alte und junge Staatsanleihen) niedriger, vor allem infolge eines einheitlichen und sehr liquiden globalen Bond-Marktes. In Europa ist der Markt für Staatsanleihen nach Mitgliedsländern fragmentiert. Staatsanleihen der Mitgliedstaaten sind wegen einer fehlenden Notfall-Versicherung durch die EZB oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nicht gegen „sudden-stop“-Risiken oder das Auftauchen von multiplen Gleichgewichten (gute und schlechte) gewappnet. In den meisten anderen OECD-Ländern würde die Zentralbank nicht zulassen, dass die Schulden des Staates notleidend werden können oder hohe Spreads entstehen. Die spezielle Situation in der Eurozone kann zu einer Risikoprämie auf den Zins kritischer Länder führen, die das „Redenominierungsrisiko“, d. h. das Risiko eines Exits mit nachfolgender Abwertung in eigener Währung reflektiert, ebenso wie ein überdurchschnittlich negativer Zins eine Prämie wegen eventueller Aufwertung inkludiert.

Seit der Finanzkrise hat sich das Verhältnis von Zins und Wachstumsrate gedreht. Der implizite Zinssatz auf Staats-

9 Vgl. anstelle vieler anderer Heimberger, Huber und Kapeller (im Erscheinen); Buti et al. (2019).

Abbildung 2

Schuldenstand, Primärsaldo, impliziter Zinsssatz und nominales BIP-Wachstum in der Eurozone



Quelle: AMECO; eigene Berechnungen. Für 2019 und 2020 Schätzungen der EU-Kommission.

Tabelle 1

Zinslastquoten und Zinsen auf Staatsschulden in der Eurozone

	Zinslast/ BIP	Impliziter Zins (Angaben in %)	Schuldenquote	Langfristiger Zins 2019/2020
Eurozone 2019	1,7 (2,9[a])	2,0	86,4 (147,4)[a]	1,1 (2018)
Eurozone 2007	2,9	4,4	62,2	4,3
Deutschland 2019	0,85 (2,7)[a]	1,4	59,2 (188,0)[a]	-0,7[b]
Deutschland 2007	2,70	4,2	64,0	4,2
Italien 2019	3,5 (4,7)[a]	2,6	136,2 (182,9)[a]	1,1[b]
Italien 2007	4,7	4,7	103,9	4,5
USA 2019	3,9 (4,1)[a]	3,8	110,8 (116,5)[a]	0,8[b]
USA 2007	4,1	6,6	64,6	4,6

Anmerkungen: in Klammern: [a] hypothetische Werte für Schuldenstand 2019 bei Zinslastquote wie 2007 und impliziter Zins wie 2019; [b] 10-jährige Staatsanleihen, www.worldgovernmentbonds.com (8. März 2020).

Quellen: AMECO; www.worldgovernmentbonds.com (8. März 2020); eigene Berechnungen.

anleihen ist in der Eurozone seit 2015 unter die Wachstumsrate des BIP gerutscht (vgl. Abbildung 2), in Deutschland schon seit 2012, und hier stärker als anderswo. Er wird noch weiter sinken, weil es lange dauert, bis frühere hochverzinste Anleihen auslaufen und dann durch niedrig verzinste ersetzt werden. Deutschland konnte im Herbst 2019 eine 30-jährige Anleihe zum Zins von null emittieren. Selbst wenn die EZB die Leitzinsen sofort erhöhen würde, dauert es sehr lange, bis ein relevantes Zinsänderungsrisiko voll auf den impliziten Zins durchschlägt. Schon in der Vergangenheit hat das häufig länger als zehn Jahre gedauert. Der implizite Zins im Durchschnitt der Eurozone lag 2019 bei 2,2 %, Tendenz sinkend. Die Wachstumsrate war gut einen Prozentpunkt höher – seit 2015 befindet sich Deutschland in einer neuen Zins-Wachstums-Konstellation.

Schlussfolgerungen

Dass ein Schuldenstand von 60 % des Bruttoinlandsprodukts eine magische Grenze darstellt, jenseits derer die „Solvenz" der Mitgliedstaaten bedroht ist, ist ein Mythos – mit negativen Folgen. Er fordert rasche Schritte zur Schuldenreduktion in Ländern mit deutlich höheren Schulden und erzwingt mitunter jahrzehntelange fiskalische Austerität in Ländern mit hohem Schuldenstand. Erstaunlicherweise ist der Schuldenstand zum wichtigsten Ziel der Fiskalpolitik avanciert, obwohl er anfänglich in der Währungsunion eine untergeordnete Rolle spielte. Seit dem Ende des zweiten Weltkriegs fiel kein Industrieland, was den Zentralstaat betrifft, in Zahlungsunfähigkeit. Einzige Ausnahmen waren Island 2005, aber dort handelte es sich um eine riskante Verschuldung in Fremdwährung – und Griechenland, Opfer einer mangelhaft ausgestalteten Europäischen Währungsunion.

Berücksichtigt man die gesunkene Zinslast in den öffentlichen Haushalten der Eurozone, die geringeren impliziten Zinsen und die niedrigen Zinsen für neue langfristige Anleihen, dann ist die Zinslast trotz eines Schuldenstandes von 86 % in der Eurozone (2019) um 41 % niedriger als 2007 bei einem geringeren Schuldenstand von damals 70,7 %. Wäre die Zinslast 2019 so hoch wie 2007, also vor der Finanzkrise (2,9 %), könnten 2019 mit der gleichen Zinslast wie 2007 Schulden in Höhe 147 % des BIP der Eurozone getragen werden (vgl. Tabelle 1).

Dies macht deutlich, dass der Bruttoschuldenstand eine geradezu irreführende Größe für die Schuldenlast geworden ist. Länder mit einem Schuldenstand von weit über 60 % können 2020 die Schuldenlast viel besser tragen als geringere Schulden in der Zeit vor der Finanzkrise. Italiens Zinslastquote war 2019 3,5 % des BIP, nicht mehr 4,7 % wie 2007, obwohl die Schuldenquote seither um 32 Prozentpunkte gestiegen ist. Viel wichtiger als der Schuldenstand ist, dass Italien wieder zu Wachstum kommt und zu diesem Zweck auch Infrastrukturinvestitionen per Kredit finanzieren kann, und zwar zu einem niedrigen Zins (1,4 % im Dezember 2019, 1,8 % am 16. April 2020). Deutschland könnte heute mit der Zinslastquote von 2007 eine riesige Staatsverschuldung tragen. In den USA ist die Zinslast seit 2007 nur geringfügig gesunken, aber die Schulden sind um 46 Prozentpunkte gestiegen – und das Wachstum des BIP ist bedeutend stärker als in der Eurozone. Dies heißt keineswegs, dass die in der Tabelle 1 dargestellten Handlungsspielräume so expansiv genutzt werden sollten wie in den USA. Es bedarf einer sorgfältigen Abwägung. Die Tabelle zeigt, dass das Kriterium Schuldenstand, was auch immer der Grenzwert ist, für sich allein wenig hilfreich ist. Es bedarf eines komplexeren Kriterienbündels.

Die „3 und 60“-Doppelregel der EU engt die fiskalpolitischen Spielräume massiv ein.

Protokoll 12 der Europäischen Verträge mit den Referenzwerten 3 und 60 kann im vereinfachten Verfahren bei Einstimmigkeit im Europäischen Rat geändert werden. Die Regeln waren von Anfang an Irrlichter, und sind es umso mehr, wenn die Zinsen niedriger als das Wachstum sind. Die Werte durch neue und ebenso starre zu ersetzen, wäre nicht hilfreich. Entscheidungen über die gewünschte Schuldenquote eines Landes sind wesentlich komplizierter und müssen insbesondere die mittelfristig zu erwartende Zins-Wachstums-Relation, Zinslasten sowie langfristige Zinsänderungsrisiken berücksichtigen. Dass dabei einheitliche Regeln für alle Länder, dazu noch als „Ewigkeitsregeln“ in Stein gemeißelt, nicht zielführend sind, dürfte auf der Hand liegen.

Im Zuge der großen Finanzkrise und der anschließenden „double-dip“-Rezession in der Eurozone stiegen die Schuldenstände der sieben Euroländer mit hohen Schulden um 40 Prozentpunkte, der Länder mit niedrigeren Schulden um etwa 20 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 1). Infolge der erwarteten Corona-Rezession wird es abermals einen Schub geben, sicher nicht unter 10 Prozentpunkten. Die Gruppe der hochverschuldeten Länder wird sich dann sehr, sehr weit von der Obergrenze von 60 % entfernen. Die Regel des Fiskalpakts anzuwenden, dass pro anno ein Zwanzigstel der Differenz zu 60 % zu reduzieren sei mithilfe von strukturellen Primärüberschüssen, wird nicht länger zu halten sein. Die empirische Forschung lehrt, dass sehr hohe Primärüberschüsse nicht durchzuhalten sind und erfahrungsgemäß ökonomisch kontraproduktiv sind, von politischen Widerständen – oder gar einer politischen Zerreißprobe in der EWWU – ganz abgesehen (Panizza und Presbitero, 2013). Man muss kein Prophet sein: der Fiskalpakt und der Referenzwert von 60 % im Protokoll 12 des Maastricht-Vertrags sind nicht zu halten. Theoretisch waren sie nie standfest.

Literatur

Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und N. Sartor (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, *OECD Economic Studies*, Nr. 15.

Blanchard, O. (2019), Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109(4), 1197-1229.

Brunnermeier, M. K., H. James und J.-P. Landau (2016), *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton und Oxford.

Buiter, W., G. Corsetti und N. Roubini (1993), Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, *Economic Policy*, 8(16), 57-100.

Buti, M., N. Carnot, A. Hristov, K. Mc Morrow, W. Roeger und V. Vandermeulen (2019), Potential output and EU fiscal surveillance, VOX CEPR Policy Portal, 23. September, https://voxeu.org/article/potential-output-and-eu-fiscal-surveillance (20. Februar 2020).

Checherita-Westphal, C. (2019), Interest rate-growth differential and government debt dynamics, Economic Bulletin der EZB (Box) (2).

Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), Report on economic and monetary union in the European Community, o. O., http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf (20. Februar 2020).

De Grauwe, P. (2016), *Economics of Monetary Union*, 11. Aufl., Oxford.

Deutsche Bundesbank (1990), Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Monatsbericht, Oktober, 41-45.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht, Juni, 29-45.

Domar, E. (1944), The Burden of the Debt and the National Income, *The American Economic Review*, 34(4), 798-827.

Dyson, K. und K. Featherstone (1999), *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford.

EU-Kommission (2016), Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper (018), Januar, Brüssel, 22.

European Fiscal Board (2019), Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation, Brüssel.

Godley, W. (1992), Maastricht and All That, *London Review of Books*, 14(19) vom 8. Oktober.

Heimberger, P., J. Huber und J. Kapeller (im Erscheinen), The power of economic models: The case of the EU's fiscal regulation framework, *Socio-economic review*, Oxford.

Holtfrerich, C.-L., L. P. Feld, W. Heun, G. Illing, G. Kirchgässner und J. Kocsäcker (2015), *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*, Berlin.

IWF (2011), Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Debt Sustainability Analysis, 11. August, Washington DC.

James, H. (2012), *Making the European Monetary Union*, London.

Ostry, J., A. R. Ghosh und R. Espinoza (2010), Fiscal Space, IMF Staff Position Note 10/11, International Monetary Fund, Washington.

Panizza, U., und A. F. Presbitero (2013), Public Debt and Economic Growth in Advanced Countries: A Survey, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(II), 175-204.

Pasinetti, L. (1998), The myth (or folly) of the 3 % deficit/GDP Maastricht 'parameter', *Cambridge Journal of Economics*, 22(1), 103-116.

Price, W. R., T.-T. Dang und J. Botev (2015), Adjusting Fiscal Balances for the Business Cycle: New Tax and Expenditure Elasticity estimates for OECD-Countries, ECO/WKP(2015)93, OECD Paris.

Priewe, J. (2020), Why 60 and 3 percent? European debt and deficit rules – critique and alternatives, IMK Study (66), Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

Schlesinger, H. (1991), Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, *Wirtschaftsdienst*, 91(5), 232-238.

Schubert, C. (2013), Wie das Maastricht-Kriterium im Louvre entstand, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. September, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/3-prozent-defizitgrenze-wie-das-maastricht-kriterium-im-louvre-entstand-12591473.html (8. Mai 2020).

Tempelman, J. H. (2007), James M. Buchanan on Public-Debt Finance, *The Independent Review*, 11(3), 435-449.

Tietmeyer, H. (2005), *Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*, München, Wien.

Title: ***A Critique of the Caps on Deficits and Debt in the European Monetary Union***

Abstract: *The reference values for public deficits and debt came into the Maastricht Treaty more or less by coincidence. Later attempts to justify them in terms of economic theory failed. The values narrow fiscal space for member states with high debt and tend to create debt levels that are too low in the others, thereby polarising the 19 member states in two groups. Fiscal policy can hardly support monetary policy, which is stuck at the zero lower bound. This serves as an inherent contractionary bias for fiscal policy in the European Monetary Union. To confront the prospect of lower interest than growth rates, the caps should be discarded.*

JEL Classification: *E43, E62, H62, H63*

DOI: 10.1007/s10273-020-2702-7

Jonas Groß, Manuel Klein, Philipp Sandner

Digitale Zentralbankwährungen: Chancen, Risiken und Blockchain-Technologie

Zahlreiche Zentralbanken planen innerhalb der nächsten Jahre, eigene digitale Zentralbankwährungen einzuführen. Die Blockchain-Technologie kann dafür die technologische Basis darstellen. Zentralbanken experimentieren mit dieser Technologie, um Währungen perspektivisch auf Blockchain-Basis abzubilden. Mögliche Vorteile einer digitalen Zentralbankwährung wären eine höhere finanzielle Stabilität, eine höhere Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr und ein höherer Automatisierungsgrad von Geschäftsprozessen. Risiken beständen darin, dass es nach einer Einführung zu einem digitalen Bank Run kommen könnte, dass Banken immens an Bedeutung verlieren könnten und letztlich die Datenschutzproblematik geklärt werden muss.

2008 war ein besonderes Jahr für das globale Finanzsystem. Neben dem Beginn der Finanzkrise wurde in diesem Jahr eine fundamental neue Form des Geldes geboren: Das Aufkommen von Bitcoin markierte den Start für sogenannte Kryptowerte – auf einer Distributed-Ledger-Technologie (DLT) und Kryptografie basiertes, digitales Geld. Die Geburt dieser Kryptowerte und spätestens die Ankündigung von Facebook, im Sommer 2019 mit „Libra" einen globalen DLT-basierten Kryptowert als weltweites Zahlungsmittel etablieren zu wollen, haben Zentralbanken weltweit dazu veranlasst, sich mit der Digitalisierung des Geldes und der Emission eigener digitaler Zentralbankwährungen (Central Bank Digital Currencies, CBDC) auseinanderzusetzen (Groß et al., 2019).

Eine Anfang des Jahres veröffentlichte Studie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zeigt, dass aktuell 70 % aller weltweiten Zentralbanken die Ausgabe einer eigenen digitalen Zentralbankwährung untersuchen (Boar et al., 2020). 10 % dieser Zentralbanken planen innerhalb der nächsten ein bis drei Jahre, eine solche digitale Währung einzuführen – in den nächsten sechs Jahren sogar 20 %. Es zeigt sich insofern ein klarer Trend: Immer mehr Zentralbanken beschäftigen sich intensiv mit dem Thema CBDC und es ist nur eine Frage der Zeit, bis die ersten CBDC auf den Markt kommen.

CBDC lassen sich in Retail- und Wholesale-CBDC unterteilen. Bei Wholesale-CBDC ist der Zugang auf spezielle Finanzinstitutionen (vor allem Banken) beschränkt. Dementsprechend würden Wholesale-CBDC vor allem im Interbankenmarkt Anwendung finden und könnten nicht als allgemeines Zahlungsmittel genutzt werden. Retail-CBDC hingegen sind der breiten Öffentlichkeit zugänglich – hier geht es letztendlich darum, physisches Bargeld zu digitalisieren. Während Wholesale-CBDC durch die alleinige Anwendung im Interbankenmarkt keine fundamentalen Veränderungen des zweigliedrigen Geldsystems aus Zentral- und Geschäftsbanken hervorrufen würden, wäre die Einführung von Retail-CBDC als allgemeines Zahlungsmittel eine erhebliche Veränderung des bestehenden Geldsystems. Insofern liegt der Fokus des vorliegenden Beitrags auf Retail-CBDC.

Aktuell gibt es international viele CBDC-Projekte. China hat im April 2020 als erste entwickelte Volkswirtschaft einen Testlauf des CBDC-Projekts DC/EP gestartet. Weitere Tests sollen zu den Olympischen Winterspielen 2022

Jonas Groß, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Frankfurt School Blockchain Center und der Universität Bayreuth.

Manuel Klein ist Consultant bei FactSet und Vorstandsmitglied im Verein Monetative e.V.

Prof. Dr. Philipp Sandner ist Leiter des Frankfurt School Blockchain Center.

© 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.

durchgeführt werden. Die Schwedische Zentralbank analysiert bereits seit 2017 die Ausgabe einer digitalen Variante der Schwedischen Krona (E-Krona) und testet einen DLT-basierten E-Krona-Prototypen (Riksbank, 2020). In der Karibik untersucht die Eastern Caribbean Central Bank die Anwendbarkeit der DLT für einen digitalen Eastern Caribbean Dollar. Der Sand-Dollar der Bahamas verfolgt ein ähnliches Ziel und ist seit Dezember 2019 in einer Pilot-Phase für die Bürger der Bahamas verfügbar. Auch der SOV, ein Kryptowert der Marshall Islands, soll in den nächsten Monaten getestet werden. Vorreiter der theoretischen Debatte rund um CBDC war die Bank of England, die 2015 das Thema aufgrund der starken Dynamik um Kryptowerte und DLT in ihre Research Agenda aufgenommen hat.

CBDC und das aktuelle Geldsystem

Um die ökonomischen Implikationen von CBDC einordnen zu können, lohnt es sich, CBDC mit Hinblick auf den Aufbau des bestehenden Geldsystems zu diskutieren. Derzeit existieren drei Formen von umlaufendem Geld:

- *Bargeld* stellt den Anker des bestehenden Geldsystems dar. Es ist das einzige gesetzliche Zahlungsmittel und kann nur von der Zentralbank emittiert werden. Es ist Peer-to-Peer, also ohne Intermediär, transferierbar, ist nicht digital, jedoch der breiten Öffentlichkeit zugänglich. Zudem ermöglicht es anonyme Transaktionen und ist nicht verzinst.

- *Giralgeld* wird von Geschäftsbanken proaktiv emittiert und stellt einen Anspruch an eine Geschäftsbank auf Auszahlung von Bargeld dar. Der Kontostand eines Bankkunden bedeutet insofern, dass Bargeld in Höhe des angezeigten Betrags vom Kunden von seinem Bankkonto abgehoben werden kann. Das Giralgeld im Euroraum ist laut Europäischer Zentralbank (EZB) jedoch nur durch rund 13 % Bargeld und sonst vor allem durch Forderungen an Kreditnehmer und andere Vermögenswerte gedeckt (EZB Statistical Data Warehouse, 2020). Dies macht das Halten von Giralgeld risikobehaftet: Bankkunden sind Liquiditäts-, Markt- und Gläubigerrisiken der Kreditnehmer ausgesetzt. Trotzdem ist Giralgeld 1:1 an den Wert des Bargelds gebunden und kann zum selben Nennwert in bar abgehoben werden. Der Zinssatz auf Giralgeld-Einlagen wird von der jeweiligen Bank festgelegt, orientiert sich allerdings an den Refinanzierungszinsätzen der Banken bei der Zentralbank.

- *Zentralbankreserven (Reserven)* werden von der Zentralbank emittiert und sind der breiten Öffentlichkeit nicht zugänglich. Es handelt sich um von der Zentralbank ausgegebenes Geld, sodass der Halter des Geldes – anders als beim Giralgeld der Banken – keinem Liquiditäts- oder Gläubigerrisiko ausgesetzt ist. Zentralbanken können im Gegensatz zu privaten Banken systembedingt und per Definition nicht insolvent gehen, da sie die einzigen Institutionen sind, die gesetzliche Zahlungsmittel erzeugen und im Notfall auch mit negativem Eigenkapital arbeiten können (Bunea et al., 2016). Somit stellen Zentralbankreserven (wie auch Bargeld) ein risikofreies Geld dar – sie sind allerdings im Gegensatz zu Bargeld über digitale Zahlungssysteme übertragbar. Reserven sind zinstragend ausgestaltet und werden zum Einlagezinssatz der Zentralbank verzinst.

Retail-CBDC würden eine weitere, vierte Geldart darstellen, die letztlich das von der Zentralbank ausgegebene Bargeld digitalisieren würde. Eine Retail-CBDC würde parallel zum Giralgeld der Banken und Bargeld zirkulieren und als generelles Zahlungsmittel verwendet werden. CBDC lassen sich anhand zahlreicher Gestaltungsmerkmale unterscheiden (Hanl und Michaelis, 2019). Sie können Peer-to-Peer handelbar sein (Wert-basierte CBDC) oder können über Konten bei der Zentralbank zugänglich gemacht werden (Konten-basierte CBDC). Eine Wert-basierte CBDC wäre dem aktuellen physischen Bargeld sehr ähnlich, da die CBDC-Einheiten als zwischen den Parteien direkt übertragbare Token in die Realwirtschaft emittiert werden würden. Somit wären CBDC wie Bargeld Peer-to-Peer, also ohne Intermediär, übertragbar. Eine Konten-basierte CBDC würde in der Übertragung Bankeinlagen ähneln.

Bei beiden Ausgestaltungsformen gibt es die Möglichkeit, dass die CBDC-Einheiten direkt von der Zentralbank ausgegeben werden oder dass Intermediäre, wie z. B. Banken, die digitalen Geldeinheiten von der Zentralbank erhalten und diese dann für den Kunden verwalten. Zudem kann eine CBDC – ähnlich wie Giralgeld – einen Zinsertrag abwerfen. Eine zinstragende CBDC hätte mitunter erhebliche Auswirkungen auf die Geldpolitik der Zentralbanken (Hanl und Michaelis, 2019). Im Falle einer Retail-CBDC würden die von der Zentralbank gesetzen Zinsen nicht wie im aktuellen System nur für die Banken, sondern für alle, also auch für Nicht-Banken, gelten. Dies könnte die Effizienz der Geldpolitik erhöhen, den Transmissionsmechanismus auf die Zinsen der Banken jedoch verändern. Einige Ökonomen sehen auch die Möglichkeit, durch CBDC effektiv Negativzinsen besser durchzusetzen.

Motive einer CBDC-Einführung

Die Motive, eine Retail-CBDC einzuführen, sind vielfältig (vgl. Tabelle 1, Boar et al., 2020; Bank of England, 2020). Zentralbanker erhoffen sich von einer CBDC-Einführung

Tabelle 1
Motive einer CBDC-Einführung

1	Unterstützung eines stabilen und resilienten Zahlungssystems
2	Unterbindung neuartiger Formen privater Gelderzeugung
3	Unterstützung des Wettbewerbs, der Effizienz und der Innovation im Zahlungsverkehr
4	Bereitstellung eines Zahlungssystems in der digitalen Wirtschaft
5	Verfügbarkeit und Verwendung von Zentralbankgeld sichern
6	Auf Rückgang der Bargeldnutzung reagieren
7	Grundstein für effizientere internationale Geldtransfers

Quelle: Bank of England (2020).

primär eine erhöhte Resilienz des Finanzsystems, was mit einer höheren finanziellen Stabilität einhergehen würde: Zum einen würde eine CBDC-Einführung zu Geldflüssen vom Bankensektor zur Zentralbank führen. Dadurch würde das Ausmaß möglicher Bankturbulenzen auf die Volkswirtschaft reduziert werden. Zum anderen würde die operative Resilienz der Zahlungsnetzwerke verbessert, indem Zahlungsmöglichkeiten diversifiziert werden und ein sicheres und öffentliches digitales Zahlungssystem geschaffen wird. Somit wäre es in einer Welt mit CBDC deutlich unwahrscheinlicher als im aktuellen System, dass private Zahlungsnetzwerke, wie Mastercard, Visa oder auch ApplePay, und öffentliche Zahlungssysteme, z. B. von der Zentralbank, gleichzeitig ausfallen würden (Delivery vs. Payment).

Um die Sicherheit des Zahlungsverkehrs zu erhöhen, könnte eine DLT, wie die Blockchain-Technologie, als technologische Basis für eine CBDC eingesetzt werden. Im aktuellen Geldsystem werden Transaktionsdaten meist zentral auf den Servern der beteiligten (Zentral-) Banken gespeichert. Bei DLT-Systemen werden Daten hingegen gleichzeitig auf mehreren Computern und somit in einem verteilten Register gespeichert. Diese dezentrale Speicherung macht DLT-Systeme widerstandsfähiger gegen Hackerangriffe, da Single-Points-of-Failure entfallen. Aufgrund der Mehrfachspeicherung der Transaktionsdaten ist es nicht möglich, Transaktionsdaten zu manipulieren oder im Nachhinein anzupassen.

Außerdem könnten CBDC Marktversagen im aktuellen Zahlungsverkehrssystem adressieren. Zwar scheint es heutzutage der Fall zu sein, dass digitale Zahlungen z. B. per Kreditkarten, EC-Karten oder Smartphones bereits instantan ablaufen und verarbeitet werden – allerdings nimmt die Abwicklung (Settlement) der Zahlungen häufig mehrere Tage Zeit in Anspruch, sodass der Verkäufer mehrere Tage auf den Zahlungseingang warten muss. Somit gibt es mehrere Parteien, die in Vorauszahlung treten und einem Gläubigerrisiko ausgesetzt sind (Bank of England, 2020). Eine CBDC könnte die Abwicklung der Zahlungen beschleunigen und die Effizienz steigern. Im Kontext des Settlements wäre die Nutzung einer DLT von Vorteil, da nur DLT-Systeme es ermöglichen, Leistung (z. B. Kauf eines Guts) und Gegenleistung (z. B. die Bezahlung des Guts) auf integrierten Plattformen zu organisieren, was neben Real-Time-Settlements auch zu automatisierter Leistungserbringung führen würde.

Zudem könnte eine CBDC dabei helfen, Transaktionskosten zu senken. Vor allem im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr sind Transaktionskosten aktuell noch sehr hoch – im Durchschnitt kostet eine grenzüberschreitende Transaktion 7 % Gebühren und Auslandsüberweisungen dauern teilweise bis zu zehn Tage (o. V., Handelsblatt, 2019). Hier könnte ein DLT-basiertes System ansetzen und die Komplexität der Zahlungssysteme reduzieren, da viele Mittelsmänner in DLT-Systemen nicht mehr benötigt werden würden (z. B. Clearing-Stellen). Dies würde zu erheblichen Kostensenkungen und einer schnelleren Abwicklung von Transaktionen führen.

Die Einführung einer DLT-basierten CBDC würde zudem Geldflüsse programmierbar machen. Bei programmierbaren Transaktionen handelt es sich um Zahlungsvorgänge, die einer bestimmten Logik folgen und auch automatisch ausgeführt werden können. Derzeit gibt es etwa bereits Daueraufträge, Treuhandprozesse, Zinszahlungen, Leasing-Zahlungen und Factoring-Modelle, die letztlich programmierte Transaktionen sind, bei denen Zahlungen immer dann stattfinden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind bzw. ein bestimmtes Ereignis eingetreten ist. Mittels DLT können solche und weitaus komplexere Prozesse mit wenigen Zeilen Programmcode durch „Smart Contracts“ und ohne Intermediäre umgesetzt und automatisiert werden.

Programmierbare Transaktionen haben vor allem im Kontext der Machine Economy enormes Potenzial. So würden es Smart Contracts ermöglichen, dass an die DLT angeschlossene Internet-of-Things (IoT)-Geräte, wie etwa Maschinen, Autos und Sensoren, Dienstleistungen auf Pay-Per-Use-Basis oder auch Leasing oder Factoring anbieten können. IoT Analytics erwartet, dass 2025 mehr als 20 Mrd. Geräte mit dem Internet verbunden sein werden. Die DLT ist am besten dafür geeignet, Millionen von Geräten mit einer eigenen digitalen Brieftasche (Wallet) auszustatten, über die dann CBDC direkt von Wallet zu Wallet transferiert werden können. Zudem könnten durch programmierbare Transaktionen z. B. Steuerzahlungen an das Finanzamt oder Dividendenzahlungen an Aktionäre automatisiert werden (Bank of England, 2020). Schließlich könnte eine DLT-basierte CBDC Mikrozahlungen ermög-

lichen, da mithilfe der DLT kleine Transaktionen zu sehr geringen Transaktionskosten durchgeführt werden könnten. Dadurch könnte sich das Geschäftsvolumen von Mikrozahlungen deutlich erhöhen und es könnten sich neue Dienstleistungen rund um Mikrozahlungen entwickeln.

Risiken einer CBDC-Einführung

Aktuell diskutieren Zentralbanker und andere Ökonomen intensiv darüber, wie genau ein Retail-CBDC-System ausgestaltet werden sollte, ohne die finanzielle Stabilität des bestehenden Geldsystems zu gefährden. Bundesbankpräsident Jens Weidmann verweist auf das Risiko eines „digitalen Bank Runs", wenn Kunden ihre Bank-Einlagen in das neue digitale Zentralbankgeld „per Mausklick" umtauschen könnten (o. V., Handelsblatt, 2020). Zwar kann es auch im aktuellen Geldsystem zu Bank Runs kommen, allerdings sind solche Runs durch Friktionen und Kosten für das Abheben und Lagern von physischem Bargeld beschränkt. Diese Friktionen und Kosten wären bei CBDC deutlich geringer, da Lagerkosten und Versorgungsengpässe an Geldautomaten entfallen würden (Bank of England, 2020).

Würde es zu einem digitalen Bank Run kommen, könnten die Liquiditätsbestände der Banken in Form von Zentralbankreserven durch den Abfluss von Einlagen aus dem Bankensystem zur Zentralbank (Disintermediation des Bankensektors) bedroht werden – im schlimmsten Fall könnten Bank-Insolvenzen drohen. Im Extremfall könnten Banken zu reinen Intermediären werden und keine Geldschöpfung per Kreditvergabe mehr betreiben. Allerdings ist eine gewisse Umschichtung der Kunden von Giralgeld in CBDC notwendig, damit CBDC letztlich für Transaktionen genutzt werden können. Es soll insofern gewährleistet werden, dass die Disintermediation nicht so groß ausfällt, dass Banken in finanzielle Schieflage geraten.

Bisher wurden verschiedene Konzepte entwickelt, wie ein digitaler Bank Run und eine Disintermediation des Bankensektors verhindert werden könnten:

- Autoren der Bank of England schlagen vor, ein paralleles Zahlungssystem der Zentralbank zu etablieren, das einen direkten Umtausch und digitales Abheben von Giralgeld in CBDC unmöglich macht (Kumhof und Noone, 2018).

- In einer Publikation der EZB wird ein zweistufiges (Tiered-)CBDC-System mit zwei unterschiedlichen Zinssätzen auf die vom Nicht-Bankensektor gehaltenen CBDC-Guthaben vorgeschlagen, um Banken-Disintermediation zu verhindern (Bindseil, 2020). Wird ein bestimmter CBDC-Schwellenwert auf dem Zentralbankkonto überschritten, würde der überschüssige CBDC-Betrag mit 0 % oder sogar negativ verzinst werden. Das macht das Halten von CBDC in großen Mengen – also als Wertaufbewahrungsmittel – unattraktiv, da der überschüssige CBDC-Betrag niemals positiv verzinst werden würde.[1]

- Eine weitere Alternative wäre die Einführung von Maximalbeträgen, die Kunden in CBDC halten dürfen (Bank of England, 2020). Maximalbeträge würden ebenfalls dazu führen, dass CBDC primär für Transaktions- und nicht für Wertaufbewahrungszwecke genutzt würden. Dies würde das Geschäft der Banken schützen und somit eine erhebliche Disintermediation des Bankensektors verhindern.

Neben Gefahren für die finanzielle Stabilität werden häufig auch Risiken für den Datenschutz diskutiert. Heutzutage unterscheiden sich Transaktionen per Apple Pay, Paypal, per Banküberweisung oder per Bargeld anhand ihres Grads an Datensicherheit und Anonymität. Wird eine Zahlung z. B. über Apples Bezahldienst Apple Pay oder über Paypal abgewickelt, sind die (sensiblen) Transaktionsdaten für Apple oder Paypal einsehbar. Bei einer Banküberweisung können Banken auf die Transaktionsdetails zugreifen. Bargeldtransaktionen laufen jedoch auf Peer-to-Peer-Basis ab und bieten, wenn gewünscht, Anonymität zwischen den Transaktionspartnern, aber vor allem auch gegenüber der Zentralbank. Ein hoher Grad an Datensicherheit und ein gewisses Maß an Anonymität sollte auch bei Transaktionen in CBDC gewährleistet werden.

Die aktuellen Forschungsbeiträge der EZB und der Bank of England verdeutlichen, dass es auch in CBDC-Systemen die Möglichkeit geben sollte, Transaktionen teilweise anonym durchzuführen. In einem im Dezember 2019 veröffentlichten Papier stellt die EZB (2020), ein konkretes DLT-basiertes Retail-CBDC-System vor, in dem (teilweise) anonyme Zahlungen gewährleistet werden. Die EZB emittiert in diesem System lediglich CBDC-Einheiten – Banken übernehmen administrative Aufgaben, wie die Überprüfung von Anti-Geldwäsche-Bestimmungen und die Verwahrung der CBDC mithilfe eigener Wallets.

Innerhalb des Systems sind (teilweise) anonyme Zahlungen garantiert, die gleichzeitig Anti-Geldwäsche-Bestimmungen berücksichtigen. Technisch wird diese (Teil-)Anonymität

1 Die Idee einer zweistufigen CBDC-Verzinsung von Zentralbankguthaben ist nicht neu: Gegenwärtig ist das Sechsfache der Mindestreserve, die die Geschäftsbanken als Mindestanforderung an Liquidität bei der Zentralbank halten müssen, vom negativen Einlagezins ausgenommen, vgl. Deutsche Bundesbank (2020). In der Eurozone beträgt die Mindestreserve aktuell 1 % der Bankeinlagen. Auf die überschüssigen Reserven, die Banken bei der Zentralbank halten, muss aktuell der Einlagezins in Höhe von -0,5 % gezahlt werden.

dadurch umgesetzt, dass die Identität des Nutzers und die Transaktionshistorie der Zentralbank (und der Anti-Geldwäsche-Behörde) nicht bekannt gegeben werden, wenn sogenannte Anonymity Vouchers der Zahlung beigefügt werden. Jedem Bürger wird eine bestimmte Zahl an Anonymity Vouchers gutgeschrieben, mit denen anonyme Transaktionen durchgeführt werden können. Sobald alle Vouchers eingelöst worden sind, werden Zahlungen nicht mehr anonym durchgeführt. Ein Nachteil dieses konkreten von der EZB vorgeschlagenen Systems ist jedoch, dass die Zahlungsdetails für die abwickelnden Banken einsehbar sind. Die Anonymität ist insofern nur zwischen den Akteuren der Transaktion und der Zentralbank gegeben. Diese Einschränkung ist ein klarer Nachteil des Prototyps und sollte in zukünftigen Entwicklungen berücksichtigt werden. Dennoch ist dieses Paper ein guter Ausgangspunkt, um die Anonymität in Retail-CBDC im Kontext mit DLT weiter zu analysieren.

Auch die Bank of England betont in einem aktuellen Forschungspapier, dass ein CBDC-System mit Datenschutzbestimmungen, wie der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), in Einklang stehen muss. Es soll jedem Kunden das Recht eingeräumt werden, Kontrolle darüber zu erhalten, wie seine Daten genutzt werden und mit welchen Teilnehmern diese geteilt werden. Die Bank of England bringt die Option ins Spiel, dass Transaktionsdaten mit relevanten Behörden, die z. B. die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung adressieren, geteilt werden, allerdings nicht mit Verkäufern oder anderen Unternehmern, die die Kaufgewohnheiten der Kunden auswerten. Die beiden Vorschläge der EZB und der Bank of England weisen darauf hin, dass auch in einer CBDC-Welt Datenschutz einen hohen Stellenwert bekommen soll, was für eine weitreichende Verbreitung von CBDC essenziell ist.

EZB intensiviert Bemühungen

Es kann erwartet werden, dass die EZB weitere Ressourcen in die Erforschung von CBDC stecken wird. Christine Lagarde, Präsidentin der EZB, hat im November 2019 angekündigt, die Bemühungen der EZB im Bereich CBDC weiter zu intensivieren und eine eigene EZB-interne CBDC-Taskforce ins Leben zu rufen. Auch der CBDC-Austausch mit anderen Zentralbanken soll weiter verbessert werden – vor allem durch ein gemeinsames CBDC-Projekt mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Dem Konsortium gehören unter anderem die Bank of England, Bank of Japan, die Riksbank und weitere Zentralbanken, an, um Erfahrungen aus ihren Analysen potenzieller CBDC-Use-Cases, und CBDC-Probleme auszutauschen und um die Implikationen einer CBDC gemeinsam zu untersuchen. Die Bemühungen der EZB zeigen, dass eine CBDC in der Eurozone durchaus Realität werden könnte – möglicherweise sogar auf DLT-Basis.

Literatur

Bank of England (2020), Central Bank Digital Currency – Opportunities, Challenges and Design, *Bank of England Discussion Paper*, https://www.bankofengland.co.uk/paper/2020/central-bank-digital-currency-opportunities-challenges-and-design-discussion-paper (18. März 2020).

Bindseil, U. (2020), Tiered CBDC and the Financial System", *ECB Working Paper*, 2351.

Boar, D., H. Holden und A. Wadsworth (2020), Impending Arrival – a Sequel to the Survey on Central Bank Digital Currency, *BIS Papers*, 107.

Bunea, D., P. Karakitsos, N. Merriman und W. Studener (2016), Profit Distribution and Loss Coverage Rules for Central Banks, *European Central Bank – Occasional Paper Series*, 169.

Deutsche Bundesbank (2020), Zweistufiges System für die Verzinsung von Überschussreserven, https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/ueberschussreserven (20. März 2020).

EZB (2020), Exploring Anonymity in Central Bank Digital Currencies, https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/publications/pdf/ecb.mipinfocus191217.en.pdf (6. März 2020).

EZB Statistical Data Warehouse (2020), Monetary Statistics January 2020, http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000003478 (20. März 2020).

Groß, J., B. Herz und J. Schiller (2019), Libra – Konzept und wirtschaftspolitische Implikationen, *Wirtschaftsdienst*, 99(9), 625-631, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/libra-konzept-und-wirtschaftspolitische-implikationen.html.

Hanl, A. und J. Michaelis (2019), Digitales Zentralbankgeld als neues Instrument der Geldpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 99(5), 340-347, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/digitales-zentralbankgeld-als-neues-instrument-der-geldpolitik.html.

Kumhof, M. und C. Noone (2018), Central Bank Digital Currencies - Design Principles and Balance Sheet Implications, *Bank of England Staff Working Paper*, 725.

O. V. (2019), Geld für die Heimat, *Handelsblatt*, Ausgabe vom 26.-28.7.2019, 32 f.

O. V. (2020), Bundesbank-Präsident Weidmann warnt vor Einführung eines digitalen Euros, *Handelsblatt*, https://www.handelsblatt.com/finanzen/geldpolitik/geldpolitik-bundesbank-praesident-weidmann-warnt-vor-einfuehrung-eines-digitalen-euros/25362418.html (18. März 2020).

Riksbank (2020), The Riksbank's e-Krona Pilot, https://www.riksbank.se/en-gb/press-and-published/notices-and-press-releases/notices/2020/the-riksbank-to-test-technical-solution-for-the-e-krona/ (20. Februar 2020).

Title: *Central Bank Digital Currencies: Benefits, Risks and the Role of Blockchain Technology*

Abstract: *Blockchain technology can be the basis for future currencies. Numerous central banks are experimenting with this distributed ledger technology to map currencies on a blockchain basis in the future (central bank digital currencies, CBDCs). In this article, we explore motives for the introduction of CBDCs. The main motives are higher financial stability, higher security and efficiency of payment systems and a higher degree of automation of business processes. Furthermore, the risks of CBDCs are presented and the current state of development at the European Central Bank (ECB) is discussed.*

JEL Classification: *E24, E44, G21*

DOI: 10.1007/s10273-020-2696-1

Hagen Lesch

100 Jahre Betriebsrätegesetz und aktuelle Partizipation von Beschäftigten in Deutschland

Am 4. Februar 1920 trat in Deutschland das erste Betriebsrätegesetz in Kraft. Nachdem es 1934 ausgesetzt worden war, führte der Alliierte Kontrollrat die betriebliche Mitbestimmung 1946 wieder ein. Nach mehreren Reformen hat sich die Mitbestimmung etabliert. Während aber in Großunternehmen die betriebliche Mitbestimmung fest verankert ist, wird im Mittelstand eher auf weniger institutionalisierte Beteiligungsformen gesetzt. Der Wandel der Arbeitsorganisation durch Crowdworking, Telearbeit und Solo-Selbständigkeit stellt allerdings die betriebliche Zusammenarbeit vor neue Herausforderungen. Derzeit ist noch nicht erkennbar, dass die Betriebsräte darauf nicht mithilfe der bereits in der Betriebsverfassung angelegten Befugnisse angemessen reagieren können. Das Jubiläum sollte Anlass dafür sein, intensiver über die Zukunft der deutschen Betriebsverfassung und über die alternativ praktizierten Partizipationsformen zu forschen und zu diskutieren.

Nach heftigen Auseinandersetzungen im deutschen Reichstag und auf der Straße trat am 4. Februar 1920 das sogenannte Betriebsrätegesetz in Kraft. Dieses Gesetz stellt die Geburtsstunde der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland dar. Zwar hatte der Betriebsrat mit den Arbeiterausschüssen einen Vorläufer. Schon die Gewerbeordnung von 1891 sah vor, in Betrieben mit mehr als 20 Mitarbeitern Arbeiterausschüsse einzurichten, allerdings auf freiwilliger Basis. Aber erst mit dem Betriebsrätegesetz wurden betriebliche Interessenvertretungen verbindlich verankert und den Betriebsräten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen und personellen Angelegenheiten eingeräumt. Dabei war das während des Ersten Weltkriegs erlassene Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst (1916) ein wichtiger Wegbereiter. Dieses schrieb vor, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse in kriegs- und versorgungswichtigen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten verpflichtend einzuführen (BMAS, 2018, 15 ff.).

© 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.

Dr. Hagen Lesch ist Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

In § 1 des 1920 erlassenen Betriebsrätegesetzes hieß es: „Zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) dem Arbeitgeber gegenüber und zur Unterstützung des Arbeitgebers in der Erfüllung der Betriebszwecke sind in allen Betrieben, die in der Regel mindestens zwanzig Arbeitnehmer beschäftigen, Betriebsräte zu errichten." In Betrieben mit weniger als 20, aber mindestens fünf wahlberechtigten Arbeitnehmern war ein Betriebsobmann zu wählen (§ 2 Betriebsrätegesetz). Waren in einem Betriebsrat sowohl Arbeiter als auch Angestellte vertreten, waren zusätzlich jeweils ein Angestellten- und ein Arbeiterrat zu wählen (§ 6), um die jeweiligen Interessen der beiden Gruppen spezifischer vertreten zu können. Zu den Aufgaben (§ 66) des Betriebsrats gehörte es unter anderem

- die Betriebsleitung durch Rat zu unterstützen, um auf diese Weise für einen „möglichst hohen Stand und für möglichste Wirtschaftlichkeit der Betriebsleistungen zu sorgen",
- an der Einführung neuer Arbeitsmethoden fördernd mitzuarbeiten,
- gemeinsame Dienstvorschriften im Rahmen der geltenden Tarifverträge mit dem Arbeitgeber zu vereinbaren,
- oder auf die Bekämpfung der Unfall- und Gesundheitsgefahren zu achten.

Dem Betriebsrat wurde ferner ein Recht auf Einsichtnahme in die Betriebsvorgänge (§ 71) zugestanden und ein Mitspracherecht bei einer größeren Zahl von Einstellungen oder Entlassungen eingeräumt (§ 74). Ferner hatten er oder stellvertretend die Arbeiter- und Angestelltenräte die Aufgabe, über die Einhaltung der maßgebenden Tarifverträge zu wachen. Sofern tarifliche Regelungen nicht bestehen, sollte er bei der Regelung der Löhne und sonstigen Arbeitsverhältnisse mitwirken, insbesondere bei der Festsetzung von Akkord- und Stücklohnsätzen oder der Festsetzung der Arbeitszeit (§ 78).

Insgesamt war die Aufgabenbeschreibung des Betriebsrats als kooperativ angelegt. Er sollte „nicht Interessenvertretung pur sein“ (Müller-Jentsch, 2008, 48), sondern gleichzeitig die Arbeitgeber unterstützen und sich um das Wohl des Betriebs kümmern. Nach Müller-Jentsch (2008, 49) kodifizierte das Gesetz damit „eine doppelte Loyalität des Betriebsrats gegenüber der Belegschaft auf der einen Seite und der Unternehmensleitung auf der anderen“. Den Gewerkschaften galt die betriebliche Mitbestimmung damals als wenig zukunftsweisend. Für sie war die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat, die 1922 gesetzlich eingeführt wurde, wichtiger (Müller-Jentsch, 2008, 49).

Nachdem die Mitbestimmung der Arbeitnehmer 1934 durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit suspendiert wurde, führte der Alliierte Kontrollrat die betriebliche Mitbestimmung schon 1946 wieder ein und knüpfte dabei unmittelbar am Betriebsrätegesetz an (BMAS, 2018, 21; Niedenhoff, 2020, 13). Das gilt auch für das 1952 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), mit dem die vom Alliierten Kontrollrat erlassene Rechtsetzung durch eine eigenständige nationale Regelung abgelöst wurde. Auch im BetrVG wird auf ein kooperatives Miteinander gesetzt: „Arbeitgeber und Betriebsrat arbeiten unter Beachtung der geltenden Tarifverträge vertrauensvoll und […] zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammen“ (§ 2 Abs. 1 BetrVG). Anders als sein Vorgänger sah (und sieht) das neue Gesetz die Wahl eines Betriebsrats allerdings schon in Betrieben mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern vor. Außerdem wurde die Amtszeit der Betriebsräte von einem Jahr auf zwei Jahre verlängert. Durch die Novellierungen des BetrVG 1972 und 1988 liegt die Amtszeit inzwischen bei vier Jahren.

Eine Gegenüberstellung der Betriebsratsgröße nach dem Betriebsrätegesetz von 1920 und dem BetrVG in seiner gültigen Fassung in Tabelle 1 zeigt: Ab einer Betriebsgröße von mehr als 100 Arbeitnehmern sieht das BetrVG für den Betriebsrat mehr Mitglieder als das Betriebsrätegesetz vor. Damals galt zudem eine Obergrenze von 30 Betriebsratsmitgliedern. Heute wird keine Obergrenze mehr vorgegeben. Die frühere Obergrenze von 30 Mitgliedern wurde ab einer Schwelle von 5001 Mitarbeitern überschritten. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass seit der Novellierung des BetrVG 1972 Betriebsräte für ihre Betriebsratsarbeit auch vollständig freigestellt werden müssen. Die Novellierung des BetrVG sah dazu vor, dass in Betrieben ab 300 Beschäftigten mindestens ein Betriebsratsmitglied freigestellt wird. Seit 2001 liegt diese Schwelle bei 200 Beschäftigten (§ 38 BetrVG).

Tabelle 1
Gesetzliche Zahl der Betriebsratsmitglieder

Arbeitnehmer 1920	Betriebsratsmitglieder 1920	Arbeitnehmer 2020	Betriebsratsmitglieder 2020
5-19	– [1]	5-20	1
20-49	3	21-50	3
50-99	5	51-100	5
100-199	6	101-200	7
200-399	7	201-400	9
400-599	8	401-700	11
600-799	9	701-1000	13
800-999	10		
1000-1499	11	1001-1500	15
1500-1999	12	1501-2000	17
Höchstzahl	30	Höchstzahl	– [2]

[1] Wahl eines Betriebsobmanns. [2] Keine explizite Höchstzahl.

Quellen: § 15 Betriebsrätegesetz; § 9 BetrVG; eigene Zusammenstellung.

Im Vergleich zum Betriebsrätegesetz von 1920 wurden dem Betriebsrat im BetrVG von 1952 deutlich mehr und auch differenziertere Rechte eingeräumt (Niedenhoff, 2020, 25). Im Gesetz von 1920 beschränkte sich die echte Mitwirkung vor allem auf die Vereinbarung von Dienstvorschriften mit dem Arbeitgeber, auf die Verwaltung von Pensionskassen, Werkswohnungen und sonstiger Betriebswohlfahrtseinrichtungen und auf die Überwachung der Einhaltung von Tarifverträgen (Niedenhoff, 2020, 14). Das 1952 erlassene Gesetz räumt den Arbeitnehmern hingegen zahlreiche Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen, personellen und auch wirtschaftlichen Angelegenheiten ein. Dazu gehören Beratungs- und Anhörungsrechte, Informations- und Vorschlagsrechte, Zustimmungs- und Vetorechte bis hin zu den erzwingbaren Mitbestimmungsrechten. Die erzwingbaren Mitbestimmungsrechte umfassen unter anderem die Ordnungs- und Verhaltensregeln im Betrieb, kollektive Arbeitszeitregelungen, Überstunden und Kurzarbeit, Fragen der betrieblichen Lohngestaltung, der Entlohnungsgrund-

sätze sowie der Entlohnungsmethoden, Sozialpläne bei Betriebsänderungen, die Durchführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen oder die Regelungen zur Unfallverhütung und zum Gesundheitsdienst.

Betriebliche Mitbestimmung und Partizipation heute

Das Betriebsverfassungsgesetz gilt heute als „eine der tragenden Säulen der Arbeitsmarktordnung“ in Deutschland (Klös und Stettes, 2018, 4). Auf der einen Seite kann die Institution Betriebsrat als kollektive Stimme der Arbeitnehmer dazu beitragen, die Effizienz betrieblicher Abläufe zu steigern. Auf der anderen Seite kann der Betriebsrat danach streben, die Unternehmensgewinne zugunsten der Arbeitnehmer umzuverteilen. Das kann zu Konflikten führen (Stettes, 2010; Jirjahn und Smith, 2017). Empirische Untersuchungen für Deutschland kommen zu dem Ergebnis, dass die betriebliche Mitbestimmung für Unternehmen wie Arbeitnehmer zu einem Mehrwert (Win-win-Situation) führen kann. Das hängt allerdings entscheidend davon ab, ob das Management der Institution „Betriebsrat“ aufgeschlossen gegenübersteht und beide Seiten miteinander kooperieren (Jirjahn und Smith, 2017). Wichtig ist dabei, Probleme frühzeitig zu lokalisieren und einen Konsens mit dauerhaften Lösungen herzustellen (Niedenhoff, 2020, 53).

Eine aktuelle Umfrage unter Personalverantwortlichen aus dem Jahr 2018 zeigt, dass dies trotz aller Interessenunterschiede gelingt: In 95 % aller betrieblichen Entscheidungen schaffen es Unternehmensleitung und Betriebsrat, einen Konsens herzustellen und nur in 5 % müssen Entscheidungen in der Regel gegen den Betriebsrat durchgesetzt werden (Schneider et al., 2019, 118). Wann es zu einer eher kooperativen Zusammenarbeit kommt und wann Konflikte überwiegen, ist empirisch noch nicht abschließend untersucht worden. Es liegt aber die Vermutung nahe, „dass individuelle Faktoren oder Rahmenbedingungen wie Dauer und Beständigkeit der Zusammenarbeit auf die Kooperationsfähigkeit wirken könnten. Betriebsräte und Management interagieren durch Personen, bei denen Lernprozesse eine Rolle spielen“ (Schneider et al., 2019, 122).

Trotz dieser guten Zusammenarbeit und der dadurch potenziell erreichbaren Vorteile ist die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland beschränkt. Wie schon im ersten Betriebsrätegesetz von 1920 gilt auch heute: Die Arbeitnehmer haben ein Recht dazu, Betriebsräte zu wählen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Ein Betriebsrat existiert gerade mal in 9 % aller Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern (Ellguth und Kohaut, 2019, 295). Vor allem in kleineren und mittleren Betrieben wird selten ein Betriebsrat gewählt. In Betrieben mit

Tabelle 2
Betriebe mit Betriebsrat in Deutschland
in %

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1996	2018	1996	2018
Betriebe mit				
5 bis 50 Beschäftigten	8	5	7	6
51 bis 100 Beschäftigten	49	32	46	36
101 bis 199 Beschäftigten	71	53	63	45
200 bis 500 Beschäftigten	84	73	85	69
501 und mehr Beschäftigten	91	87	81	88
Alle	12	9	11	10

Quellen: Ellguth und Trinczek (2014), Ellguth und Kohaut (2019); eigene Zusammenstellung.

mehr als 500 Mitarbeitern ist der Betriebsrat hingegen Standard: Sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland verfügen knapp neun von zehn Betrieben dieser Größe über einen Betriebsrat (vgl. Tabelle 2). Aufgrund dieses Betriebsgrößeneffekts ist die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung unter den Beschäftigten höher. So arbeiten in Westdeutschland 42 % und in Ostdeutschland 35 % der Beschäftigten in Betrieben mit einem Betriebsrat. Vorbehalte gegenüber der Einrichtung eines betrieblichen Mitbestimmungsgremiums bestehen vor allem in inhabergeführten Unternehmen (Behrens und Dribbusch, 2014, 147; Jirjahn und Smith, 2017, 36). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Mitwirkung und Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Unternehmen mit einer patriarchalischen Unternehmensführung, die durch einen „Herr im Hause“-Standpunkt geprägt ist, schlecht zusammenpassen. Die Firmenchefs sind offenbar der Ansicht, sie könnten für das Wohl des Betriebs und seiner Arbeitnehmer allein besser sorgen. Hinzu kommt (vgl. Tabelle 2), dass die Verbreitung von Betriebsräten in mittelgroßen Betrieben (mit 51 bis 500 Beschäftigten) seit Mitte der 1990er Jahre überdurchschnittlich zurückgegangen ist (Ellguth und Trinczek, 214, 172).

Damit bestehen in Deutschland unterschiedliche Welten der Partizipation von Beschäftigten. Es gibt eine Welt der Großunternehmen, in der Betriebsräte ein fester Bestandteil der Arbeitsbeziehungen und der Unternehmenskultur sind. Die recht hohe Wahlbeteiligung – sie lag bei der letzten Betriebsratswahl 2018 in Betrieben, die einen Betriebsrat gewählt haben, bei 75 % (Kestermann et al., 2018) – ist ein Indiz dafür, dass die Arbeitnehmer dem Betriebsrat wegen seiner Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte einen hohen Stellenwert beimessen (Niedenhoff, 2020, 37). Auf der anderen Seite gibt es allerdings eine wesentlich größere Welt des inhaberge-

führten Mittelstands, dem betriebliche Mitbestimmung eher fremd ist. Hinzu kommt, dass dies unweigerlich die Frage aufwirft, warum die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung so gering ist. Offenbar sehen viele Arbeitnehmer keine Notwendigkeit, Betriebsräte zu wählen. In Einzelfällen kann es zwar vorkommen, dass Betriebsratswahlen arbeitgeberseitig behindert wurden. Eine tiefere Untersuchung dieses Phänomens zeigt aber, dass dies „kein stilbildendes Merkmal der deutschen Arbeitsbeziehungen“ ist (Behrens und Dribbusch, 2014, 147). Es erklärt jedenfalls kaum, warum Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen keine Betriebsräte gründen. Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass der Rückgang in den mittelgroßen Unternehmen weniger auf veränderte Einstellungen der Arbeitnehmer zurückzuführen sei. Verantwortlich dafür sind eher strukturelle Veränderungen wie die Tatsache, dass sich der allgemeine Rückgang der Tarifbindung, der Trend zu kleineren Betriebseinheiten sowie die Tertiarisierung negativ auf die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung auswirken (Ellguth und Trinczek, 2014).

Allerdings sollte man die Partizipation von Arbeitnehmern nicht auf die Interessenvertretung durch einen Betriebsrat verkürzen. Dies würde dem Umstand nicht gerecht, dass sich vielerorts alternative Formen der Mitarbeitervertretung abseits der Betriebsverfassung finden (Schnabel und Wagner, 2001; Stettes, 2010). Immerhin existieren in 18 % aller Betriebe alternative betriebliche Vertretungsorgane wie Mitarbeitervertretungen, Belegschaftssprecher oder „Runde Tische“ (Ellguth und Kohaut, 2019). Solche Institutionen mögen weniger stabil als Betriebsräte sein. Sie etablieren sich aber unter spezifischen Bedingungen, also dann, wenn es aus Sicht der Beschäftigten und/oder der Unternehmensleitung sinnvoll erscheint. Auch sie räumen den Beschäftigten eine Partizipation an betrieblichen Entscheidungsprozessen ein. Das kann dazu führen, dass sich die Motivation für die Wahl von Betriebsräten und alternativen Vertretungsorganen unterscheidet. Die empirische Evidenz legt nahe, dass für Betriebsräte besonders die Rolle als Schutzeinrichtung wichtig ist, während gemeinsam vom Arbeitgeber und von Mitarbeitervertretern besetzte Beratungs- und Entscheidungsgremien die Aktivierung des Wissenspotenzials und der Informationsvorsprünge der Beschäftigten erleichtern (Stettes, 2010, 208). Alternative Vertretungsorgane sind daher attraktiv, um Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungsprozessen partizipieren zu lassen (Schnabel und Wagner, 2001, 460).

Alternative Formen der Beteiligung können nicht nur betriebswirtschaftlich effizient sein. Eine Auswertung von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2016 – in diesem Jahr wurde letztmals danach gefragt, ob eine Person in einem Betrieb mit Betriebs- oder Personalrat (in öffentlichen Unternehmen) arbeitet – zeigt auch: Die Arbeitszufriedenheit liegt in der Gruppe der Arbeitnehmer, die in einem Betrieb mit einem Betriebs- oder Personalrat arbeiten, nicht signifikant höher als in der Gruppe der Arbeitnehmer, die in einem Betrieb ohne Betriebs- oder Personalrat arbeiten. Unterteilt man die auf einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) gemessene Zufriedenheit in drei Gruppen (0 bis 3 für die Unzufriedenen, 4 bis 6 für die weder Unzufriedenen noch Zufriedenen und 7 bis 10 für die Zufriedenen) (vgl. Tabelle 3), ergeben sich – für die jeweiligen Vertretungsformen – ähnliche Anteile. Im Durchschnitt liegt die Arbeitszufriedenheit von Arbeitnehmern in Betrieben mit Betriebsrat bei 7,21. Arbeitnehmer in Betrieben ohne Betriebsrat kommen auf einen Wert von 7,25. Dieser ohnehin nur marginale Unterschied ist statistisch nicht signifikant.

Tabelle 3
Arbeitszufriedenheit der Arbeitnehmer,[1] 2016
in %

Zufriedenheitsskala[2]	Arbeitnehmer in Firmen ohne Betriebs- oder Personalrat	Arbeitnehmer in Firmen mit Betriebs- oder Personalrat	Alle Arbeitnehmer
0 bis 3	6,2	4,8	5,4
4 bis 6	21,6	21,9	21,8
7 bis 10	72,2	73,1	72,8

[1] In Abhängigkeit von der Existenz eines Betriebs- oder Personalrats. Berücksichtigt wurden alle Arbeitnehmer und Auszubildenden, die jünger als 66 Jahre alt sind. [2] Die Skala der Zufriedenheit mit der Arbeit reicht von 0 (= ganz und gar unzufrieden) bis 10 (= ganz und gar zufrieden).

Quelle: SOEP (Welle 33, 2016); eigene Berechnungen.

Perspektiven der betrieblichen Mitbestimmung

Dennoch wird aktuell intensiv darüber diskutiert, ob das BetrVG angesichts der Digitalisierung der Arbeitswelt modernisiert und seine Reichweite vergrößert werden muss. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD betonen die Regierungsparteien, dass der betrieblichen Mitbestimmung im digitalen Wandel große Bedeutung zukomme (Koalitionsvertrag 2018). Daher soll das allgemeine Initiativrecht der Betriebsräte für Weiterbildung gestärkt werden. Außerdem wollen die Regierungsparteien die Gründung und die Wahl von Betriebsräten erleichtern, indem das vereinfachte Wahlverfahren für alle Betriebe mit 5 bis 100 wahlberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verpflichtend wird. Für Betriebe mit 101 bis 200 Wahlberechtigten soll die Wahl zwischen dem vereinfachten und dem allgemeinen Wahlverfahren ermöglicht werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat schon 2016 eine Offensive „Mitbestimmung“ gestartet. Im Rahmen derer fordert er, dass die Betriebsverfassung gestärkt und weiterentwickelt wird (DGB, 2016). Um die Reichweite der Betriebsverfassung zu erhöhen und die Gründung eines Betriebsrats zu erleichtern, soll das 2001 für Kleinbetriebe mit bis zu 50 Mitarbeitern eingeführte vereinfachte Wahlverfahren künftig für Betriebe mit bis zu 100 Mitarbeitern ausgedehnt werden. Dabei soll auch der Kündigungsschutz für (potenzielle) Betriebsräte verbessert werden. Darüber hinaus soll die Mitbestimmung des Betriebsrats bei Datenschutz, Weiterbildung und Ausgliederung erweitert werden. Dabei soll er auch leichter externen Sachverstand hinzuziehen können. Schließlich sollen der Arbeitnehmer- und der Betriebsbegriff auf neue Formen der globalen, digitalen Arbeit wie Clickworking erweitert werden.

Ob eine Ausweitung des vereinfachten Wahlverfahrens zu einer höheren Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung führen wird, ist mehr als fraglich. Nach dem vereinfachten Wahlverfahren kann ein Betriebsrat in einer kürzeren Frist gewählt werden (DGB, 2009). Es ist aber juristisch umstritten, ob die Wahl eines Betriebsrats dadurch tatsächlich erleichtert wird. Das 2001 eingeführte Verfahren hat in den betroffenen Betrieben jedenfalls keinen Gründungsboom ausgelöst, wie die geringe Betriebsrätedichte unter den Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten zeigt (vgl. Tabelle 2). Auch künftig dürfte für das Gründungsgeschehen eher entscheidend sein, welche Form der Partizipation die Beschäftigten in den jeweiligen Betrieben bevorzugen.

Digitalisierung der Arbeitswelt: Auswirkungen

Hinzu kommt: Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Digitalisierung bislang keinen systematischen Einfluss auf die Verbreitung von Betriebsräten hatte (Schneider et al., 2019, 112). Daher scheint auch die Befürchtung, wonach die Digitalisierung zu einer Erosion der verfassten betrieblichen Mitbestimmung führen wird, „derzeit eher unbegründet“ (Schneider et al., 2019, 113). Umgekehrt hängt aber auch die Einführung digitaler Technologien nicht davon ab, ob ein Betriebsrat vorhanden ist oder nicht. Die Digitalisierung liefert nach dem derzeitigen empirischen Kenntnisstand keine Begründung dafür, die Einrichtung von Betriebsräten mit zusätzlichen Impulsen zu fördern. Die Digitalisierung hat auch keinen negativen Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten, die eine Anpassung des BetrVG notwendig erscheinen lassen.

Bevor die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats aufgrund der Herausforderungen durch die Digitalisierung ausgeweitet werden, ist ohnehin sorgfältig zu prüfen, welche Rechte das BetrVG bereits einräumt. Wie die Digitalisierung die Arbeitswelt verändern wird, ist heute nur schwer abschätzbar (Hammermann und Stettes, 2019). Unbestritten ist, dass die Bildungsanforderungen an die Beschäftigten erheblich steigen werden und eine Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort stattfinden wird (Niedenhoff, 2020, 57). Um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer in Hinblick auf den wichtigen Ansatzpunkt „Bildung“ zu erhalten, sind bereits wichtige Mitbestimmungsrechte im BetrVG implementiert (Niedenhoff, 2020, 59). So schreibt § 96 Abs. 1 BetrVG vor, dass der Arbeitgeber auf Verlangen des Betriebsrats den Berufsbildungsbedarf zu ermitteln hat. Fragen der Berufsbildung der Arbeitnehmer des Betriebs muss der Arbeitgeber mit dem Betriebsrat zusammen beraten. Gemäß § 97 Abs. 2 BetrVG bestimmt der Betriebsrat bei der Einführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung mit. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die Einigungsstelle. In § 98 wird dem Betriebsrat die Mitbestimmung bei der Durchführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen eingeräumt. Damit der Betriebsrat seine Aufgaben erfüllen kann, verpflichtet § 92 BetrVG den Arbeitgeber, den Betriebsrat über die Personalplanung und den Personalbedarf sowie über die sich daraus ergebenden personellen Maßnahmen und Maßnahmen der Berufsbildung anhand von Unterlagen rechtzeitig zu unterrichten. Der Betriebsrat erhält also bereits nach geltendem Recht hinreichend Einsicht in die Personalplanung, um frühzeitig die zu erwartenden Soll-Qualifikationsanforderungen mit dem Ist-Zustand der Qualifikation abgleichen und entsprechende Maßnahmen einfordern zu können.

Der Betriebsrat kann nach geltendem Recht auch schon umfassend an der Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort mitwirken (Niedenhoff, 2020, 50 f.). Hinzu kommen seine Unterrichtungs- und Beratungsrechte über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Unternehmens, die Produktions- und Absatzlage, das Produktions- und Investitionsprogramm, Rationalisierungsvorhaben, die Einführung neuer Arbeitsmethoden, die Einschränkung oder Stilllegung von Betrieben oder über die Änderung der Betriebsorganisation oder des Betriebszwecks.

Das schließt nicht aus, das BetrVG bei bestimmten Regelungen der veränderten Arbeitswelt anzupassen. So könnten neue Beschäftigungsarten wie Homeoffice, Telearbeit, Crowdworking oder Solo-Selbständige eine Bearbeitung des § 5 BetrVG notwendig machen (Niedenhoff, 2020, 61). In diesem Paragrafen wird definiert, was ein Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes ist. Hier wäre zu klären, wer ein Arbeitnehmer ist, wer eine arbeitnehmerähnliche Position innehat und wie ein Betriebsrat Solo-Selbständige oder Crowdworker künftig vertreten kann.

Bisher liegen allerdings weder belastbare empirische Erkenntnisse zur Verbreitung von Crowdworking oder Plattformarbeit noch zum Prekaritätspotenzial der betroffenen Personen vor (Schäfer, 2019). Weitere Ansatzpunkte einer Modernisierung des BetrVG könnte die Möglichkeiten des Betriebsrats betreffen, künftig moderne Kommunikationsmethoden wie Online-Wahlen, Betriebsratssitzungen per Videokonferenz oder virtuelle Betriebsversammlungen anwenden zu können (Thüsing, 2020).

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich 100 Jahre nach dem ersten Betriebsrätegesetz in Deutschland unterschiedliche Partizipationsformen entwickelt haben. Während in den Großunternehmen die betriebliche Mitbestimmung fest verankert ist, wird im Mittelstand eher auf weniger institutionalisierte Beteiligungsformen gesetzt. Sofern – wovon zumindest in der überwiegenden Mehrheit der Betriebe auszugehen ist – die Arbeitnehmer frei darüber entscheiden können, ob sie einen Betriebsrat wählen wollen oder nicht, stellt dies eine Mischung dar, aus der sich keine Neujustierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ableiten lässt. Zudem ist derzeit auch noch nicht erkennbar, dass die Digitalisierung die Betriebsräte vor Herausforderungen stellt, auf die sie mithilfe der bereits in der Betriebsverfassung angelegten Befugnisse nicht angemessen reagieren können. Das schließt Anpassungen in Einzelfragen nicht aus. Auf jeden Fall sollte das Jubiläum Anlass dafür sein, intensiver über die Zukunft der deutschen Betriebsverfassung und über die alternativ praktizierten Partizipationsformen zu forschen und zu diskutieren.

Literatur

Behrens, M. und H. Dribbusch (2014), Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte: Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung, *WSI-Mitteilungen*, 67(2), 140-148.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2018), Mitbestimmung – eine gute Sache. Alles über die Mitbestimmung und ihre rechtlichen Grundlagen, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a741-mitbestimmung-ein-gutes-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile (20. Januar 2020).

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2009), Wahlleitfaden Vereinfachtes Wahlverfahren – Arbeitshilfe für Wahlvorstände, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2016), Offensive Mitbestimmung – Vorschläge zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung, Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom 12.6.2016, Berlin.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2019), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, *WSI-Mitteilungen*, 72(4), 290-297.

Ellguth, P. und R. Trinczek (2014), Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel?, *WSI-Mitteilungen*, 67(3), 172-182.

Jirjahn, U. und S. C. Smith (2017), Nonunion Employee Representation: Theory and the German Experience with Mandated Works Councils, *IZA-Discussion Papers*, 11066, Bonn.

Hammermann, A. und O. Stettes (2019), Arbeitswelt im digitalen Wandel – Empirische Evidenz und Gestaltungsaufgaben, *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 56(4), 706-720.

Kestermann, C., H. Lesch und O. Stettes (2018), Betriebsratswahlen 2018: Ergebnisse der IW-Betriebsratswahlbefragung, *IW-Trends*, 45(4), 79-93.

Klös, H.-P. und O. Stettes (2018), Befunde zu Betriebsräten und Betriebsratswahlen. Stellungnahme für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, *IW-Report*, 26, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018_26_Stellungnahme_Betriebsratswahlen.pdf (20. Januar 2020).

Koalitionsvertrag (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (21. Januar 2020).

Müller-Jentsch, W. (2008), 1918 - 1952. Mitbestimmung für eine neue Wirtschaftsordnung nutzen, *Die Mitbestimmung*, 54(1+2), 47-51.

Niedenhoff, H.-U. (2020), *100 Jahre betriebliche Mitbestimmung in Deutschland*, Münster.

Schäfer, H. (2019), Crowdwork und Plattformarbeit in Deutschland, *IW-Kurzbericht*, 79, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2019/IW-Kurzbericht_2019_Crowdwork.pdf (22. Januar 2020).

Schnabel, C. und J. Wagner (2001), Verbreitung und Bestimmungsgründe verschiedener Formen der Arbeitnehmerpartizipation in Industriebetrieben, *Industrielle Beziehungen*, 8(4), 445-462.

Schneider, H., O. Stettes und S. Vogel (2019), Betriebliche Arbeitsbeziehungen und Transformationsprozesse, *IW-Trends*, 46(3), 109-125.

Sozio-oekonomische Panel (SOEP) (2016), Erhebungsinstrumente 2016 (Welle 33): Personenfragebogen Kurzfassung (Lücke), Altstichproben; https://www.diw.de/de/diw_01.c.549772.de/soepsurveypapers/soep_2016_erhebungsinstrumente_2016_welle_33_des_sozio_oekonomischen_panels_personenfragebogen_kurzfassung_luecke_altstichproben.html (23. April 2020).

Stettes, O. (2010), Betriebsräte und alternative Mitbestimmungsformen in der Industrie und deren Verbundbranchen, *Sozialer Fortschritt*, 59(8), 199-209.

Thüsing, G. (2020), 100 Jahre Betriebsrätegesetz, Mut zur Reform, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.1.2020, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/warum-das-betriebsraetegesetz-reformiert-werden-sollte-16597278.html (23. April 2020).

Title: *100 Years of the Works Council Act and Current Participation of Employees in Germany*

Abstract: *TIn Germany, the first Works Council Act came into force at the beginning of 1920. After it was suspended in 1934, the Allied Control Council reintroduced co-determination in 1946 and it was finally established after several reforms. However, while co-determination is firmly anchored in large companies, medium-sized companies tend to opt for less institutionalised forms of participation. However, the change in work organisation through crowdworking, teleworking and solo self-employment poses new challenges for company cooperation. At present, however, it is not yet apparent that works councils are unable to respond appropriately to these challenges with the powers already laid down in the works constitution. The anniversary should be an occasion for more intensive research and discussion on the future of the German works constitution and alternative forms of participation that are being practiced.*

JEL Classification: *J50, J53, J83*

DOI: 10.1007/s10273-020-2703-6

Christina Boll, Simone Schüller

Quo vadis paarinterne Arbeitsteilung post coronam?

Das Stichwort „Retraditionalisierung der paarinternen Arbeitsteilung“ ist während der COVID-19-Pandemie in aller Munde. Die Diskussion darüber, was nach Corona erwartet werden kann, bewegt sich zwischen zwei Lagern – den Pessimisten, die einen „Backlash“ in Form eines massiven Rückfalls in tradierte Verhaltensmuster befürchten, und den Optimisten, die aufgrund der krisenbedingt freigesetzten väterlichen Zeitbudgets sowie der väterlichen Anwesenheit im Homeoffice erwarten, dass Väter mit zuvor relativ geringer Beteiligung die Familienarbeit kennen- und schätzen lernen und auch über die akute Krise hinaus ihren Anteil an der familialen Sorgearbeit dauerhaft erhöhen könnten. Allerdings orientiert sich der derzeitige Diskurs stark an der Zielgröße, ohne die zugrundeliegenden Mechanismen ausreichend in den Blick zu nehmen. Es ist daher mitnichten zu erwarten, dass „künftig dort mehr (väterliche Betreuung) sein wird, wo bisher wenig war und dort eher weniger, wo bisher viel war“. Eine Verortung der mittel- bis langfristigen Erwartungen für Deutschland zwischen Chance und „Backlash“ bedarf empirisch gestützter Überlegungen dazu, welche Mechanismen der elterlichen Arbeitsteilung durch die Corona-Krise in welcher Weise tangiert werden, und für wie viele (und für welche) Elternpaare von einem unmittelbaren Anpassungsdruck in der Aufteilung der familialen Sorgearbeit während der Kita- und Schulschließungen auszugehen ist.[1]

Studiendesign und Ergebnisse

Zur Erwartungsbildung der paarinternen Arbeitsteilung nach Corona ziehen wir empirische Evidenz zu paarinternen Ressourcenverhältnissen und Normen vor der Pandemie im Zusammenspiel mit den „Corona-Faktoren“ Homeoffice und Systemrelevanz heran. Wir untersuchen zunächst auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2018[2] die Zusammenhänge zwischen dem väterlichen Kinderbetreuungsanteil im Paar und den in der Literatur einschlägigen Wirkmechanismen Zeitbudgetverhältnis, Einkommensrelation und Geschlechterrolleneinstellungen im Paar (für einen Überblick Boll, 2017). Wir fokussieren uns dabei auf die Kinderbetreuung, denn sie ist (im Vergleich zur Hausarbeit) zeitlich weniger flexibel, zwingend erforderlich und nur bedingt skalierbar, sodass hier im Shut- bzw. Lockdown von Wirtschaft bzw. Schulen und Kitas maximaler Handlungsdruck im Paar besteht, solange das Paar keinen Zugang zur Notbetreuung hat. Theoriegeleitet erwarten wir, dass sich ein Anpassungsdruck auf den väterlichen Betreuungsanteil dann am stärksten entfaltet, wenn sich einseitig sein Zeitbudget für die Familie nennenswert vergrößert, kein Notbetreuungszugang besteht und die Einkommensrelation im Paar (die sich unter der Krise verändern kann) sowie die Geschlechternormen im Paar seiner Verhaltensanpassung nicht entgegenstehen. Zur Illustration werden die Paare in fünf gleich große Gruppen mit aufsteigendem männlichen Betreuungsanteil eingeteilt. Das unterste (oberste) Quintil bilden Elternpaare, in denen der Vater 0 % bis 11 % (43 % bis 100 %) der gesamten Kinderbetreuung übernimmt (vgl. Tabelle 1).

Wie Tabelle 1 zeigt, sind in unserer Untersuchungsstichprobe in der Vor-Corona-Phase die einschlägigen Mechanismen zur Arbeitsteilung im Paar wirksam: Mit steigendem Betreuungsanteil des Vaters sinken der Anteil der Paare mit traditionellem Erwerbsmodell, der väterliche Einkommensanteil sowie der Anteil der Paare mit väterlichem Bildungsvorsprung. Im Gegenzug steigt die Modernität der mütterlichen (ab dem 2. Quintil) und der väterlichen Rollenbilder. Hoffnungen bzw. Befürchtungen zur

© 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 Der vorliegende Beitrag basiert auf Boll und Schüller (2020).

2 Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von über 25.000 Personen aus rund 16.000 Haushalten (Goebel et al., 2019). Die Untersuchungsstichprobe besteht aus 2.145 heterosexuellen Paaren von 18 bis 65 Jahren mit Kindern unter 13 Jahren, für die jeweils für 2018 Angaben zu allen potenziell für die Arbeitsteilung einflussreichen Merkmalen beider Partner vorliegen. Die Zielgröße, den väterlichen Kinderbetreuungsanteil, fassen wir als prozentualen Anteil an der Summe der Betreuungsstunden im Paar an einem üblichen Werktag. Die Einkommensrelation im Paar messen wir über den väterlichen Einkommensanteil an der Summe der monatlichen Bruttoerwerbseinkommen der Partner. Das relative Zeitbudget im Paar erfassen wir über die Erwerbskonstellation im Paar (diverse Kategorien). Die Modernität der Geschlechterrollen definieren wir als Zustimmung zu dem Statement „Am besten ist es, wenn der Mann und die Frau beide gleichviel erwerbstätig sind und sich beide in gleichem Maße um Haushalt und Familie kümmern“.

Dr. Christina Boll leitet die Abteilung Familie und Familienpolitik am Deutschen Jugendinstitut in München.

Dr. Simone Schüller ist dort wissenschaftliche Referentin.

Tabelle 1
Paareigenschaften nach Quintilen der väterlichen Betreuungsbeteiligung im Paar

Quintile der väterlichen Betreuungsbeteiligung	Traditionelles Erwerbsmodell in %	Anteil Vater am gesamten Erwerbseinkommen des Paares, Mittelwert, in %	Vater mit höherem Bildungsabschluss als Mutter, in %	Modernität der Rollenbilder auf einer Skala von 0 bis 1, Mittelwert	
				Mutter	Vater
Q1 (0 % bis 11 %)	81,9	80,2	40,0	0,71	0,64
Q2 (12 % bis 20 %)	88,0	81,7	35,1	0,64	0,65
Q3 (21 % bis 28 %)	79,9	73,3	35,3	0,71	0,74
Q4 (29 % bis 42 %)	68,5	65,1	34,1	0,75	0,75
Q5 (43 % bis 100 %)	46,1	52,9	29,4	0,79	0,79
Insgesamt	73,6	71,2	34,9	0,72	0,71

Anmerkungen: N = 2.145. Als traditionelle Erwerbsmodelle gelten das männliche Allein- und Hauptverdienermodell.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2018 (soep.v35), gewichtet.

Änderung der unbezahlten Arbeit im Paar, die sich allein an der Zielgröße väterlicher Betreuungsbeteiligung selbst ausrichten, könnten daher enttäuscht werden, wenn die Wirkmechanismen Zeitbudgetverhältnis, Einkommensrelation und Geschlechterrolleneinstellungen im Paar (und die pandemiebedingten Änderungen derselben) nicht systematisch mitgedacht werden.

Wir gehen davon aus, dass während der Pandemie zwei berufliche Charakteristika an Relevanz für die Arbeitsteilung im Elternpaar gewinnen – erstens die Möglichkeit der Eltern, im Homeoffice (HO) zu arbeiten, und zweitens die Systemrelevanz (SR) ihrer ausgeübten Berufe.[3] Wir unterscheiden zwischen nicht-systemrelevanten Berufen (NSR), systemrelevanten Berufen im Gesundheits- und Pflegebereich (SRGes) und systemrelevanten Berufen im Infrastrukturbereich (SRInf). Letztgenannte Differenzierung bestimmt den elterlichen Zugang zur Notbetreuung in Kitas und Schulen. Auf Basis der institutionellen Regelungen in den Bundesländern nehmen wir an, dass Eltern Zugang zu Notbetreuung haben, wenn beide Eltern in einem SRInf-Beruf sind oder mindestens ein Elternteil in einem SRGes-Beruf beschäftigt ist. Gemäß dieser Restriktion haben in unserer Stichprobe 13,1 % der Paare Zugang zu Kita-Notbetreuung. Wir nehmen an, dass dieses Szenario für den Zeitraum Mitte März bis Ende April 2020 gegolten hat.

Bei 10,9 % der Paare ist nur die Mutter, bei weiteren 13,2 % der Paare nur der Vater in einem SRInf-Beruf tätig; der/die Partner*in ist hier jeweils in einem NSR-Beruf beschäftigt. Bei der Mehrheit der Paare (62,77 %) sind beide Partner in nicht-systemrelevanten Berufen beschäftigt. Bei 22,8 % unter allen betrachteten Paaren haben beide Elternteile Zugang zum Homeoffice, bei 24,5 % ist dies nur für den Vater und in 13,2 % nur für die Mutter der Fall. Bei 39,6 % der Paare hat kein Elternteil Zugang zum Homeoffice.

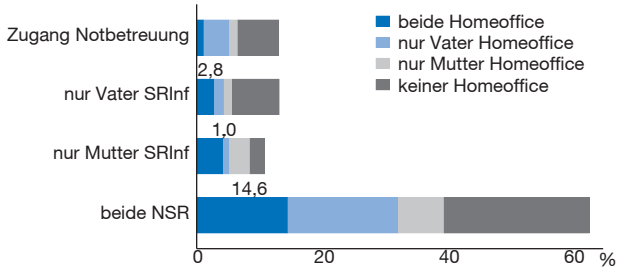
In einem zweiten Schritt validieren wir die Relevanz der berufsbezogenen Corona-Faktoren Systemrelevanz und Homeoffice-Potenzial für die Arbeitsteilung auf Basis ihres theoretischen Einflusses auf die genannten Wirkmechanismen. Homeoffice kann durch eingesparte Pendelzeiten und mehr Flexibilität das Zeitbudget von Vätern tendenziell vergrößern. In NSR-Berufen kann die HO-Fähigkeit jobsichernd wirken. In systemrelevanten Berufen (vor allem in SRGes-Berufen) kann eher nicht im Homeoffice gearbeitet werden, in dem Fall sind Väter zuhause nicht präsent. Zudem besteht in SR-Berufen eher kein Jobrisiko.

Auf Basis unserer Analysen quantifizieren wir insgesamt 6,7 % der Paare als potenzielle Hoffnungsträger, von denen wir einen Anstieg des väterlichen Kinderbetreuungsanteils im Paar am ehesten erwarten. Dies sind Paare in drei Konstellationen: Solche, in denen nur die Mutter in einem SRInf-Beruf arbeitet und nur der Vater HO-fähig ist (= 1,0 % aller Paare, vgl. Abbildung 1), solche, in denen nur der Vater in einem SRInf-Beruf tätig ist und beide Partner HO-fähig sind (= 2,8 % aller Paare, vgl. Abbildung 1) und Paare, in denen kein Partner in einem SR-Beruf arbeitet, aber beide HO-fähig und in Vollzeitjobs beschäftigt sind (2,92 % aller Elternpaare). Letztere sind eine kleine Teilgruppe der 14,6 % Elternpaare, in denen kein Elternteil einen systemrelevanten Beruf ausübt und beide Eltern einen Zugang zum Homeoffice haben (vgl. Abbildung 1). Eltern mit Zugang zur Notbetreuung werden dabei nicht als Hoffnungsträger betrachtet, da der Anpassungsdruck im Paar hier (zumindest teilweise) durch das Angebot externer Betreuung entweichen kann. Ebenso sehen wir davon ab, Paare als Hoffnungsträger zu bezeichnen, in denen

3 Wir verwenden das in Alipour, Falck und Schüller (2020) auf Basis der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018 berechnete Maß des beruflichen Homeoffice-Potenzials. Zur Einordnung der Systemrelevanz von Berufen orientieren wir uns an der Klassifikation von Koebe et al. (2020) auf Basis der KldB 2010 (3-Steller).

Abbildung 1

Homeoffice-Potenzial und Systemrelevanz von Elternpaaren



Anmerkungen: N = 2.145. NSR = nicht-systemrelevante Berufe; SRInf = systemrelevante Berufe im Infrastrukturbereich.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2018 (soep.v35), gewichtet.

ein Elternteil aufgrund nicht-systemrelevanter Beschäftigung ohne Zugang zum Homeoffice ein erhöhtes Risiko krisenbedingter Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit erfährt, sodass es hier zu erheblichen finanziellen Verwerfungen für die Familie kommen kann.[4] Die empirische Evidenz zu vergangenen Krisen gibt zudem nur begrenzt (vor allem bei Vätern) Anlass zur Erwartung, dass die durch Arbeitslosigkeit gewonnenen Zeitbudgets überwiegend in die unbezahlte Familienarbeit fließen.

Fazit: Die Lage ist ernst, aber nicht hoffnungslos

Der geringe Anteil der abgeschätzten Hoffnungsträger unter den Elternpaaren bietet keinen Anlass zu Euphorie. Die Lage ist durchaus ernst, aber sie ist nicht hoffnungslos. Wir erwarten eine umso größere Nachhaltigkeit der Verhaltensänderungen, je länger sich die Rückkehr zum Regelbetrieb in Kitas und Schulen hinzieht: Je länger neue Routinen eingeübt werden können, desto stärker schmilzt ein etwaiger Produktivitätsvorteil der Mutter bei der Kinderbetreuung ab und desto nachhaltiger sollte die Verhaltensänderung dementsprechend sein. Die Nachhaltigkeit der Verhaltensänderungen wird durch die breitenwirksamen Effekte von Corona zugleich gestärkt und begrenzt. Die Pandemie trifft die Familien in ihrer ganzen Breite. Dies spricht für die Nachhaltigkeit der Veränderungen, da es für einen Wandel dominanter sozialer Normen auf der Metaebene einer kritischen Masse von Unterstützenden bedarf. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass in Familien mit älteren Kindern bereits tradierte Verhaltensmuster aufgebrochen und geändert werden, geringer als bei Familien kurz nach der Geburt eines (vor allem des ersten) Kindes; unter anderem deshalb lassen sich väterliche Verhaltenseffekte aus der Forschung zu den Vatermonaten im Elterngeld nur bedingt auf die Corona-Situation übertragen. Wir erwarten, dass die Nachhaltigkeit der Verhaltensänderungen im Paar durch Multiplikatoreffekte väterlicher Führungskräfte in den Betrieben begünstigt wird. Väter könnten als „positive role models“ ihre Erfahrungen mit und Neubewertungen von unbezahlter Sorgearbeit an ihre eigenen Mitarbeitenden und Kolleg*innen weitergeben und somit einen kulturellen Wandel in den Unternehmen vorantreiben. Quantitativ ist dieser Effekt nicht unerheblich: 9 % aller vollzeitbeschäftigten Väter in unserer Stichprobe sind Führungskräfte; von denjenigen unter ihnen mit Zugang zum Homeoffice sind es sogar 11,4 %.

Grundsätzlich steht zu vermuten, dass sich Lerneffekte nicht nur in der privaten Sphäre, sondern vor allem auch im betrieblichen Bereich vollziehen. Diese sollten Feedbackeffekte in die Familien erzeugen und so den angestoßenen Wandel mittelfristig weiter stützen. Wir gehen davon aus, dass der durch Corona ausgelöste Schub mobilen Arbeitens die Geschlechtergleichstellung im Paar weiter voranbringt. Durch Corona sind die Kompetenzen und das Erfahrungswissen der Bevölkerung im Umgang mit digitalen Tools sprunghaft gestiegen. Dieser Wissenssprung bezüglich des Zugangs sowie der Lern- und Arbeitsproduktivität im Homeoffice ist unumkehrbar und wird die Präsenzkulturen in den Unternehmen weiter zurückdrängen. Gelingt dies, könnten davon insbesondere mütterliche Karrieren, aber auch Karrieren junger familienaktiver Väter profitieren.

4 Ändern wir unsere Annahmen zum Zugang der Eltern zu Notbetreuung, d. h. nehmen wir die Zwei-Eltern-Regel auch in SRGes-Berufen an, kommen als zusätzliche Hoffnungsträger nur Paare infrage, bei denen die Mutter den SRGes-Beruf ausübt, der Vater in einem HO-fähigen NSR-Beruf beschäftigt ist und beide Vollzeit arbeiten; dies sind 0,9 % aller Paare. Damit steigt die Zahl der Hoffnungsträger auf insgesamt 7,6 % der Paare.

Literatur

Alipour, J.-V., O. Falck und S. Schüller (2020), Germany‘s Capacities to Work from Home, *CESifo Working Paper*, 8227.

Boll, C. (2017), Die Arbeitsteilung im Paar – Theorien, Wirkungszusammenhänge, Einflussfaktoren und exemplarische empirische Evidenz, Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Hamburg, 30.3.2016, http://www.gleichstellungsbericht.de/de/article/51.expertisen.html (30. Juni 2020).

Boll, C., und S. Schüller (2020), Die Lage ist ernst, aber nicht hoffnungslos – empirisch gestützte Überlegungen zur elterlichen Aufteilung der Kinderbetreuung vor, während und nach dem COVID-19 Lockdown, *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 1089, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.792058.de/diw_sp1089.pdf (30. Juni 2020).

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), The German Socio-Economic Panel Study (SOEP), Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 345-360.

Koebe, J., C. Samtleben, A. Schrenker und A. Zucco (2020), Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona, *DIW aktuell*, 28, 24. März.

DOI: 10.1007/s10273-020-2704-5

Konjunkturschlaglicht

Zum Fiskalimpuls des Konjunkturpakets

Im Juni 2020 hat der Bund ein Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht, das der Konjunkturkrise entgegenwirken (Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket) und zugleich Investitionen und Innovationen in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung auslösen soll (Zukunftspaket). Da auch von den Ausgaben des Zukunftspakets ein Impuls ausgehen kann, wird im Folgenden das gesamte Maßnahmenbündel als Konjunkturpaket bezeichnet und mit Blick auf den dadurch ausgelösten Fiskalimpuls diskutiert.

Das Ausmaß und die Verteilung des Impulses über die Zeit, der vom Konjunkturpaket ausgeht, lässt sich aus dem Eckpunktepapier nicht genau erschließen, da der zeitliche Rahmen für die meisten Maßnahmen dort nicht spezifiziert ist (Koalitionsausschuss, 2020). Zudem werden dort teilweise Jahreswirkungen und Ausgaben über die gesamte Laufzeit berichtet, weswegen der gesamte Umfang des Maßnahmenpakets ausgehend vom Eckpunktepapier nur mit einer gewissen Unsicherheit abgeschätzt werden kann. Die Summe der im Eckpunktepapier genannten Größen ergibt einen Betrag von über 170 Mrd. Euro. Medienberichten zufolge soll das Konjunkturpaket in der zweiten Jahreshälfte 2020 einen Umfang von 90 Mrd. Euro (2,7 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, BIP) haben. Für die beiden Jahre 2020 und 2021 wird das Volumen des Pakets auf 130 Mrd. Euro für Bund und Länder beziffert. Die Herleitung des Konjunkturimpulses, wie sie jüngst z. B. in den Konjunkturprognosen des DIW Berlin, des IfW Kiel oder des RWI Essen unternommen wurde, bedurfte somit an verschiedenen Positionen eigener Schätzungen.

Inzwischen liegen mit den Entwürfen des zweiten Nachtragshaushalts und des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise Konkretisierungen vor (Bundestag, 2020; Deutscher Bundestag und Bundesministerium der Finanzen, 2020). Zum Beispiel war die zeitweise Einführung von schnelleren Abschreibungsmöglichkeiten als Vorzieheffekt von 6 Mrd. Euro im Eckpunktepapier beschrieben. Nun zeigt sich im Gesetzentwurf, dass dies die volle Jahreswirkung ist und der Vorzieheffekt die gesamte mittlere Frist (bis 2024) andauert. Die hier dargestellten Ergebnisse weichen daher auch von denen der Sommerprognose des IfW Kiel ab (Boysen-Hogrefe et al., 2020).

Generell sind im Konjunkturpaket Maßnahmen enthalten, die Länder und Kommunen, aber auch die Sozialversicherungen und den Bund selbst entlasten. Die Zahlen können also selbst in der teilweise nun konkretisierten Form nicht direkt als Richtschnur für den finanzpolitischen Impuls übernommen werden. Zudem ist im Hinblick auf die Ableitung der finanzpolitischen Impulse in den Jahren 2020 bis 2024 zu berücksichtigen, dass einige Maßnahmen des Konjunkturpakets in der mittleren Frist mit gegenläufigen Effekten verbunden sind. So führt das Vorziehen von Investitionen des Bundes (10 Mrd. Euro) dazu, dass die Investitionen später geringer ausfallen. Die Nutzung eines Verlustrücktrags in der Unternehmensbesteuerung verhindert die Inanspruchnahme eines Verlustvortrags in späteren Jahren. Die späteren Steuerzahlungen fallen somit höher aus. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass Unternehmen, die Verlustrückträge in Anspruch nehmen, insolvent gehen können, bevor entsprechend höhere Steuerzahlungen anfallen. Die genannten Zahlen aus dem Eckpunktepapier werden entsprechend anteilig berücksichtigt (Ausfall pauschal 10 %).

Ferner enthält das Konjunkturpaket eine Reihe innerstaatlicher Transferzahlungen. Hier ist auch bei einer Zweckbindung, wie Zahlungen für den Öffentlichen Personennahverkehr, nicht klar, ob Länder und Kommunen nicht auch ohne diese Transfers diese Zahlungen geleistet hätten. Die zusätzliche Verschuldung des Bundes ersetzt in diesem Fall „nur“ eine höhere Neuverschuldung bei Ländern und Kommunen. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, werden nur 75 % der innerstaatlichen Zahlungen als Impuls gewertet. Zudem kaufen auch staatliche Stellen Produkte, die der Mehrwertsteuer unterliegen, wie z. B. Medikamente. Die Absenkung der Mehrwertsteuersätze führt somit auch zu niedrigeren Staatsausgaben. Diesen Effekt veranschlagen wir mit gut 2 Mrd. Euro.

Darüber hinaus werden verschiedene Ausgaben, insbesondere solche aus dem Zukunftspaket, über die Jahre 2020 und 2021 hinaus angesetzt, weil dies entweder ge-

© 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.

Tabelle 1
Aus dem Konjunkturpaket abgeleiteter finanzpolitischer Impuls in Relation zum Jahr 2019
in Mrd. Euro

	2020	2021	2022	2023	2024
Steuern	27,52	2,52	6,12	7,02	3,02
Darunter Mehrwertsteuer	18	0	0	0	0
Transfers	10,7	-0,9	0	0	0
Darunter an private Haushalte	5,4	-0,9	0	0	0
Subventionen	30,9	16,1	16,1	6,6	4,5
Investitionen	2,7	8,6	-1,6	-1,8	-1,9
Zahlungen an Länder und Kommunen[1]	7,9	10,6	6,3	4,8	4,6
Summe	79,7	36,9	27,0	16,6	10,2
Nachrichtlich: in % relativ zum Bruttoinlandsprodukt 2019	2,2	1,0	0,8	0,5	0,3

[1] Zahlungen an Länder und Kommunen führen nur anteilig zu zusätzlichen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen, da ein Teil der zusätzlichen Mittel lediglich die Kreditaufnahme reduziert. Hier wird unterstellt, dass 3/4 der Zahlungen zu einem Impuls führen, die vor allem den öffentlichen Konsum und die Investitionen stützen dürften.

Quellen: Deutscher Bundestag (2020); Koalitionsausschuss (2020); eigene Schätzungen und Berechnungen.

mäß des Eckpunktepapiers vorgesehen ist oder zeitliche Verzögerungen wahrscheinlich sind. Hier ist beispielhaft zu erwähnen, dass laut zweitem Nachtragshaushalt dem Energie- und Klimafonds (EKF) nun zusätzlich über 26 Mrd. Euro zufließen werden. Beim EKF gab es allerdings bereits in den Vorjahren immer wieder Verzögerungen, die ihm bereitgestellten Mittel zu verausgaben. Dies dürfte angesichts der nun anstehenden großen Summe nicht anders sein. Insgesamt ergibt sich für das laufende Jahr 2020 ein finanzpolitischer Impuls (gemessen an der Situation ohne Konjunkturpaket) in Höhe von knapp 80 Mrd. Euro (2,2 % in Relation zum BIP, vgl. Tabelle 1). Für 2021 fällt er mit rund 37 Mrd. Euro etwas geringer aus. In der Summe rechnen wir mit Impulsen von etwa 175 Mrd. Euro (4,8 % in Relation zum BIP) über die nächsten fünf Jahre. Das Konjunkturpaket ist damit deutlich umfangreicher als die beiden Konjunkturpakete während der Finanzkrise, die über die gesamte Laufzeit ein Volumen von etwa 2,7 % in Relation zum BIP aufwiesen.

Mit Blick auf den Konjunkturimpuls für 2020 und 2021 ist zu berücksichtigen, dass bereits vor dem Konjunkturpaket expansive Maßnahmen in Reaktion auf die Corona-Krise beschlossen bzw. umgesetzt wurden. So dürfte der Bund 18 Mrd. Euro an Soforthilfen gezahlt haben, die vermutlich in einem ähnlichen Umfang von den Ländern aufgestockt wurden. Zu nennen sind hier auch Maßnahmen, wie zusätzliche Zahlungen an Krankenhäuser, die Ausweitung der Kurzarbeit oder der Pflegebonus. In der Summe dürfte der Impuls durch die Corona-bedingten Maßnahmen für das laufende Jahr 2020 bei 130 Mrd. bis 140 Mrd. Euro zu verorten sein (3,7 % bis 4,0 % in Relation zum BIP). Da die Finanzpolitik bereits vor der Corona-Krise leicht expansiv war, ist insgesamt ein Fiskalimpuls von 4,5 % in Relation zum BIP für das Jahr 2020 angelegt. Für das kommende Jahr sind ebenfalls vor dem Konjunkturpaket beschlossene Maßnahmen – vor allem die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags – zu berücksichtigen, sodass der Fiskalimpuls gemessen an der Situation im Vorkrisenjahr 2019 aus jetziger Perspektive 1,5 % in Relation zum BIP erreichen dürfte.

Wie stark die öffentlichen Haushalte letztlich von den beschlossenen Maßnahmen belastet werden, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit durch sie zusätzliche ökonomische Aktivität ausgelöst wird. Sollte dies in einem deutlichen Umfang geschehen, ist mit merklichen Selbstfinanzierungseffekten zu rechnen. Hier sei angemerkt, dass zwar viele empirische Arbeiten auf hohe Selbstfinanzierungseffekte in Rezessionen hindeuten. Allerdings ist z. B. mit Blick auf die temporäre Mehrwertsteuersenkung das Konsumentenverhalten wegen des zeitweiligen Lockdowns und möglicher Ansteckungsängste zusätzlichen Einflüssen und Schwankungen unterworfen, die eine Orientierung an historischen Mustern erschweren.

Jens Boysen-Hogrefe
Jens.Hogrefe@ifw-kiel.de

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. et al. (2020), Deutsche Wirtschaft vor mühsamer Erholung, *Kieler Konjunkturberichte Deutschland*, Nr. 68, Q4, IfW Kiel, https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-konjunkturberichte/2020/deutsche-wirtschaft-vor-muehsamer-erholung-0/ (2. Juli 2020).

Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, Drucksache, 19/20058.

Deutscher Bundestag und Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_II/19_Legislaturperiode/2020-06-16-Zweites-Nachtragshaushaltsgesetz2020/0-Gesetz.html (2. Juli 2020).

Koalitionsausschuss (2020), Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Ergebnis Koalitionsausschuss vom 3. Juni, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-konjunkturpaket-beschlossen.html (2. Juli 2020).

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