Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

M. Schnitzer — Aufbruchstimmung im Koalitionsvertrag 918

Kurz kommentiert

S. Barbaro — Impfpflicht: In einer liberalen Gesellschaft 920
S. Peterson, W. Rickels — Klimagipfel in Glasgow: Kleine Fortschritte 921
J. Walter — Grüne Geldpolitik: Klimaschutz versus Marktneutralität 922
D. Herfurth — Kfz-Steuer: Statt CO_2-Preis und Klimaprämie 923
D. Marin — Deglobalisierung: Wird die Inflation angeheizt? 924

Zeitgespräch

Was bedeuten 12 Euro Mindestlohn für den Arbeitsmarkt? 925
N. Gürtzgen — Eine höhere Reichweite und heterogene Ausgangslagen erschweren die Vorhersage von Beschäftigungseffekten 926
A. Fedorets — 12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden 929
A. Knabe, R. Schöb, M. Thum — Der Mindestlohn von 12 Euro kommt – die sozialpolitischen Risiken bleiben 933
H. Bach, C. Schröder — Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment 936
A. Heise, T. Pusch — „Harmonie der Täuschungen“ muss enden, damit Politikberatung glaubwürdiger wird ... 940

Analysen und Berichte

Desinformation
S. Blesse et al. — Ökonomische Desinformation – Ursachen und Handlungsempfehlungen 943
YES! – Gemeinsam forschen für die Zukunft 949
M. Fuchs et al. — Applaus allein reicht nicht – wie können Pflegeberufe attraktiver werden? 950
P. Krug et al. — Steuerehrlichkeit und Steuerlotterien 953
Steuerpolitik
T. Hauck, L. Wallossek — Automatische Einkommensteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen ... 956
Fiskalpolitik
S. Korioth, M. W. Müller — Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse – Spielräume und Grenzen 960
Finanzpolitik
K. Kellermann, C.-H. Schlag — Überakkumulation oder Investitionslücke? 964
Klimapolitik
J. Müller-Salo, R. Pritzl — Gerechtigkeit und Effizienz in der Klimapolitik 971
Nobelpreis
S. Jäger, J.-S. Pischke — Natürliche Experimente im Arbeitsmarkt und darüber hinaus 977

Ökonomische Trends

J. Haucap, L. Knoke — Fiskalische Effekte der Cannabis-Legalisierung 984
J. Hinze — Konjunkturschlaglicht: Erholung der deutschen Wirtschaft kommt 2022 987

DOI: 10.1007/s10273-021-3055-6

Aufbruchstimmung im Koalitionsvertrag

Mit dem Motto „Mehr Fortschritt wagen“ haben die künftigen Koalitionspartner ein klares Signal gesetzt, dass es für die anstehende Transformation die „Lust auf Zukunft“ und den „Mut zu Veränderungen“ braucht. Konsequenterweise startet der Koalitionsvertrag deshalb mit dem Anspruch, den Staat selbst zu modernisieren und dafür zu sorgen, dass umfassende öffentliche und private Investitionen in die Modernisierung des Landes getätigt werden können. Es sollen öffentliche Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Forschung getätigt sowie Anreize für private Investitionen gesetzt und Raum für unternehmerisches Wagnis gegeben werden. Diese Themen stehen auch im Mittelpunkt des diesjährigen Jahresgutachtens des Sachverständigenrats. In der Pandemie ist der Handlungsbedarf bei der Digitalisierung besonders deutlich geworden. Handlungsbedarf gibt es aber auch bei den notwendigen Schritten hin zur Klimaneutralität, etwa beim Ausbau der erneuerbaren Energien, sowie generell bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen. Deshalb ist es nur folgerichtig, dass der Koalitionsvertrag die Modernisierung des Staates an den Anfang stellt und fordert, der Staat solle selbst agiler und digitaler werden.

Im Zentrum des Vorhabens, den Staat zu modernisieren, steht deshalb die Digitalisierung der Verwaltung. Proaktives Verwaltungshandeln durch antragslose und automatisierte Verfahren soll gesetzlich verankert werden. Richtig sind auch die Feststellung, dass Modernisierung „nur mit einem starken öffentlichen Dienst“ gelingt, und die Festlegung darauf, Digitalisierung zum Kernbestandteil der Ausbildung der öffentlichen Beschäftigten zu machen. Dies sollte – wird aber im Vertrag nicht explizit genannt – auch für die Fortbildung der öffentlichen Beschäftigten gelten. Laut Vertrag sollen die Kompetenzen für Digitalisierung in der Bundesregierung neu geordnet und gebündelt werden. Auch soll es ein zentrales zusätzliches Digitalbudget geben. Das ist grundsätzlich zu befürworten, aber es bleibt unklar, ob dieses Budget durch das Ministerium für Verkehr und Digitales verantwortet werden soll. Die Beschleunigung von (Infrastruktur-)Maßnahmen soll durch einen „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsatzbeschleunigung mit den Ländern“ vorangetrieben werden. Zum Anspruch der Beschleunigung passt auch, dass die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen priorisiert umgesetzt, die Behörden mit der notwendigen Technik ausgestattet sowie die IT-Schnittstellen zwischen Bund und Ländern standardisiert werden sollen.

Eine Beschleunigung der Verfahren ist notwendig, um den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland voranzutreiben. Ohne sie wird das im Vertrag gesetzte Ziel, bis 2030 80 % des Strombedarfs aus erneuerbaren Energien zu decken, nicht einzuhalten sein. Um die Verfahren abzukürzen, sollen künftig „bei Planänderungen nach Bürgerbeteiligung nur noch neu Betroffene“ beteiligt werden und „Einwendungen nur mehr gegen Planänderungen zulässig“ sein. Geplant ist auch: „Für unsere gemeinsame Mission, die Planung von Infrastrukturprojekten, insbesondere den Ausbau der erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen, wollen wir das Verhältnis von Klimaschutz und Artenschutz klären.“ Zudem wird konkretisiert, wie diese Klärung aussehen soll: Bei der Abwägung von Schutzgütern soll es einen zeitlich bis zum Erreichen der Klimaneutralität befristeten Vorrang für erneuerbare Energien geben.



Prof. Dr. Monika Schnitzer ist Inhaberin des Lehrstuhls für Komparative Wirtschaftsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Gemäß der Tatsache, dass der Klimaschutz globale Anstrengungen braucht, unterstützt die Koalition die Gründung eines Klimaclubs und die Einführung eines europaweiten CO_2-Grenzausgleichsmechanismus, der WTO-konform ist und die Exportindustrie nicht benachteiligt. Richtige Ziele, die aber, wie im Jahresgutachten diskutiert, nicht einfach umzusetzen sein werden.

Die Koalition bekennt sich zu dauerhaft hohen Investitionszusagen, die in einem langfristigen Investitionsplan dargelegt werden sollen. Wie wir im Jahresgutachten ausgeführt haben, ist eine solche Verstetigung der Investitionen wichtig, um für Planungssicherheit und den notwendigen Kapazitätsaufbau zu sorgen, ohne den der Mittelabfluss nicht gewährleistet werden kann, ein Kapazitätsaufbau im privaten (z. B. Bauindustrie) wie auch im öffentlichen Sektor (Planung und Umsetzung). Zur Finanzierung dieser Investitionen im Rahmen der Schuldenbremse werden im Koalitionsvertrag unterschiedliche Optionen angesprochen, wie z. B. die kapitalmarktnahe Unterstützung privater Investitionen durch die KfW, die zur Innovations- und Investitionsagentur umgebaut werden soll, die Stärkung der Investitionen öffentlicher Unternehmen wie der Bahn oder der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben durch Kreditermächtigungen und Eigenkapitalstärkung, bei gleichzeitiger Priorisierung der Ausgaben und des Abbaus umweltschädlicher Investitionen. Die Vor- und Nachteile dieser und anderer Optionen hatten wir im Jahresgutachten zur Diskussion gestellt.

Zu begrüßen ist, dass die Koalition gemeinsam mit den Ländern die öffentlichen Bildungsausgaben deutlich steigern will. In der Pandemie sind erhebliche Lern- und Entwicklungsdefizite bei den Kindern und Jugendlichen entstanden, bei Kindern aus sozial benachteiligten Verhältnissen noch stärker als bei anderen. Wie wir im Jahresgutachten berichten, verschärfte sich so die im internationalen Vergleich ohnehin große soziale Kluft im Bildungserfolg. Nachdem 2019 das grundgesetzlich verankerte Kooperationsverbot aufgehoben wurde, spricht die Koalition jetzt von einem Kooperationsgebot und verspricht ein Jahrzehnt der Bildungschancen. Passend dazu liegt der Fokus auf frühkindlicher Bildung, der Förderung sozial benachteiligter Schulen und einem grundlegend reformierten BAföG, aber auch auf Lehrerfortbildung mit Schwerpunkten in der digitalen Bildung. Eine Stärkung der Transparenz der Lernerfolge in den einzelnen Bundesländern, wie wir im Jahresgutachten angemahnt hatten, findet sich im Koalitionsvertrag leider nicht.

Zudem steht die Koalition auch vor der Aufgabe, die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen. Sie strebt richtigerweise an, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Die oftmals – auch im Jahresgutachten – dargestellten negativen Anreizwirkungen des Ehegattensplittings werden aber nicht erwähnt. Es ist zu hoffen, dass die bekundete Absicht, die Familienbesteuerung weiterzuentwickeln, die Tür für eine Reform offen hält. Immerhin soll, wie auch vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, die Kombination aus den Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführt werden. Auch wenn im Koalitionsvertrag betont wird, dass Minijobs nicht zur Teilzeitfalle speziell für Frauen werden sollen, sind sie aktuell genau das und es wird leider im Vertrag nicht erkennbar, wie dies künftig verhindert werden soll. Selbst wenn es gelingen sollte, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Nettoeinwanderung zu steigern, ist zweifelhaft, ob dies ausreichen wird, um die Nachhaltigkeit des Rentensystems zu sichern. Der Vertrag hält an den bisherigen Haltelinien fest, eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters wird es nicht geben. Wie die Nachhaltigkeit der Rentenfinanzierung gelingen soll, bleibt daher unklar. Daran ändert auch der begrüßenswerte Einstieg in einen kapitalgedeckten Teil der gesetzlichen Rente wenig. Immerhin: Der Nachholfaktor wurde wieder eingesetzt und damit vermieden, dass die Rentenerhöhungen höher ausfallen als die pandemiebedingt niedrigeren Lohnsteigerungen.

Monika Schnitzer
Ludwig-Maximilians-Universität München
schnitzer@econ.lmu.de

DOI: 10.1007/s10273-021-3056-5

Impfpflicht

In einer liberalen Gesellschaft

Der Deutsche Bundestag wird bei der Frage nach einer allgemeinen Impfpflicht vor einer schwierigen Entscheidung stehen. Gegner und Skeptiker einer allgemeinen Impfpflicht sehen einen Widerspruch zu den Grundsätzen einer liberalen Ordnung, schließlich ist eine Impfung ein Eingriff in den eigenen Körper. Soll das kollektive Interesse über dem individuellen Persönlichkeitsrecht stehen? Kann in diesem Konflikt die Wirtschaftswissenschaft einen Beitrag leisten? Ja, man muss allerdings mehr als 50 Jahre zurückgehen, um auf das in den 1970er und 1980er Jahren intensiv diskutierte Theorem von der Unmöglichkeit eines Paretianischen Liberalismus zu stoßen. Es ist eines der vielen fundamentalen Theoreme eines der wichtigsten Denker unserer Zeit, Amartya Sen (1970). Als Personen sind wir immer wieder kollektiven Entscheidungen unterworfen: vom Straßenverkehrsrecht bis zum Steuerrecht. Sie engen unseren Handlungs- und Entscheidungsspielraum ein. In einer liberalen Gesellschaft müssen aber auch individuelle Entscheidungen immer möglich sein, besonders wenn es die eigene, private Sphäre betrifft. Ob wir auf dem Rücken oder auf der Schulter schlafen: das ist keine Entscheidung des Staates. Dann, so könnte man argumentieren, sollte die Entscheidung für oder gegen eine Impfung auch eine Entscheidung der privaten Sphäre sein. Sen suchte nach einer allgemeingültigen Entscheidungsregel, die zumindest diesen liberalen Gedanken erfüllt. Genau genommen bezeichnet der „minimale Liberalismus“ die Möglichkeit von mindestens zwei Personen über jeweils ein Tupel aus der Menge möglicher Alternativen gesellschaftlich ausschlaggebend zu sein. Darüber hinaus soll diese Entscheidungsregel paretianisch sein, wenn sich also beide Individuen darin einig sind, dass Alternative x der Alternative y vorzuziehen ist, dann sollte y nicht die kollektive Entscheidung sein. Allgemeingültig heißt, dass alle denkbaren Präferenzen diese beiden Eigenschaften erfüllen müssen.

Betrachten wir nun zwei Personen, eine Impfbefürworterin (B) und einen Impfskeptiker (S). Beide haben Präferenzen über das folgende Tripel an Alternativen: x: beide werden geimpft, y: nur B wird geimpft und z: nur S wird geimpft. Die Präferenzordnung der Impfbefürworterin sei x vor y und y vor z: am liebsten ist ihr, alle sind geimpft, aber wenn es nicht möglich ist, dann will sie lieber geimpft sein als der Impfskeptiker. Dieser lehnt die allgemeine Impfpflicht (x) völlig ab und präferiert an erster Stelle, dass sich nur B impft. Seine Präferenzordnung lautet in absteigender Präferenz also y, z, x. Minimaler Liberalismus bedeute nun, dass B die gesellschaftliche Entscheidung x vor y determinieren kann. S determiniert z vor x. Aus dem Pareto-Prinzip folgt zudem y vor z. Das Ergebnis ist ein klassischer Zyklus. Die Alternative z steht gesellschaftlich vor x, x wiederum steht gesellschaftlich vor y, und die Alternative y vor z. Der Mangel an Transitivität ermöglicht also keine Entscheidung. Wenn es aber nicht möglich ist, diese elementaren Bedingungen zu erfüllen, kann es auch keine komplexere Entscheidungsregel geben. Natürlich provozierte Sen mit der Veröffentlichung eine rege Diskussion, schließlich hinterfragte er fundamentale Glaubenssätze liberaler Wirtschaftsordnungen. Aus der Chicago-Schule wurde propagiert, dass eine Lösung in einem Vertrag gefunden werden kann. Angewendet auf das Beispiel würde B auf ihr Recht verzichten, x vor y zu determinieren (Gibbard, 1974). Dann folgt aus der liberalen Entscheidung von S (z vor x) und dem Pareto-Prinzip (y vor z) die gesellschaftliche Ordnung y vor z und z vor x. Die Impfbefürworterin würde durch ihren Verzicht ihre liebste Präferenz durchsetzen, die es jenseits der allgemeinen Impfpflicht gibt.

Nun sind Pareto-superiore Verträge in der Ökonomie recht beliebt, aber tragen sie wirklich zur Lösung bei? Sen antwortete darauf mit dem Hinweis auf die „Paretianische Epidemie“ (Sen, 1976): hat nur eine Person ein liberales Recht, so kann sie (hier: der Impfskeptiker) die gesamte gesellschaftliche Präferenzordnung bestimmen: y, z, x. Seine Präferenzordnung drückt er vollständig der Gesellschaft auf. Das Pareto-Prinzip führt zu dem, was in der Social-Choice-Literatur als diktatorische Eigenschaft bezeichnet wird. Das kann nicht das Ziel einer liberalen Gesellschaftsordnung sein. Soweit der Bundestag also zwischen individuellen Grundrechten und kollektiver Rationalität zu entscheiden hat, gibt es keine allgemeine Entscheidungsregel. Will man den liberalen Grundgedanken der Verträge als Lösung dennoch nicht abschreiben, so wäre eine allgemeine Impfpflicht, von der man sich durch einen vertraglichen Verzicht auf intensivärztliche Behandlung befreien kann, denkbar. Inwieweit das ethisch und rechtlich möglich ist, dazu wiederum kann die ökonomische Theorie tatsächlich wenig beitragen.

Salvatore Barbaro
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
sbarbaro@uni-mainz.de

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Literatur

Gibbard, A. (1974), Pareto-consistent libertarian claim, *JET*.
Sen, A. (1970), The Impossibility of a Paretian Literal, *J Polit Econ*
Sen, A. (1976), Liberty, Unanimity and Rights, *Economica*.

DOI: 10.1007/s10273-021-3057-4

Klimagipfel in Glasgow

Kleine Fortschritte

Die Klimakonferenz hat erneut gezeigt, dass es einfacher ist, sich auf internationaler Ebene auf allgemeine und möglichst in der Zukunft liegende, unverbindliche Emissionsreduktionsziele zu einigen – so wie 2015 in Paris – als auf kurzfristige, konkrete Maßnahmen für einzelne Länder. Anders als das Kyoto-Protokoll statuiert das Übereinkommen von Paris keine einzelstaatlichen quantifizierten Emissionsreduktionspflichten (Rickels et al., 2020) und Vertragsparteien sind völkerrechtlich nicht individuell verpflichtet, die von ihnen notifizierten national festgelegten Beiträge auch zu erreichen (Mayer, 2018). Sie müssen „nur" bestmögliche Bemühungen anstellen sowie geeignete Maßnahmen treffen, um das kollektive Ziel der Temperaturbegrenzung zu erreichen (Voigt, 2016). So sind viele der kritischen Kommentare verfehlt, da sie den schwierigen, multilateralen Prozess an einer falschen Erwartungshaltung messen. Bemerkenswert ist, dass viele kleine, aber echte Fortschritte erzielt wurden, die wenn sie umgesetzt werden, die Lücke zum 1,5 °C-Ziel reduzieren.

Ein wichtiger Fortschritt ist das starke Signal, dass sich das Zeitalter der fossilen Energieträger dem Ende zuneigt. Bereits in den erste Gipfeltagen haben sich internationale Allianzen gebildet, die den Ausstieg aus Kohle, Gas und Öl vorantreiben. Im Abschlussdokument wurde der Kohleausstieg letztlich auf Druck von Indien und China abgeschwächt. Dennoch ist erstmals der Abschied von der Kohle verankert. Das explizite Bekenntnis zur Reduktion von Methanemissionen ist ein wichtiger Schritt für effiziente Klimapolitik, auch wenn erneut China und Indien bislang nicht unterzeichnet haben. Effiziente Klimapolitik und nachhaltige Entwicklung erfordern ebenfalls, die Zerstörung von Wäldern und wertvollen Ökosystemen zu stoppen – dieses Ziel wurde mit Nachdruck erneuert. Positiv ist auch die Einigung auf Regeln für den Artikel 6 des Übereinkommens von Paris, sodass Emissionsgutschriften über Ländergrenzen hinweg möglich werden. Dies ist sinnvoll, um günstige Vermeidungsoptionen schnell zu nutzen und die klimapolitisch wichtigen internationalen Kooperationen zu fördern. So ist es möglich, in Reduktionsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu investieren, die durch neue Technologien und Einnahmen profitieren. Dabei werden Doppelzählungen durch Glasgow immerhin erschwert. Der Dialog und die Vereinbarungen der beiden größten Emittenten USA und China und das Verkünden eines Netto-Null-Ziels durch Indien geben Hoffnung, dass erkennbare Schritte zur globalen Emissionsminderung folgen. Ohne ein Engagement dieser Länder, ist internationale Klimapolitik nahezu wirkungslos.

Neben vielen positiven Signalen fehlt aber die Ehrlichkeit, dass das 1,5 °C-Ziel durch die Reduktion von Treibhausgasen alleine nicht mehr zu erreichen ist (Rickels et al., 2019). Deshalb muss die Anpassung an den Klimawandel in der politischen Diskussion an Priorität gewinnen und es bedarf eines klaren Bekenntnisses zum Einsatz negativer Emissionstechnologien. Die Ergebnisse bezüglich Artikel 6 geben Anlass zur Hoffnung, dass CO_2-Offset-Märkte, bei denen ein Angebot durch die Reduktion von Emissionen an anderer Stelle entsteht, zunehmend durch CO_2-Entnahme-Märkte ersetzt werden. Diese bieten die Möglichkeit, dem Ziel eines umfassenden Emissionshandels näherzukommen. CO_2-Entnahme-Zertifikate, die in unterschiedlichen nationalen CO_2-Preissystemen anrechenbar sind, erlauben, diese zu verknüpfen. Zudem fiele es bei einheitlichen CO_2-Entnahme-Zertifikaten weniger schwer, deren Zusätzlichkeit nachzuweisen und deren Anrechnung in unterschiedlichen Ländern zu verfolgen. Für die Umsetzung kommt es weniger auf internationale Klimakonferenzen als auf regionale Initiativen an, wie z. B. das für Frühjahr 2022 angekündigte EU-Zertifizierungssystem für die CO_2-Entnahme und der Plan der EU-Kommission, ab 2030 jährlich etwa 5 Mt CO_2 durch technische Maßnahmen aus der Atmosphäre zu entnehmen. Auch wenn die Ankündigungen von Glasgow kein hinreichendes Bekenntnis zu diesen Maßnahmen enthalten, die zur Erreichung des 1,5 °C-Ziels notwendig sind, machen sie doch Hoffnung, dass sich die Erwärmung auf etwa 2 °C begrenzen lassen wird. Damit würden Horrorszenarien eines sich selbst beschleunigenden Klimawandels sehr unwahrscheinlich. Auf diesem Pfad muss man die Klimakonferenz als Teil der internationalen Klimapolitikarchitektur sehen, in der Dialog und Annäherung im Vordergrund stehen, die den Rahmen für die regionalen und anderen multilateralen Initiativen setzen.

Sonja Peterson, Wilfried Rickels
Kiel Institut für Weltwirtschaft
sonja.peterson@ifw-kiel.de

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Literatur

Mayer, B. (2018), Obligations of conduct in the international law on climate change: A defence, *Review of European, Comparative & International Environmental Law,* 27, 130-140.

Rickels, W., C. Merk, J. Honneth, J. Schwinger, M. Quaas und A. Oschlies (2019), Welche Rolle spielen negative Emissionen für die zukünftige Klimapolitik? Eine ökonomische Einschätzung zum 1,5 °C-Sonderbericht des Weltklimarats, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik,* 20, 145-158.

Rickels, W., A. Proelß und O. Geden (2020), Negative Emissionen im europäischen Emissionshandelssystem.

Voigt, C. (2016), The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?, *Questions of International Law,* 26, 17-28.

DOI: 10.1007/s10273-021-3058-3

Grüne Geldpolitik

Klimaschutz versus Marktneutralität

Häufig wird für eine Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) plädiert, die primär das Ziel der Preisniveaustabilität anstrebt und zugleich dem Prinzip der Marktneutralität folgt. Vor diesem Hintergrund wird oft eine aktive „grüne" Geldpolitik abgelehnt. Diese Haltung ist zu kritisieren. Der Begriff Marktneutralität lässt sich unterschiedlich interpretieren: Geht es um den Anspruch, dass eine Notenbank mit ihren Markttransaktionen nicht die Preise von Vermögenswerten beeinflusst und dabei auch keine Emittenten bevorzugt? Soll die EZB, wenn sie Unternehmensanleihen von Banken kauft, neutral sein in Bezug auf den Wettbewerb zwischen Banken oder zwischen anleiheemittierenden Unternehmen oder in Bezug auf den Markt für Vermögenswerte? Soll sie also z. B. ihre Käufe am Finanzmarktanteil der gehandelten Anleihen orientieren oder – mit anderen Ergebnissen zur Neutralität – an den Markt- oder Wertschöpfungsanteilen der betreffenden Unternehmen? Hier bleiben Fragen offen.

Im Mandat des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) (Art. 127,1 AEUV) kommt Marktneutralität nicht vor. Art. 127,1 fordert, dass das ESZB im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb handelt und (mit Blick auf Art. 119 AEUV) auf stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie auf eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz achtet. Somit ist eine von Marktneutralität abweichende Geldpolitik nicht per se mandatswidrig. Im Kern fordert das Mandat sogar eine von Marktneutralität abweichende Geldpolitik. Denn gemäß Art. 127,1 AEUV ist das ESZB, soweit ohne Gefährdung des Ziels der Preisstabilität möglich, zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der EU verpflichtet, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV festgelegten Ziele der EU beizutragen. Laut Art. 3,3 EUV wirkt die EU unter anderem auf die nachhaltige Entwicklung Europas sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Somit wäre ein grünes Anleihekaufprogramm, soweit ohne Gefährdung der Preisstabilität möglich, keine Ausweitung des Mandats, sondern vom Mandat gedeckt.

Der angebliche Zielkonflikt zwischen grüner und preisstabilitätsorientierter Geldpolitik besteht zudem nicht wirklich. Entscheidungen zum Volumen und zur Struktur geldpolitischer Aktivitäten lassen sich trennen. Das ESZB kann Entscheidungen zum Volumen der geldpolitischen Aktivität mit Blick auf Preisstabilität, die davon getrennte Entscheidung zu dessen monetärer Allokation dagegen mit Blick auf die Ziele des Art. 3 EUV treffen. Dies wäre im Einklang mit der Tinbergen-Regel, wonach jedes wirtschaftspolitische Ziel ein unabhängiges Instrument braucht bzw. mit einer Maßnahme nicht zwei Ziele zugleich erreichbar sind. Da das Mandat zwei Ziele nennt (Preisstabilität und Unterstützung der allgemeinen Politik), braucht es somit zwei unabhängige Entscheidungen: eine zum Volumen der geldpolitischen Aktivität und eine zur monetären Allokation. Das ESZB kann also volumenmäßig geplante Anleihekäufe grün ausrichten – und zudem bei der Refinanzierungspolitik solche Banken bevorzugen, die ihrerseits von Kreditnehmenden das Einhalten von Nachhaltigkeitsstandards einfordern (grüne Kreditlenkung). Dazu sind die „targeted longerterm refinancing operations" (TLTRO) als „green TLTRO" gestaltbar. Bei geeigneter Trennung von geldpolitischen Mengen- und Strukturentscheidungen ist eine mandatskonforme grüne Geldpolitik stets inflationsneutral möglich – und insofern in der Eurozone eine marktneutrale Geldpolitik stets mandatswidrig!

Grüne Geldpolitik ist im Kern nicht kontraproduktiv zu umweltpolitischen Instrumenten wie etwa zum Emissionsrechtehandel, sondern komplementär. Ein Beispiel: Die deutsche EEG-Förderung hat der PV-Technologie durch Förderung von Lerneffekten weltweit zum Siegeszug verholfen. Später in Europa eingeführte Emissionshandelssysteme fördern seither ebenfalls, aber genereller, umweltpolitische effiziente Umsteuerungen. Analog könnte grüne Geldpolitik ähnliche Fördereffekte haben – und Emissionshandel sowie CO_2-Bepreisung könnten generell effiziente Umsteuerungen induzieren. Es wäre angesichts der Dringlichkeit des Klimaproblems fahrlässig, auf mögliche Impulse einer grünen Geldpolitik zu verzichten, wenn keine Zielkonflikte dem entgegenstehen.

Fazit: In der Eurozone ist eine mandatskonforme Geldpolitik mit wie immer definierter Marktneutralität unvereinbar. Wer fordert, die Geldpolitik solle mit Blick auf die Sicherstellung der Preisniveaustabilität nicht durch weitere wirtschaftspolitische Aufgaben geschwächt werden, fordert, das Mandat des ESZB teilweise zu missachten – und übersieht zugleich, dass der suggerierte Zielkonflikt bei geeignetem Agieren des ESZB nicht besteht. Insgesamt gilt: Marktneutrale Geldpolitik ist in der Eurozone mandatswidrig und klimapolitisch suboptimal. Aktive grüne Geldpolitik ist dagegen geld- und klimapolitisch geboten.

Johann Walter
Westfälische Hochschule, Gelsenkirchen
johann.walter@w-hs.de

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.1007/s10273-021-3059-2

Kfz-Steuer

Statt CO_2-Preis und Klimaprämie

Der CO_2-Preis auf Kraftstoffe ist sozial ungerecht und ökologisch wenig effektiv. Er verteuert die Autonutzung ab dem ersten gefahrenen Kilometer und nimmt keine Rücksicht auf die Jahresfahrleistung und die individuellen Alternativen zur Autonutzung: Steigt der Preis auf Kraftstoff – so die Hoffnung – werden die Nutzer:innen weniger davon nachfragen und sich nach Alternativen für ihre Mobilität umsehen. Tun sie das aktuell nicht, müsse der CO_2-Preis eben einfach so lange gesteigert werden, bis sie es tun. Überbietungswettbewerbe dieser Art waren im Bundestagswahlkampf bereits zu beobachten.

Was dabei aus dem Blick gerät, ist der Umfang an Alternativen, die den Nutzer:innen zur Verfügung stehen: Wo kein Bus oder Zug verkehrt, kann nicht auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen werden. Wenn die Distanzen zu weit sind, kann auch schwerlich zu Fuß gegangen oder mit dem Rad gefahren werden. So verfehlt der CO_2-Preis seine Lenkungswirkung und trifft auch preisunelastische Nachfrager:innen, die zähneknirschend jeden Preis zahlen müssen. Auch eine Klimaprämie, die die Einnahmen aus dem CO_2-Preis zu gleichen Teilen an alle Bürger:innen zurückerstattet, löst das Problem nicht. Sie schafft keine Alternativen zur Autonutzung und könnte psychologisch sogar kontraproduktiv sein: In dem Wissen, etwas erstattet zu bekommen, werden die Kraftstoffpreise unterbewusst mit der Rückerstattung verrechnet und dabei die Rückerstattung allzu gerne mehr als einmal wieder ausgegeben. Diesen Effekt nutzt jeder Einzelhändler, der eine Rabattaktion durchführt.

Die CO_2-Abgabe sollte daher ersetzt werden durch eine fahrleistungsbezogene Kfz-Steuer. Sie sollte einen Freibetrag an Kilometern mit unveränderter Besteuerung gewähren und alle darüber hinausgehenden Kilometer progressiv besteuern. Jeder gefahrene Kilometer ist zwar gleich umweltschädlich, die Substituierbarkeit von Teilen der Fahrleistung nimmt mit zunehmender Gesamtfahrleistung aber zu: Nur weil es für bestimmte Mobilitätsbedürfnisse unter manchen Lebensumständen keine Alternative zum Auto gibt, bedeutet das nicht, dass es stets für alle Mobilitätsbedürfnisse keine Alternative zum Auto gibt. In einem einfachen Beispiel ausgedrückt: Nur weil der Weg vom Wohnort zum Bahnhof nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, bedeutet das nicht, dass man ab dem Bahnhof nicht trotzdem auf den Zug wechseln könnte. Es muss also zwischen preiselastischer und preisunelastischer Nachfrage nach Automobilität unterschieden werden, um eine pauschale Belastung aller zu vermeiden. Wird die Fahrleistung dagegen ab Kilometer eins belastet, würde das vielmehr als „Abzocke“ aufgefasst und mehr Frust als Lenkung verursachen – so, wie aktuell beim CO_2-Preis.

Noch besteht der Fehlanreiz, selbst bei gegebenen Alternativen nicht umzusteigen und stattdessen mit dem Auto bis zum Zielort durchzufahren, weil die Fixkosten des Autos durchschlagen. Gewichtet man dagegen die umweltrelevante Nutzung des Autos höher – zumindest oberhalb der Freikilometer – so kann dieser Fehlanreiz abgebaut werden. Wie die Freikilometer genutzt werden, bleibt jedem selbst überlassen. Da die darüber hinausgehenden Kilometer aber zählen, besteht das Interesse, das Auto trotz Verfügbarkeit nur sparsam zu verwenden und es am besten nur dann einzusetzen, wenn es wirklich keine Alternative gibt. Das gelingt mit einer fahrleistungsabhängigen Kfz-Steuer besser als mit zusätzlichen Steuern auf Kraftstoffe, da die Preise an der Tankstelle wohl kaum für alle Kund:innen individuell nach Fahrleistung berechnet werden können. Da die Steuer überdies nicht an die Energiequelle anknüpft, können sämtliche Antriebsarten in das Konzept einbezogen werden. Das ist auch fair, da nutzungsbedingte Umweltauswirkungen wie Lärm und Reifenabrieb nicht nur beim Verbrennungsmotor anfallen.

Das Prinzip der fahrleistungsabhängigen Kfz-Steuer lässt sich auch im Zeitverlauf viel differenzierter an klimapolitische Notwendigkeiten und soziale Bedürfnisse anpassen als der CO_2-Preis: Kann der CO_2-Preis nur den Preis pro Einheit Kraftstoff im Ganzen verändern, lassen sich bei der Kfz-Steuer Progression und Freibetrag getrennt voneinander entwickeln. Eine Verschärfung der Progression unter Konstanthaltung des Freibetrags würde vor allem Vielfahrer:innen treffen und daher geringere sozialpolitische Auswirkungen haben als eine Erhöhung des CO_2-Preises für alle. Eine stufenweise Senkung des Freibetrags könnte im Gegenzug an eine stufenweise Erhöhung von Mindeststandards im öffentlichen Verkehr gekoppelt werden. So würde Klimaschutz im Verkehrssektor nicht länger als Stakkato von Einzelmaßnahmen erscheinen, sondern als Gesamtkonzept, in dem Alternativen zum Auto und Anreize zur Verhaltensänderung komplementär zueinander entwickelt werden und den Verbraucher:innen Autonomie über ihr Handeln zurückgegeben wird.

Daniel Herfurth
Universität Konstanz
daniel.herfurth@uni-konstanz.de

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.1007/s10273-021-3075-2

Deglobalisierung

Wird die Inflation angeheizt?

Inflation scheint heutzutage in aller Munde zu sein. Die Debatte dreht sich in der Regel darum, ob die massiven geld- und fiskalpolitischen Anreize der USA die Inflationserwartungen beflügeln und die Preise außer Kontrolle geraten lassen werden. Aber es gibt noch einen anderen Trend, der ebenfalls einen Inflationsdruck erzeugen könnte: die Deglobalisierung. Seit der globalen Finanzkrise 2008 findet eine Deglobalisierung statt und die Corona-Pandemie hat diesen Trend erheblich beschleunigt. Anhand von Daten aus der Finanzkrise prognostizieren Kemal Kilic und ich, dass der COVID-19-Schock wahrscheinlich zu einem Rückgang der grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten um 35 % führen wird – dem Hauptfaktor der Globalisierung in den vergangenen drei Jahrzehnten.

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage des Münchner ifo-Instituts stützt diese Schlussfolgerung. Die Studie ergab, dass etwa 19 % der deutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes planen, ihre Produktion wieder nach Deutschland zu verlagern. 12 % davon planen, Vorleistungen von deutschen Zulieferern zu beziehen und 7 % selbst zu produzieren. Steigende Transportkosten werden die Abkehr von globalen Wertschöpfungsketten wahrscheinlich noch beschleunigen. Während der Pandemie haben sich die Kosten für Container, die für den Warentransport von Asien nach Europa und in die USA verwendet werden, fast verzehnfacht, und die Beschäftigten der Branche, die mit immer härteren Arbeitsbedingungen konfrontiert sind, verlassen ihre Arbeitsplätze.

Diese Entwicklungen haben die Rentabilität globaler Wertschöpfungsketten erheblich geschmälert. Die Unternehmen nutzten die Auslandsverlagerung, um von den viel niedrigeren Löhnen im postkommunistischen Europa und in China zu profitieren, insbesondere nach dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation 2001. Und eine Revolution im Transportsektor – die Containerisierung – erleichterte diesen Prozess, indem sie dazu beitrug, die Transportkosten so niedrig zu halten, dass sie die Lohnunterschiede nicht ausglichen. Heute sind diese Unterschiede kleiner und die Transportkosten sind viel höher, was den Anreiz für die Unternehmen schwächt, ihre Aktivitäten an weit entfernten Standorten zu halten. Darüber hinaus verringert Onshoring (oder Nearshoring) ihre Anfälligkeit für globale Schocks. Charles Goodhart und Manoj Pradhan zufolge ist der daraus resultierende Rückzug aus der Globalisierung, verbunden mit der Alterung der Bevölkerung in China und den reichen Volkswirtschaften, ein Rezept für Inflation. Ihrer Ansicht nach hat die Globalisierung die Preise drei Jahrzehnte lang niedrig gehalten: Als die Produktion in Niedriglohnländer verlagert wurde, wurden die Löhne gedrückt. Da es immer schwieriger wird, billige Arbeitskräfte zu finden, ob im In- oder Ausland, wird die Verhandlungsmacht der Beschäftigten in den Industrieländern zunehmen, was den Inflationsdruck verstärkt.

Haben sie Recht? Werden die Inflation der Verbraucherpreise und die Löhne nach der Pandemie anziehen, wenn die Welt in eine neue Ära der Deglobalisierung eintritt? Die Antwort hängt davon ab, inwieweit der Umbruch im Verkehrssektor anhält. Wenn der Sektor, wie einige behaupten, einen grundlegenden Wandel durchläuft, bei dem die Kosten hoch bleiben, könnte dies in den reichen Ländern zu einer Lohn-Preis-Spirale führen, da die Arbeitnehmer:innen versuchen, einen Ausgleich für die steigenden Preise zu erhalten. Wenn die Unternehmen jedoch ihre Aktivitäten wieder ins Inland verlagern, werden die Auswirkungen der höheren Transportkosten deutlich abgeschwächt. Außerdem dürfte das Argument, dass der Lohndruck die Inflation anheizen wird, nicht sehr stichhaltig sein. Schließlich können Unternehmen in Hochlohnländern in vielen Fällen verstärkt Roboter einsetzen, anstatt teurere lokale Arbeitskräfte einzustellen. Und unsere Untersuchungen deuten tatsächlich darauf hin, dass die Verlagerung von Lieferketten den Einsatz von Robotern in den Industrieländern fördert.

Die Robotisierung wird auch die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Löhne verringern. Die Unternehmen haben die Alterung der Bevölkerung – und die damit verbundene Schrumpfung der Erwerbstätigenzahlen – seit den 1990er Jahren vorausgesehen. Und wie Daron Acemoglu und Pascual Restrepo zeigen, haben Länder, in denen die Bevölkerung schneller altert, auch schneller Roboter eingeführt. In Deutschland, einer der am schnellsten alternden Gesellschaften der Welt, stieg die Zahl der Roboter pro 1.000 Angestellte von unter zwei Mitte 1990 auf vier 2019. Die Robotisierung wird den Arbeitskräftemangel nicht nur abmildern, sie könnte ihn sogar ausgleichen und zu einem Arbeitskräfteüberschuss führen. Wie Acemoglu und Restrepo hervorgehoben haben, hat die Automatisierung in den vergangenen drei Jahrzehnten weit mehr Arbeitnehmer:innen verdrängt als neue Arbeitsplätze geschaffen. Dies birgt zwar sicherlich Risiken für die Angestellten, insbesondere für die, die in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften mit steigenden Preisen konfrontiert sind, aber es deutet auch darauf hin, dass die Deglobalisierung in absehbarer Zeit nicht zu einem Inflationsanstieg führen wird.

Dalia Marin
TUM School of Management München
dalia.marin@tum.de

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.1007/s10273-021-3060-9

Was bedeuten 12 Euro Mindestlohn für den Arbeitsmarkt?

Bereits der Einführung des Mindestlohns zum 1.1.2015 ist eine Debatte über Tarifautonomie und Beschäftigungseffekte vorausgegangen. In der Ex-post-Betrachtung lässt sich festellen, dass die negativen Beschäftigungsverhältnisse im Wesentlichen ausgeblieben sind. Nun hat die Ampel-Regierung die politisch bestimmte Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro beschlossen. Es stellt sich die Frage, ob diese deutliche Anhebung den Mindestlohn auf eine Höhe setzt, die sozialpolitische Risiken in sich birgt und zu Arbeitsplatzverlusten im Niedriglohnbereich führen wird.

Eine höhere Reichweite und heterogene Ausgangslagen erschweren die Vorhersage von Beschäftigungseffekten

Nicole Gürtzgen, IAB Nürnberg; Universität Regensburg.

12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden

Alexandra Fedorets, DIW Berlin.

Der Mindestlohn von 12 Euro kommt – die sozialpolitischen Risiken bleiben

Andreas Knabe, Otto-von Guericke-Universität Magdeburg.

Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin.

Marcel Thum, Technische Universität Dresden; ifo Institut, Dresden.

Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment

Helena Bach, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Christoph Schröder, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Die „Harmonie der Täuschungen" muss enden, damit Politikberatung glaubwürdiger wird

Arne Heise, Universität Hamburg.

Toralf Pusch, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Title: *What Does a 12 Euro Minimum Wage Mean for the Labour Market?*

Abstract: *The introduction of the minimum wage on 1 January 2015 was preceded by a lively debate on collective bargaining autonomy and employment effects. In an expost analysis, it appears that the negative employment effects have essentially failed to materialise. Now the German "traffic light" coalition government has decided on an increase of the minimum wage of 12 euros. The question now is whether this significant increase will set the minimum wage at a level that entails socio-political risks and will lead to job losses in the low-wage sector.*

JEL Classification: *J01, J20, J31, J38*

DOI: 10.1007/s10273-021-3061-8

Nicole Gürtzgen

Eine höhere Reichweite und heterogene Ausgangslagen erschweren die Vorhersage von Beschäftigungseffekten

Seit seiner Einführung im Jahr 2015 wurde der gesetzliche Mindestlohn von anfänglich 8,50 Euro pro Stunde auf inzwischen 9,60 Euro erhöht. Der ursprünglichen Empfehlung der Mindestlohnkommission zufolge sollte der Mindestlohn zum 1. Januar 2022 auf 9,82 Euro und schließlich am 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro angehoben werden. In ihrem Koalitionsvertrag haben die Ampelkoalitionär:innen SPD, Grüne und FDP eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro in Aussicht gestellt. Offen ist indes noch, wann genau diese Anhebung erfolgen soll. Würden die obigen vorgesehenen Anpassungen noch planmäßig vorgenommen und erfolgte die Erhöhung unmittelbar danach, entspräche die Anhebung gegenüber dem dann zuletzt geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro einer Steigerung von ca. 15 %.

Was wissen wir über die Effekte der Einführung des Mindestlohns?

Um einordnen zu können, welche Folgen eine solch deutliche Anhebung für den Arbeitsmarkt haben kann, bietet sich zunächst ein Blick auf die bisherigen Befunde zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 an. Mit den Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf verschiedene Zielgrößen am Arbeitsmarkt hat sich eine Vielzahl von empirischen Studien befasst – darunter auch eine Reihe von Untersuchungen, die die Mindestlohnkommission im Rahmen ihres gesetzlichen Evaluationsauftrags an verschiedene unabhängige Forschungseinrichtungen in Auftrag gegeben hat. Die meisten dieser Studien basieren auf dem Differenz-in-Differenzen-Ansatz (DiD), bei dem die Mindestlohneinführung als natürliches Experiment aufgefasst wird und – vereinfacht gesprochen – die Ergebnisgrößen einer Gruppe von Betroffenen mit denen einer Gruppe von Nichtbetroffenen vor und nach Einführung des Mindestlohns miteinander verglichen werden.[1]

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Nicole Gürtzgen ist Leiterin des Forschungsbereichs Arbeitsmarktprozesse und Institutionen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsmarktforschung, an der Universität Regensburg.

Höhere Entlohnung bei gleichzeitig geringen Beschäftigungseffekten

Da die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht zuletzt sozialpolitisch motiviert war, sind seine Wirkungen auf die Entlohnung und Lohnverteilung von besonderem Interesse. Hierfür ist die Eingriffsintensität, also das Ausmaß in dem der Mindestlohn in die bestehende Lohnverteilung eingreift, relevant. Bemisst man die Eingriffsintensität anhand der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse, die vor der Mindestlohneinführung unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde entlohnt wurden, waren auf Basis der Verdienststrukturerhebung im Jahr 2014 ca. 4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse vom Mindestlohn betroffen, was einem Anteil von 11,4 % entspricht (RWI, 2020).

Bezogen auf die Entlohnungseffekte zeichnen die Befunde ein sehr einheitliches Bild: Die meisten Studien belegen, dass der gesetzliche Mindestlohn zu einer Erhöhung der Stundenlöhne am unteren Ende der Lohnverteilung geführt hat und die Lohnungleichheit reduziert hat. In Bezug auf die Monatsverdienste sind die Befunde weniger einheitlich. So gibt es teilweise auch Evidenz dafür, dass höhere Stundenlöhne durch einen Rückgang in den Arbeitsstunden kompensiert wurden.[2]

Da niedrig entlohnte Beschäftigte nur dann vom Mindestlohn profitieren, wenn sie nach Einführung der Lohnuntergrenze weiter beschäftigt bleiben, haben mögliche negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns bereits im Vorfeld seiner Einführung eine breite öffentliche Debat-

1 Einen Überblick über die Literatur liefern etwa Börschlein und Bossler (2019), vom Berge et al. (2020) und Bossler et al. (2020a, b).

2 Siehe hierzu und für die folgende Zusammenfassung der Studienlage den Überblick in Börschlein und Bossler (2019).

te entfacht. Dass diese Debatte sehr kontrovers geführt wurde, hängt vor allem damit zusammen, dass die Richtung der erwarteten Beschäftigungswirkung a priori unklar ist und von der spezifischen Konstellation auf dem Arbeitsmarkt abhängt: Eindeutig negative Beschäftigungseffekte sind dann zu erwarten, wenn der Arbeitsmarkt ein Wettbewerbsmarkt ist und Beschäftigte gemäß ihrer Produktivität entlohnt werden. In diesem Fall senkt ein Mindestlohn die Beschäftigung, sofern er über dem markträumenden Lohn liegt und Arbeitgeber:innen die mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen nicht durch Preissteigerungen oder eine höhere Produktivität ausgleichen können. Anders liegt der Fall, wenn der Arbeitsmarkt nicht durch vollkommenen Wettbewerb gekennzeichnet ist. Dies ist etwa in monopsonistischen Arbeitsmärkten relevant, in denen Arbeitgeber:innen Marktmacht ausüben und den Lohn durch den Umfang ihrer Arbeitsnachfrage selbst beeinflussen können. Dieser Lohnsetzungsspielraum kann sich z. B. aus einer mangelnden Mobilität der Beschäftigten ergeben und führt insgesamt dazu, dass Arbeitgeber:innen ihre Beschäftigten unterhalb ihrer Produktivität entlohnen. Auf einem solchen Arbeitsmarkt kann ein Mindestlohn auch zu positiven Beschäftigungseffekten führen, da der so beschriebene Lohnsetzungsspielraum durch die Lohnuntergrenze außer Kraft gesetzt wird.

Insgesamt zeigt sich auf Basis der aktuellen Studienlage, dass die im Vorfeld befürchteten größeren Beschäftigungsverluste nach der Mindestlohneinführung im Aggregat ausgeblieben sind. Um dies zu beurteilen, reicht jedoch nicht ein Blick auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die nach der Mindestlohnlohneinführung weiter gestiegen ist. Wie oben angesprochen, erfordert die Quantifizierung der Beschäftigungseffekte vielmehr den Vergleich mit der kontrafaktischen Situation, in welcher der Mindestlohn nicht eingeführt worden wäre. Die vorliegenden Evaluationsstudien, die diesem Umstand Rechnung tragen, weisen mit wenigen Ausnahmen durchgängig sehr geringe negative und teils auch positive Effekte auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Negative Effekte konnten jedoch für die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung belegt werden, welche jedoch zu einem großen Anteil in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurde.

Eine Evaluationsstudie des IAB auf Basis des IAB-Betriebspanels nimmt in diesem Zusammenhang die Anpassungsmechanismen auf der Betriebsebene in den Blick (Bossler et al., 2020a). Den Ergebnissen der Studie lassen sich geringe negative Effekte auf die Beschäftigung nachweisen, die im Wesentlichen auf eine Zurückhaltung bei den Neueinstellungen und weniger auf erhöhte Entlassungen zurückzuführen sind (siehe hierzu auch Bossler und Gerner, 2020). Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass Betriebe ihre Beschäftigung aufgrund von Entlassungskosten leichter durch ausbleibende Einstellungen als durch vermehrte Kündigungen anpassen können. Die Studie kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung keine Effekte auf die betriebliche Arbeitsproduktivität entfaltet hat. Bei höheren Lohnkosten und gleichbleibender Arbeitsproduktivität ergeben sich jedoch eindeutig negative Effekte auf die betriebliche Gewinnsituation (Bossler et al., 2020a).

Die Studie belegt zudem, dass sich die Effekte der Mindestlohneinführung in Ost- und Westdeutschland und in Betrieben mit unterschiedlichem Wettbewerbsdruck erheblich unterscheiden. So konzentrieren sich die negativen Beschäftigungseffekte im Wesentlichen auf Betriebe in Ostdeutschland und auf solche, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt fühlen. Ebenso lässt sich zeigen, dass Beschäftigungsverluste in eher monopsonistisch geprägten Branchen, wie dem Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Einzelhandel, ungeachtet der hohen Eingriffsintensität des Mindestlohns in diesen Branchen, ausgeblieben sind. Dies stützt die Hypothese, dass ein gesetzlicher Mindestlohn mögliche Lohnsetzungsspielräume von Arbeitgeber:innen, die z. B. aus einer geringen Mobilität der Beschäftigten resultieren, aushebeln kann.

Implikationen für eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der bisherigen Studienlage für eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde ziehen? Zunächst einmal ist ein Blick auf die Reichweite eines gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro hilfreich. Berechnungen auf Basis des SOEP zufolge lässt sich die Eingriffsintensität für alle sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Hauptbeschäftigungsverhältnisse im Jahr 2019 auf ca. 23 % beziffern (Pusch, 2021). Betrachtet man nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, beläuft sich die Eingriffsintensität auf rund 17 %.[3] Diese Berechnungen beziehen sowohl Beschäftigungsverhältnisse, die schon länger andauern, als auch sehr junge Beschäftigungsverhältnisse kurz nach der Neueinstellung mit ein. Da Löhne in der Regel mit zunehmender Betriebszugehörigkeit steigen, ist davon auszugehen, dass der Mindestlohn für Neueinstellungen eine höhere Eingriffsintensität aufweist als für länger bestehende Beschäftigungsverhältnisse. Die Eingriffsintensität bei Neueinstellungen ist von besonderem Interesse, da – wie oben dargelegt – Betriebe ihre Beschäftigung eher

3 Eigene Berechnungen unter Ausschluss der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf Basis von Tabelle 1, Pusch (2021).

über eine Zurückhaltung bei den Neueinstellungen als über Kündigungen anpassen. Auf Basis der IAB-Stellenerhebung lässt sich der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Neueinstellungen berechnen, welche nach Angaben der befragten Betriebe unterhalb eines Bruttostundenlohns von 12 Euro vorgenommen wurden. Dieser Anteil liegt mit rund 23 % im Jahr 2020 deutlich höher als der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Neueinstellungen, der von der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 betroffen war.[4] Dieser belief sich auf Basis derselben Datenquelle im Jahr 2014 auf knapp 7 % (Gürtzgen et al., 2016).[5] Zu beachten ist, dass die Eingriffsintensität bei Neueinstellungen unter Einbezug geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse noch höher ausfallen dürfte – diese Informationen sind jedoch auf Basis der IAB-Stellenerhebung nicht verfügbar. Ebenso werden in der IAB-Stellenerhebung kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse tendenziell untererfasst (Gürtzgen und Küfner, 2021). Aus diesem Grunde dürfte die oben ausgewiesene Eingriffsintensität eines Mindestlohns von 12 Euro bei den Neueinstellungen eine Untergrenze darstellen.

Herausforderungen bei der Vorhersage von Arbeitsmarkteffekten

Dass eine Mindestlohnanhebung auf 12 Euro eine wesentlich größere Reichweite als die anfängliche Mindestlohneinführung in Höhe von 8,50 Euro haben wird, lässt noch keine Aussagen über mögliche Beschäftigungseffekte zu. Auch liefern die oben erwähnten Befunde zu den Effekten der Einführung des Mindestlohns nur eingeschränkt Aufschluss über mögliche Wirkungen auf die zukünftige Beschäftigung. Dies hängt damit zusammen, dass das Gros der empirischen Befunde im Wesentlichen auf sogenannten Ex-Post-Studien basiert. Diese beinhalten eine Evaluation einer bestimmten bereits in Kraft getretenen (daher ex post) Mindestlohneinführung bzw. -erhöhung und ermöglichen somit keine Aussagen über die Effekte zukünftiger hypothetischer Anhebungen. Weiterhin verzichten Ex-Post-Studien auf eine Modellierung der ökonomischen Wirkungszusammenhänge. Deren Berücksichtigung ist jedoch entscheidend, um im Vorhinein – also ex ante – Effekte etwa auf die Beschäftigung abschätzen zu können. Strukturelle Modelle verfolgen demgegenüber das Ziel, zentrale Wirkungskanäle zu modellieren, um auf dieser Basis Ex-ante-Aussagen treffen zu können. Mögliche unterschiedliche Wirkungskanäle lassen sich am Beispiel der Beschäftigungseffekte anschaulich illustrieren: Wie bereits oben dargelegt, kann ein Mindestlohn positive Beschäftigungseffekte entfalten, indem er Friktionen und Marktmacht am Arbeitsmarkt reduziert und dazu führt, dass Arbeitssuchende häufiger für sie akzeptable Jobangebote erhalten als in einer Situation ohne Mindestlohn. Nachteilige Effekte auf die Beschäftigung entstehen dann, wenn Arbeitgeber:innen ihre Arbeitsnachfrage senken oder gar ganz aus dem Markt austreten müssen. Der Nettobeschäftigungseffekt hängt dann davon ab, welcher der beiden Wirkungsmechanismen dominiert. Eine Simulationsstudie auf Basis eines strukturellen Modells, welches diese Transmissionskanäle explizit berücksichtigt, kommt zu dem Ergebnis, dass sich bis zu einem Mindestlohn von 12 Euro beide Effekte in etwa die Waage halten (Blömer et al., 2018). Dieses Ergebnis muss jedoch unter der Einschränkung interpretiert werden, dass als Ausgangslage ein anderer Zeitpunkt, nämlich das Jahr vor der Einführung des Mindestlohns, herangezogen wurde. Zudem wurden in der Simulation zwischenzeitlich aufgetretene makroökonomische Schocks, wie die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Rezession, sowie Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn etwa in Form von Preiserhöhungen nicht berücksichtigt.

Unter den oben genannten Einschränkungen zeigt die obige Studie ebenfalls, dass die Wirkungen eines einheitlichen Mindestlohns in unterschiedlichen Bereichen des Arbeitsmarkts – differenziert nach Regionen und Berufsgruppen – äußerst heterogen ausfallen werden. So sagen die Simulationen für Ostdeutschland – sowohl für einen Mindestlohn von 8,50 Euro als auch von 12 Euro – anders als für Westdeutschland negative Beschäftigungseffekte voraus. Für die Mindestlohneinführung entspricht dies auch den Ergebnissen der Ex-post-Untersuchungen. Ebenso deuten die Analysen darauf hin, dass ein Mindestlohn von 12 Euro für bestimmte Berufssegmente wie Dienstleistungsberufe eher zu Einbußen bei der Beschäftigung führen wird als für qualifiziertere Berufsgruppen. Dies hängt damit zusammen, dass für Dienstleistungsberufe mögliche positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns, die durch einen Abbau von Friktionen am Arbeitsmarkt hervorgerufen werden, bereits zu niedrigeren Mindestlöhnen ausgeschöpft sind.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die bislang ausgebliebenen Beschäftigungseinbrüche des im Jahr 2015 eingeführten Mindestlohns wenig Aufschluss über zukünftige Beschäftigungseffekte einer Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro liefern können. Auch die wesentlich höhere Reichweite lässt keine Aussagen darüber zu, wie beschäftigungsschädlich oder -unschädlich die Anhebung ausfallen wird. Zuverlässig vorhersagen lässt sich jedoch,

4 Quelle: IAB-Stellenerhebung, eigene Berechnungen. Die Berechnungen basieren auf den gewichteten Stundenlohn-Informationen zu der letzten sozialversicherungspflichtigen Neueinstellung in der IAB-Stellenerhebung 2014 und 2020 und schließen neu eingestellte Personen unter 18 Jahren aus. Stundenlohnberechnungen auf Basis von Informationen zu monatlichen Gehältern schließen bezahlte Überstunden ein.

5 In dem für das Jahr 2014 berechneten Anteil sind keine Antizipationseffekte bei den Lohnerhöhungen auf das Mindestlohnniveau im Jahr 2014 enthalten, für die die Analyse von Gürtzgen et al. (2016) Hinweise liefert.

dass eine einheitliche Mindestlohnanhebung in unterschiedlichen Segmenten des Arbeitsmarkts differenzierte Wirkungen entfalten wird.

Dass die Ampelkoalitionär:innen das bis dato etablierte Verfahren, nach dem die Mindestlohnkommission auf Basis wissenschaftlicher Beratung eine Empfehlung über die Erhöhung des Mindestlohns abgibt, durch die vorzeitige Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro außer Kraft setzen, ist letztlich eine politische Entscheidung. Für den Arbeitsmarkt stellt die geplante Erhöhung wie bereits schon die Einführung des Mindestlohns ein weitreichendes soziales Experiment dar, dessen Folgen auf Basis angemessener methodischer Instrumente wissenschaftlich zu evaluieren sein werden.

Literatur

Berge, P. vom, J. Beste, M. Bossler, K. Bruckmeier, E.-B. Börschlein und N. Erik-Benjamin (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns *Stellungnahme des IAB am 19.3.2020 zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission.

Blömer, M. J., N. Gürtzgen, L. Pohlan, H. Stichnoth und G. J. van den Berg (2018), Unemployment Effects of the German Minimum Wage in an Equilibrium Job Search Model. *ZEW Discussion Paper*, 2018-032.

Börschlein, E.-B.; Bossler, M. (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. IAB-Kurzbericht, 24/2019, Nürnberg.

Bossler, M. und H.-D. Gerner (2020), Employment Effects of the New German Minimum Wage – Evidence from Establishment-level Micro Data, *Industrial and Labor Relations Review*, 73(5), 1070-1094.

Bossler, M., N. Gürtzgen und E.-B. Börschlein (2020a), Endbericht der Studie „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen“ im Auftrag der Mindestlohnkommission.

Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl und L. Feist (2020b), The German Minimum Wage: Effects on Productivity, Profitability, and Investments, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2/3), 321-350.

Gürtzgen, N., A. Kubis, M. Rebien und E. Weber (2016), Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, *IAB-Kurzbericht*, 12/2016.

Gürtzgen, N. und B. Küfner (2021), Hirings in the IAB Job Vacancy Survey and the administrative data – an aggregate comparison, *FDZ-Methodenreport*, 02/2021.

Pusch, T. (2021), 12 Euro Mindestlohn – Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht-tarifgebundenen Beschäftigten, *WSI Policy-Brief*, Nr. 62. 10/2021.

RWI (2020), Endbericht der Studie „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten“ im Auftrag der Mindestlohnkommission.

Alexandra Fedorets

12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden

Die SPD hat im Wahlkampf damit geworben, und auch das Sondierungspapier und nun der Koalitionsvertrag der „Ampel“ formulieren es eindeutig: Der Mindestlohn in Deutschland wird auf 12 Euro angehoben. Vor der erstmaligen Einführung des allgemeingültigen Mindestlohns im Jahr 2015 warnten mehrere Stimmen vor der möglichen negativen Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigung. Sechs Jahre später wird nun betont, dass sich diese skeptischen Warnungen nicht bewahrheitet haben und der Mindestlohn nicht zu Beschäftigungsrückgängen geführt hat. Tatsächlich wurden in den vergangenen sechs Jahren zahlreiche empirische Erkenntnisse über mehrere Wirkungskanäle des Mindestlohns gesammelt – über Beschäftigungseffekte, Lohnverteilung, Armut, Preise, aber auch über die Wirksamkeit der Institutionen hinter dem Mindestlohn. All dieses Wissen kann helfen, die Wirkung der geplanten Mindestlohnanhebung auf 12 Euro und die dazugehörigen Hürden besser einzuschätzen.

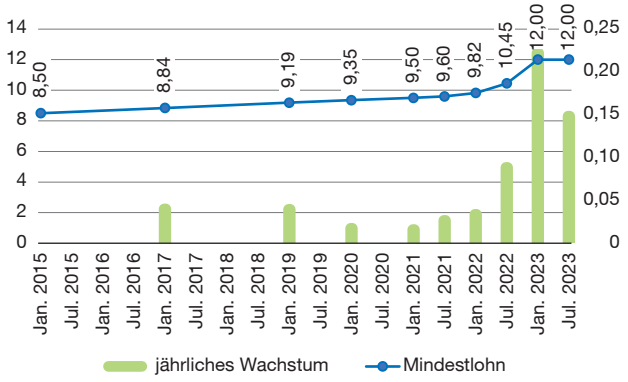
Eine der ersten Fragen mit Blick auf die Mindestlohnanhebung ist: Wird sie eine Zäsur für den Arbeitsmarkt sein? Und wenn ja, wie groß fällt diese Zäsur aus? Das

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Alexandra Fedorets ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung SOEP des DIW Berlin.

Abbildung 1
Bisherige Anpassungen des Mindestlohns



Quelle: eigene Darstellung.

hängt stark vom Zeitpunkt der Anhebung ab, der im kürzlich vorgestellten Koalitionsvertrag noch nicht bekannt gegeben ist. Ab Januar 2022 soll eine durch die Mindestlohnkommission beschlossene Anhebung des Mindestlohns auf 9,82 Euro in Kraft treten, gefolgt von einer weiteren Anhebung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022. Anzunehmen ist, dass die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro im Rahmen der nächsten Beschlussfassung der Mindestlohnkommission erfolgt und somit zum 1. Januar 2023 kommt (vgl. Abbildung 1). Die Anpassungen des Mindestlohns bis 2021 lagen unter 5 % und waren somit sehr konservativ. Die eingeplante Anpassung auf 10,45 Euro entspricht einem Wachstum von 9 % zum Vorjahreswert, wobei die weitere Anpassung auf 12 Euro gleichbedeutend wäre mit einem Wachstum von 22 % zum Vorjahr in der ersten Jahreshälfte 2023 und 15 % in der zweiten Jahreshälfte. Sollte ein früherer Zeitpunkt für die Anhebung auf 12 Euro gewählt werden, würde dies die potenzielle Reformwirkung nicht nur rein mechanisch verstärken: Die Arbeitgeber:innen würden so auch weniger Zeit bekommen, um sich auf diese Änderung vorzubereiten, beispielsweise, indem sie ihre Kostenstruktur optimieren, um so Profitverlusten, Kündigungen, Schließungen oder Umgehungsaktivitäten entgegenwirken zu können. Für Arbeitnehmer:innen würde eine frühere Anpassung dagegen eine potenzielle Verbesserung des Arbeitseinkommens bedeuten, wenn sie ihren Job weiterhin im vorherigen Arbeitsumfang ausüben.

Die Einführung und -anhebung des Mindestlohns spricht gleichzeitig mehrere Wirkungskanäle an. In erster Linie zielt die Reform auf die Anpassung der Bruttostundenlöhne, sie verändert also die Verteilung der Stundenlöhne. Tatsächlich wurde zwischen 2014 und 2016 Wachstum von 16 % im ersten Dezil der Stundenlohnverteilung festgestellt (Burauel et al., 2017). Dabei kann es zu sogenannten Spillover-Effekten kommen, wenn sich auch die Stundenlöhne oberhalb der Mindestlohngrenze erhöhen. In den ersten Jahren nach der Mindestlohneinführung kam es zu unterschiedlichen Einschätzungen der Existenz der Spillover-Effekte (Mindestlohnkommission, 2020). Diese Veränderung in der Verteilung des Bruttostundenlohns übersetzt sich allerdings nicht direkt in verbesserte Monatseinkommen der Mindestlohnverdienenden. Ein wichtiger Grund dafür ist der gleichzeitige Rückgang an Arbeitsstunden, von dem Minijobber:innen und Teilzeitbeschäftigte teilweise betroffen sind (Caliendo et al., 2017). Wichtig zu erwähnen ist dabei, dass gerade diese zwei Gruppen der Beschäftigten in Umfragen angeben, ihre Arbeitszeit ausbauen zu wollen (Fedorets und Beckmannshagen, 2021).

Ein weiterer wichtiger Verteilungsaspekt umfasst die Wirkung des Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, weil dieses ausschlaggebend für die Armutsmessung ist. Mindestlohnverdienende leben häufiger in ärmeren Haushalten, aber nicht ausschließlich (Backhaus und Müller, 2019). Die Erhöhung des Monatseinkommens findet somit über größere Teile der Einkommensverteilung statt und wird vom leicht rückläufigen Bezug von Transferleistungen begleitet (Schmitz, 2019). Das Zusammenspiel dieser Wirkungskanäle führt zu einer sehr eingeschränkten Wirksamkeit des Mindestlohns als einem Instrument der Armutsbekämpfung (Bruckmeier und Bruttel, 2021).

Da die Mindestlohneinführung den Produktionsfaktor Arbeit verteuert, wird in der internationalen empirischen Literatur viel diskutiert, inwieweit ein wirksamer Mindestlohn Arbeitsplätze vernichten kann. Die Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung in Deutschland zeigten bisher, dass kein bedeutender Stellenabbau im Niedriglohnsektor stattgefunden hat (Mindestlohnkommission, 2020). Das gilt zumindest dann, wenn man die Zahl der Jobs betrachtet, denn in Form von weniger Arbeitsstunden kam es tatsächlich in Teilen zu einem Beschäftigungsrückgang (Caliendo et al., 2017). Auch deshalb ist es unmöglich zu sagen, dass der Mindestlohn gar keine Wirkung auf den Arbeitsmarkt entfaltet hätte. Zum einen wurden strukturellen Änderungen auf dem Arbeitsmarkt festgestellt – etwa Jobwechsel der Arbeitnehmer:innen von kleineren zu größeren Firmen, die auch bessere Löhne anbieten können (Dustmann et al., 2021). Zum anderen ist ein Rückgang der vakanten Arbeitsplätze zu beobachten – oder anders ausgedrückt: Der Mindestlohn hat zwar keine bestehenden Arbeitsplätze vernichtet, allerdings neue Arbeitsplätze gar nicht erst entstehen lassen (Bossler und Gerner, 2016). Außerdem gibt es Belege, dass es für Arbeitssuchende schwieriger geworden ist, einen Job zu finden. Neben der relativen Knappheit der Vakanzen,

also der Reaktion des Arbeitsangebots, wäre dabei auch die Reaktion der Arbeitsnachfrage zu berücksichtigen, weil Arbeitssuchende ihre Lohnerwartungen und somit ihr Verhalten als Reaktion auf die Mindestlohneinführung ebenfalls anpassen (Fedorets und Shupe, 2021).

Die Arbeitsverteuerung durch die Mindestlohneinführung trifft die Arbeitgeber:innen in unterschiedlichem Ausmaß, sodass die Wirkungskanäle unterschiedlich stark frequentiert sind. Neben den oben beschriebenen Reaktionen, die personelle Veränderungen mit sich bringen können, besteht für einige Firmen die Möglichkeit, die Lohnsteigerungen an die Konsument:innen in Form von höheren Preisen weiterzugeben (Link, 2019). Ebenfalls von Bedeutung ist das Zusammenspiel von der Qualifikation von Arbeitnehmer:innen und Kapital in der Produktion. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, die Arbeitsintensität zu erhöhen, nicht immer direkt bei den Beschäftigten im Niedriglohnsektor, sondern kann durch Arbeitsanpassungen in höheren Lohnsegmenten realisiert werden (Fedorets und Himmelreicher, 2021). Ebenfalls bedeutsam ist das Potenzial, durch Modernisierungen die Produktivität der Firma zu erhöhen, um so auf die steigenden Arbeitskosten zu reagieren. Je aktiver diese Wirkungskanäle genutzt werden (beispielsweise unterstützt von der Einführung digitaler Lösungen), desto weniger Risiko für den Beschäftigungsabbau besteht.

Besonders betont werden muss, dass die Einführung des Mindestlohns auch massive Mängel in den Kontrollmechanismen auf dem Arbeitsmarkt zum Vorschein brachte. Wie es für ein Phänomen der Schattenwirtschaft zu erwarten wäre, ist das Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes schwer quantifizierbar. Die Schätzungen aus dem Jahr 2015 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) ergaben circa 2 Mio. mindestlohnberechtigte Beschäftigte, die unterhalb der damaligen Mindestlohnschwelle von 8,50 Euro bezahlt wurden. Die Verdiensterhebung, die auf den Registermeldungen der Arbeitgeber:innen basiert, ergab zur gleichen Zeit eine Schätzung von circa 1 Mio. Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn bekamen (Burauel et al., 2017). Eine Umfrage ergab, dass viele Beschäftigte im Niedriglohnsektor selbst oder im engen Bekanntenkreis Mindestlohnumgehungen wahrnehmen (Fedorets und Schröder, 2019). Diese indirekte Evidenz zu den Umgehungen bestätigen sich auch durch die Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die die Einhaltung des Mindestlohngesetzes im Rahmen umfangreicher Arbeitsmarktkontrollen überwacht. Gerade die Situation um das Ausmaß der möglichen Mindestlohnumgehungen hat die Diskussion um die Personalprobleme und Modernisierung des Zolls als kontrollierender Behörde unterstützt. Dabei wird besonders häufig der Personalmangel genannt, der häufigere und effektivere Kontrollen verhindert. Dabei spielt die Häufigkeit der Kontrollen eine große, aber keine entscheidende Rolle, denn der empirisch festgestellte Zusammenhang zwischen der Intensität der Kontrollen und den Mindestlohnumgehungen ist schwach – sowohl in Deutschland als auch international (Beckmannshagen und Fedorets, 2021). Ein wichtiger Grund dafür ist, dass Kontrollen an sich sehr kostenintensiv sind und daher auch rar, was es unwahrscheinlich macht, dass die Kontrolldichte mehrfach erhöht wird. Vieles spricht stattdessen dafür, Kontrollmechanismen stark zu überdenken und zu diversifizieren. Die internationale Erfahrung stützt sich beispielsweise auf die Veröffentlichung der „schwarzen Listen“ von Firmen, die das Mindestlohngesetz nicht beachten, eine Auszahlung der mehrfachen Summe des vorenthaltenen Lohns oder andere Strategien, die sowohl die Strafen für das Nichteinhalten des Mindestlohngesetzes erhöhen als auch die Wahrscheinlichkeit, bei einem nicht gesetzeskonformen Verhalten aufzufliegen.

Die Erwartung, wie sich eine Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro auf den Arbeitsmarkt auswirken wird, setzt sich zusammen aus der Erfahrung und viel empirischer Evidenz der vergangenen Jahre. Dabei ist zu betonen, dass die Jahre nach der Mindestlohneinführung 2015 in eine sehr gute konjunkturelle Lage fielen. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro wurde jedoch im zweiten Jahr der Corona-Pandemie beschlossen – es ist unklar, wie lange die Konjunkturbelebung dauern und wie oft sie noch unterbrochen werden wird. Ebenfalls anzumerken ist, dass mehrere Mindestlohnerhöhungen in den vorigen Jahren stattgefunden haben, ohne dass gleichzeitig an anderen wichtigen Stellschrauben gedreht worden wäre. Wenn der 12-Euro-Mindestlohn nun durch verbesserte Kontrollmechanismen unterstützt wird (wie im Koalitionsvertrag angedeutet), wäre seine Wirkung auf den Arbeitsmarkt höher. Ebenfalls könnte die Digitalisierung eine Rolle spielen, die die Verteuerung des Faktors Arbeit aus Sicht der Arbeitgeber:innen durch die Optimierung anderer Kosten kompensieren kann. Nötig ist idealerweise auch ein adäquates Weiterbildungsangebot, damit Beschäftigte ihre Produktivität steigern und das Zusammenspiel mit neuen technischen Lösungen gestalten können.

Generell stellt sich die Frage, ob der Mindestlohn langfristig geeignet ist, den Niedriglohnsektor zu sanieren und beispielsweise eine höhere Lohnmobilität und Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor heraus zu ermöglichen. In dieser Hinsicht ist anzumerken, dass die Wirkung des Mindestlohns massiv durch Beschäftigungsformen wie Minijobs ausgebremst wird. Die neben der Einführung des 12-Euro-Mindestlohns annoncierte

Erhöhung und Dynamisierung der Verdienstobergrenze von Minijobs stehen in einem tiefen Konflikt zueinander. Der Kern des Konflikts ist, dass, während der Mindestlohn Produktivität und Weiterbildungen fördert, Minijobs eine einfache Möglichkeit bieten, kostengünstige Arbeitskräfte ohne Sozialversicherung zu beschäftigen. Die Popularität der Minijobs ist enorm – die Minijob-Zentrale berichtet von mehr als 6 Mio. Minijobs im Jahr 2021.[1] Die meisten Minijobs sehen ausreichend Arbeitsstunden vor, um in den Wirkungsbereich des Mindestlohns zu fallen. Die Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnbereich und auch aus den Minijobs sind gering – dafür ist dieser Beschäftigungstyp nicht zuletzt zu sehr verbreitet und als Geschäftsmodell in einigen Branchen zu sehr etabliert. Erschwerend kommt hinzu, dass Arbeitgeber:innen, die auf diese billige Arbeit zählen, auch keine Ressourcen und keinen Anreiz haben, ihre Belegschaft auszubilden, um ihnen Aufstiegschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen. Der Koalitionsvertrag will Minijobs auf maximal 10 Stunden pro Woche und somit 520 Euro monatlich beschränken. Bei künftigen Mindestlohnerhöhungen wird der Stundenumfang der Minijobs konstant gehalten, damit sich das Monatseinkommen der Minijobber:innen unmittelbar anpasst. Es besteht die große Gefahr, dass der Minijobsektor – statt ihn langfristig zu minimieren – durch die dynamische Anpassung der Verdienstobergrenze beibehalten oder sogar noch vergrößert wird. Mit Blick auf die Aufstiegschancen und eine nachhaltige Verbesserung der Lohnmobilität wäre das langfristig kontraproduktiv.

Die letzte, aber nicht unerhebliche Änderung, die mit einem Mindestlohn in Höhe von 12 Euro einhergeht, betrifft die Mindestlohnsetzung. Nach der Einführung des Mindestlohns 2015 war eine aus Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen besetzte Mindestlohnkommission für die Verhandlungen des Mindestlohns zuständig. In der Kommission sind auch Mitglieder aus der Wissenschaft vertreten, zudem wird sie von der Informations- und Geschäftsstelle, die unter anderem Forschung zu diversen Wirkungen des Mindestlohns in Auftrag gibt, unterstützt. Der Verhandlungsprozess war somit paritätisch geführt und wissenschaftlich unterstützt. Die von der SPD durchgesetzte Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro setzt diesen Mechanismus mindestens zeitweise außer Kraft. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Im Anschluss daran wird die unabhängige Mindestlohnkommission über die etwaigen weiteren Erhöhungsschritte befinden." Dennoch kann diese einmalige Intervention viele Folgen haben – für die Neubesetzung der Posten in der Kommission und für die Zusammenarbeit der Angestellten und Arbeitgeber:innen, denn letztere werden durch die politische Intervention überstimmt und sind immer noch diejenigen, welche die Mindestlöhne gesetzeskonform zahlen müssen.

1 Siehe https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartalsberichte_archiv/2021/3_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (6. Dezember 2021)

Literatur

Backhaus, T. und K.-U. Müller (2019), Does the German Minimum Wage Help Low Income Households?: Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, *Discussion Papers of DIW Berlin*, 1805, DIW Berlin.

Beckmannshagen, M. und A. Fedorets (2021), Inspections and Compliance: Enforcement of the Minimum-Wage Law, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 77(1), 1-58.

Bossler, M. und H.-D. Gerner (2016), Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Micro Data, *IAB Discussion Paper*, 201610.

Bruckmeier, K. und O. Bruttel (2021), Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, *Journal of Social Policy*, 50(2), 247-266.

Burauel, P., M. Caliendo, A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder, J. Schupp und L. Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW Wochenbericht*, 84(49), 1109-1123.

Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2017), The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, *IZA Discussion Papers*, 11246.

Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), The Short-run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform, *Labour Economics*, 53(C), 46-62.

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer, P. vom Berge (2021), Reallocation Effects of the Minimum Wage, *Quarterly Journal of Economics*, online first, 1-68.

Fedorets, A. und M. Beckmannshagen (2021), Mindestlohn: Nicht nur die Höhe ist entscheidend, *DIW Aktuell*, 61/2021.

Fedorets, A. und C. Schröder (2019), Economic Aspects of Subjective Attitudes towards the German Minimum-Wage Reform, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 75(4), 357-379.

Fedorets, A. und R. Himmelreicher (2021), Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, *WSI Mitteilungen*, im Erscheinen.

Fedorets, A. und C. Shupe (2021), Great expectations: Reservation wages and minimum wage reform, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 183 (2021), 397-419.

Link, S. (2019), The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages, *CESifo Working Paper*, Nr. 7575.

Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.

Schmitz, S. (2019), The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency, *German Economic Review*, 20(3), 330-355.

DOI: 10.1007/s10273-021-3063-6

Andreas Knabe, Ronnie Schöb, Marcel Thum

Der Mindestlohn von 12 Euro kommt – die sozialpolitischen Risiken bleiben

Aktuell beträgt der Mindestlohn 9,60 Euro pro Stunde. Bereits beschlossen ist, den Mindestlohn bis zum 1. Juli 2022 in zwei Stufen um knapp 9 % auf 10,45 Euro anzuheben. Damit will sich die zukünftige Ampelkoalition jedoch nicht begnügen. Sie hat sich in ihrem Sondierungspapier darauf geeinigt, die Wahlversprechen von SPD und Grünen umzusetzen und den Mindestlohn im Rahmen einer einmaligen Anpassung im kommenden Jahr auf zwölf Euro pro Stunde zu erhöhen – das entspricht einer zusätzlichen Erhöhung des Mindestlohns um rund 15 %. In der Summe erhöht sich damit im kommenden Jahr der Mindestlohn um 25 % gegenüber dem Jahr 2021.

Was ist davon zu halten? Zunächst einmal: Beim Mindestlohn erleben wir dasselbe wie zuvor schon in anderen Politikbereichen, z. B. bei der Rentenpolitik oder der Diskussion um die Aufweichung der Schuldenbremse. Die deutsche Politik verabschiedet sich immer mehr von der Bindung an feste Regeln, die die langfristige Tragfähigkeit des Wirtschafts- und Sozialsystems vor der Verlockung populärer, aber bestenfalls kurzfristig erfolgreicher Maßnahmen schützen sollen und die zumindest in Ansätzen ökonomischen Kriterien Rechnung tragen. Die Umsetzung von Wahlversprechen ersetzt langfristig tragfähige Politik. 2015 wurde mit der Einführung des Mindestlohns die Mindestlohnkommission geschaffen. Sie soll den Mindestlohn so anpassen, dass auch bei sich verändernden Rahmenbedingungen ein angemessener Mindestschutz der Beschäftigten gewährleistet wird. Als gleichberechtigtes Kriterium bei dieser Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns schreibt das Gesetz zudem vor, dass die Beschäftigung nicht gefährdet werden soll. Der Spielraum der Mindestlohnkommission ist dabei sehr beschränkt, denn sie hat sich „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ zu orientieren (§ 9 Abs. 2 MiLoG). Darauf gründet sich die ursprünglich geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 10,45 Euro.

Das aber ist der kommenden Regierung viel zu wenig. Die zukünftige Ampelkoalition will sicherstellen, dass – wie die SPD es im Wahlkampf forderte – die Geringverdienenden den Anschluss an die Mitte halten. Das sei aus ihrer Sicht machbar, denn die Evaluierung des Mindestlohngesetzes hätte Nachbesserungsbedarf aufgezeigt und zudem bewiesen, dass der Mindestlohn der deutschen Volkswirtschaft nicht geschadet hat.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Empirische Evidenz zum Mindestlohn

Der dritte Bericht der Mindestlohnkommission fasst die vorliegende empirische Evidenz aus den diversen von der Mindestlohnkommission in Auftrag gegebenen Evaluierungsprojekten wie folgt zusammen: Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 sind die Bruttostundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung deutlich stärker gestiegen als die Löhne in nicht betroffenen Beschäftigungsverhältnissen. Die Einführung des Mindestlohns hat also Wirkung gezeigt, und die Mindestlohnkommission hat dafür gesorgt, dass Mindestlohnempfangende in den Folgejahren an der allgemeinen Lohnentwicklung sogar überproportional partizipieren konnten. Einen Nachbesserungsbedarf kann man daraus jedenfalls nicht ableiten.

Was für die Stundenlöhne gilt, trifft jedoch nicht im gleichen Maße auf die Bruttomonatseinkommen zu. Bezieht man Arbeitszeitanpassungen mit ein, zeigt sich kein so klares Bild. Studien, die auf von Arbeitgebenden berichtete Daten zu Löhnen und Arbeitszeiten zurückgreifen (z. B. die Verdienststrukturerhebung oder das IAB-Betriebspanel), finden in der Regel positive Effekte des Mindestlohns auf die Monatslöhne der Betroffenen, die aber im Durchschnitt kleiner ausfallen als die Wirkung auf die Stundenlöhne. Hinzu kommen allerdings noch Einkommens-

Prof. Dr. Andreas Knabe ist Professor für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Ronnie Schöb ist Professor für Internationale Finanzwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Prof. Dr. Marcel Thum ist Professor für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Dresden und Direktor des ifo Instituts in Dresden.

zuwächse, die sich aus dem Wechsel von Beschäftigten von kleineren Firmen mit niedrigen Löhnen zu größeren, produktiveren Firmen mit höheren Löhnen ergaben (Dustmann et al., 2021). In Arbeitnehmerbefragungen, wie dem Sozioökonomischen Panel (SOEP), können überhaupt keine Effekte auf die Monatseinkommen nachgewiesen werden. Ursächlich für die unterschiedlichen Wirkungen auf Stunden- und Monatslöhne ist vor allem ein Rückgang der Wochenarbeitszeit der betroffenen Beschäftigten (Mindestlohnkommission, 2020, 49 f.). Auch wenn die Lohnstruktur durch den Mindestlohn im unteren Bereich gestaucht wurde und die Ungleichheit der Stundenlöhne abgenommen hat, so ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor doch nur leicht zurückgegangen. Die Zahl der auf aufstockende Alg-II-Leistungen angewiesenen Beschäftigten hat sich leicht reduziert, wobei dieser Rückgang zum Teil auf Einkommenssteigerungen, zum Teil aber auch auf Beschäftigungsverluste zurückzuführen ist. Darüber hinaus sei keine klare Wirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdungsquote feststellbar (Mindestlohnkommission, 2020, 76 ff.).

Warum bleiben die Erfolge des Mindestlohns aus?

Auch wenn noch viele Unklarheiten bestehen, so könnte man aus letzteren Befunden schlussfolgern, dass die Einführung des Mindestlohns es bislang nicht geschafft hat, den Anschluss der Geringverdienenden an die Mitte wiederherzustellen. Keinesfalls zwangsläufig lässt sich daraus aber der Umkehrschluss ziehen, dass der Mindestlohn bislang nur viel zu gering war und eine deutliche Erhöhung um 25 % auf 12 Euro pro Stunde jetzt den gewünschten Erfolg mit sich bringen würde. Stattdessen ist es wichtig, sich die Gründe für das Ausbleiben der von den Befürworter:innen des Mindestlohns erhofften Erfolge vor Augen zu halten.

Ein Grund ist im Grundsicherungssystem unseres Sozialstaates zu finden. Die Grundsicherung stockt Arbeitseinkommen auf, wenn dieses allein kein existenzsicherndes Haushaltseinkommen sichert. In der Begründung des Mindestlohngesetzes wurde seinerzeit auf einen vollzeitbeschäftigten Alleinstehenden abgestellt, der durch den Mindestlohn in die Lage versetzt werden sollte, sein Existenzminimum selbst zu verdienen. Für diese Gruppe mag der Mindestlohn dafür auch ausreichend hoch sein. Allerdings sind nur etwa 3 % der aufstockenden Alg-II-Beziehenden alleinstehende Vollzeitbeschäftigte. Bei allen anderen führen eine geringere Zahl an Arbeitsstunden oder Bedarfe weiterer Haushaltsmitglieder dazu, dass sie selbst mit dem Mindestlohn weiterhin auf das Alg II angewiesen sind. Für die meisten aufstockenden Alg-II-Empfänger:innen bedeutet eine Erhöhung des Mindestlohns primär, dass das höhere Einkommen angerechnet und staatliche Transfers zurückgefahren werden. Die Betroffenen profitieren, wenn überhaupt, nur im geringen Maße von der Erhöhung des Mindestlohns.

Es wird gerne übersehen, dass Vollzeitbeschäftigte, die 2018 einen Stundenlohn oberhalb des Mindestlohns aber unterhalb von zehn Euro erhielten, nur zu 13 % als einkommensarm galten – das liegt um vier Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Bevölkerung. Das liegt daran, dass die Armutsgefährdung viel stärker vom Beschäftigungsumfang als von der Höhe des Mindestlohns abhängt. Unter Teilzeitbeschäftigten mit gleichem Stundenlohn lag der Anteil der Einkommensarmut mit 26 % fast doppelt so hoch wie bei den Vollzeitbeschäftigten (Schröder und Kestermann, 2020). Es ist also auch im Hinblick auf das Ziel, die Geringverdienenden näher an die Mitte zu bringen, unerlässlich, neben den Stundenlöhnen auch die Arbeitszeiten zu berücksichtigen und sich genau anzuschauen, welche Wirkungen der Mindestlohn auf beide Größen hat.

Bezüglich der Beschäftigung deuten die vorliegenden Evaluationsstudien darauf hin, dass der Mindestlohn die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse deutlich reduziert hat. Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sind hingegen keine klaren Effekte festzustellen. Die vorliegenden Studien spannen ein Intervall an geschätzten Beschäftigungseffekten auf, das von einem Zugewinn an 11.000 bis zu einem Verlust von 200.000 Stellen reicht. In der Gesamtschau deuten diese Studien darauf hin, dass die Gesamtzahl an Beschäftigungsverhältnissen durch den Mindestlohn sowohl kurz- als auch mittelfristig leicht zurückgegangen ist (Mindestlohnkommission, 2020, 100 ff.).

Zusätzlich zu den geschätzten Verlusten von Stellen ist aber auch noch die Veränderung der Arbeitszeit in bestehenden Arbeitsverhältnissen zu betrachten. Es gibt zahlreiche Hinweise, dass Unternehmen, z. B. mit einer Verkürzung der Öffnungszeiten oder mit Arbeitsverdichtung, auf den Mindestlohn reagiert haben. Evaluationsstudien zeigen, dass unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns die Arbeitszeit betroffener Arbeitnehmer:innen spürbar reduziert wurde. Burauel et al. (2020) berichten von einem Rückgang der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5 %. Allerdings zeigen sie auch, dass die tatsächlich geleistete Arbeitszeit weniger stark gesunken war, was auf ein illegales Unterlaufen des Mindestlohns hindeuten könnte. Volkswirtschaftlich errechnet sich daraus ein Rückgang um 79.000 Vollzeitäquivalente bzw. um 92.000 Stellen, wenn man die tatsächliche Verteilung auf Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte zugrunde legt. Caliendo et al. (2017) ermitteln einen mindestlohninduzierten Rückgang der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit der

Arbeitnehmer:innen im unteren Lohnquintil von 3,5 %, wobei die tatsächliche Arbeitszeit in ähnlicher Größenordnung zurückgeht. Rechnet man diesen Rückgang der Arbeitszeit entsprechend um, ergibt sich über sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte hinweg ein Verlust von insgesamt 140.000 Stellenäquivalenten. Für die Folgejahre nach 2015 ist die Studienlage uneinheitlich, deutet aber auf eine schwach negative Wirkung des Mindestlohns auf das Arbeitsvolumen hin (Mindestlohnkommission, 2020, 13 und 116).

Wie der Mindestlohn unterlaufen wird

Der gesetzliche Mindestlohn beeinflusst die Beschäftigung nur dann, wenn er auch tatsächlich bezahlt wird. Allerdings wird der Mindestlohn offenbar häufig unterlaufen. Hierfür werden verschiedene Praktiken genutzt. Diese umfassen z. B. die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit, die Nichtvergütung von Vor- und Nacharbeiten, die Vereinbarung von Stücklöhnen mit unrealistisch hohen Zielvorgaben, die unzulässige Anrechnung von Kost und Logis oder die ungerechtfertigte Anwendung von Ausnahmeregeln für Praktikant:innen oder Scheinselbstständigkeit (Mindestlohnkommission, 2020, 65). Laut der Verdiensterhebung 2019, einer Arbeitgeberbefragung, erhielten 1,4 Mio. Arbeitnehmer:innen den Mindestlohn, mehr als eine halbe Million erhielten aber auch 2019 noch weniger als den Mindestlohn (Statistisches Bundesamt, 2020). Die Berechnungen des DIW auf Grundlage der Arbeitnehmerbefragung im SOEP 2018 liefern sogar deutlich höhere Zahlen. Sie geben die Zahl der anspruchsberechtigten Beschäftigten mit berechneten vereinbarten Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns für 2018 mit 2,4 Mio. (6,8 %) an. Legt man die berechneten tatsächlichen Stundenlöhne zugrunde, liegt die Quote noch höher (Fedorets et al., 2020).

Das lässt in doppelter Weise an den Vorteilen des Mindestlohns zweifeln. *Erstens* erreicht der Mindestlohn viele Betroffene gar nicht. Wenn eine Anhebung auf 12 Euro den Anschluss einiger Geringverdienender an die Mitte sicherstellt, bedeutet das zugleich, dass er einen beträchtlichen Teil der Angestellten noch weiter ins Abseits stellt. Wenn man jedoch für eine bessere Durchsetzung des Mindestlohns sorgt, sind *zweitens* die Gefahren für die Beschäftigung ungleich höher als die bisher beobachteten Effekte. Der Mindestlohn hilft Angestellten nicht dabei, den Anschluss zur Mitte zur halten, wenn sie zugleich von starken Arbeitszeitreduktionen getroffen werden.

Internationale Erfahrungen uneinheitlich

Schaut man auf die internationalen Erfahrungen mit dem Mindestlohn, auf die ja auch von Befürwortenden des Mindestlohns regelmäßig verwiesen wird, so zeigt sich dort ein vielschichtiges, nicht leicht zu interpretierendes Bild. Daraus wird mitunter der Schluss gezogen, dass negative Beschäftigungseffekte eher unwahrscheinlich sind (hierzu etwa Manning, 2021). Aber *lack of evidence* ist eben nicht *evidence of absence* – eine Unterscheidung, die gerade, wenn es um sozialpolitische Folgen geht, unbedingt beachtet werden sollte. Befragt man die Autor:innen der empirischen Studien zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns nach der von ihnen am meisten präferierten Schätzung, so zeigt sich zumindest eine deutliche Tendenz (Neumark und Shirley, 2021). Die Befragung der Autor:innen von insgesamt 69 Studien zum Mindestlohn in den USA (auf die ja gerne in der deutschen Diskussion verwiesen wird) ergab das folgende Ergebnis: 78,9 % weisen negative Beschäftigungseffekte auf, 46,1 % sind negativ und auf dem 5 %-Niveau signifikant. Nur in 3,9 % der Fälle wurden positive, auf dem 5 %-Niveau signifikante Beschäftigungseffekte festgestellt. Insbesondere junge Erwachsene und Menschen mit geringerem Bildungsniveau sind stärker von negativen Beschäftigungseffekten betroffen. Diese Interpretation der vorliegenden Studien deutet daher darauf hin, dass Mindestlöhne tendenziell negative Beschäftigungswirkungen haben. Auf keinen Fall sollte die Studienlage als Beweis dafür interpretiert werden, dass Mindestlöhne für die Beschäftigung unschädlich seien.

Der Mindestlohn scheint in Deutschland einen guten Start gehabt zu haben. Bei seiner Einführung befand sich der Arbeitsmarkt in Deutschland in einer starken und langanhaltenden Aufschwungphase. Der Mindestlohn hat die Fortsetzung dieses Aufschwungs nicht merklich gestört. Daraus erklärt sich auch die große Zustimmung, die eine weitere Erhöhung des Mindestlohns in der Öffentlichkeit erfährt. Die Berichte der Mindestlohnkommission und die in ihnen berücksichtigten wissenschaftlichen Studien zeigen allerdings, dass der Mindestlohn nicht spurlos an der Beschäftigung vorbeigegangen ist. In der Mehrheit der Studien zeigt sich ein Rückgang des Beschäftigungsvolumens, vor allem über die Arbeitszeit. Negative Beschäftigungswirkungen zeigen sich, obwohl der Mindestlohn immer noch in vielen Fällen illegal umgangen wird. Um nicht falsch verstanden zu werden: Wenn es ein Mindestlohngesetz gibt, dann muss es zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit natürlich auch durchgesetzt werden. Man muss sich aber bewusst sein, dass sich die bereits feststellbaren negativen Beschäftigungswirkungen mit einer strikteren Durchsetzung verstärken werden. Dasselbe ist für eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns um 25 %, die weit über die allgemeine Lohnentwicklung hinausgeht, zu erwarten. Das gilt auch dann, wenn die Anhebung aller Voraussicht nach zunächst einmal wenige unmittelbar sichtbare negative Folgen haben wird, einerseits weil die steigende Inflation die realen Effekte abmildert, andererseits weil im Zuge der Corona-Krise derzeit ein beachtlicher Ar-

DOI: 10.1007/s10273-021-3064-5

beitskräftemangel in Branchen auftritt wie der Gastronomie, die besonders stark vom Mindestlohn betroffen sind. Hier hätte es auch ohne Mindestlohnerhöhung erhebliche Lohnanpassungen nach oben gegeben. Die internationale und nationale Studienlage belegt in der Tendenz die Gefahren, die von Mindestlöhnen für die Beschäftigung ausgehen. Wenn Geringverdienende in der Summe den Anschluss an die Mitte nicht verlieren sollen, dann erweist der Mindestlohn ihnen einen Bärendienst. Hier ist stattdessen der Sozialstaat gefordert, durch Bildungsmöglichkeiten, Beschäftigungsförderung sowie geeignete Anpassungen im Steuer-Transfer-System zu reagieren.

Literatur

Burauel, P. et al. (2020), The impact of the German minimum wage on individual wages and monthly earnings, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2-3), 201-231.

Caliendo, M. et. al. (2017), The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, *IZA Discussion Paper*, Nr. 11246.

Dustmann, C. et al. (2021), Reallocation Effects of the Minimum Wage, *Quarterly Journal of Economics*, im Erscheinen.

Fedorets, A. et al. (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, *DIW Wochenbericht*, 87(7), 91-97.

Manning, A. (2021), The elusive employment effect of the minimum wage, *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 3-26.

Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.

Neumark, D. und P. Shirley (2021), Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States?, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 28388, Januar.

Schröder, C. und C. Kestermann (2020), Mindestlohn und Einkommensarmut, *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 47(2), 107-127.

Statistisches Bundesamt (2020), Verdiensterhebung 2019: Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2019.pdf?__blob=publicationFile (21. November 2021).

Helena Bach, Christoph Schröder

Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment

Laut Mindestlohngesetz hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre über eine Anpassung der Mindestlohnhöhe zu beschließen (§ 9 MiLoG). Mit ihrem letzten Beschluss vom 30. Juni 2020 legte sie fest, den Mindestlohn bis Juli 2022 in vier Stufen auf 10,45 Euro zu erhöhen (Mindestlohnkommission, 2020). Die Bundesregierung erklärte den Vorschlag der Mindestlohnkommission durch die dritte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns für rechtsverbindlich. Die Gesetzgebung kann den Beschluss der Mindestlohnkommission grundsätzlich nur annehmen oder ablehnen, aber nicht anpassen. So wird in der Gesetzesbegründung explizit darauf hingewiesen, dass inhaltliche Änderungen an der von der Kommission vorgeschlagenen Mindestlohnhöhe nicht möglich sind.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Helena Bach ist Economist am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

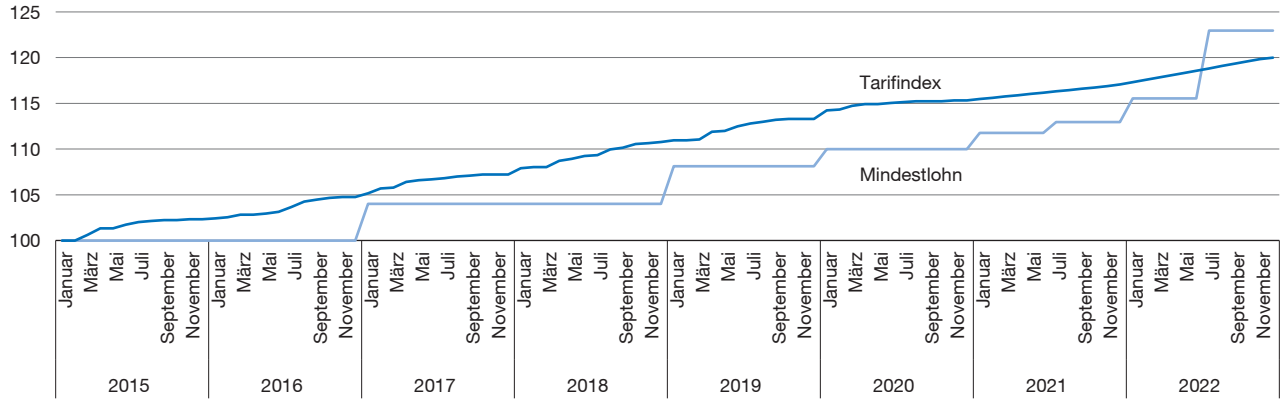
Christoph Schröder ist Senior Researcher am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Dennoch ist die Höhe des Mindestlohns nur sechs Jahre nach dessen Einführung zum Politikum geworden. In einem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) veröffentlichten Eckpunktepapier wird eine Anhebung des Mindestlohns auf mindestens 12 Euro im Jahr 2022 sowie dessen Weiterentwicklung hin zu einem „Living Wage“ gefordert. Dies bedeutet, dass sich die zukünftige Mindestlohnhöhe auch am Durchschnittseinkommen orientieren und nicht unterhalb von 60 % des Medianlohns liegen soll (BMAS und BMF, 2021). Das Eckpunktepapier wird nun zumindest teilweise umgesetzt. Denn SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den Mindestlohn in einer einmaligen Anpassung auf 12 Euro zu erhöhen, nennen allerdings kein konkretes Datum (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021). Über weitere Anpassungen soll wieder die Mindestlohnkommission befinden.

Auswirkungen auf das Tarifsystem

Beide Vorstöße, 12 Euro Mindestlohn und Einführung eines Living Wage, bedeuten eine schnellere Anhebung des

Abbildung 1
Mindestlohn und Tarifindex
Januar 2015=100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen.

Mindestlohns als durch den Beschluss der Mindestlohnkommission vorgesehen. Sie stellen somit die Kompetenzen der Kommission infrage. Doch nicht nur die Mindestlohnkommission als eigenständige Institution wird geschwächt, sondern mit ihr auch die Bedeutung der Tarifautonomie in Deutschland. Denn die Mindestlohnkommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zusammen. Bei ihren Entscheidungen über die Mindestlohnanpassungen orientieren sich deren Mitglieder nachlaufend an der Tariflohnentwicklung (§ 5, § 9 MiLoG). Zusätzliche diskretionäre Spielräume ermöglichen höhere oder niedrigere Anpassungen je nach wirtschaftlicher Ausgangslage. Dieser Anpassungsmechanismus mit der Kombination aus Regelbindung und diskretionären Möglichkeiten sichert den Einfluss der Tarifparteien auf die Lohnpolitik und ermöglicht gleichzeitig, Beschäftigungslage und wirtschaftliche Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. Zudem schützen insbesondere die Regelbindungselemente das untere Tariflohngefüge vor zu starken Eingriffen und machen die Mindestlohnanpassungen für Unternehmen kalkulierbar (Lesch und Schröder, 2020). Bei den bisherigen Anpassungen blieb die Mindestlohnkommission mit ihren Vorschlägen zunächst hinter der Tariflohnentwicklung zurück. Mit der vereinbarten Erhöhung auf 10,45 Euro im Jahr 2022 nutzte sie jedoch ihren diskretionären Spielraum und überholte die Tariflohnentwicklung (vgl. Abbildung 1).

Auch die Übergangsregelung, die eine Unterschreitung des Mindestlohns in Tarifverträgen bis Ende 2017 erlaubte, unterstrich das Ziel, laufende Tarifverträge zu schützen. Zudem waren durch die Festlegung auf 8,50 Euro zu Beginn nur 63 und damit lediglich 3 % der im Tarifindex des Statistischen Bundesamts berücksichtigten Tarifverträge vom Mindestlohn betroffen, d. h. dass nur in diesen Tarifverträgen im Jahr vor der Mindestlohneinführung Entgeltgruppen bestanden, die unter 8,50 Euro lagen (Statistisches Bundesamt, 2019). So war in den Jahren nach der Mindestlohneinführung auch nicht zu beobachten, dass die Bereitschaft zum Abschluss von Tarifverträgen nachdrücklich geschmälert wurde. Der Mindestlohn determinierte das Tarifgeschehen in Branchen mit Entgeltgruppen nahe am Mindestlohn zwar, machte Tarifverhandlungen jedoch nicht überflüssig (Bispinck et al., 2020).

Dies könnte sich bei einer Anhebung auf 12 Euro ändern, da die Mindestlohnbetroffenheit insgesamt hoch wäre. Einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts zufolge werden am 1. Januar 2022 noch 164 Tarifverträge mindestens eine Entgeltgruppe unter 12 Euro aufweisen. Darüber hinaus zeigen Auswertungen auf Grundlage des SOEP, dass im Jahr 2019 noch etwa jeder zehnte der nach Tarifvertrag bezahlten Beschäftigten weniger als 12 Euro pro Stunde verdiente (Pusch, 2021). Damit ist die Eingriffsintensität rund zweieinhalb bis dreimal so hoch wie zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung. Zudem verdeckt dieser Durchschnittswert, dass die Betroffenheit in einigen Branchen noch weitaus höher ausfallen dürfte. So gerieten die Tarifparteien in arbeitsintensiven Branchen mit niedrigeren Löhnen schon nach der Mindestlohneinführung 2015 (trotz Übergangsregelung und der moderat gewählten Mindestlohnhöhe) unter deutlichen Anpassungsdruck. Im Hotel- und Gaststättengewerbe oder dem Friseurhandwerk wurden Tariflöhne zeitweise verdrängt und die Tariflohnsteigerungen durch die Mindestlohnhöhe vorherbestimmt (Lesch, 2017). Darüber hinaus könnte zukünftig eine weitere Stauchung der Lohnstruktur Tarifabschlüsse bedrohen. Denn die notwendigen Erhöhungen am unteren Rand der Entgelttabellen dürften vielen

Unternehmen die finanziellen Möglichkeiten nehmen, die Entgelte zwischen ungelernten Arbeitskräften und Fachkräften oberhalb des Mindestlohns deutlich auszudifferenzieren. Ohne einen solchen Differenzierungs- und Gestaltungsspielraum könnten Tarifverhandlungen jedoch immer mehr Unternehmen obsolet erscheinen.

Ökonomische Auswirkungen

Die Einführung des Mindestlohns und seine bisherigen Erhöhungsschritte haben keine gravierenden ökonomischen Auswirkungen gezeigt, sind aber auch nicht spurlos am Arbeitsmarkt vorübergegangen. So ergeben die Studien zu den Beschäftigungswirkungen zwar kein einheitliches Bild, zeigen aber mehrheitlich geringfügige Beschäftigungsverluste, vor allem im Bereich der Minijobs (Baumann und Bruttel, 2020). Festzustellen ist ein Rückgang der Arbeitszeit. Rechnet man diesen in Vollzeitäquivalente um und berücksichtigt zudem den Beschäftigungsrückgang, ergibt sich ein durchaus nennenswerter Rückgang von – je nach Studie – 129.000 bis 594.000 Stellen (Knabe et al., 2020). Zudem war ein Wechsel zu produktiveren Firmen mit höher qualifiziertem Personal zu beobachten. Schattenseite dieser Entwicklung waren längere Pendelstrecken der Betroffenen, die um 8 % zunahmen (Dustmann et al., 2020). Bei den positiven Auswirkungen zeigen sich deutliche Einkommenssteigerungen im untersten Lohndezil. Im Bereich bis knapp 20 % über dem Mindestlohn wurde die Lohnverteilung gestaucht, was zum Teil jedoch zu Unmut in den Belegschaften geführt hat, da etwa die Einkommensunterschiede zwischen Un- und Angelernten oder zwischen neueingestellten und berufserfahrenen Beschäftigten in manchen Branchen zurückgingen (Bispinck et al., 2020). Nur einen geringen Effekt hatte die Mindestlohneinführung auf die Zahl der Aufstockenden. Auch die Einkommensarmutsquote der Beschäftigten ist nicht signifikant gesunken (Bruckmeier und Becker, 2018; Bruckmeier und Bruttel, 2020).

Einig sind sich die Ökonom:innen darin, dass es ab einer bestimmten Mindestlohnhöhe zu einem Kipppunkt in der Beschäftigung kommt. Unklar ist dagegen, bei welcher Höhe dies geschieht. Manche gehen davon aus, dass der Kipppunkt bereits erreicht ist, während laut einer Studie im Auftrag des IMK erst ab einer Mindestlohnhöhe von 13 Euro mit stark negativen Effekten auf die Beschäftigung zu rechnen ist (Köppl-Turyna et al., 2019; Krebs und Drechsel-Grau, 2021). Dabei machen die Autoren der letztgenannten Studie zwei gegenläufige Effekte aus. Positiv wirkt die Steigerung des Arbeitsangebots, weil ein höherer Stundenlohn Anreize bietet, Arbeit aufzunehmen oder das Arbeitsvolumen auszuweiten, während andererseits die Arbeitsnachfrage bei einigen Betrieben zurückgeht. Bereits ab einer Höhe von 11 Euro machen auch die Autor:innen des IMK eine rückläufige Arbeitsnachfrage aus, sodass auch nach diesen Berechnungen oberhalb von 11 Euro mit vermehrten Entlassungen zu rechnen ist (Krebs und Drechsel-Grau, 2021).

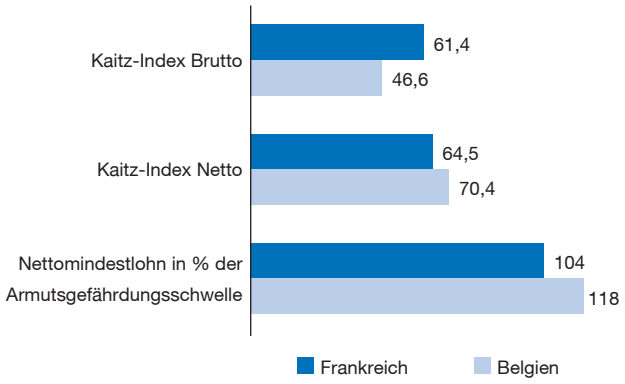
Bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 oder 2023 – gegenüber Juli 2022 ein Anstieg von 15 % – wäre daher die Gefahr von negativen Beschäftigungseffekten groß. Gemessen am mittleren Lohn haben bisher nur wenige Länder in der EU ein derart hohes Mindestlohnniveau. Hier sind zwar bisher keine eindeutig negativen Beschäftigungswirkungen belegt. Dies liegt aber nicht zuletzt daran, dass die Regierungen dort über Subventionen für die Arbeitgebenden die Arbeitskosten von Mindestlohnempfänger:innen bezahlbar machen. Prominentestes Beispiel ist Frankreich, das die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgebenden für Mindestlohnempfänger:innen stark absenkt. Die Subvention ist degressiv gestaltet und läuft knapp unterhalb des Medianverdienstes aus. Für Beziehende des französischen Mindestlohns beträgt sie bei einer Vollzeitbeschäftigung rund 500 Euro je Monat. Die Arbeitskosten eines Mindestlohnbeziehers in Frankreich sind dadurch – in Relation zu den Arbeitskosten eines Beschäftigten mit Medianverdienst – nicht höher als aktuell in Deutschland (Schröder, 2021). Auch in Portugal, das in Relation zum Medianlohn ein ähnlich hohes Mindestlohnniveau wie Frankreich aufweist, gingen einige größere Erhöhungsschritte des Mindestlohns mit Absenkungen der Arbeitgeberbeiträge oder anderen Entlastungen einher (Naumann und da Paz Campos Lima, 2020).

Ein hohes Mindestlohnniveau ist daher nicht unbedingt kostenfrei. Sind zu seiner Stützung Arbeitgebersubventionen erforderlich, stellt sich die Frage, ob die mit einer strukturellen Mindestlohnerhöhung verfolgten sozialpolitischen Ziele effizienter erreicht werden können. So könnte ein hohes Nettoniveau eines dann niedrigeren Mindestlohns auch durch Steuersenkungen oder Entlastungen der Sozialbeiträge auf Arbeitnehmerseite erreicht werden. Dieses Modell verfolgt Belgien und ermöglicht bei einem vergleichsweise niedrigen Mindestlohn den Mindestlohnbeziehenden eine bessere Nettoeinkommensposition als Frankreich (vgl. Abbildung 2).

Auch Befürwortende eines höheren Mindestlohnniveaus schlagen aufgrund der unklaren ökonomischen Auswirkungen und der a priori nicht bestimmbaren Kipppunkte der Beschäftigung bei einer strukturellen Erhöhung eine schrittweise Anpassung vor. So plädiert Dube (2019) dafür, den Mindestlohn bis zu einer bestimmten Zielgröße doppelt so schnell wie die Durchschnittslöhne oder die Tariflöhne steigen zu lassen. Er sollte dann alle drei Jahre evaluiert werden. Erweist sich der Mindestlohn als wirtschaftsschädlich, ließe er sich durch Einfrieren nach spä-

Abbildung 2

Mindestlohn und Armutsgefährdungsschwelle – Vergleich Belgien und Frankreich



Anmerkungen: Kaitz-Index Brutto (Netto): Bruttomindestlohn (Nettomindestlohn) in % des Bruttomedianlohns (Nettomedianlohns) eines Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2019; Mindestlohn: 2020; Armutsgefährdungsschwelle: Für einen Alleinstehenden, Werte für 2018 mit der Entwicklung des Nettomedianlohns auf 2019 fortgeschrieben.

Quellen: Eurostat; OECD; Schröder (2021).

testens drei Jahren wieder auf eine verträgliche Höhe zurückführen. Das Vereinigte Königreich orientiert sich teilweise an diesem Vorgehen und lässt sich insgesamt acht Jahre Zeit, um das relative Mindestlohnniveau von rund 48 % des Medianlohns – dies entspricht in etwa dem jetzigen relativen Niveau in Deutschland – auf 60 % steigen zu lassen. Zudem hat die britische Regierung eine Notbremse implementiert, mit welcher der Anstiegspfad abgeflacht oder ganz ausgesetzt werden kann (Lesch et al., 2021).

Fazit

Die Ausgestaltung des Mechanismus zur Mindestlohnfestsetzung, Übergangsregelungen sowie die moderate Mindestlohnhöhe schützten bisher das Tarifsystem. So geht das Tarifautonomiestärkungsgesetz zwar mit einer massiven staatlichen Einflussnahme auf die Lohnfindung einher, unterstreicht jedoch gleichzeitig die Bedeutung der Tarifparteien im Hinblick auf Lohnfragen. Eine politisch motivierte Erhöhung auf 12 Euro stellt die Tarifautonomie infrage und greift tief in das Tarifgefüge ein. Zudem würde sich bei der geplanten sprunghaften Mindestlohnerhöhung und seiner Ausstrahlungseffekte auf darüber liegende Lohngruppen der Lohndruck verstärken (Deutsche Bundesbank, 2021). Dies könnte wiederum die aktuell ohnehin hohe Inflationsrate weiter nach oben treiben und die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale verschärfen. Auch deshalb sollte sich Deutschland Zeit nehmen, den Mindestlohn anzupassen und die möglichen Auswirkungen genau evaluieren. Dies betrifft nicht nur Einkommens- und Beschäftigungseffekte, sondern auch mögliche Auswirkungen auf die empfundene Leistungsgerechtigkeit, auf Bildungsanreize und die Arbeitszufriedenheit unter besonderer Berücksichtigung mindestlohninduzierter Stellenwechsel.

Literatur

Baumann, A. und O. Bruttel (2020), Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Bilanz und Perspektiven, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(39/40), 4-10.

Bispinck, R. et al. (2020), Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, in BMAS (Hrsg.), *Forschungsbericht*, Nr. 562.

BMAS und BMF (2021), Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (17. November 2021).

Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission.

Bruckmeier, K. und O. Bruttel (2020), Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, *Journal of Social Policy*, 50(2), 1-20.

Deutsche Bundesbank (2021), Konjunktur in Deutschland, *Monatsbericht November 2021*, 52-63.

Dube, A. (2019), Impacts of minimum wages: review of the international evidence, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844350/impacts_of_minimum_wages_review_of_the_international_evidence_Arindrajit_Dube_web.pdf (18. November 2021).

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research & Analysis of Migration – CReAM, *Discussion Paper Series*, CDP 07/20, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf (18. November 2021).

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020), Alles im grünen Bereich?, *ifo Schnelldienst*, 73(4), 3-6.

Köppl-Turyna, M., M. Christl und D. Kucsera (2019), Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift, *ifo Schnelldienst*, 72(2), 40-46.

Krebs, T. und M. Drechsel-Grau (2021), Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, *IMK Study*, Nr. 73.

Lesch, H. (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, *IW-Report*, 13/2017.

Lesch, H. und C. Schröder (2020), Zur Höhe des Mindestlohns, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(39/40), 11-15.

Lesch H., H. Schneider und C. Schröder (2021), Mindestlohnanpassung und Living Wage: Was kann Deutschland von Frankreich und dem Vereinigten Königreich lernen?, *IW Analysen*, 145.

Mindestlohnkommission (2020), Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (17. November 2021).

Naumann, R. und M. da Paz Campos Lima (2020), The Importance and Trajectory of the Minimum Wage in Portugal, https://eu2020-reader.bmas.de/en/our-social-europe-strong-together/the-importance-and-trajectory-of-the-minimum-wage-in-portugal/ (18. November 2021).

Pusch, T. (2021), 12 Euro Mindestlohn, Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, *WSI Policy Brief*, Nr. 62.

Schröder, C. (2021), Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, *IW-Policy Paper*, 25/2021.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (24. November 2021).

Statistisches Bundesamt (2019), Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Sonderauswertung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 19. September 2019.

DOI: 10.1007/s10273-021-3065-4

Arne Heise, Toralf Pusch

Die „Harmonie der Täuschungen“ muss enden, damit Politikberatung glaubwürdiger wird

Als die Bundesregierung beschloss, in Deutschland einen Mindestlohn von 8,50 Euro zum 1.1.2015 einzuführen, tat sie dies gegen den fast einmütigen Rat der wirtschaftswissenschaftlichen Fachleute. Die großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, die Mehrheitsmeinung des Sachverständigenrats (SVR) und fast alle weiteren Stimmen der universitären Ökonomie warnten vor einem großen sozialen Experiment, das voraussichtlich mit Beschäftigungseinbußen von bis zu 1 Mio. Arbeitsplätzen und entsprechendem Anstieg der Arbeitslosigkeit – insbesondere im Bereich der geringqualifizierten Beschäftigung – bezahlt werden müsste (DIW et al., 2008; Knabe, Schöb und Thum, 2014; SVR, 2014, 284 ff.).

Das Waterloo der Arbeitsmarktökonomik

Die weitgehende Einmütigkeit der Ökonom:innen – lediglich einige Non-Mainstreamer und das von den Gewerkschaften nominierte SVR-Mitglied kamen zu anderen, weniger wohlfahrtsgefährdenden Einschätzungen (Herr, Kazandziska und Mahnkopf-Praprotnik, 2009; SVR, 2014, 44 f.) – war gleichermaßen absehbar wie unverständlich. Sie war absehbar, weil ein positiver Preis-Mengen-Zusammenhang (oder hier eben Lohn-Beschäftigungs-Zusammenhang) geradezu konstituierend für die tradierte Markttheorie ist und deshalb ein Mindestlohn, der über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegt (und ein Mindestlohn darunter wäre unsinnig), letztendlich immer zu Beschäftigungseinbußen und Arbeitslosigkeit führen muss. Je nach Modellvariante (wettbewerblicher Arbeitsmarkt, eingeschränkte Konkurrenz, mit oder ohne Transaktionskosten, etc.) kann dieser Effekt unterschiedlich groß sein, aber er muss signifikant ausfallen, sonst ist die Markttheorie im Kern erschüttert.

Andererseits erstaunt die Einmütigkeit doch, weil zumindest die Arbeitsmarktfachleute unter den Ökonom:innen die internationale Forschung zur Empirie des Mindestlohns hätten kennen müssen: Da Mindestlöhne weltweit in vielen Ländern teilweise seit vielen Jahren existieren und massiv beforscht wurden, existieren nicht nur zahlreiche Studien zum Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung, sondern auch Meta-Studien, welche die einzelnen Studien auswerten und gemeinsame Erkenntnisse zu gewinnen versuchen. Das Ergebnis hat der renommierte Arbeitsmarktökonom Alan Manning (2021) erst jüngst mit dem Ausdruck *elusive* – schwer fassbar, flüchtig – belegt: Der von fast allen erwartete negative Beschäftigungseffekt lässt sich einfach in der weltweiten Realität der sehr unterschiedlichen Mindestlohnsysteme nirgends nachweisen. Gewiss kann man davon sprechen, dass dieses empirische Ergebnis eine schwere Anomalie darstellt und die Erklärungskraft und Prognosefähigkeit der verschiedenen Varianten der tradierten Arbeitsmarkttheorie unterminiert, doch hat dies die große Mehrheit der Ökonom:innen weder in ihrem Glauben an die Theorie erschüttert, noch dazu gebracht, in ihrer Politikberatung vorsichtiger oder besser, redlicher zu werden. Vielmehr wurde die überwältigende empirische Evidenz damit abgetan, dies habe keine Aussagekraft für Deutschland, da der deutsche Arbeitsmarkt anders sei und die Höhe des anvisierten Mindestlohns höher sei, als dies bislang beobachtet wurde.

Wir wissen, dass die Politik sich letztlich nicht davon hat abschrecken lassen, den flächendeckenden Mindestlohn in Deutschland einzuführen. Allerdings hat sie eine Begleitforschung installiert, um im Bedarfsfall Korrekturen vorzunehmen, und die dynamische Gestaltung der Mindestlohnhöhe wurde „entpolitisiert“, indem sie einer Mindestlohnkommission bestehend aus einem „neutralen“ Mitglied, jeweils drei Mitgliedern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite und zwei stimmlosen Forschenden übergeben wurde. Die Begleitforschung ist zum Waterloo der deutschen Arbeitsmarktforschung geworden, denn sie hat deren Befürchtungen massiver Arbeitsplatzverluste widerlegt und damit die bereits bekannten Ergebnisse

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Arne Heise ist Professor für VWL, insbesondere Finanzpolitik und Public Governance am FB Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Dr. Toralf Pusch ist Referatsleiter am wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans Böckler Stiftung in Düsseldorf.

der internationalen empirischen Mindestlohnforschung nur bestätigt: Auch in Deutschland ist der Beschäftigungseffekt des Mindestlohns „flüchtig“ (unter anderem Bruttel, Baumann und Dütsch, 2019)!

Wie reagieren Wissenschaft und Politikberatung?

Wie nun reagiert die Wirtschaftswissenschaft in Forschung und Politikberatung auf dieses Fiasko? Wissenschaftsphilosophisch geschulte Fachfremde könnten vermuten, dass die empirische Anomalie als Beginn eines Umdenkens aufgefasst und nach paradigmatischen Alternativen – die ja vorhanden sind – gesucht wird (Paradigmenwechsel). Doch weit gefehlt – die tradierte Ökonomik (übrigens nicht nur in Deutschland) geht andere Wege: Einerseits werden Modellergänzungen und -erweiterungen entwickelt, welche die Empirie mangelnder Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen mit dem allokativen Ansatz des tradierten Arbeitsmarktmodelles ex post versöhnen könnten (unter anderem Braun et al., 2020, die diesen Anspruch von den Ergebnissen ihrer Prognose her allerdings nicht einlösen können). Andererseits wird nach alternativen Anpassungswegen gesucht, die Unternehmen statt einer Beschäftigungsreduktion gewählt haben könnten (unter anderem Bossler et al., 2018). Und schließlich wird nachzuweisen versucht, dass die Prognose massiver Beschäftigungsverluste doch eingetreten sei, aber nicht recht erkannt werde (Knabe, Schöb und Thum, 2020). Es macht sich also bemerkbar, was der Wissenschaftsphilosoph Ludwik Fleck (1980) einmal „Denkstilzwang“ nannte und eine unglaubliche Resilienz der tradierten Ökonomik beschreibt.

Allerdings gelingt es keinem dieser Verteidigungsversuche allein, eine Ex-Post-Prognose zu liefern, die der Realität entspricht (Heise, 2021). Natürlich könnte der Stein der Weisen darin liegen, die verschiedenen Herangehensweisen zu kombinieren – also z. B. ein Monopson-Modell mit Transaktionskosten, alternativen Anpassungswegen und versteckten Effekten –, um so gerade und gegebenenfalls etwas zufällig einen neutralen Beschäftigungseffekt des Mindestlohns zu konstruieren. Aber wieso sollte diese Kombination in allen anderen Ländern mit all ihren unterschiedlichen Mindestlohnsystemen und Mindestlohnhöhen, in denen die empirische Mindestlohnforschung ja auch keinen Beschäftigungseffekt hat aufdecken können, ebenfalls gerade so ausfallen, dass keine Jobverluste und keine Arbeitslosigkeit entstehen? Wer auf all diese Zufälligkeiten baut, könnte leicht dem erliegen, was Ludwik Fleck eine „Harmonie der Täuschungen“ genannt hat.

Und welche Konsequenzen hat die Politikberatung daraus gezogen, sich beim letzten Mal eine ziemlich blutige Nase geholt zu haben? Auffällig ist, dass sich die großen Forschungsinstitute mit konkreten Simulationen einer Erhöhung des Mindestlohns auf die von der potenziellen Ampelkoalition befürworteten 12 Euro pro Stunde zurückhalten und allenfalls tentative Aussagen machen. Immerhin befürwortet DIW-Präsident Marcel Fratzscher (2019) die Erhöhung explizit mit dem Verweis auf nicht zu erwartende Beschäftigungs-, sehr wohl aber zu erwartende Einkommenseffekte.

Ifo-Präsident Clemens Fuest (2018) hingegen – und ähnlich lassen sich Forschende des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit zitieren (Bossler, Oberfichtner und Schnabel, 2018) – rät wiederum ungerührt durch die vorliegenden Forschungsergebnisse von einer Steigerung auf 12 Euro ab, weil er trotz alledem dramatische Beschäftigungseffekte befürchte. Eine angemessene Aufarbeitung wissenschaftlicher Ergebnisse sieht sicher anders aus.

Zwölf Euro Mindestlohn

Wenngleich die Befürwortenden einer Mindestlohnsteigerung sicher gegenwärtig die besseren Argumente haben als die Gegenseite, sollte man doch nicht dem Trugschluss verfallen, Erhöhungen des Mindestlohns könnten niemals zu Beschäftigungsverlusten führen. Selbst wenn Kreislaufeffekte grundsätzlich Allokationseffekte dominieren mögen, wird wohl niemand abstreiten, dass eine Mindestlohnerhöhung spätestens dann zu Beschäftigungsverlusten führt, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage leidet – sei es durch restriktive geldpolitische Reaktionen, preisliche Wettbewerbsprobleme in einem gemeinsamen Währungsraum oder auch durch rückläufige Unternehmensinvestitionen.

Ob dies der Fall ist bei einer Erhöhung des Mindestlohns von gegenwärtig 9,60 Euro auf 12 Euro pro Stunde (= + 25 %), die insgesamt ca. 9 Mio. Angestellten betreffen und eine durchschnittliche Stundenlohnerhöhung um 3 % bedeuten würde (vgl. Tabelle 1), ließe sich beispielsweise dann sagen, wenn Simulationen in Erweiterung jener heterodoxen Modelle bereitgestellt werden könnten, die bereits bei einfachster Modellierung Ergebnisse zeigten (Heise und Pusch, 2020), die der Realität sehr nahe kamen – leider gibt es solche elaborierten Simulationsmodelle mangels wissenschaftlicher Kapazitäten und finanzieller Ressourcen (noch) nicht.

Dennoch erscheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass ein Mindestlohn von 12 Euro tatsächlich bereits so hoch wäre, dass gravierende Beschäftigungsverluste befürchtet werden müssten; nachfrageseitig ist bei Mindestlohn-Beschäftigten im Schnitt mit einer höheren Konsumneigung und -ausgaben zu rechnen, allokationstheoretisch fallen

Tabelle 1

Hochgerechnete Verbreitung von Stundenlöhnen unter 12 Euro im Jahr 2021

	Beschäftigte bzw. Jobs	davon unter 12 Euro		Steigerung Stundenlohn (in %) bei 12 Euro Mindestlohn
		Absolut	in %	
Alle Beschäftigten (Hauptjob)	33.565.000	7.326.000	21,8	2,8
Männer	16.926.000	2.739.000	16,2	2,0
Frauen	16.102.000	4.423.000	27,5	3,8
Vollzeit	22.634.000	3.045.000	13,5	1,4
Teilzeit	10.930.000	4.280.000	39,2	6,8
Minijobs	3.192.000	2.549.000	79,9	31,4
Mit Tarif	15.978.000	1.512.000	9,5	1,0
ohne Tarif	14.399.838	4.304.000	29,9	4,1
Nebenjobs: alle	2.243.000	1.327.000	59,2	12,0

Quellen: Pusch (2021) auf Basis von SOEP v36 und Daten des Statistischen Bundesamts.

die Nachfragerückgänge von Produkten typischer Niedriglohnsektoren aufgrund einer verhältnismäßig geringen Preiselastizität der Nachfrage im Schnitt eher gering aus (Heise und Pusch, 2020).

Eine Beschäftigungsreaktion in Folge eines Mindestlohns von 12 Euro wäre wie schon bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns am ehesten bei den geringfügig Beschäftigten zu erwarten. Dies dürfte aber in vielen Fällen damit zusammenhängen, dass geringfügige Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wird. Außerdem bezieht etwa die Hälfte der geringfügig Beschäftigten soziale Transfers mit Zuverdienstgrenzen, die sich häufig an der Minijob-Verdienstgrenze orientieren (Pusch et al., 2021, 119).

Allein aus diesem Grund ist eine Umwandlung von Minijobs in höher entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für viele von ihnen nicht attraktiv. Als Alternative bleiben dann Arbeitszeitverkürzungen oder, falls das für die Arbeitgeber:innen organisatorisch nicht umsetzbar ist, auch die Aufgabe der Beschäftigung. Auf jeden Fall treffen Beschäftigungsrückgänge bei den geringfügig Beschäftigten auch angesichts der geringen Verdienste nicht den Kern des Arbeitsmarktes.

Aus dem zurückliegenden Fiasko der Politikberatung sollte gelernt werden, nicht nur die „flüchtigen" Beschäftigungseffekte des Mindestlohns zum Gradmesser einer Empfehlung zu machen, sondern auch die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung (Pusch et al., 2021) und Armutsentwicklung[1] oder die Arbeitszufriedenheit und -produktivität zu berücksichtigen (Pusch und Rehm, 2017).

1 Die Mindestlohnhöhe von 12 Euro ist ja nicht zufällig gewählt, sondern entspricht etwa jenem Stundenlohn, den ein/e Vollzeitarbeitnehmer:in mit normaler Erwerbsbiografie (45 Jahre Vollzeitarbeit) etwa verdienen müsste, um im Alter nicht unter die Grundsicherung zu fallen.

Literatur

Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl, L. Feist und J. Wegmann (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bossler, M., M. Oberfichtner und C. Schnabel (2018), Employment Adjustments Following Rises and Reductions in Minimum Wages: New Insights from a Survey Experiment, *IZA Discussion Paper*, Nr. 11747.

Braun, H., R. Döhrn, M. Krause, M. Micheli und T. Schmidt (2020), Macroeconomic Long-Run Effects of the German Minimum Wage when Labor Markets are Frictional, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2-3), 351-386.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde; *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3), 237-253.

DIW et al. (2008), Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008, *ifo Schnelldienst*, 61(6), 3-4.

Fuest, C. (2018), Der gefährliche Überbietungswettbewerb beim Mindestlohn, *Wirtschaftswoche*, 23. November.

Fleck, L. (1980), *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*, Frankfurt (Erstausgabe 1935).

Fratzscher, M. (2019), Ist ein Mindestlohn von zwölf Euro sinnvoll?, Zeit Online vom 27. Dezember, https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-12/gehalt-mindestlohn-entgelt-erhoehung-niedriglohnsektor/komplettansicht?print) (9. November 2021).

Heise, A. (2021), How did they get it so wrong? Mindestlöhne und ihre Bedrohung für die Standardökonomie, *ZÖSS Discussion Paper*, Nr. 85, Universität Hamburg.

Heise, A. und T. Pusch (2020), Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective, *Journal of Evolutionary Economics*, 30(5), 1515-1532.

Herr, H., M. Kazandziska und S. Mahnkopf-Praprotnik (2009), The theoretical debate about minimum wages, *Global Labor University working papers*, Nr. 6.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(2), 133-157.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020), Prognosen und empirische Befunde: Wie groß ist die Kluft beim Mindestlohn wirklich?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(1), 25-29.

Manning, A. (2021), The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 3-26.

Pusch, T. (2021), 12 Euro Mindestlohn. Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, *WSI Policy Brief*, Nr. 62.

Pusch, T., V. Tobsch, T. Schmidt und C. Santoro (2021), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen, *WSI-Mitteilungen*, 74(2), 116-126.

Pusch, T. und M. Rehm (2017), Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit, *Wirtschaftsdienst*, 97(6), 409-414, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/6/beitrag/positive-effekte-des-mindestlohns-auf-arbeitsplatzqualitaet-und-arbeitszufriedenheit.html (22. November 2021).

SVR (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, *Jahresgutachten 2014/15*, Wiesbaden.

DOI: 10.1007/s10273-021-3066-3

Sebastian Blesse, Friedrich Heinemann, Tommy Krieger

Ökonomische Desinformation – Ursachen und Handlungsempfehlungen

In einer Demokratie ist eine gut informierte Bevölkerung besonders wichtig. In den Perils-of-Perception-Studien wird untersucht, wie gut die deutsche Bevölkerung über wirtschaftliche Fakten informiert ist. Dabei sind die Fehlwahrnehmungen groß und Deutschland rangiert im Mittelfeld der fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Es gibt verschiedene mögliche Erklärungen für das relativ geringe Faktenwissen der deutschen Gesellschaft. Daraus lassen sich Maßnahmen entwickeln, die dazu beitragen können, den wirtschaftlichen Informationsstand zu verbessern. Diese Maßnahmen richten sich an verschiedene Beteiligte, wie politische Entscheidungsträger:innen, die Medien und die akademische Gemeinschaft.

Debatten über die „richtige" Wirtschafts- und Reformpolitik werden nicht nur in Wahlkampfzeiten kontrovers geführt. Solche Kontroversen sind ein unverzichtbares Element der demokratischen Meinungsbildung. Objektiv richtige Lösungen kann es dabei nicht immer geben, denn die Antworten auf Fragen wie „Wieviel staatliche Umverteilung ist nötig?" oder „In welcher Art und in welchem Ausmaß sind regulative Eingriffe in Märkte notwendig?" hängen auch von subjektiven Werturteilen ab. Öffentliche Debatten, die viele Fakten beleuchten und auch Werturteile transparenter machen, können im Idealfall dabei helfen, sich wohlinformiert in den vielfältigen Zielkonflikten unserer Zeit zu positionieren. Aus gesellschaftlicher Sicht besteht dann ein Problem, wenn die Präferenzbildung der Wähler:innen durch mangelndes Wissen um wirtschaftspolitische Fakten und Zusammenhänge oder gar durch systematisch verzerrte Wahrnehmungen beeinflusst wird, denn durch systematische Informationsdefizite können die ökologischen, ökonomischen und finanziellen Restriktionen unserer Gesellschaft nicht angemessen beurteilt werden. Möglicherweise unterbleiben aufgrund solcher Defizite auch Reformen oder werden kostspielig verzögert (Caplan, 2007).*

Informationsdefizite im internationalen Vergleich

Wie informiert sind die Deutschen bezüglich wirtschaftspolitischer Themen auch im Vergleich mit anderen Ländern? Zur Beantwortung dieser Fragen wird auf die Perils-of-Perception-(PoP)-Umfragen zurückgegriffen (Ipsos MORI, 2015, 2016, 2018). Konkret werden Umfrageteilnehmer:innen zu unterschiedlichen Themen in Form von Wissensfragen befragt. Teilgenommen haben an diesen Studien Personen aus 33, 40 bzw. 37 Staaten. Die Zahl der teilnehmenden Personen pro Land und Studie schwankt zwischen 500 und 2.000. Zu erwähnen ist, dass die Teilnehmenden nicht immer ein repräsentatives Abbild der Gesamtbevölkerung darstellen. Die jeweils etwa 1.000 deutschen Teilnehmenden in den PoP-Studien wurden jedoch repräsentativ ausgewählt.

Abbildung 1 stellt dar, wie informiert die Deutschen hinsichtlich einzelner wirtschaftspolitischer Themen sind. Konkret wird gezeigt, wie stark die jeweils durchschnittlich in den PoP-Umfragen abgegebene Antwort von der korrekten Antwort abweicht. Es zeigt sich, dass die Deutschen auf den abgefragten Feldern bemerkenswerte Wissenslücken aufweisen. 2018 wurde z. B. geschätzt, dass die Arbeitslo-

Dr. Sebastian Blesse ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet dort den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZEW und ist außerplanmäßiger Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Dr. Tommy Krieger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEW in Mannheim.

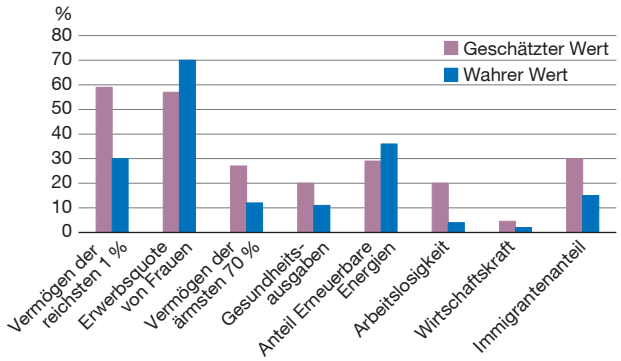
© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Dieser Beitrag beruht auf dem Gutachten „Informationsdefizite als Hindernis rationaler Wirtschaftspolitik: Ausmaß, Ursachen und Gegenstrategien", das von der Brigitte Strube Stiftung unterstützt wurde.

Abbildung 1

Wirtschaftspolitische Faktenkenntnis in Deutschland

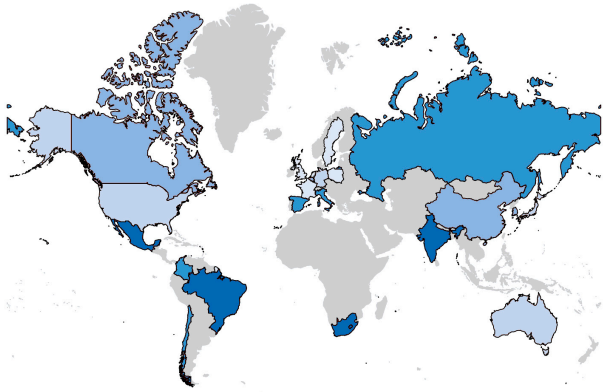


Vergleich der von Deutschen im Rahmen der PoP-Studien auf verschiedene wirtschaftspolitische Wissensfragen durchschnittlich abgegebenen Antwort (pinke Säule) mit dem entsprechenden tatsächlichen Wert (blaue Säule). Eine genaue Beschreibung der genutzten Daten und eine Auflistung der Fragen erfolgt in Blesse et al. (2021).

Quelle: Ipsos MORI (2015, 2016, 2018).

Abbildung 2

Internationaler Vergleich des wirtschaftspolitischen Informationsstands



Die Abbildung zeigt die Unterschiede im aggregierten Gesamtindex des wirtschaftspolitischen Informationsstands gemäß der PoP-Daten. Je dunkler der Blauton, desto schlechter der Informationsstand. Für Details zur Konstruktion des Indikators siehe Blesse et al. (2021).

Quelle: Ipsos MORI (2015, 2016, 2018) und eigene Berechnungen.

senquote 20 % und der Anteil der im Ausland geborenen Personen 30 % beträgt. Tatsächlich lagen diese Anteile bei ca. 4 % bzw. ca. 15 %. Auffällig ist auch, dass Deutsche die Performance ihres Landes tendenziell zu schlecht einschätzen und dass das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Uninformiertheit vom Thema abhängt. Besonders stark ausgeprägt ist die Unkenntnis z. B. bei Fragen der Vermögensverteilung. 2015 wurde geschätzt, dass das reichste Prozent der deutschen Bevölkerung 59 % des Gesamtvermögens besitzt. In Wirklichkeit lag dieser Anteil bei 30 %.

Für einen Ländervergleich ist ein Gesamtmaß zur wirtschaftspolitischen Uninformiertheit auf Basis der PoP-Studien hilfreich. Um dies zu erstellen, werden alle in Abbildung 1 dargestellten Abweichungen aggregiert (für Details Blesse et al., 2021). Das Gesamtmaß ist aus Gründen der Vergleichbarkeit nur für jene 22 Länder verfügbar, für die für alle acht Wissensfragen Antworten vorliegen. Deutschland nimmt unter diesen Ländern insgesamt den achten Rang ein. Im internationalen Vergleich gehören die Deutschen also nicht zur absoluten Spitzengruppe, sind aber immerhin überdurchschnittlich gut informiert. Werden nur die OECD- bzw. EU-Länder miteinander verglichen, dann rangiert Deutschland nur im Mittelfeld.Abbildung 2 zeigt die wirtschaftspolitische Informiertheit in den einzelnen Ländern. Je dunkler der Farbton, desto weniger ist die Bevölkerung informiert. Die am besten informierten Bürger:innen kommen aus Großbritannien, Schweden und den Niederlanden. Auf einem ähnlichen Niveau wie Deutschland befinden sich die USA, Australien und Japan. Besonders hoch ist das Informationsdefizit dagegen in Schwellenländern wie Indien und Brasilien. Innerhalb der EU wird deutlich, dass italienische und spanische Wähler:innen weniger gut informiert sind als Nord- und Zentraleuropäer:innen.

Ausgewählte Determinanten des Informationsstands

Informationen und wirtschaftspolitische Präferenzen

Wirtschaftspolitische Einstellungen in der Bevölkerung werden durch verschiedene Typen von Determinanten beeinflusst. Es existieren zunächst grundsätzliche Prägungen, die entscheidend für bestimmte Werturteile, wie etwa zur Gleichheitsorientierung und zum Leistungsprinzip, sind. Davon strikt zu unterscheiden sind die unterschiedlichen Wahrnehmungen von institutionellen Rahmenbedingungen, z. B. Regulierungen, Steuern und Transfers, ökonomischen Wirkungszusammenhängen, z. B. durch Steuern ausgelöste Verhaltensreaktionen, und Restriktionen, z. B. für das Budget des Staates und zur Ökologie (Haaland et al., 2021). Während individuelle Prägungen weitgehend nicht durch wirtschaftspolitische Informationen verändert werden, so beeinflusst der Informationsstand die Wahrnehmung von Rahmenbedingungen, Wirkungszusammenhängen und Restriktionen. Konkret kann eine verbesserte Kenntnis um wirtschaftspolitische Fakten und Zusammenhänge auch dann zu einem Überdenken von Positionen führen, wenn die Werturteile unverändert bleiben.

Die Folgen von wirtschaftlicher (Un-)Informiertheit werden zunehmend in Umfrageexperimenten nachgewiesen. Roth et al. (2021) zeigen zum Beispiel, wie sich die Wahrnehmung der staatlichen Budgetrestriktion auswirkt. Personen, die den öffentlichen Schuldenstand unter-/überschätzen, unterstützen höhere/niedrigere Staatsausgaben, da sie jeweils den Finanzierungsspielraum des Staates über-/unterschätzen. Durch Informationen zum Schuldenstand überdenken diese Menschen ihre Ausgabenpräfenzen, um

sie in Einklang mit dem bestehenden Finanzierungsspielraum zu bringen (für Befunde ähnlicher Experimente siehe den Überblicksartikel von Haaland et al., 2021). Stantcheva (2021) findet zudem, dass ökonomische Bildung die wirtschaftspolitischen Positionen beeinflusst. Sie untersucht konkret, wie sich Kenntnisse hinsichtlich unterschiedlicher Implikationen der Steuerpolitik auf die Wahrnehmung von Steuern auswirken. Dazu werden Studienteilnehmer:innen Erklärungsvideos gezeigt, die entweder Effizienz- bzw. Verteilungsaspekte oder aber beide Argumente gleichzeitig vermitteln. Hinweise auf Effizienzkosten der Besteuerung erhöhen dabei die Sorgen um mögliche wirtschaftsschädliche Wirkungen höherer Steuern.

Andere experimentelle Studien zeigen, dass sich die Wirkung von Informationen auf wirtschaftspolitische Präferenzen über die Zeit verringern kann. Coppock (2017) etwa beobachtet, dass sich Informationseffekte bereits nach zehn Tagen halbieren und dann für etwa 20 Tage gleichbleiben. Mögliche Gründe für einen schwächer werdenden Informationseffekt sind, dass ein Thema für Bürger:innen mit der Zeit unwichtiger wird oder dass die Informationen nach einer Weile schlicht vergessen werden. Beide Probleme ließen sich durch Maßnahmen zur Steigerung des Interesses an wirtschaftspolitischen Fragestellungen adressieren, denn ein gesteigertes Interesse führt zu mehr eigenen Recherchen. Ein alternativer Ansatz könnte in der Verstetigung des Informationszuflusses liegen.

Politisches (Des-)Interesse und kognitive Fähigkeiten

Aus Sicht der Theorie der Rationalen Ignoranz ist es für Wähler:innen individuell nicht rational, informierte Wahlentscheidungen zu treffen, da aufwendige Informationsprozesse vor der Wahl zwar eine positive gesellschaftliche Externalität zur Folge haben, dem Individuum aber keinen Ertrag verschaffen (Downs, 1957). Dieser fehlende individuelle Informationsanreiz wird verstärkt, wenn es an intrinsischem politischen Interesse fehlt. In diesem Zusammenhang zeigt z. B. die 18. Shell-Jugendstudie, dass nur 41 % der in Deutschland aufgewachsenen 12- bis 25-Jährigen Interesse an Politik haben (Albert et al., 2019). Dieses Desinteresse ist beunruhigend, da sich in dieser Lebensphase viele grundsätzliche politische Werte und Meinungen herausbilden (Impressionable Years Hypothesis). Bei älteren Menschen ist das Politikinteresse etwas höher (Köcher, 2019). Die Gründe, warum sich (junge) Menschen nur wenig mit Politik befassen, sind vielfältig. Petersen et al. (2013) zeigen z. B., dass Aussagen wie „in der Politik wird zu viel getrickst und getäuscht“ unter den politisch uninteressierten Deutschen große Zustimmung finden. Zudem beobachten diese Autoren, dass sich Desinteressierte von den etablierten Parteien oft nicht repräsentiert fühlen und politische Prozesse als sehr komplex empfinden.

Die kognitiven Fähigkeiten zur Erfassung komplexer Zusammenhänge sind eine Grundvoraussetzung dafür, dass Menschen überhaupt eine Motivation erlangen können, sich näher mit den Feinheiten der (Wirtschafts-)Politik zu befassen. Intellektuelles Unvermögen erzeugt Frustration, auf die Menschen letztlich mit Ablehnung oder sogar gänzlichem Desinteresse reagieren dürften. Geringes Verständnis für Logik und Statistik sowie allgemeine Schwächen bei der Analyse von Texten sind daher weitere potenzielle Ursachen für Uninformiertheit. Dies erklärt, dass der Bildungsstand und die Vertrautheit mit wirtschaftspolitischen Fakten korreliert sind (unter anderem Stantcheva, 2021). Fuster et al. (2020) zeigen, dass Menschen, die ein Grundverständnis für mathematische Zusammenhänge haben, mehr Informationen suchen, bessere Informationsquellen auswählen und neue Informationen besser verarbeiten können.

Medienkonsum

Während sich eine Mehrheit der Deutschen derzeit immer noch durch das Fernsehen über das aktuelle Tagesgeschehen informiert, dominiert bei den Jüngeren (d. h. den 14- bis 44-Jährigen) das Internet als Informationsquelle (Schneller, 2020). Für den Grad der wirtschaftspolitischen Informiertheit ist die Medienauswahl von hoher Bedeutung. Berichte, die im Radio, Fernsehen oder in Zeitungen veröffentlicht werden, sind eher auf inhaltliche Richtigkeit geprüft worden als Blog-, Twitter- oder Facebook-Posts. Diese Kontrollen verringern das Risiko, dass Falschinformationen (Fake News) in Umlauf geraten und das Faktenwissen verschlechtern oder verzerren (Barrera et al., 2020). Außerdem werden Nutzer:innen von sozialen Medien weniger häufig mit Gegenmeinungen konfrontiert. Dies liegt unter anderem daran, dass Menschen in diesen Medien vor allem Informationen suchen und finden, die den eigenen Erwartungen entsprechen (Nickerson, 1998). Inzwischen gängige Begriffe wie „Internetblasen“ und „digitale Echoräume“ beschreiben die daraus resultierenden Phänomene. Mit der Verwendung von traditionellen Medien können solche Gefahren leichter eingedämmt werden, da die Informationen von anderen Personen (d. h. Journalist:innen) vorsortiert werden. Allerdings wählen auch professionelle Berichterstatter:innen die von ihnen präsentierten Informationen nicht vollkommen neutral aus (Gentzkow und Shapiro, 2010). Auch hier kann es ideologische Verzerrungen und eine Selbstselektion der Mediennutzenden hin zu Zeitungen bzw. TV-Kanälen geben, die in ihrer Ausrichtung der eigenen Überzeugung nahestehen. Dass die Art und Weise, wie die traditionellen Medien Informationen bereitstellen, sowohl einen Einfluss auf die politischen Präferenzen der Wähler:innen als auch auf deren wirtschaftspolitische Informiertheit besitzt, zeigen mehrere Studien (z. B. DellaVigna und Kaplan, 2007). Dennoch ist davon auszugehen, dass die Abschottung gegen konträre Sichtweisen in den digitalen Räumen deutlich

stärker erfolgen kann als in den konventionellen analogen Medien, denn diese sind ihrem Selbstverständnis nach auf ein Mindestmaß an pluraler Berichterstattung ausgerichtet.

Handlungsempfehlungen

Die folgenden Maßnahmen könnten unter Bezug auf die zuvor skizzierten Erkenntnisse einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Informiertheit in Deutschland leisten. Entwickelt wurden diese Vorschläge unter drei Gesichtspunkten: *Erstens* sollten entsprechende Lösungsansätze zielgruppenorientiert sein. Während es bei jungen Leuten vor allem darum geht, Interesse für wirtschaftspolitische Themen zu entwickeln und Kernkompetenzen zu fördern, müssen ältere Wähler:innen effizienter und regelmäßiger an wirtschaftspolitisch relevante Informationen gelangen. *Zweitens* wird das in Deutschland aufgrund der vielfältigen öffentlich-rechtlichen Medien und angewandten Forschungseinrichtungen existierende Potenzial für die Bereitstellung ausgewogener Informationen bisher nicht ausreichend ausgeschöpft. *Drittens* lässt sich die wirtschaftspolitische Informiertheit in Deutschland nur dann nachhaltig steigern, wenn mehrere Beteiligte (Politik, Medien, Wissenschaft) ihre Beiträge umfassend und gemeinsam leisten.

Anreize für Wissenstransfer schaffen

Einrichtungen der universitären und angewandten Wirtschaftsforschung bergen bislang ungenutzte Potenziale zur Hebung der ökonomischen Kompetenz der Bevölkerung. Der Vorschlag „Leistungspunkte für Wissenstransfer“ möchte diese Potenziale besser ausschöpfen. Dazu sollen junge Wissenschaftler:innen stärkere Anreize zur Beteiligung am Wissenstransfer bekommen. Der Ausgangspunkt dieses Vorschlags ist die Beobachtung, dass sich Promovierende und Post-Docs trotz intrinsischen Interesses am Wissenstransfer oft schwertun, bei entsprechenden Formaten mitzuwirken. Der Grund dafür ist, dass ein solches Engagement auf dem wissenschaftlichen Arbeitsmarkt kaum belohnt wird. Prinzipiell kann sich eine solche Aktivität sogar negativ auf die eigenen Karrierechancen auswirken, da sie Arbeitszeit in Anspruch nimmt, die andernfalls in die Verwirklichung von Forschungsvorhaben gesteckt werden könnte. Um dem entgegenzuwirken, könnten Anreize dafür geschaffen werden. Vorstellbar wäre dabei z. B., dass Promovierende im Rahmen ihres Promotionsstudiums nicht nur Leistungspunkte für Vorträge in Fachseminaren erhalten, sondern auch für Initiativen, die primär dem Zweck des Wissenstransfers dienen. Bisher ist dies meist nicht der Fall. Zur Umsetzung dieser Maßnahme ist ein Umdenken bei den deutschen Universitäten und Forschungsinstituten notwendig, denn bisher spielt der Aspekt des Wissenstransfers an Laien in der wissenschaftlichen Ausbildung eine untergeordnete Rolle.

Verständnis für Kausalität schärfen

Die empirische Mikroökonomie hat sich in den vergangenen 20 Jahren erheblich weiterentwickelt. Während sich früher die meisten Volkswirte mit relativ einfachen Analyseverfahren zufriedengaben und ihre Schlüsse auf Grundlage robuster Korrelationen zogen, sehen sie sich heute methodisch auf einer Linie mit Naturwissenschaftler:innen, da sie nun auch mithilfe von Experimenten versuchen, kausale Zusammenhänge aufzudecken. Der diesjährige Nobelpreisträger Joshua Angrist und Jörn-Steffen Pischke haben diesen Wandel als „Credibility Revolution“ bezeichnet und dargestellt, wie wichtig das Streben nach Kausalität ist und wie irreführend die Interpretation von Korrelationen sein kann (Angrist und Pischke, 2010).

Hier wäre es wichtig, das Bewusstsein für den Unterschied zwischen Korrelation und Kausalität insbesondere auch im wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Bereich bereits bei Schüler:innen zu erhöhen. Dabei geht es nicht darum, dass diese lernen, komplexe empirische Methoden anzuwenden. Vielmehr sollten sie anhand einfacher wirtschaftspolitischer Beispiele verstehen, dass selbst robuste Korrelationen nicht mit Kausalität gleichgesetzt werden können. Die Fähigkeit, Korrelation und Kausalität unterscheiden zu können, führt mittel- und langfristig zu mehr wirtschaftspolitischer Informiertheit, da junge Menschen weniger geneigt sein werden, einfachen Aussagen Glauben zu schenken.

Jungen Menschen den Dialog mit Forschenden erleichtern

Geringes Interesse ist gerade bei jungen Menschen ein Hauptgrund für wirtschaftspolitische Informationsdefizite. Dieses Problem gilt es anzugehen. Empfehlenswert sind dafür z. B. Maßnahmen, die den Austausch zwischen Schulen und Forschungseinrichtungen intensivieren. Hier liegt im Bereich der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute bisher nicht vollständig ausgeschöpftes Potenzial, denn in diesen arbeiten viele Promovierende und junge Post-Docs, die in ihrem Alter den Schüler:innen noch vergleichsweise nahe sind. Der Vorschlag „Book a Scientist for Teens“ beinhaltet, das von der Leibniz-Gemeinschaft vor wenigen Jahren ins Leben gerufene Wissenschaftstransferformat „Book a Scientist“ als Vorbild für ein speziell auf junge Menschen ausgerichtetes Modell zu nutzen. Das Grundprinzip dieses Formats besteht darin, dass sich interessierte Bürger:innen Gesprächstermine bei Mitarbeiter:innen der Leibniz-Institute buchen können, um diese über deren Forschung zu befragen. Diesem Ansatz folgend, könnten bei „Book a Scientist for Teens“ Schulklassen die Möglichkeit erhalten, Wissenschaftler:innen einzuladen, um mit diesen zu diskutieren.

Wirtschaftsrelevante Medienkompetenz stärken

Die Auswahl von und der Umgang mit Medien ist eine wichtige Determinante für wirtschaftspolitische Uninformiertheit. Dies gilt besonders für jüngere Menschen, da sie soziale Medien wesentlich häufiger nutzen als ältere Menschen und dadurch öfter mit Informationen aus ungeprüften Quellen in Berührung kommen. Daher liegt es nahe, dass zur Reduzierung der Uninformiertheit die digitale Medienkompetenz von früh auf intensiv gefördert werden sollte. Die Förderung proaktiven Denkens (Pennycook et al., 2021) und digitale Alphabetisierungskampagnen (Guess et al., 2020) können die Qualität der online konsumierten Nachrichten verbessern und Nutzer:innen von sozialen Medien weniger anfällig für Fehlinformationen machen. Roozenbeek und van der Linden (2019) zeigen zudem auf, dass „Fake-News-Spiele" helfen, unglaubwürdige Schlagzeilen leichter zu identifizieren. Die allgemeinbildenden Schulen haben in den vergangenen Jahren entsprechend den unterschiedlichen Akzentsetzungen in den Bildungsplänen der Länder bereits in erheblichem Maße Initiativen zur Verbesserung der digitalen Kompetenz der Schüler:innen unternommen. Diese Bemühungen sind verdienstvoll und der eingeschlagene Weg sollte fortgesetzt werden. In Zukunft sollte dabei noch mehr die Fähigkeit gefördert werden, verlässliche (wirtschafts-)politische Informationen zu finden. Erwägenswert ist, diesen Kompetenzerwerb durch besondere Zertifikate wie einen „Internet-Führerschein" stärker sichtbar zu machen, um dadurch weitere Anreize bei den Schüler:innen zu schaffen. Eine Orientierung für ein solches Zertifikat bietet z. B. der Internetführerschein für Kinder des gemeinnützigen Anbieters Internet-ABC.

Faktencheck für Wahlprogramme einführen

Wegen der oft vielfältigen Wirkungskanäle von wirtschaftspolitischen Reformen und der meist nur skizzenartigen Beschreibung in Wahlprogrammen ist es oft schwer einzuschätzen, wie sich eine konkrete Maßnahme auf die Wähler:innen selbst und die wirtschaftliche Gesamtentwicklung auswirkt. Empfehlenswert sind daher Ansätze, welche die positiven und negativen Folgen bestimmter Reformvorhaben in neutraler Form zusammenfassen. Ein Blick in die Niederlande zeigt, wie dies gelingen kann. Dort reichen wahlwerbende Parteien ihre Wahlprogramme in einer weitestgehend standardisierten Form bei einem unabhängigen staatlichen Institut, dem Centraal Planbureau (CPB), ein. Das CPB analysiert die Wahlprogramme hinsichtlich ihrer Konsistenz, ihrer Auswirkungen auf verschiedene makroökonomische und fiskalpolitische Größen sowie deren Verteilungseffekte. Zwei Monate vor der Wahl veröffentlicht das CPB seine Resultate (Jacobs et al., 2017). Das in den Niederlanden angewandte Verfahren führt dazu, dass Parteien relativ konkrete Wahlvorschläge unterbreiten und in deren Programmen nur wenig Raum für leere Wahlversprechen bleibt. Des Weiteren stellt die Analyse des CPB auch eine klare und transparente Informationsgrundlage dar, da sie anhand der Analyseergebnisse Reformen mit konkreten wirtschaftlichen Folgen verknüpfen können. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit wäre ein unabhängiger Analyseprozess durch „Wahlprogramm-Referees". Denkbar wäre hier der Einbezug des Bundesrechnungshofs, des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder eine Gemeinschaftsanalyse der Wirtschaftsforschungsinstitute. Die Qualitätssicherung müsste durch Peer-Reviews aus der Wissenschaft erfolgen, um politische Einflussnahme auszuschließen.

Restriktionen veranschaulichen

Ein zentrales Problem in der Meinungsbildung über Wirtschafts- und Finanzpolitik ist, dass eine rationale Entscheidung eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse der entsprechenden staatlichen Maßnahmen umfassen und alle bestehenden Restriktionen berücksichtigen sollte. Zusätzliche Staatsausgaben sind z. B. durch Steuern oder Schulden zu finanzieren, wobei die Schuldenfinanzierung letztlich bei Geltung der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates einer Verschiebung der Steuerlast in die Zukunft gleichkommt. Zu ineffizienten Entscheidungen kommt es dann, wenn Wähler:innen zwar den Nutzen der Staatsausgaben wahrnehmen, aber nicht mit den Kosten und den entsprechenden Finanzierungskonsequenzen konfrontiert werden. Dann werden auch solche Projekte realisiert, bei denen die (Grenz-)Kosten den (Grenz-)Nutzen übersteigen. Die Fachliteratur bestätigt, dass die Bereitstellung von Informationen zur staatlichen Budgetrestriktion (z. B. durch den Stand der Staatsschulden wie in Roth et al., 2021) die Nachfrage nach zusätzlichen Staatsausgaben beeinflussen kann. Allerdings sind diese Informationen nur Wenigen präsent. In Wahlkampfsituationen haben Parteien einen Anreiz, über die Kosten ihrer Ausgabenpläne zu schweigen, weil Kostentransparenz die Zustimmung verringern kann. Schon die Wahlprogramm-Referees würden hier teilweise Abhilfe schaffen. Um dieses Problem permanent, d. h. auch außerhalb von Wahlkampfzeiten, zu adressieren, sollten die öffentlich-rechtlichen Medien regelmäßig über objektive finanzpolitische Restriktionen berichten. So wäre es denkbar, in oder kurz vor einem täglichen Nachrichtenformat über den „Fakt des Tages" zu berichten. Beispiele wären die Pro-Kopf-Staatsverschuldung, Ausgaben für bestimmte Politikbereiche oder andere wirtschaftspolitische Indikatoren, die direkt oder indirekt Informationen über Knappheiten und Reformherausforderungen vermitteln. Der „Fakt des Tages" sollte nicht nur über finanzpolitische Restriktionen berichten, sondern auch über andere Arten von Knappheiten, die für eine rationale Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden müssen (z. B. ökologische Restriktionen).

Ökonomische Rückwirkungen aufzeigen

Faktenchecks sind zu einem festen Bestandteil medialer Arbeit geworden. Dies ist zu begrüßen, da damit klare Falschaussagen aufgedeckt werden können und politische Akteur:innen schon im Vorfeld gezwungen werden, sauberer zu arbeiten, weil sie ansonsten mit Reputationsschäden rechnen müssen. Die Überprüfung von Tatsachen-Aussagen, die ja auch durch die zuvor beschriebene Initiative „Fakt des Tages" unterstützt würde, kann aber ein weiteres Ziel für die kompetente Beurteilung von Wirtschaftspolitik nicht erreichen, nämlich das Bewusstsein für marktbezogene Rückwirkungen von Politikmaßnahmen. Beispiele sind etwa: In welcher Weise kann eine Preisregulierung von Mieten zu Veränderungen des Wohnungsangebots führen, oder wie stark könnten Investitionen durch einen Anstieg von Gewinn- oder Vermögensteuern in Mitleidenschaft gezogen werden? Menschen neigen dazu, nur auf die unmittelbaren Primäreffekte einer Reform zu schauen, z. B. welcher Einnahmeeffekt durch die Erhöhung einer Steuer zugunsten des Staates erzielt wird. Die nachgelagerten Fragen, z. B. wie sich eine Preisregulierung auf Investitionen auswirkt, werden dagegen oftmals ignoriert (Dal Bó et al., 2018). Daraus ergibt sich eine Präferenz für „einfache Lösungen", die aufgrund ihrer nur vordergründigen Wirkungsanalyse ihre eigentlichen Ziele möglicherweise nicht (umfassend) erreichen können. Um das Bewusstsein für solche Zweitrundeneffekte zu schärfen, sollten Faktenchecks in den Medien durch „Folgenchecks" ergänzt werden. Hier besteht allerdings die Schwierigkeit, dass auch in der empirischen Forschung nicht unbedingt Einigkeit über Existenz und Ausmaß der indirekten Wirkungen einer Maßnahme bestehen. Ein Lösungsansatz könnte darin bestehen, „Meta-Analysen" mehr Aufmerksamkeit zu schenken, denn diese berichten umfassend über die Erkenntnisse der Fachliteratur. Der Vorteil von Meta-Studien ist, dass sie die komplette Bandbreite empirischer Effekte zu einer bestimmten Fragestellung aufzeigen und damit auch vermitteln können, wie groß der wissenschaftliche Konsens ist. Erreicht werden kann dies z. B. durch Formulierungen wie: „Die Wissenschaft schätzt, dass die Erhöhung der Steuern auf Direktinvestitionen zu einer Verringerung der Investitionen um X bis Y Prozent führen würde." Dieser Folgencheck für unterschiedliche Wirtschaftsthemen könnte wiederum durch öffentlich-rechtliche Medien in Zusammenarbeit mit öffentlich finanzierten Wirtschaftsforschungsinstituten erstellt werden.

Literatur

Albert, M., K. Hurrelmann und G. Quenzel (2019), Jugend 2019: Eine Generation meldet sich zu Wort, *18. Shell Jugendstudie*.

Angrist, J. D. und J. S. Pischke (2010), The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics, *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3-30.

Barrea, O., S. Guriev, E. Henry und E. Zhuravskaya (2020), Facts, alternative facts, and fact checking in times of post-truth politics, *Journal of Public Economics*, 1872(1), 104123.

Blesse, S., F. Heinemann und T. Krieger (2021), Informationsdefizite als Hindernis rationaler Wirtschaftspolitik: Ausmaß, Ursachen und Gegenstrategien. ZEW-Gutachten mit Unterstützung der Brigitte Strube Stiftung.

Caplan, B. (2007), *The myth of the rational voter*, Princeton University Press.

Coppock, A. (2017), The persistence of survey experimental treatment effects, https://alexander coppock.com/coppock_2017b.pdf (15. Oktober 2021).

Dal Bó, E., P. Dal Bó und E. Eyster (2018), The demand for bad policy when voters underappreciate equilibrium effects, *Review of Economic Studies*, 85(2), 964-998.

DellaVigna, S. und E. Kaplan (2007), The Fox News effect: Media bias and voting, *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 1187-1234.

Downs, A. (1957), An economic theory of political action in a democracy, *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.

Fuster, A., R. Perez-Truglia, M. Wiederholt und B. Zafar (2020), Expectations with endogenous information acquisition: An experimental investigation, *Review of Economics and Statistics*, im Erscheinen.

Gentzkow, M. und J. Shapiro (2010), What drives media slant? Evidence from US daily newspapers, *Econometrica*, 78(1), 35-71.

Guess, A. M., M. Lerner, B. Lyons, J. M. Montgomery, B. Nyhan, J. Reifler und N. Sircar (2020), A digital media literacy intervention increases discernment between mainstream and false news in the United States and India, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(27), 15536-15545.

Haaland, I., C. Roth und J. Wohlfart (2021), Designing information provision experiments, *Journal of Economic Literature*, im Erscheinen.

Ipsos MORI (2015), Perils of perception 2015.

Ipsos MORI (2016), Perils of perception 2016.

Ipsos MORI (2018), Perils of perception 2018.

Jacobs, B., E. L. W. Jongen und F. T. Zoutman (2017), Revealed social preferences of Dutch political parties, *Journal of Public Economics*, 156(1), 81-100.

Köcher, R. (2019), Eine neue politisierte junge Generation?, Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse.

Nickerson, R. S. (1998), Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises, *Review of General Psychology*, 2(2), 175-220.

Pennycook, G., Z. Epstein, M. Mosleh, A. A. Arechar, D. Eckles und D. G. Rand (2021), Shifting attention to accuracy can reduce misinformation online, *Nature*, 592(7855), 590-595.

Petersen, T., D. Hierlemann, R. B. Vehrkamp und C. Wratil (2013), Gespaltene Demokratie: Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013, Bertelsmann Stiftung.

Roozenbeek, J. und S. van der Linden (2019), Fake news game confers psychological resistance against online misinformation, *Palgrave Communications*, 5(1), 1-10.

Roth, C., S. Settele und J. Wohlfart (2021), Beliefs about public debt and the demand for government spending. *Journal of Econometrics*, im Erscheinen.

Schneller, J. (2020), Entwicklungstrends in der Mediennutzung der Bevölkerung und die aktuelle Situation im Herbst 2020.

Stantcheva, S. (2021), Understanding tax policy: How do people reason?, *Quarterly Journal of Economics*, 136(4), 2309-2369.

Title: ***Economic Disinformation – Causes and Recommendations for Action***

Abstract: *This articles exploits the results of several Perils-of-Perception studies to investigate how informed the German population is about key economic facts. There are significant misperceptions and Germany ranks in the middle of the group of advanced economies. Our overview briefly sketches different possible explanations for the relatively low factual knowledge of the German society. We propose seven measures that may help to improve the level of economic literacy in Germany, both among young people as well as in the broader segments of the population. Our measures address different stakeholders, such as policymakers, the media and the academic community.*

JEL Classification: *D83*

DOI: 10.1007/s10273-021-3070-7

Gemeinsam forschen für die Zukunft

Gastbeiträge der Gewinnerteams des „Best Scientific Analysis Award"

Das YES! – Young Economic Summit ist einer der größten Schulwettbewerbe in Deutschland rund um wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen. Unter dem Motto „Your future – Your ideas" arbeiten Teams ab der Klassenstufe 10 sowohl eigenständig als auch in Zusammenarbeit mit Forschenden aus Instituten der Wirtschafts- und Sozialforschung an Lösungen zu ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Fragen. Die Schüler:innen diskutieren die lokalen und globalen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft.
Die Forschungsthemen werden von engagierten Wissenschaftler:innen aus derzeit 30 Forschungsinstituten angeregt. Der „Best Scientific Analysis Award" ist dabei ein Sonderpreis, der jenen Schulteams verliehen wird, die ihre Lösungsidee besonders wissenschaftlich erarbeitet haben. 2021 sind dies gleich zwei Schulen: das Landschulheim Grovesmühle und die Deutsche Berufsschule Hong Kong. Ihre Ergebnisse werden im Wirtschaftsdienst veröffentlicht.

Das YES! ist ein gemeinsames Projekt der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft und der Joachim Herz Stiftung und steht seit 2015 unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

YES! YOUNG ECONOMIC SUMMIT

Applaus allein reicht nicht – wie können Pflegeberufe attraktiver werden?

Michaela Fuchs, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Julia Lang, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Dominik Mann, Sean-Pascal Kuttner, Julius Georgi Wesirow, Lukas Bachmann, Anna Marie Körner, Yannis Grabbe, Laura Rothe, Lisa Schueler, Landschulheim Grovesmühle.

Steuerehrlichkeit und Steuerlotterien

Philipp Krug, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt und KU Research Institute for Taxation.

Dominika Langenmayr, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt und KU Research Institute for Taxation; WU Wien; CESifo München.

Niklas Rauhut, Finn Ole Schmude, Thea Seitz, Douglas Strasoldo, Moritz Withoeft, Deutsche Berufsschule Hong Kong.

DOI: 10.1007/s10273-021-3071-6

Dominik Mann, Sean-Pascal Kuttner, Julius Georgi Wesirow, Lukas Bachmann, Anna Marie Körner, Yannis Grabbe, Laura Rothe, Lisa Schueler, Julia Lang, Michaela Fuchs

Applaus allein reicht nicht – wie können Pflegeberufe attraktiver werden?

Die Sicherstellung von genügend Altenpfleger:innen stellt eine sehr große Herausforderung dar, die sich in den kommenden Jahren noch verstärken wird. Sowohl die derzeitigen Pflegekräfte in ihren Jobs zu halten als auch mehr Menschen für diesen Beruf zu gewinnen, ist daher unabdingbar für die Gewährleistung der bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung. Einen Baustein hierfür stellt das Projekt „CarEducation" dar, für das die Schüler:innen des Landschulheims Grovesmühle beim diesjährigen YES!-Wettbewerb mit dem „Best Scientific Analysis Award" ausgezeichnet wurden. Es soll Schüler:innen sachlich über den Beruf informieren, Vorurteile nehmen und die Begeisterung für Pflege im Allgemeinen steigern.

Der demografische Wandel in Deutschland äußert sich in der Schrumpfung und der Alterung der Bevölkerung. In Zukunft werden damit nicht nur weniger Menschen in Deutschland leben, sondern auch die Zahl der Älteren wird deutlich steigen. Diese Entwicklungen zeigen sich besonders anschaulich anhand der stark besetzten Jahrgänge von 1955 bis 1970, die zur sogenannten Babyboom-Generation gehören (Statistisches Bundesamt, 2019). Sie waren 2019 zwischen 49 und 64 Jahre alt und stellten die größte Altersgruppe dar (vgl. Abbildung 1). In den kommenden Jahren werden sie sukzessive aus dem Erwerbsalter ausscheiden, was – zusammen mit dem Nachrücken vergleichsweise gering besetzter Jahrgänge – die Zahl der für das Arbeitsangebot relevanten Einwohner:innen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren deutlich reduzieren wird.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dominik Mann, **Sean-Pascal Kuttner**, **Julius Georgi Wesirow**, **Lukas Bachmann**, **Anna Marie Körner**, **Yannis Grabbe**, **Laura Rothe** und **Lisa Schueler** sind Schüler:innen des Landschulheims Grovesmühle.

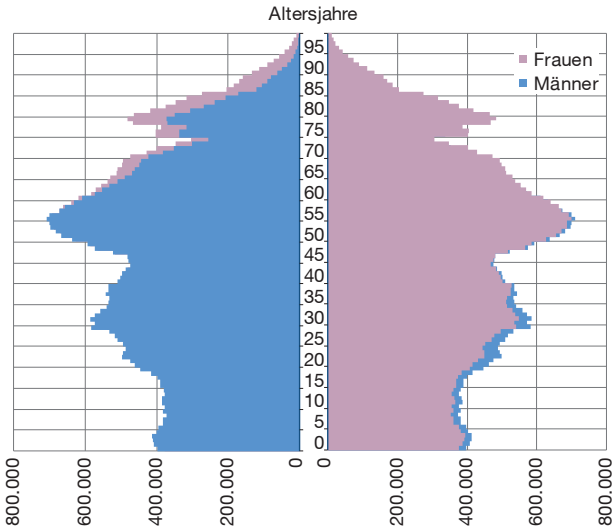
Dr. Julia Lang und **Dr. Michaela Fuchs** sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Auf den Bereich der Altenpflege wirkt sich die demografische Entwicklung in doppelter Weise gravierend aus. Zum einen wird die Nachfrage nach professionellen Pflegedienstleistungen steigen, da aufgrund der zunehmenden Zahl an hochbetagten Menschen mit einer Zunahme der Pflegebedürftigen gerechnet werden muss (Fuchs, 2019; Schwinger, Klauber und Tsiasioti, 2020). Zum anderen steht zu befürchten, dass das Angebot an Pflegedienstleistungen sinken wird, da im Zuge des Rückgangs der Einwohner:innen im erwerbsfähigen Alter auch das Angebot an Arbeitskräften sinken wird (Fuchs, Söhnlein und Weber, 2017).

Der Arbeitsmarktsituation in der Pflege kommt damit eine besondere Bedeutung zu. Allerdings ist sie schon heute als kritisch einzustufen, denn in den Berufen der Altenpflege existiert ein ausgeprägter Fachkräfteengpass (DIP, 2018). 2020 standen 100 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Stellen für Altenpflegefachkräfte lediglich 26 Arbeitslose in diesem Bereich gegenüber (Statistik der BA, 2021). Als wichtige Ursachen für den Engpass gelten niedrige Gehälter (Carstensen, Seibert und Wiethölter, 2021) und schlechte Arbeitsbedingungen, die sich in Zeitdruck, körperlicher Schwerarbeit, hohen emotionalen Belastungen oder unregelmäßigen Arbeitszeiten widerspiegeln (DGB-Index Gute Arbeit, 2018). In der Folge verlassen viele Pflegearbeitskräfte ihren Beruf und orientieren sich beruflich neu (Fuchs und Weyh, 2018).

Angesichts dieser Entwicklungen gewinnt die Frage zunehmend an Bedeutung, inwiefern die adäquate Versorgung der Pflegebedürftigen auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Neben einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Beruf wird befürchtet, dass das Ausbildungsinteresse an

Abbildung 1
Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland, 2019



Anmerkung: Bevölkerung zum Stichtag 31.12.2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

den Pflegeberufen sinken wird (DIP, 2018). Maßnahmen, die darauf abzielen, mehr Menschen für diesen Beruf zu begeistern, stellen daher eine zentrale Stellschraube dar, um die bedarfsgerechte pflegerische Versorgung weiterhin sicherzustellen. Das Projekt des Landschulheims Grovesmühle ist hierfür ein sehr gelungenes Beispiel.

Das Projekt: CarEducation

Wir haben uns in unserem Projekt darauf konzentriert, den Pflegeberuf auch bei jüngeren Schüler:innen realistisch darzustellen. Wir wollen nichts beschönigen, aber wir wollen auch mit bestehenden Vorurteilen aufräumen, um den Schüler:innen ein objektives Bild zu ermöglichen. Unsere Idee für das Projekt war zu informieren und aufzuklären. Um das Projekt auch leicht an anderen Schulen nutzbar zu machen und es Schüler:innen zu ermöglichen, überall und jederzeit Zugang zu Informationen zum Pflegeberuf zu erhalten, entwickelten wir CarEducation. Es besteht aus drei Bausteinen und stellt einen neuen Ansatz dar, ein Projekt zu gestalten. Neben einem Projekttag umfasst CarEducation ein umfangreiches Portfolio, das sich mit der Pflege und ihren verschiedenen Teilgebieten auseinandersetzt. Darüber hinaus beinhaltet es einen in das Portfolio integrierten Lehrpfad.

Wir konzipierten unser Projekt als Projekttag, doch das bereitgestellte Material ist so umfangreich, dass damit auch eine Projektwoche gestaltet werden könnte. Was unser Projekt besonders macht, sind das Portfolio und der Lehrpfad. Wir haben dort verschiedene Themenbereiche wie Zukunft, Bildung, Geschichte und Image des Pflegeberufs eingegliedert.

Zudem haben wir einen universell für alle Kategorien geltenden Einstieg vorbereitet, der den Schüler:innen als Arbeitsgrundlage dienen soll. Für die jeweiligen Themenbereiche haben wir verschiedene Aufgaben angefertigt, sogenannte Basis- und Wahlaufgaben. Die Basisaufgaben sollen ein grundlegendes Verständnis zum Themenkomplex geben, während die Wahlaufgaben weiterführend in detailliertere Bereiche der Pflege vordringen. Im Themenbereich Zukunft etwa sollen sich Schüler:innen mit dem demografischen Wandel, mit der Entlohnung von Pflegekräften oder mit Pflegerobotern beschäftigen. Im Themenbereich Bildung geht es um die Ausbildungsmöglichkeiten, das neue Pflegestudium oder Aufstiegschancen im Pflegeberuf. Im Bereich Geschichte wiederum geht es um verschiedene Zeitepochen und um die jeweilige Rolle der Pflege, im Bereich Image um Vorurteile gegenüber Pflegekräften sowie um Arbeitsbedingungen.

Im Portfolio sind alle Facetten des Pflegeberufs, von theoretischen Überlegungen bis hin zur praktischen Umsetzung, untergebracht. Damit das Projekt für die Schüler:innen nicht einfach nur „ein weiterer Tag ohne Unterricht“ ist, haben wir viele verschiedene Methoden für die jeweiligen Aufgaben eingebracht, sodass der Projekttag abwechslungsreich vonstatten gehen kann. Es gibt Einzel-, Partner-, sowie Gruppenarbeit, Aufgaben auf Grundlage von Grafiken oder Texten, aber auch Aufgaben mit integrierter Diskussion, oder z. B. eine Aufgabe zur Erstellung eines Mini-Theaterstücks.

Um außerdem zu ermöglichen, dass das Projekt in verschiedenen Jahrgängen stattfinden kann, haben wir jeder Aufgabe einen „Sternchen-Wert“ zugeschrieben. Ein Stern bedeutet, dass die Aufgabe leicht/wenig theoretisch ist, fünf Sterne bedeuten, dass die Aufgabe eher aufwendig ist. So können die Lehrkräfte auch anhand der Situation entscheiden, welche Aufgaben die Klassen noch mit Interesse durchführen könnten. Da der Projekttag grundsätzlich ohne Vorbereitung erfolgen sollte, haben wir vor den Aufgaben die benötigten Materialien beschrieben.

Der dritte Teil unseres Projekts ist der integrierte Lehrpfad. Die Idee ist, dass eine Lehrkraft damit auch kurzfristig einen Projekttag planen könnte und kein detailliertes Fachwissen benötigt. Im integrierten Lehrpfad finden sich alle Lösungen zu den gestellten Aufgaben. Sie beinhalten teilweise noch weiterführende Informationen sowie Anregungen, mit denen die Lehrkraft die Schüler:innen zum Nachdenken oder zum weiteren Recherchieren anregen kann. Alle Informationen sind so aufbereitet, dass die Lehrkraft sich nicht individuell vorzubereiten braucht. Auch Hinter-

grundwissen ist nicht zwingend notwendig. Lehrer:innen erhalten dennoch Gelegenheit, ihre eigenen pädagogischen Methoden einzubauen. Die Aufgabenstellungen können zudem auch flexibel erweitert werden, etwa durch spontane Diskussions- oder Expert:innenrunden.

Erfahrungen und weitere Entwicklung

Wir haben das Projekt bereits an unserer Schule durchgeführt und sind auf eine sehr große, positive Resonanz gestoßen. Im ersten Durchlauf haben sich die Schüler:innen besonders mit den Teilgebieten Zukunft und Image beschäftigt. Um die Wirkung und den Nutzen des Projekts zu prüfen, haben wir eine Umfrage vor und nach dem Projekt durchgeführt: Während viele Schüler:innen dem Projekt anfangs skeptisch gegenüberstanden, waren sie im Nachgang sehr positiv sowohl gegenüber dem Projekt als auch gegenüber dem Beruf eingestellt (90 % der Befragten fanden den Projekttag eher oder sehr erfolgreich). In einer Diskussionsrunde haben wir festgestellt, wie hautnah Pflege bereits von vielen erlebt wird. Viele Schüler:innen sagten, dass sie in ihrer Verwandtschaft und im Freundeskreis sowohl Menschen haben, die in der Pflege tätig sind, als auch Menschen, die gepflegt werden. Das hat uns die Relevanz und die Allgegenwärtigkeit des Themas noch einmal vor Augen geführt.

Nach diesem erfolgreichen Durchlauf wollen wir unser Projekt auch an anderen Schulen durchführen. Die Neue Schule Wolfsburg ist seit dem Regionalfinale des YES!-Wettbewerbs an unserem Projekt interessiert. In Zukunft werden wir das Projekt auch dort durchführen lassen, so können wir den integrierten Lehrpfad weiter erproben. Zudem können wir uns vorstellen, unser Projekt in Schulen in ganz Deutschland durchzuführen. Zuerst in unserem Landkreis, da wir dort Kontakte haben, dann möglicherweise in Schulen in einem anderen Bundesland und schließlich sogar bundesweit. Zudem wird unser Projekt in ein Jahrgangsprojekt umgewandelt, sodass jede 11. Klasse unserer Schule in Zukunft dieses Projekt weiterentwickeln kann.

Darüber hinaus haben wir noch weitere Ziele. Aufgrund unserer positiven Zusammenarbeit mit der Gemeinnützigen Gesellschaft für Sozialeinrichtungen (GSW) in Wernigerode setzen wir z. B. auf weitere Kooperationen mit Pflegeinstitutionen. Zudem sollen unser Projekt und die damit verbundene Thematik mithilfe der Medien populärer gemacht werden. Da wir uns bereits mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Verbindung gesetzt haben, hoffen wir auf weitere Unterstützung.

Fazit

Abschließend können wir sagen, dass CarEducation in vielerlei Hinsichten ein voller Erfolg ist. Da die Pflege ein wichtiges Thema in unserer Gesellschaft ist und wir spätestens im Alter wahrscheinlich alle auf Pflegekräfte angewiesen sein werden, war es uns sehr wichtig, dieses Projekt auszuarbeiten und die Thematik des Pflegemangels vielen Personen näher zu bringen. YES! hat uns die Möglichkeiten gegeben, auf dieses Thema aufmerksam zu machen. Die dortige Resonanz hat uns bestätigt, dass es auch vielen jüngeren Menschen wichtig ist, über das Thema Pflege aufgeklärt zu werden und dieses Tätigkeitsfeld bei ihrer Berufswahl zu berücksichtigen.

Literatur

Carstensen, J., H. Seibert und D. Wiethölter (2021), Entgelte von Pflegekräften 2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren.

DIP – Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung (2018), Pflege-Thermometer 2018.

DGB-Index Gute Arbeit (2018), Arbeitsbedingungen in der Alten- und Krankenpflege – So beurteilen die Beschäftigten die Lage, Ergebnisse einer Sonderauswertung der Repräsentativumfragen.

Fuchs, J., D. Söhnlein und B. Weber (2017), Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, *IAB-Kurzbericht*, 6.

Fuchs, M. und A. Weyh (2018), Der Pflegearbeitsmarkt in Thüringen: Eine Bestandsaufnahme, *IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz*, IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen, 3.

Fuchs, M. (2019), Der zukünftige Beschäftigungsbedarf in der ambulanten und stationären Pflege in Thüringen: Modellrechnungen auf Kreisebene bis zum Jahr 2035, *IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz*, IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen, 2.

Schwinger, A., J. Klauber und C. Tsiasioti (2020), Pflegepersonal heute und morgen, in K. Jacobs, A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber und A. Schwinger (Hrsg.), *Pflege-Report 2019*, Springer.

BA – Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021), Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich.

Statistisches Bundesamt (2019), Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Title: *Applause Alone Is Not Enough – How Can Nursing Professions Become More Attractive?*

Abstract: *Demographic change has increased the need for elderly care. Ensuring a sufficient number of workers in this field is a major challenge that will become even more severe in the coming years. To ensure that the provision of care is in line with demand, it is necessary to keep the current nursing staff in their jobs and attract more people to this profession. The "CarEducation" project, for which the students of the Landschulheim Grovesmühle were awarded the "Best Scientific Analysis Award" at this year's YES!, can contribute. The project is designed to provide students with information about the profession, to reduce prejudices and to increase enthusiasm for nursing in general. To this end, a portfolio is provided that teachers can use to design a project day on the topic of elderly care.*

JEL Classification: *J11, J22, J23*

DOI: 10.1007/s10273-021-3072-5

Philipp Krug, Dominika Langenmayr, Niklas Rauhut, Finn Ole Schmude, Thea Seitz, Douglas Strasoldo, Moritz Withoeft

Steuerehrlichkeit und Steuerlotterien

Für die Einnahmenseite der Staatsfinanzen ist nicht die aggregierte rechnerische Steuerschuld ausschlaggebend, sondern das tatsächliche Steueraufkommen. Diese beiden Größen fallen durch die „Steuerlücke" auseinander, die das Ausmaß an Steuerhinterziehung beschreibt. Insbesondere bei der Umsatzsteuer reduziert mangelnde Steuerehrlichkeit das Steueraufkommen vieler Staaten. Während in Deutschland z. B. die Registrierkassenpflicht und die Kassenbonpflicht als Maßnahmen eingeführt wurden, setzen andere Staaten auch auf Steuerlotterien. Solche Lotterien werden diskutiert und konkrete Ausgestaltungsvorschläge gemacht, die mithilfe moderner Technologien auch einen positiven Effekt auf die Steuermoral haben können. Das zugrundeliegende Konzept wurde von Schüler:innen der Deutschen Berufsschule Hong Kong für den Schülerwettbewerb YES! Young Economic Summit entwickelt.

Die Europäische Kommission schätzt in ihrer neuesten Studie, dass die Mehrwertsteuerlücke in der EU 2018 bei 140 Mrd. Euro liegt. Nachdem diese Zahl in den Vorjahren kontinuierlich gesunken war, wird für das Corona-Jahr ein deutlicher Anstieg erwartet, was vor allem an der Ausweitung des informellen Sektors liegen dürfte. Die Steuerlücke ist unter den Mitgliedstaaten der EU sehr heterogen und reicht von nur 0,7 % der rechnerischen Steuerschuld in Schweden bis hin zu 33,8 % in Rumänien (vgl. Abbildung 1). Der Median liegt bei 9,2 %. In Deutschland beläuft sich der Wert auf 8,6 %, was 2018 einem absoluten Fehlbetrag von etwa 22 Mrd. Euro entspricht (Europäische Kommission, 2020). Das Ausmaß von Umsatzsteuerhinterziehung und der damit verbundene Aufkommensausfall gebietet eine detaillierte Auseinandersetzung mit potenziellen Gegenmaßnahmen. Die Grundlage dafür ist ein ausgeprägtes Verständnis der Determinanten von Steuerehrlichkeit.

Steuerehrlichkeit und ihre Determinanten

In einer wegweisenden Studie aus dem Jahr 1972 modellieren Michael G. Allingham und Agnar Sandmo Steuerhinterziehung als Entscheidung unter Unsicherheit. Die Steuerschuldner:innen stehen vor der Entscheidung, sich gesetzeskonform zu verhalten und somit die Steuerpflicht vollumfänglich zu erfüllen oder aber Steuern zu hinterziehen, was das Risiko mit sich bringt, entdeckt und bestraft zu werden. Neben dem Steuersatz, der beeinflusst, wie viel durch Steuerhinterziehung gespart werden kann, sind die Instrumente des Staates hier also die Höhe der Strafe sowie die Anstrengungen, Steuerhinterziehung überhaupt aufzudecken, was wiederum die Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst (Allingham und Sandmo, 1972).

Die Literatur diskutiert mit der Steuermoral auch einen weiteren Einflussfaktor auf Steuerehrlichkeit. Unter Steuermoral versteht man grundsätzlich nicht finanzielle Aspekte, die die Einstellung von Individuen gegenüber Steuerhinterziehung beeinflussen. In einer für die deutsche Bevölkerung repräsentativen Umfrage geben z. B. 11 % an, dass sie Steuerhinterziehung in Ordnung finden (Doerrenberg und Peichl, 2020). Der Steuermoral zugrunde liegende Mechanismen können in fünf verschiedene Typen unterteilt werden, die für unterschiedliche Indivi-

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Philipp Krug ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und dem KU Research Institute for Taxation.

Prof. Dr. Dominika Langenmayr lehrt dort sowie an der WU Wien und ist CESifo Research Fellow.

Niklas Rauhut, **Finn Ole Schmude**, **Thea Seitz, Douglas Strasoldo** und **Moritz Withoeft** sind Schüler:innen der Deutschen Berufsschule Hong Kong.

duen von sehr heterogener Bedeutung sein können (Luttmer und Singhal, 2014).

Die Steuermoral kann *erstens* auf der intrinsischen Motivation, sich an Gesetze zu halten, basieren. Dem liegt zugrunde, dass ehrliches Verhalten ein positives Selbstbild oder das Empfinden von Stolz auslösen kann. Ein weiterer Kanal ist *zweitens* Reziprozität. Empfindet man Steuerzahlungen als Teil eines Art Vertrages zwischen sich selbst und dem Staat, für die man im Gegenzug – wenn auch ohne eine unmittelbare Verbindung – Leistungen des Staates erhält, so erhöht dies die Steuermoral (Doerrenberg und Peichl, 2020). *Drittens* kann die Steuerehrlichkeit eines Individuums durch Peer-Effekte und soziale Normen direkt vom Verhalten anderer abhängig sein. Allerdings kann das Bedürfnis, dem Verhalten anderer zu folgen, die Steuermoral nicht nur positiv, sondern auch negativ beeinflussen, wenn sich die relevante Peergroup durch eine besonders schlechte Steuerehrlichkeit auszeichnet (z. B. Paetzold und Winner, 2016). Grundlegende soziale Normen, die über einen langen Zeitraum in einer Gesellschaft bestehen, verkörpern *viertens* kulturelle Determinanten der Steuermoral. Zuletzt können auch *fünftens* imperfekte Informationen und Fehleinschätzungen, z. B. in Bezug auf die Häufigkeit von Steuerprüfungen, Abweichungen von dem Verhalten erklären, das der Allingham-Sandmo-Rahmen vorhersagt (Allingham und Sandmo, 1972).

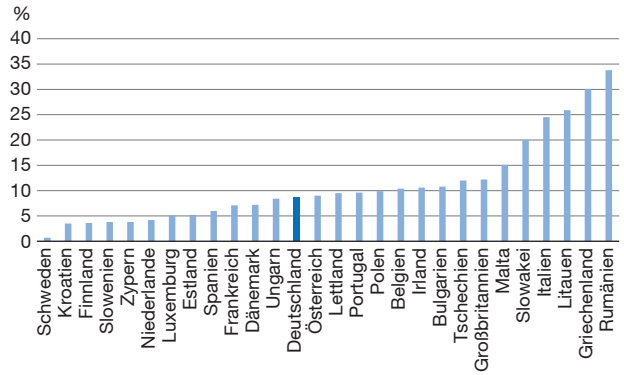
Diese Typologie bietet nicht nur Ansatzpunkte, Heterogenität in der Steuermoral zwischen Individuen, sondern auch zwischen Regionen im internationalen Vergleich zu erklären. Basierend auf Daten des World Value Survey stellt die OECD eine ausgeprägte Steuermoral für OECD-Staaten und Lateinamerika fest, wohingegen Afrika und Osteuropa deutlich schlechter abschneiden (OECD, 2019).

Steuerlotterien: Theorie und Praxis

Steuerlotterien wurden in einer Vielzahl von Ländern bereits als Instrumente gegen Mehrwertsteuerhinterziehung eingesetzt. Während Taiwan bereits 1951 eine Kassenbonlotterie einführte, gingen in der jüngeren Vergangenheit auch mehrere EU-Länder diesen Weg. Im vergangenen Jahrzehnt führten Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei und Tschechien Lotterien ein. Dabei fällt auf, dass vor allem Länder mit hohen Steuerlücken aktiv wurden (vgl. Abbildung 1).

Die Grundidee der Kassenbonlotterie ist, den Konsument:innen einen Anreiz zu bieten, den Kassenbon zu verlangen. Der Kassenbon (oder die zugrunde liegende Transaktion) berechtigt zur Teilnahme an einer Lotterie, fungiert dabei als Los. In der Konsequenz wird vermieden, dass Transaktionen bei Barzahlung nicht registriert wer-

Abbildung 1
Steuerlücke, 2018



Quelle: Europäische Kommission (2020).

den und daher keine Umsatzsteuer abgeführt wird. Zwar ist der Bargeldeinsatz seit Beginn der Corona-Pandemie zurückgegangen, 2020 wurden in Deutschland aber noch immer 60 % der Käufe im stationären Handel mit Bargeld getätigt (Deutsche Bundesbank, 2021).

Der Reduzierung der Steuerlücke stehen die Kosten der Lotterie gegenüber. Neben den Aufwendungen für die operative Durchführung, die durch die Skalierbarkeit digitaler Plattformen verringert werden können, müssen Lotteriepreise in ausreichender Menge und Höhe ausgelobt werden. Hierbei ist aber zu beachten, dass selbst wenn sich die ökonomischen Anreize für die Konsument:innen nicht in bedeutendem Maße verändern, d. h. wenn der Erwartungswert eines Gewinns nahe Null ist, die Gewinnmöglichkeit dennoch im Sinne eines „Nudges“ ausreichend für eine Verhaltensänderung beim Einfordern des Kassenbons sein kann.

Eine der wenigen detaillierten, wissenschaftlichen Evaluationen von Steuerlotterien wurde im Rahmen des „Nota Fiscal Paulista“-Programms im brasilianischen Bundesstaat São Paulo durchgeführt. Bei dieser Lotterie werden Transaktionen mit der Sozialversicherungsnummer verknüpft. Je 50 US-$ Transaktionsvolumen erhält man ein Lotterieticket. Es wird geschätzt, dass dieses Programm die gemeldete Steuerschuld um 25,9 % steigern konnte. Nach Abzug der ausgezahlten Lotteriegewinne bedeutet dies eine Steigerung des Aufkommens um 9,3 % (Naritomi, 2019).

Steuerlotterien: ein Dualer Ansatz

Im Rahmen des Schulwettbewerbs „YES! Young Economic Summit“ hat sich das Team der Berufsschule Hong Kong die Weiterentwicklung von Steuerlotterien zur Aufgabe gemacht. In einem dualen Ansatz sollen nicht nur die klassischen Anreizmechanismen der Steuerlotterie zum Tragen kommen, sondern die für die Durchführung der Lotterie benötigten Plattformen weitergehend genutzt

werden. Die Teilnahme an den Verlosungen soll durch das Scannen eines personalisierten Codes auf dem Beleg in einer Smartphone-App erfolgen. Die Verwendung der App bietet einen direkten Kommunikationskanal zu den Konsument:innen, der andernfalls z. B. durch aufwendige öffentliche Kampagnen erzeugt werden müsste.

Die App kann z. B. über die Verwendung der Steuern informieren. Auf diese Weise wird nicht nur ein Bewusstsein für die gesellschaftliche Bedeutung von Steuerzahlungen geschaffen, sondern es wird idealerweise reziprokes Verhalten hervorgerufen, das sich langfristig auch abseits der Umsatzsteuer in einer höheren Steuermoral niederschlägt. So könnte die App z. B. darüber informieren, dass mithilfe der Mehrwertsteuer Lehrkräfte, Schulbücher oder Polizeiarbeit finanziert werden. Denkbar ist, die auf dem Kassenbon ausgewiesene Steuer fiktiv in die Zahl von Schulbüchern oder Lehrkraftstunden umzurechnen, die damit finanziert werden könnten. Damit wird eine möglichst direkte Verbindung zwischen Steuerzahlungen und wichtigen Leistungen des Staats hergestellt. Die Informationen können auch variiert werden, um andere Mechanismen wie etwa positive Peer-Effekte zur Steigerung der Steuermoral zu nutzen. Auch spielerische Elemente, wie die Integration eines Steuerquiz in die App sind möglich. Zudem könnte – soweit es der Datenschutz zulässt – die App teilweise individualisiert werden.

Um die Akzeptanz der Steuerlotterie durch die Unternehmen zu erhöhen, könnte man statt einer gesetzlichen Verpflichtung zur Teilnahme wie in anderen Ländern auch hier auf die Anreizwirkung einer Lotterie setzen. Teilnehmende Firmen haben dann ebenfalls die Möglichkeit, im Rahmen von Verlosungen Preise zu gewinnen. In diesem Fall erweitert sich das Anwendungsfeld der App, und die Informationsmaßnahmen können explizit auf die Schuldner:innen der Umsatzsteuer ausgerichtet werden.

Es wird deutlich, dass neben verhaltensökonomischen Aspekten auch weitergehende Überlegungen zu Datenschutz, zu rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch zum Umweltschutz angestellt werden müssen. Obwohl man ursprünglich von einer „Kassenbonpflicht“ spricht, erlaubt der Einsatz der App auch eine Lotterie ohne physischen Beleg. Das Scannen der QR-Codes kann problemlos an einem Kassenbildschirm erfolgen – ohne Belegdruck.

Durch den aufgezeigten dualen Ansatz werden die unmittelbaren Anreizmechanismen von Steuerlotterien mit weiteren Maßnahmen zur Steigerung der allgemeinen Steuermoral kombiniert, um Effekte zu erzielen, die sowohl über die Dauer der Lotterie hinaus persistent sind als auch die Steuerehrlichkeit bei anderen Steuerarten positiv beeinflussen. Nicht zuletzt wegen der sehr effizienten Ausgestaltung in Form einer App ist dies ein vielversprechender Weg.

Fazit

Wie auch bei anderen Politikmaßnahmen, sollte die Wirkung von Steuerlotterien systematisch evaluiert werden. Nur so lassen sich zukünftig weitere Verbesserungen in der Ausgestaltung erzielen. Bisher ist die wissenschaftliche Literatur zu Steuerlotterien noch sehr übersichtlich, was sich durch die Einführung der europäischen Lotterien in den kommenden Jahren ändern könnte, wenn entsprechende Daten zugänglich gemacht werden.

Eine Chance für die Weiterentwicklung bieten digitale Technologien, mit deren Hilfe die gewonnenen Kommunikationswege mit Konsument:innen und Steuerschuldner:innen optimal genutzt werden können. Durch ein geeignetes Design der Kommunikationsinhalte können Steuerlotterien so womöglich über die unmittelbare Anreizwirkung hinaus mittel- und langfristig die Steuermoral positiv beeinflussen.

Literatur

Allingham, M. G. und A. Sandmo (1972), Income Tax Evasion – A Theoretical Analysis, *Journal of Public Economics*, 1(3-4), 323-338.

Deutsche Bundesbank (2021), Zahlungsverhalten in Deutschland 2020 – Bezahlen im Jahr der Corona-Pandemie, https://www.bundesbank.de/resource/blob/855642/cabf0971e0f0697d688dcc57c0cb65d3/mL/zahlungsverhalten-in-deutschland-2020-data.pdf (17. November 2021).

Doerrenberg, P. und A. Peichl (2020), Tax Morale and the Role of Social Norms and Reciprocity – Evidence from a Randomized Survey Experiment, *Working Paper*.

Europäische Kommission (2020), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 18, 20.

Luttmer, E. F. P. und M. Singhal (2014), Tax Morale, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 149-168.

Naritomi, J. (2019), Consumers as Tax Auditors, *American Economic Review*, 109(9), 3031-3072.

OECD (2019), *Tax Morale – What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing.

Paetzold, J. und H. Winner (2016), Taking the High Road? Compliance with Commuter Tax Allowances and the Role of Evasion Spillovers, *Journal of Public Economics*, 143, 1-14.

Title: ***Tax Compliance and Receipt Lotteries***

Abstract: *The tax gap – the difference between taxes owed and taxes paid – measures the extent of tax evasion. Lacking tax compliance reduces tax revenue in many countries, especially from value-added taxes. As a countermeasure, Germany recently introduced mandatory cash registers and obligatory receipts. At the same time, other countries use receipt lotteries. This article discusses how such lotteries can be designed to generate a positive effect on tax morale with the help of modern technologies. The underlying concept was developed by students from the German Business Faculty in Hong Kong for the Young Economic Summit (YES!) school competition.*

JEL Classification: *H25, H26*

DOI: 10.1007/s10273-021-3067-2

Tobias Hauck, Luisa Wallossek

Automatische Einkommensteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen

Deutschland ist eines von mehr als 30 Ländern weltweit, in denen Beschäftigte von der Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung befreit sind. Diese optionale Veranlagung befreit vom Aufwand einer Steuererklärung, hat aber individuelle und verteilungspolitische Kosten, weil Nichtveranlagte häufig zu viel Lohnsteuer bezahlen. Dieser Übereinbehalt führt zu beträchtlichen Abweichungen der effektiven Steuerlast vom Steuertarif, vor allem in niedrigen Einkommensbereichen und insbesondere bei Beschäftigten mit Bruttoarbeitslöhnen unterhalb des Grundfreibetrags. Insgesamt zahlen nichtveranlagte Steuerzahler:innen deutlich zu viel Einkommensteuer – allein im Jahr 2014 mindestens 949 Mio. Euro. Eine automatische Erstattung dieses Übereinbehalts würde vor allem geringe Einkommen entlasten.

In mehr als 30 Ländern weltweit ist es Arbeitnehmer:innen freigestellt, eine Steuererklärung abzugeben (Gale und Holtzblatt, 1997; US Department of the Treasury, 2003). Auch das deutsche Einkommensteuergesetz erlaubt ausschließlich abhängig Beschäftigten, auf die Abgabe einer Steuererklärung zu verzichten, sofern keine weiteren Einkünfte oder Einkommensersatzleistungen (etwa Elterngeld) vorliegen. Sie können freiwillig eine Steuererklärung abgeben, müssen dies aber nicht, da ihre Arbeitgeber:innen automatisch Lohnsteuer für sie abführen. Anhand der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, dem aktuellsten Mikrodatensatz zu Steuerpflichtigen in Deutschland, analysieren wir die Effekte dieser Wahlfreiheit.

In den vergangenen Jahren haben etwa 60 % der Steuerpflichtigen mit optionaler Veranlagung auf die Abgabe einer Steuererklärung verzichtet, das entspricht circa 30 % aller Steuerpflichtigen in Deutschland.[1] Unsere Untersuchung zeigt, dass vor allem Steuerzahlende mit geringem Einkommen selten eine Steuererklärung abgeben. Wir zeigen, dass diese Nichtveranlagung dazu führt, dass Steuerzahler:innen erheblich mehr Lohnsteuer zahlen, als es der Einkommensteuertarif vorsieht, indem wir die tarifliche Lohnsteuer berechnen und diese mit der tatsächlich einbehaltenen, effektiven Lohnsteuer vergleichen. Der Vergleich zeigt: Nichtveranlagte Steuerpflichtige haben 2014 insgesamt mindestens 949 Mio. Euro (durchschnittlich 119 Euro pro Kopf) zu viel Lohnsteuer entrichtet, weil der Lohnsteuerabzug zu Übereinbehalten führt. Durch den Verzicht einer Steuererklärung verpassen Steuerzahlende signifikante Rückerstattungen.

Die Abweichung zwischen effektiver und tariflicher Besteuerung ist dabei in den untersten Einkommensbereichen besonders ausgeprägt. Unterhalb des Grundfreibetrags, der 2014 bei alleinstehenden Steuerpflichtigen einem Bruttoarbeitslohn von knapp 11.000 Euro entspricht, ist die tarifliche Lohnsteuer null. Tatsächlich zahlen Nichtveranlagte hier im Schnitt aber 2 % Lohnsteuer. Berücksichtigt man nur diejenigen, die zu viel Lohnsteuer entrichten, beträgt der effektive Durchschnittssteuersatz etwa 5 %. Im Ergebnis ist die effektive Besteuerung weniger progressiv, als es der Einkommensteuertarif vorsieht. Wir halten dies, nicht zuletzt aufgrund der höchstrichterlichen Entscheidung zur Steuerfreiheit des Grundfreibetrags, für bedenklich und leiten Handlungsempfehlungen zur Eliminierung dieser Abweichung und Entlastung geringer Einkommen ab.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Tobias Hauck war bis August 2021 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Luisa Wallossek ist Doktorandin an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

1 Die aggregierten Daten zur Veranlagung basieren auf der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 bis 2016 und wurden auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Daten und Methodik

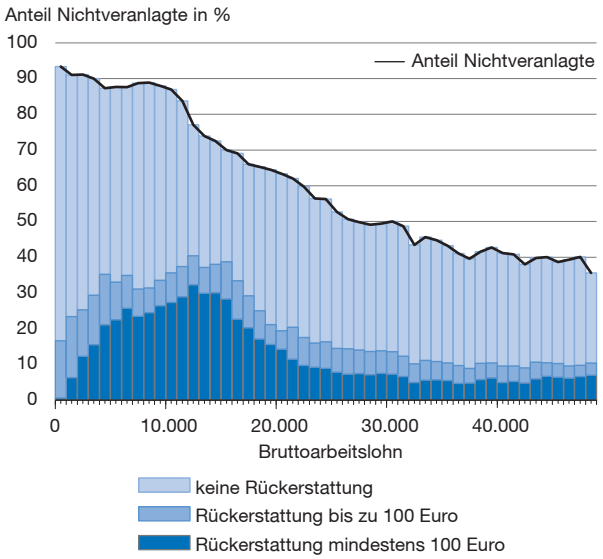
Um die Auswirkung freiwilliger Veranlagung und der resultierenden Nichtveranlagung auf die effektive Einkommensbesteuerung zu untersuchen, nutzen wir die aktuellste Version der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (LEST) für das Jahr 2014 (Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder, 2020). Der Datensatz ist eine stratifizierte Zufallsstichprobe und beinhaltet neben veranlagten Steuerpflichtigen auch 400.000 Nichtveranlagte. Die Daten für Nichtveranlagte stammen aus den Lohnsteuerjahresbescheinigungen der Arbeitgeber:innen und beinhalten neben demografischen Merkmalen das Bruttoeinkommen sowie die einbehaltene Lohnsteuer, die der effektiven Einkommensteuer entspricht. Für unsere Analyse begrenzen wir den Datensatz auf Individuen, für welche die Abgabe einer Steuererklärung freiwillig ist.

Ausgehend vom Bruttojahreseinkommen können wir auch für Nichtveranlagte die Einkommensteuer nach Tarif berechnen und diese mit der effektiv einbehaltenen Lohnsteuer vergleichen. Wir berechnen das zu versteuernde Einkommen und die entsprechende tarifliche Einkommensteuer auf Basis der Programmablaufpläne des Bundesministeriums für Finanzen. Wir berücksichtigen die Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben sowie die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen. Da diese abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen mit der LEST nur für Steuerpflichtige in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung eindeutig berechenbar sind, begrenzen wir die Stichprobe weiter auf Angestellte (keine Beamt:innen) mit Bruttojahreslohn unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung (48.600 Euro 2014). Zudem nehmen wir für alle Individuen den durchschnittlichen Zusatzbetrag der gesetzlichen Krankenversicherungen an.[2]

Unsere Analyse bezieht sich auf das aktuellste verfügbare Erhebungsjahr mit Daten für 2014 (Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder, 2020). Wir reproduzieren unsere Ergebnisse für 2010 (Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder, 2018), das zweitaktuellste Erhebungsjahr. Die Berechnungen für 2010 sind qualitativ gleich und quantitativ ähnlich zu 2014, wenngleich absolut etwas geringer (Hauck und Wallossek, 2021).

2 Durch diese aufgrund der Datenverfügbarkeit notwendigen vereinfachenden Annahmen können kleinere Ungenauigkeiten entstehen. Daher erlauben wir bei der Berechnung des Übereinbehalts eine Toleranz von +/- 5 Euro. Abweichungen vom Steuertarif in diesem Bereich werten wir nicht als eigentliche Abweichung, Abweichungen > 5 Euro werden als Übereinbehalt gewertet, Observationen mit Abweichungen < -5 Euro werden nicht weiter berücksichtigt. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass sich steuerrelevante Merkmale unterjährig geändert haben, was in den jährlichen Daten nicht ersichtlich ist.

Abbildung 1
Nichtveranlagung über die Einkommensverteilung



Interpretationshilfe: Von allen Arbeitnehmer:innen mit einem Bruttoarbeitslohn von 10.000 Euro geben 88 % keine Steuererklärung ab (Summe der Balken und Höhe der durchgezogenen Linie). Diese Nichtveranlagten sind in drei Gruppen kategorisiert. Diejenigen, die keine Rückerstattung erwarten können (hellblau, 54 %), diejenigen mit Rückerstattungen bis zu 100 Euro (mittelblau, 7 %) und diejenigen mit einer Erstattung von mindestens 100 Euro (dunkelblau, 26 %).

Quelle: Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder (2020); eigene Berechnungen.

Ergebnisse

Nichtveranlagung über die Einkommensverteilung

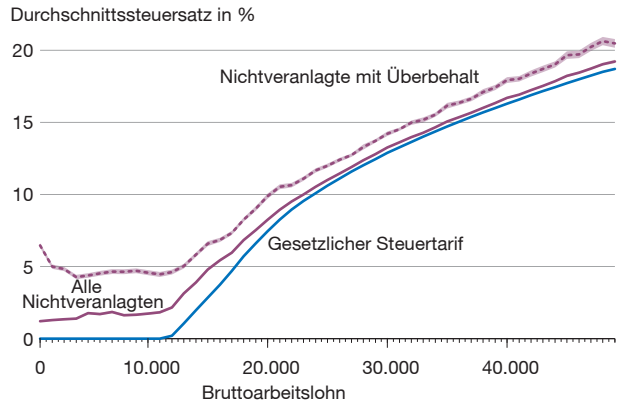
Abbildung 1 zeigt den Anteil der Nichtveranlagten über das jährliche Bruttoeinkommen für Steuerzahlende mit optionaler Veranlagung (schwarze Linie). Dabei besteht ein klarer negativer Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit, eine Steuererklärung abzugeben, und dem jährlichen Bruttoverdienst. Am unteren Ende der Verteilung, bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von etwa 10.000 Euro, geben 90 % keine Steuererklärung ab. Der Anteil sinkt mit steigendem Bruttojahreslohn bis er ein Niveau von etwa 30 % erreicht.

Dass Steuerpflichtige keine Steuererklärung abgeben, impliziert nicht automatisch einen finanziellen Nachteil. Wenn der automatische Lohnsteuereinbehalt gut funktioniert und zusätzlich keine Ausgaben jenseits der Pauschbeträge abgesetzt werden können, führt die Abgabe einer Steuererklärung zu keiner Steuererstattung. Dies könnte potenziell erklären, warum vor allem Geringverdienende keine Steuererklärung abgeben. Wer in einem Angestelltenverhältnis weniger als 11.000 Euro brutto jährlich verdient, sollte laut

Steuertarif keine Einkommensteuer zahlen, da das korrespondierende zu versteuernde Einkommen innerhalb des Grundfreibetrags liegt (Bundesministerium der Finanzen, 2019). Wenn keine Lohnsteuer einbehalten wird, gibt es folglich keinen Anreiz, eine Steuererklärung abzugeben. Wir zeigen jedoch, dass dies häufig nicht der Fall ist.

Übereinbehalte entstehen, weil Arbeitgeber:innen der monatlichen Lohnsteuer ein hypothetisches Jahreseinkommen zugrunde legen, das nicht notwendigerweise dem tatsächlichen Jahreseinkommen entspricht. Bei Fluktuationen im Einkommen bewirkt die Progressivität des Steuertarifs eine zu hohe Lohnsteuer, die Arbeitgeber:innen nicht immer korrigieren (können). Zudem werden die Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben nicht vollständig berücksichtigt, wenn Arbeitnehmer:innen nicht das gesamte Jahr beschäftigt sind. Die zugrundeliegenden Mechanismen werden ausführlicher in Hauck und Wallossek (2021) beschrieben.

Abbildung 2
Durchschnittssteuersatz über die Einkommensverteilung
mit 95% Konfidenzintervallen



Quelle: Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder (2020); eigene Berechnungen.

Steuererstattungspotenzial

Abbildung 1 dokumentiert zunächst, dass der automatische Lohnsteuereinbehalt für die Mehrheit der Nichtveranlagten gut funktioniert. Bei Abgabe einer Steuererklärung ohne Ausgaben jenseits der Pauschbeträge können sie keine Rückerstattung erwarten (hellblaue Balken). Teilweise gibt es jedoch moderate (bis 100 Euro, mittelblaue Balken) oder starke (100 Euro und mehr, dunkelblaue Balken) Differenzen zwischen einbehaltener und tariflicher Lohnsteuer. Vor allem im unteren Einkommensbereich zahlen Nichtveranlagte häufig deutlich mehr Steuern als tariflich vorgesehen. Im Durchschnitt beträgt die Differenz knapp 119 Euro für alle Nichtveranlagten und 360 Euro, wenn man nur Fälle mit Übereinbehalt berücksichtigt. Insgesamt haben Nichtveranlagte 2014 mindestens 949 Mio. Euro Steuern zu viel entrichtet.

Aus mehreren Gründen ist dies nur eine Untergrenze für das gesamte Steuererstattungspotenzial bei Abgabe einer Steuererklärung. *Erstens* berücksichtigen wir nur Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben, während Nichtveranlagte durchaus höhere erstattungsfähige Ausgaben haben können. *Zweitens* abstrahieren wir von Kirchensteuer und Solidaritätsbeitrag, da diese auf Basis der verfügbaren Daten nicht eindeutig bestimmt werden können.[3] *Drittens* berücksichtigen wir für verheiratete Nichtveranlagte mit Steuerklasse IV den Individualtarif, wobei eine gemeinsame Veranlagung in vielen Fällen noch zusätzliches Erstattungspotenzial bietet. *Viertens* haben wir Beamt:innen und Steuerpflichtige jenseits der Beitragsbemessungsgrenze nicht berücksichtigt, jedoch können auch diese Gruppen zu viel Lohnsteuer entrichten. *Fünftens* sind etwaige Kapitalerträge, die trotz eines nicht vollständig ausgeschöpften Freistellungsauftrags unterjährig besteuert wurden und somit erstattungsfähig sind, nicht erfasst.

Effektive Besteuerung

Dass Nichtveranlagte mehr Steuern zahlen als im Steuertarif vorgesehen, wirkt sich deutlich auf die effektive Besteuerung aus. Abbildung 2 vergleicht die effektiven Durchschnittssteuersätze mit den tariflich vorgesehenen. Für alle Einkommensniveaus sind die effektiven Steuersätze höher als die tariflichen, die Differenz ist jedoch am unteren Ende der Einkommensverteilung besonders groß.

Der Steuertarif sieht mit dem Grundfreibetrag einen Durchschnittssteuersatz von 0 % für jährliche Bruttoeinkommen bis etwa 11.000 Euro vor. Tatsächlich beträgt der effektive Steuersatz für Nichtveranlagte hier aber etwa 2 %. Für Nichtveranlagte mit Steuererstattungspotenzial aus Übereinbehalt beträgt die Abweichung im Mittel effektiv etwa 5 Prozentpunkte in diesem Einkommensbereich.

Das System der freiwilligen Steuererklärungen führt also dazu, dass vor allem Geringverdienende effektiv mehr Steuern zahlen als das Einkommensteuergesetz für ihr Einkommen definiert. Als Resultat ist die effektive Einkommensbesteuerung weniger progressiv als es der Steuertarif vorsieht.

3 Für beides werden Kinderfreibeträge in der Berechnung berücksichtigt, die für Nichtveranlagte in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nicht erfasst sind. Somit kann insbesondere auch die Rolle der Kirchensteuer als Sonderausgabe nicht modelliert werden.

Handlungsempfehlungen

Wenn der Steuertarif die gewünschte Progression abbildet, ist die übermäßige Besteuerung Nichtveranlagter ein unerwünschter Nebeneffekt der optionalen Veranlagung. Aus verteilungspolitischer, aber auch aus juristischer Perspektive, ist insbesondere die effektive Besteuerung am unteren Ende der Einkommensverteilung von Relevanz. In seinem Urteil aus dem Jahr 1992 hat das Bundesverfassungsgericht die Einkommensbesteuerung unterhalb eines existenzsichernden Grundfreibetrags für verfassungswidrig erklärt (Bundesverfassungsgericht, 1992). Wie dieser Beitrag zeigt, führt das aktuelle System der freiwilligen Steuererklärungen jedoch zu einer Verletzung dieser Maxime. Nach unseren Berechnungen bezahlen mehr als 1 Mio. nichtveranlagte Steuerpflichtige unterhalb des Grundfreibetrags Lohnsteuer (Hauck und Wallossek, 2021).

Die naheliegende Empfehlung, um die tatsächliche Besteuerung wieder mit der gesetzlich vorgesehenen in Einklang zu bringen, ist eine automatische Rückerstattung. Bereits heute dürften die Finanzverwaltungen der Länder über notwendige Informationen zu soziodemografischen Charakteristika und Einkommen verfügen, um abhängig Beschäftigten vollautomatisiert die zu viel entrichteten Steuern erstatten zu können. Dies entlastet zum einen die aktuell nichtveranlagten Steuerzahlenden, die dadurch im Durchschnitt 119 Euro zurückerstattet bekommen. Zum anderen entlastet dies auch die freiwillig Veranlagten, die eine Steuererklärung abgeben, ohne Ausgaben jenseits der Pauschbeträge geltend zu machen, da sie dadurch Zeit und Aufwand der Steuererklärung sparen.[4]

Für den Fall, dass automatisierte Erstattungen juristisch oder verwaltungstechnisch nicht möglich sind, können die Finanzverwaltungen abhängig Beschäftigte über ihren potenziellen Steuermehreinbehalt informieren. Es ist davon auszugehen, dass Nichtveranlagte sich des Übereinbehalts häufig nicht bewusst sind. Übersichtliche und klar strukturierte Informationen zum Steuermehreinbehalt bauen solche Informationsbarrieren ab und erleichtern zudem potenziell die Abgabe einer Steuererklärung.

Unser Beitrag zeigt, dass das System der optionalen Veranlagung mit freiwilligen Steuererklärungen insbesondere Geringverdienenden finanziell schadet, da diese selten eine Steuererklärung abgeben und zeitgleich überproportional häufig zu viel Lohnsteuer entrichten. Aufgrund einer hohen Konsumquote ist die tatsächliche Steuerbelastung dieser Einkommensgruppen bereits ohne die von uns aufgezeigte Verzerrung hoch. Nicht zuletzt deshalb sollten die Einkommensbesteuerung reformiert und automatische Rückerstattungen initiiert werden, um niedrige Einkommen zu entlasten.

4 In einem ähnlichen Kontext schlägt Benzarti (2021) eine Vereinfachung des US-amerikanischen Steuersystems vor, um Befolgungskosten zu reduzieren.

Literatur

Benzarti, Y. (2021), Estimating the Costs of Filing Tax Returns and the Potential Savings from Policies Aimed at Reducing These Costs, *Tax Policy and the Economy*, (35), 55-85, https://doi.org/10.1086/713493.

Bundesministerium der Finanzen (2019), Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2019, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-01-30-datensammlung-zur-steuerpolitik-2019.pdf (16. November 2021).

Bundesverfassungsgericht (1992), Beschluss des Zweiten Senats vom 25. September 1992 - 2 BvL 5/91, 2 BvL 14/91, 2 BvL 8/91 - Rn. (1 - 97), http://www.bverfg.de/e/ls19920925_2bvl000591.html (10. November 2021).

Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder (2018), Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2010, Scientific Use File, https://doi.org/10.21242/73111.2010.00.00.3.1.0 (10. November 2021).

Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder (2020), Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2014, Scientific Use File, https://doi.org/10.21242/73111.2014.00.00.3.1.0 (10. November 2021).

Gale, W. J. und J. Holtzblatt (1997), On the possibility of a no-return tax system, *National Tax Journal*, 50(3), 475-485.

Hauck, T. und L. Wallossek (2021), Optional (Non-)Filing and Effective Taxation, https://doi.org/10.5282/UBM/EPUB.77429 (10. November 2021).

US Department of the Treasury (2003), Return-Free Tax Systems: Tax Simplification Is a Prerequisite, Report to the Congress.

Title: ***Automatic Income Tax Refunds to Relieve Low Incomes***

Abstract: *Germany is one of more than 30 countries worldwide where employees are exempt from the obligation of filing a tax return. While this optional assessment relieves one of the burden of filing a return, it has individual and distributional costs because non-filers often pay too much income tax. This excess withholding leads to considerable deviations of the effective tax burden from the tax schedule, especially in low-income brackets and particularly for employees with gross wages below the basic allowance. The resulting additional tax revenue amounted to at least 949 million euro in 2014 alone. An automatic refund of this excess withholding would especially relieve low incomes.*

JEL Classification: *H21, H24*

DOI: 10.1007/s10273-021-3068-1

Stefan Korioth, Michael W. Müller*

Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse – Spielräume und Grenzen

Der Beitrag diskutiert den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine Reform der Konjunkturkomponente der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Diese Komponente ermöglicht es, konjunkturelle Entwicklungen bei der Bestimmung der zulässigen Höhe der Staatsverschuldung zu berücksichtigen. Bei ihrer Ausgestaltung sind vielfältige Abwägungen zur Bestimmung der konjunkturellen Normallage zu treffen, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, das Ausmaß der Teilzeitarbeit und das Renteneintrittsalter. Diese Entscheidungen sollten von der parlamentarischen Gesetzgebung getroffen werden, die dabei über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt.

Die Ampelkoalition braucht Geld. Die Bewältigung der wirtschaftlichen Corona-Folgen, Investitionen zur Beschleunigung der Energiewende und der steigende Zuschussbedarf der Sozialversicherung werden in den nächsten Jahren erheblichen Finanzbedarf verursachen. So überrascht es nicht, dass die Suche nach Verschuldungsspielräumen zu einem bestimmenden Thema der Koalitionsverhandlungen und der diese begleitenden öffentlichen Diskussion geworden ist. Einen zentralen Prüfstein aller Überlegungen bildet dabei die – durch die Föderalismusreform II 2009 neu konzipierte und in dieser Form seit dem vergangenen Jahr vollständig auf Bund und Länder anwendbare – Schuldenbremse der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG. Diese lässt insbesondere Konstruktionen über Sondervermögen kaum zu, weil nach der Neuregelung auch Nebenhaushalte unter das grundsätzliche Verschuldungsverbot fallen.[1]

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Der Beitrag beruht auf einem Gutachten im Auftrag des Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen.

Prof. Dr. Stefan Korioth ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Michael W. Müller ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Größere Spielräume verspricht deshalb ein anderer Ansatz, der auf eine Reform innerhalb der Schuldenbremse zielt. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG enthält die Schuldenbremse eine sogenannte Konjunkturkomponente. Zulässig sind danach Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung. Wie dieser Beitrag zeigen wird, geben weder das Grundgesetz noch die derzeitige Ausgestaltung der Konjunkturkomponente durch Gesetz und Rechtsverordnung[2] die maßgeblichen Parameter zur Bestimmung der Normallage abschließend vor. Dies ist für sich genommen bedenklich, weil damit wesentliche Entscheidungen über die Zulässigkeit der Neuverschuldung derzeit auf Anwendungsebene zu treffen sind. Die parlamentarische Gesetzgebung ist deshalb ohnehin zu einer Konturierung der Konjunkturkomponente aufgerufen. Je nach Ausgestaltung der Regelungen könnten – unter Wahrung der hier darzustellenden verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen – für den Fall einer negativen Abweichung der konjunkturellen Situation von der „Nor-

1 Deutscher Bundestag (2009, 7); vgl. zuletzt auch – unter Verweis auch auf die zum Grundgesetz entwickelten Maßstäbe – Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 158 ff. Vgl. auch „Mehr Fortschritt wagen“, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021 (im Folgenden: Koalitionsvertrag), S. 160: „Die Berücksichtigung der Sondervermögen in der Schuldenregel erfolgt künftig 1:1 in dem verfassungsrechtlich erforderlichen Umfang.“

2 Vgl. § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (im Folgenden: G-115), § 2 Abs. 2 der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Art. 115-V).

mallage“ zusätzliche Verschuldungsspielräume entstehen (zu einem konkreten Vorschlag Schuster et al., 2021).[3]

Verfassungsrechtliche Spielräume der Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse erfährt im Grundgesetz derzeit folgende Ausgestaltung: Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erlaubt – als Ausnahme vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG – neben Sonderregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen Regelungen „zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Für die Bundesebene wiederholt Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG diese Vorgabe, Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG sieht für Belastungen, die einen Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, vor, dass diese konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssen. Art. 115 Abs. 3 Satz 5 GG überträgt sodann die weitere Ausgestaltung, „insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze“, der Bundesgesetzgebung.

Bei dieser Ausgestaltung bestehen erhebliche Spielräume: Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich 2009 mit dem Begriff der Normallage (statt „Störungen des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“) bewusst dafür entschieden, eine neue Maßstabbildung zu ermöglichen (Deutscher Bundestag, 2009; Seiler, 2009, 724; Schmidt, 2009, 1279; von Lewinski, 2012, § 5 G-115 Rn. 5). Den verfassungsrechtlich zwingenden Begriffskern dürfte lediglich ausmachen, dass eine „Normallage“ tatsächlich erreichbar sein muss und ihre konkrete Nichterreichung ausschließlich Folge der konkreten wirtschaftlichen Situation sein darf. Weil die Normallage von der realen Situation gerade abweicht, bedarf es immer einer Festlegung unter Einbeziehung von Wertungen (Heun, 2018, Art. 115 Rn. 33), die prognostischen Charakter aufweist (Mayer, 2011, 276; auch – zu Art. 115 GG a.F. – BVerfGE 119, 96, 140 f.). Die einfließenden Wertungen dürfen freilich nicht völlig unrealistisch sein, aus der Normallage darf nicht im Rahmen der Ausgestaltung eine „Ideallage“ werden (Lenz und Burgbacher, 2009, 2563; Seiler, 2009, 724). Auch wird in der Literatur zurecht angenommen, dass der Begriff der Normallage „auf einen Korridor“ deutet, „in dem nicht jede noch so kleine Abweichung zum Schuldenmachen“ ermächtigen soll (Heintzen, 2021, Art. 109 Rn. 42).

Ferner muss das Verfahren eine symmetrische Berücksichtigung von Auswirkungen vorsehen, d. h. Auswirkungen im Aufschwung müssen spiegelbildlich Eingang in die Berechnung der zulässigen Neuverschuldung finden wie solche im Abschwung. Dabei geht es zwar um die Ausgestaltung des Berechnungsverfahrens, nicht um das konkrete Ergebnis der zulässigen Neuverschuldung (vgl. Seiler, 2009, 724; Christ, 2009, 1334); mit der Regelung ist aber der „teleologische Leitgedanke“ verknüpft, durch die Ausgestaltung sicherzustellen, dass die erfassten Abweichungen von der Normallage die tatsächlichen konjunkturellen Schwankungen abbilden und somit ein mittel- bis langfristiger Ausgleich von Kreditaufnahme und Tilgung erzielt wird (Pünder, 2010, Art. 115 Rn. 97; Mayer, 2011, 278 f.; Seiler, 2009, 724). Schließlich ist im Gesamtkontext der Schuldenbremse die grundsätzliche Zielsetzung des dauerhaften Haushaltsausgleichs im Blick zu behalten. Als Ausnahme hierzu muss die Konjunkturkomponente so begrenzt bleiben, dass es nicht letztlich zu einer dauerhaft zulässigen Neuverschuldung kommt (Schiller, 2013, 104 f.).

Geringe Regelungstiefe in Gesetz und Verordnung

Der in Art. 115 Abs. 3 Satz 5 GG ausgesprochene Regelungsauftrag bleibt im Gesetz zu Art. 115 GG erstaunlich unerfüllt (schon Korioth, 2009, 732; Schiller, 2013, 106; Seiler, 2009, 724; Mayer, 2011, 282). § 5 Abs. 2 G-115 bestimmt, dass eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vorliegen soll, wenn eine Unter- oder Überlastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird; dies definiert § 5 Abs. 2 G-115 als Produktionslücke und stellt in Satz 2 fest, dass dies der Fall sei, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Sodann bestimmt § 5 Abs. 3 G-115, dass sich die Konjunkturkomponente als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität ergibt, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verändern. Wie sich die Produktionskapazitäten im einzelnen zusammensetzen und ermitteln lassen, regelt das G-115 nicht. Dieses enthält in § 5 Abs. 4 G-115 eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums der Finanzen, das im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente für den Bund in Übereinstimmung mit dem

3 Zur Zielsetzung einer Evaluierung des Konjunkturbereinigungsverfahrens auch Koalitionsvertrag, S. 161.

im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren festlegen soll, wobei das Verfahren regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist.

Aber auch die Ausgestaltung in der Art. 115-V bleibt vage: Zwar werden in § 2 der Verordnung die Begriffe Produktionslücke und Budgetelastizität definiert.[4] Insbesondere die nach § 2 Abs. 2 Art. 115-V heranzuziehende Produktionsfunktion wird aber nur in Ansätzen beschrieben, das genaue Verständnis der einzustellenden Faktoren geht aus der Vorschrift nicht hervor (Baumann und Schneider, 2010, 104). Das ist insbesondere vor dem Hintergrund bedenklich, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren gemäß § 5 Abs. 4 G-115 im Rahmen des Verordnungserlasses unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist. Der derzeitigen Ausgestaltung nach § 2 Abs. 2 Art. 115-V ist jedoch nicht zu entnehmen, inwieweit das angewandte Verfahren dem Stand der Wissenschaft entspricht, weil die maßgeblichen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zur Konjunkturkomponente gerade die Bestimmung der einzustellenden Faktoren sowie des Trends der totalen Faktorproduktivität betreffen (zur unzureichenden Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags auch Seiler, 2009, 724; Wendt, 2018, Art. 115 GG Rn. 44).

Verfassungsrechtlich ist das sehr bedenklich (Seiler, 2009, 725; Kube, 2009, Art. 115 Rn. 164; Wendt, 2018, Art. 115 Rn. 43 f.). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gibt für den Erlass von Rechtsverordnungen die Maßgabe vor, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im (Parlaments-)Gesetz bestimmt sein müssen. Dies verlangt von der parlamentarischen Gesetzgebung, die wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden, d. h. insbesondere das Normprogramm selbst festzulegen (BVerfGE 150, 1, 99 f. mit weiteren Nachweisen). Davon kann im G-115 keine Rede sein. Im Rahmen der Schätzung des Produktionspotenzials müssen Wertungen, etwa zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur Teilzeit- und Vollbeschäftigung und zum Renteneintrittsalter getroffen werden (Seiler, 2009, 724; Siekmann, 2021, Art. 109 Rn. 75; Kube, 2009, Art. 115 Rn. 164). Im Ergebnis hängt von diesen Wertungen die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme mindestens in Millionenhöhe ab (Schuster et al., 2021, 49 f.). Die gegenwärtige Ausgestaltung überlässt die Entscheidung über die hier einzustellenden Annahmen der Rechtsanwendung (Seiler, 2009, 724; Pünder, 2010, Art. 115 Rn. 106), die hierdurch letztlich die kreditermächtigende Gesetzgebung binden kann (von Lewinski, 2012, § 5 G-115 Rn. 8).

Zu einer hinreichenden Bestimmtheit verhilft den Vorschriften auch nicht der in § 5 Abs. 4 G-115 enthaltene Verweis auf das im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren. Dieses Verfahren ist im Unionsrecht nicht rechtsförmig festgelegt und für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich.[5] Wegen seiner fehlenden rechtlichen Grundierung trägt es auch nicht zur Erfüllung des Transparenzziels der Wesentlichkeitstheorie bei (Seiler, 2009, 725). Schließlich geht § 5 Abs. 4 G-115 auch selbst nicht von einer vollständigen unionsrechtlichen Determination aus: Anderenfalls wäre die vorgesehene Festlegung durch Rechtsverordnung gar nicht erforderlich und die Vorgabe einer Überprüfung und Fortentwicklung des Verfahrens durch den Verordnungsgeber ginge ins Leere.

Reformperspektiven

Es bleibt also festzuhalten: Die im Grundgesetz zwingend vorgegebene, aber kaum konturierte Konjunkturkomponente knüpft das G-115 an die Ausschöpfung der Produktionskapazitäten. In verfassungsrechtlich bedenklicher Weise werden die dort einzustellenden Faktoren aber erst auf Verordnungsebene benannt, die dabei jeweils zu treffenden Annahmen erfahren gar keine materiell-rechtliche Festlegung. Die parlamentarische Gesetzgebung soll-

4 Nach § 2 Abs. 2 Art. 115-V wird zur Ermittlung der Produktionslücke als Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotenzial (§ 5 Absatz 2 des Gesetzes) das Produktionspotenzial geschätzt, das dem bei Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbaren Bruttoinlandsprodukt entspricht. Die Schätzung erfolgt in Übereinstimmung mit dem im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas. Über die Produktionsfunktion ergibt sich das Produktionspotenzial als Kombination aus den normal ausgelasteten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapitalstock, multipliziert mit dem Trend der totalen Faktorproduktivität als Maß für den technischen Fortschritt bei Normalauslastung. Gemäß Absatz 3 erfasst die Budgetsensitivität die konjunkturbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, wenn das Bruttoinlandsprodukt um 1 % vom Produktionspotenzial abweicht. Sie errechnet sich als die mit den Bundesanteilen an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben des gesamtstaatlichen Haushalts gewichtete Summe der Teilelastizitäten der gesamtstaatlichen Budgetsensitivität, die auch in dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verwendet wird.

5 Das Unionsrecht gibt mit der sogenannten „Maastricht-Defizitgrenze“ nur eine Obergrenze der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung vor, wobei es Ausnahmen im Fall des Wirtschaftsabschwungs vorsieht; vgl. Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (ABIEG Nr. L 209 v. 2.8.1997, S. 6 ff.) zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 33 ff.); Verordnung (EG) Nr. 1466/97 (ABIEG Nr. L 209 v. 2.8.1997, S. 1 ff.), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 12 ff.); dazu auf Grundlage der 2009 gültigen Fassungen Christ (2009, 1337); Pünder (2010, Art. 115 Rn. 106). Die Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens auf Europäischer Ebene erfolgt lediglich durch exekutive Festlegung in Form eines Code of Conduct, vgl. ECOFIN-Rat (2016); zum Ganzen auf Grundlage der 2009 gültigen Fassung Seiler (2009, 725).

te hier nachbessern. Gleichzeitig aber hat sie erhebliche Spielräume, die für die Berechnung des Produktionspotenzials maßgeblichen Inputfaktoren zu modifizieren und – innerhalb des erläuterten verfassungsrechtlichen Rahmens – sonstigen wirtschaftspolitischen Wertungen anzupassen.

So ist etwa das Abstellen auf eine historische Festschreibung, wie es der den Lohnanstieg nicht beschleunigenden Arbeitslosenquote (*non-accelerating wage rate of unemployment*, NAWRU) zugrunde liegt, keinesfalls zwingend. Angesichts des hypothetischen Charakters der Normallage liegt es vielmehr nahe, das insgesamt zur Verfügung stehende Potenzial der Volkswirtschaft zu ermitteln und deshalb von der Zielsetzung der Vollbeschäftigung auszugehen (vgl. etwa den Vorschlag von Schuster et al., 2021, 43 ff.). Das Grundgesetz gewährt zwar kein Recht auf Arbeit, jedoch lässt sich dem Sozialstaatsprinzip und den Grundrechten auf Berufsfreiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit der Verfassungsauftrag entnehmen, auf Vollbeschäftigung hinzuwirken (grundlegend Böckenförde, 1980; Spieker, 1980, 787). Auch hinsichtlich der Partizipationsrate von Frauen sowie der einzubeziehenden Arbeitsstunden je Arbeitskraft sprechen wesentliche Gesichtspunkte gegen eine rein statistische Fortschreibung auf Basis der vergangenen Jahre. Vielmehr wurden in Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Aufträge zur Gleichstellung der Geschlechter und zum Schutz von Ehe und Familie in vielen Bereichen Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf getroffen (vgl. Müller, 2021, 74). Es liegt nahe, die potenziellen Effekte dieser Maßnahmen auch in die Bestimmung der volkswirtschaftlichen Normallage einzubeziehen.

Entsprechende Anpassungen der Inputfaktoren könnten sich gerade vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Kritik an NAWRU und an der statistischen Fortschreibung von Partizipationsrate und Teilzeitarbeit (Heimberger et al., 2017, 883 ff.; Schuster et al., 2021, 9 ff. mit weiteren Nachweisen) als Fortentwicklung des Konjunkturbereinigungsverfahrens im Sinne des § 5 Abs. 4 G-115 darstellen. Nach der bisherigen Ausgestaltung der Konjunkturkomponente könnten solche Anpassungen sogar auf Verordnungsebene erfolgen; aufgrund der dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben ist jedoch für eine Neuregelung durch die parlamentarische Gesetzgebung zu werben.

Literatur

Baumann, E. und J. Schneider (2010), Die neue Regel des Bundes, in: C. Kastrop et al. Hrsg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, 89-123.

Böckenförde, E. W. (1980), Was nützen soziale Grundrechte?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. Februar 1980, 11.

Christ, J. (2009), Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 28(21), 1333-1339.

Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Bundestag (2009), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Bundestags-Drucksache 16/12410.

ECOFIN-Rat (2016), Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Beschluss des ECOFIN-Rats vom 5.7.2016), https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf (17. November 2021).

Heimberger, P., J. Kapeller und B. Schütz (2017), The NAIRU determinants: What's structural about unemployment in Europe?, *Journal of Policy Modelling*, 39(5), 883-908.

Heintzen, M. (2021), Art. 109, in J.-A. Kämmerer und M. Kotzur (Hrsg.), von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, 7. Aufl.

Heun, W. (2018), Art. 115, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Aufl.

Korioth, S. (2009), Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, *Juristenzeitung*, 64(14), 729-737.

Kube, H., Art. 115 (2009), in R. Scholz et al. (Hrsg.), Maunz/Dürig, *Grundgesetz*, 56. Ergänzungslieferung.

Lenz, C. und E. Burgbacher (2009), Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, *Neue Juristische Wochenschrift*, 62(35), 2561-2567.

Mayer, C. (2011) Greift die neue Schuldenbremse?, *Archiv des öffentlichen Rechts, 136(2), 266-322*.

Müller, M. W. (2021), Unbedingte Rechtsansprüche im Bildungsföderalismus, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 36(1), 64-84

Pünder, H. (2010), Art. 115, in W. Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, 30. Ergänzungslieferung.

Schiller, R. (2013), Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung.

Schmidt, R. (2009), Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, *Deutsches Verwaltungsblatt* 124(20), 1274-1288

Schuster, F., M. Krahé und P. Sigl-Glöckner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag.

Seiler, C. (2009), Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, *Juristenzeitung*, 64(14), 721-728

Siekmann, H. (2021), Art. 109, in M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz*, 8. Aufl.

Spieker, W. (1980), Das Recht auf Arbeit im demokratischen Sozialstaat, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1980(12), 777-788.

von Lewinski, K. (2012), Artikel 115-Gesetz.

Wendt, R. (2018), Art. 115, in P. M. Huber und A. Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, 7. Aufl.

Title: ***The Cyclical Component of the Debt Brake – Leeway and Limits***

Abstract: *This article discusses the constitutional framework for reforming the cyclical component of the debt brake in Germany. This component takes cyclical developments into account when determining the permissible level of public debt. When designing the cyclical component, a variety of judgments must be made to determine the normal cyclical situation, especially with regard to the compatibility of family and work, the extent of part-time work and the retirement age. The parliamentary legislature, which enjoys considerable leeway, should make these decisions.*

JEL Classification: *H63, J18, J68*

DOI: 10.1007/s10273-021-3073-4

Kersten Kellermann, Carsten-Henning Schlag

Überakkumulation oder Investitionslücke?

In Volkswirtschaften wie der Schweiz, Deutschland oder den USA liegt das Zinsniveau *r* derzeit unter der langfristigen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts *n*. Dies wird oftmals als Indiz für Überakkumulation interpretiert, welcher durch eine Erhöhung des schuldenfinanzierten Staatskonsums zu begegnen ist. Empirisch zeigt sich jedoch, dass trotz *r*<*n* sowohl die marginale Produktivität des privaten als auch die des öffentlichen Kapitals deutlich über dem Zinsniveau verharren. Finanzpolitisch ergeben sich damit Spielräume für mehr schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen. Die Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen setzt jedoch unternehmerische Kompetenz im Staatssektor und ein gutes langfristiges Schuldenmanagement voraus.

Das anhaltende Tiefzinsumfeld hat dazu geführt, dass in der wissenschaftlichen Diskussion Begriffe wie dynamische Ineffizienz und Überakkumulation wieder mehr Beachtung finden. Aktuelle Beiträge unter anderem von Blanchard (2019) sowie Weizsäcker und Krämer (2019) befeuern dieses Revival.[1] In die Literatur eingeführt wurde die Thematik bereits in den frühen 1960er Jahren von Phelps (1961) und von Weizsäcker (1962). Dynamische Ineffizienz beschreibt eine Situation, in der das Zinsniveau *r* unterhalb der aggregierten Wachstumsrate *n* einer Volkswirtschaft liegt. Es gilt die vielzitierte Relation: *r*<*n*, wobei *r* für den risikolosen Realzins und damit die reale Staatsschuldenrendite steht und die Variable *n* die langfristige Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) bezeichnet.

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass seit Mitte der 2000er Jahre unter anderem für die Schweizer Volkswirtschaft die Bedingung *r*<*n* tatsächlich gilt. Im Beitrag wird jedoch argumentiert, dass diese Bedingung per se noch keine Überakkumulationssituation anzeigt. Wesentlich ist vielmehr die Relation, in der die Nettogrenzproduktivität des Kapitals zu *r* und *n* steht.[2] Sowohl für die Schweiz als auch für verschiedene andere Industrieländer, unter anderem Deutschland, besteht erhebliche empirische Evidenz, dass die Nettogrenzproduktivität des Kapitals über die vergangenen Dekaden den Rückgang des langfristigen Zinsniveaus nicht nachvollzogen hat (Kellermann und Schlag, 2021). Sie liegt aktuell nicht nur deutlich über dem Zins, sondern auch über der langfristigen Wachstumsrate des realen BIP. Im Beitrag werden verschiedene Erklärungsansätze für dieses Phänomen genannt. Darüber hinaus werden die sich ergebenden finanzpolitischen Implikationen diskutiert.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

1 Jüngst haben Hellwig (2020), Barro (2020), Ball und Mankiw (2021) sowie Reis (2021) Beiträge zum Thema vorgelegt.

Prof. Dr. rer. pol. Kersten Kellermann ist Professorin an der Türkisch-Deutschen Universität in Istanbul.

Dr. rer. pol. Carsten-Henning Schlag ist Leiter der Konjunkturforschungsstelle Vierländereck (KOVL) in Vaduz und Tübingen.

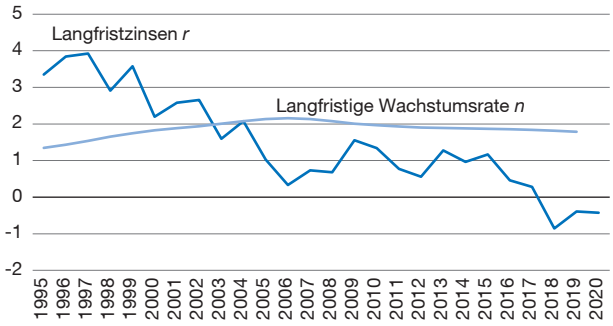
Dynamische Ineffizienz: Ein Phänomen kehrt zurück

Blanchard (2019) zeigt, dass in den USA die reale Staatsschuldenrendite seit Jahrzehnten zumeist unter der langfristigen Wachstumsrate des realen BIP lag. Nach von Weizsäcker und Krämer (2019) befinden sich aktuell viele Volkswirtschaften in einer entsprechenden Situation. Wie Abbildung 1 illustriert, gilt das auch für die Schweizer Volkswirtschaft. Die um die Teuerung bereinigten Kassazinssätze von Eidgenössischen Obligationen (Laufzeit 10 Jahre) bleiben seit 2003 unter der langfristigen Wachstumsrate des realen BIP.

Da der risikobereinigte Zinssatz für von Weizsäcker und Krämer (2019) „… das korrekte Preissignal für den volkswirtschaftlichen Grenzertrag von Investitionen darstellt", interpretieren sie die Relation *r*<*n* als Überakkumulations-

2 Überakkumulation von Kapital liegt vor, wenn die Grenzproduktivität des Kapitals dauerhaft unter der Wachstumsrate der Wirtschaft *n* bleibt (Sinn, 2020).

Abbildung 1
Zins und langfristige Wachstumsrate in der Schweiz
in %



Anmerkungen: Langfristige Wachstumsrate *n*: Wachstumsrate des realen BIP (HP-Trend, Zeitraum 1960-2019); Langfristzinsen: Kassazinssätze von Eidgenössischen Obligationen (Laufzeit 10 Jahre), bereinigt um die jährliche Teuerung.

Quelle: Kellermann und Schlag (2021).

situation. Die reale Nettogrenzproduktivität des Kapitals wird mit dem Zins gleichgesetzt und bleibt demnach ebenfalls unter der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate *n*.[3] Es gilt:

$$(1) \qquad \left(\frac{\partial Y}{\partial K} - \delta \right) = r < n.^{4}$$

Die Abschreibungsrate des Kapitals wird mit δ bezeichnet, *Y* steht für das BIP. Der Betrag *nK*, der im langfristigen Wachstumsgleichgewicht für den Aufbau des aggregierten Kapitalstocks *K* aufgewendet werden muss, übersteigt damit den Nettoeinkommensanteil des Kapitalstocks *rK*. Als Folge erreicht der Konsum nur ein suboptimales Niveau.

Zurückgeführt werden die tiefen Zinsen auf einen übermäßigen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis. Bei den Investor:innen entstehen hierdurch Anreize, ein makroökonomisch ineffizient hohes Investitionsniveau zu realisieren.[5] Was aber tun, wenn in einer Volkswirtschaft mehr gespart wird, als makroökonomisch wünschenswert ist? Die Antwort scheint naheliegend: Der Staat muss einen Ausgleich schaffen, indem er einen Teil der privaten Ersparnis durch höhere Staatsverschuldung absorbiert und diese zusätzlichen Mittel für Staatskonsum verwendet. Die Wirtschaft braucht einen „… Aderlass in Form eines Konsumschubs …“ (Sinn, 2020, 572), durch den die makroökonomisch suboptimalen Entscheidungen der Privaten korrigiert werden. Es kommt zu dem, was Sinn (2020) süffisant als „Münchhausen-Trick“ bezeichnet. Ein Anstieg des Staatskonsums in der Gegenwart, der mit einer Reduktion der Investitionen und damit des Kapitalstocks einhergeht, führt auch in der Zukunft zu verbesserten Konsummöglichkeiten. Der Trade-off von Gegenwarts- und Zukunftskonsum ist für einmal aufgehoben. Der Münchhausen-Trick funktioniert solange, bis die Anpassungen von *r* und *K*, die sich infolge des schuldenfinanzierten Staatskonsums vollziehen, dazu geführt haben, dass der Nettoeinkommensanteil des Kapitals *rK* dem langfristigen Investitionsniveau *nK* entspricht. Phelps (1961) und von Weizsäcker (1962) zeigen, dass in diesem Punkt die langfristigen Konsummöglichkeiten und damit der Lebensstandard der Menschen maximal werden. Die Volkswirtschaft realisiert die „goldene Regel der Kapitalakkumulation“.[6]

Bedingungen für den Münchhausen-Trick

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass der Münchhausen-Trick nur dann zur Wirkung kommen kann, wenn neben der vielzitierten Bedingung $r<n$ weitere Voraussetzungen gelten. So muss die aggregierte inländische Nachfrage nach Ersparnis der betrachteten Volkswirtschaft den Zinssatz tatsächlich maßgeblich beeinflussen. Nur unter dieser Bedingung kann die staatliche Absorption den gewünschten Zinseffekt induzieren. Der Fall der kleinen offenen Volkswirtschaft ist folglich ausgeschlossen. Zum anderen muss aber – wie Bedingung (1) zeigt – auch die Voraussetzung gelten, dass sich die Nettogrenzproduktivität des Kapitals tatsächlich eindeutig am Zinsniveau ausrichtet. Von Weizsäcker und Krämer (2019, 11) schreiben hierzu:

3 Zur Ermittlung der Nettogrenzproduktivität des Kapitals wird der Nettosachkapitalstock herangezogen. Welches Anlagevermögenskonzept (Netto- oder Bruttokonzept) vorzuziehen ist, wird von Grömling et al. (2019), Dullien und Rietzler (2019) sowie von Christofzik et al. (2019) kontrovers diskutiert.

4 Abel et al. (1989, 2) führen hierzu aus: „Data …suggest that interest rates are less than growth rates in other countries as well. This comparison of real interest rates and growth rates seems to suggest that mature capitalist economies have overaccumulated capital. In abstract growth models like Diamond's, there is no difference between the marginal product of capital, which might be inferred from data on profits and the capital stock, and the real interest rate on safe government securities.“

5 Von Weizsäcker und Krämer (2019, 206 ff.) diskutieren den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang von Sparen und Investieren differenziert aus neoklassischer und keynesianischer Perspektive.

6 Weitet der Staat seinen Konsum weiter aus, sinkt die Kapitalausstattung *K* unter das Golden-Rule-Niveau. Damit gilt für den Zins: $r>n$, die Volkswirtschaft befindet sich wieder im dynamisch effizienten Bereich. Die phantastische Welt des Münchhausens wird von den üblichen Knappheitsverhältnissen abgelöst. Mehr Konsum in der Gegenwart wird durch geringere Konsummöglichkeiten und einen niedrigeren Lebensstandard in der Zukunft bestraft.

> „Ist der risikobereinigte Realzinssatz überwiegend niedriger als die Wachstumsrate des Systems, dann spricht vieles dafür, dass ein Zustand der ‚dynamischen Ineffizienz' vorliegt: Die betrachtete Volkswirtschaft könnte heute mehr konsumieren, ohne damit auf künftigen Konsum verzichten zu müssen. Das könnte höchstens dann anders sein, wenn der risikobereinigte Zins, zu dem der Staat sich verschulden kann, niedriger liegt als die Grenzproduktivität des Kapitals."

Auch Sinn (2020, 573) betont die Notwendigkeit dieser Voraussetzung:

> „Wenn wir den Zins mit der Grenzproduktivität des Kapitals gleichsetzen, was mit einigen Einschränkungen in der Marktwirtschaft möglich ist, ist dies eine Methode zur Anwendung des Münchhausen-Tricks."

Wie in Bedingung (1) dargestellt, erfordert Überakkumulation also neben der Relation $r<n$ auch die Bedingung $(\partial Y/\partial K\text{-}\delta) = r$. Es lohnt sich daher, die relative Entwicklung der realen Nettogrenzproduktivität des Kapitals und des risikolosen Realzinses r empirisch genauer unter die Lupe zu nehmen.

Grenzproduktivität des Kapitals auf anhaltend hohem Niveau

Im Rahmen der Datenauswertung werden im Weiteren der private Nettosachkapitalstock $K_{p,t}$ und der öffentliche Nettosachkapitalstock G_t unterschieden.[7] Gezeigt werden kann, dass sowohl für die Schweizer Volkswirtschaft als auch für andere Industrieländer (unter anderem Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, USA) die Nettogrenzproduktivität des privaten wie des öffentlichen Kapitals über die vergangenen Dekaden den Rückgang des langfristigen Zinsniveaus nicht nachvollzogen haben. Infolge dieser Divergenz bildeten sich für die marginale Produktivität des privaten Kapitalstocks $\partial Y_t/\partial K_{P,t}$ sowie des öffentlichen Kapitalstocks $\partial Y_t/\partial G_t$ entsprechende Differenzen bzw. Gaps heraus:

$$(2)\; GAP_{G,t} = \left(\frac{\partial Y_t}{\partial G_t} - \delta_{G,t}\right) - r_t \qquad GAP_{Kp,t} = \left(\frac{\partial Y_t}{\partial K_{p,t}} - \delta_{Kp,t}\right) - r_t .$$

Abbildung 2 fokussiert zunächst auf die Entwicklung seit 1995 in der Schweiz. Dargestellt sind die Netto- und Bruttogrenzproduktivität, wobei die Abschreibungsraten $\delta_{G,t}$ und $\delta_{Kp,t}$ aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) berechnet wurden. Kellermann und Schlag (2021) diskutieren unterschiedliche Verfahren zur Bestimmung der Grenzproduktivitäten, von denen zwei der Darstellung in Abbildung 2 zugrunde liegen. Das erste Verfahren basiert auf der Schätzung einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion.[8] Die marginalen Kapitalproduktivitäten ergeben sich, indem die durchschnittliche Kapitalproduktivität des privaten und öffentlichen Nettokapitalstocks jeweils mit der geschätzten Produktionselastizität multipliziert werden.[9] Gomme et al. (2011) schlagen darüber hinaus vor, die Kapitalrenditen des privaten Kapitals direkt aus der VGR abzuleiten. Hierfür werden die Betriebsüberschüsse der institutionellen Sektoren S.11 (nicht finanzielle Kapitalgesellschaften) und S.12 (finanzielle Kapitalgesellschaften) in Relation zum privaten Nettokapitalstock gesetzt. Für das öffentliche Kapital ist dieses direkte Vorgehen nicht möglich (Kellermann und Schlag, 2021).

Die durchgezogene dunkelblaue Linie in Abbildung 2a zeigt die Entwicklung der Grenzproduktivität des privaten Kapitalstocks in der Schweiz als Bruttogröße. Sie nimmt in 1995 einen Wert von gut 11 % an und steigt im Untersuchungszeitraum auf einen Wert von 14 %. Die Nettorenditen, dargestellt als durchgezogene hellblaue Linie, bewegen sich um Werte zwischen 5,1 % in 1995 und 5,7 % in 2017.[10] Werden die Kapitalrenditen für das private Kapital aus der VGR abgeleitet, so ergeben sich jeweils die durch die gestrichelten Linien dargestellten Werte. Sie fallen in einzelnen Jahren etwas geringer aus als das geschätzte Grenzprodukt.[11] Gomme et al. (2015) kommen zu dem Schluss, dass die anhaltend hohe Produktivität des privaten Kapitals darauf hindeutet, dass sich viele Volkswirtschaften in den vergangenen Jahren nicht – wie oftmals argumentiert – in einer Phase „säkularer Stagnation" befunden haben. Die hohen Grenzproduktivitäten lassen vielmehr auf ein Potenzial an rentablen Investitionsmöglichkeiten schließen. Die Brutto- und Nettogrößen der Grenzproduktivität des öffentlichen Kapitals sind in der

7 Die Datenbasis für beide Kapitalstöcke stammt vom Internationalen Währungsfonds (IMF) und wird in Kellermann und Schlag (2021) im Detail beschrieben.

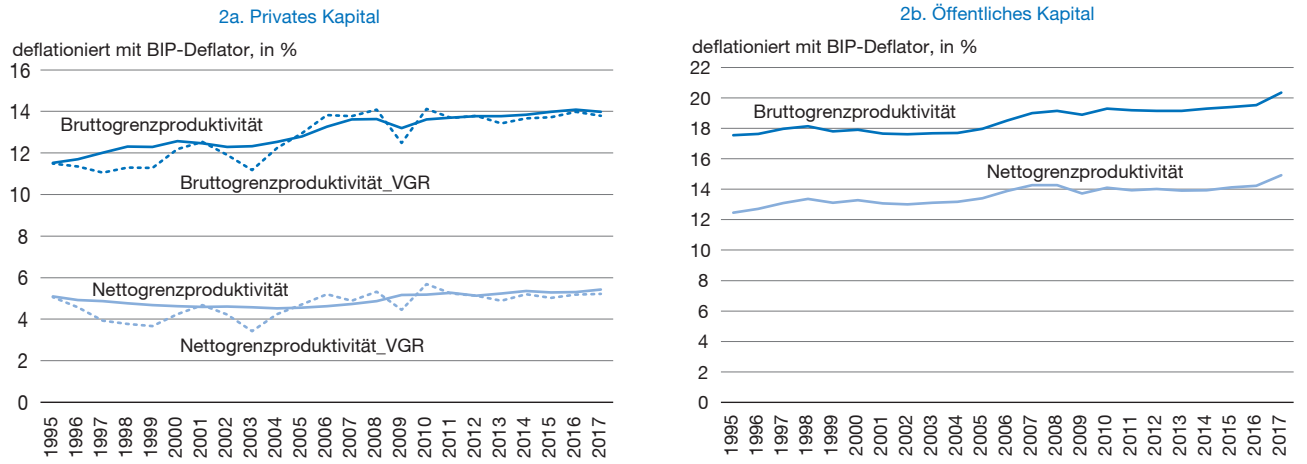
8 Kellermann und Schlag (2021) führen ökonometrische Schätzungen auf Basis eines Panelansatzes mit 34 Industrieländern für den Zeitraum 1960 bis 2017 durch. Ermittelt wird der Zusammenhang zwischen dem Bestand an öffentlichem Kapital und der regionalen Wirtschaftsleistung. Die partielle Outputelastizität des öffentlichen Kapitals ergibt sich als über die Zeit konstanter, positiver und statistisch signifikanter Parameter in der Größenordnung von 0,1. Zwischen dem öffentlichen Kapitalstock und dem Output besteht dabei eine zweiseitige Kausalität. Diese Schätzergebnisse liegen im Einklang mit den Resultaten der Meta-Analysen von Bom und Ligthart (2014) sowie Núñez-Serrano und Velázquez (2017).

9 Die ökonometrischen Schätzungen von Kellermann und Schlag (2021) ergeben eine linear-homogene gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion.

10 Caballero et al. (2017) weisen für die USA einen vergleichbaren trendmäßigen Anstieg der Grenzproduktivität des gesamten Kapitals in Höhe von 4 % in 1980 auf 6,5 % am Ende des Betrachtungszeitraums im Jahr 2013 aus.

11 Gottschalk (1978) sowie Gottschalk und Tinbergen (1982) gehen auf diese Diskrepanz ein.

Abbildung 2
Entwicklung der Grenzproduktivität des Kapitals in der Schweiz



Quelle: Kellermann und Schlag (2021).

Abbildung 2b abgetragen. Vom Niveau her liegen sie deutlich über denen des privaten Kapitals.

Grenzproduktivität des Kapitals divergiert vom risikolosen Zins

Die Abbildungen 3a und 3b zeigen die Gaps für die Länder Deutschland, die Schweiz, das Vereinigte Königreich (UK) und die USA. Insbesondere für das öffentliche Kapital ist die Entwicklung auffällig. Hier lässt sich in allen vier betrachteten Ländern ein deutlicher Anstieg des Gap_G beobachten. Gap_G nimmt darüber hinaus jeweils auch ein deutlich höheres Niveau an als beim privaten Kapital. Spitzenreiter ist Deutschland, wo der Gap_G im öffentlichen Sektor um gut 12 Prozentpunkte von ursprünglich 6 auf fast 19 Prozentpunkte in 2017 ansteigt. Aber auch in UK und den USA legen die Gaps in den Jahren vor der Finanzkrise deutlich um 9 bzw. 6 Prozentpunkte zu. Im privaten Bereich betrug in Deutschland der Gap_{Kp} in 1995 ca. 3 Prozentpunkte und stieg bis 2017 auf ca. 8 Prozentpunkte an. Die in der Schweiz beobachtete Divergenz bleibt über den Untersuchungszeitraum mit gut 4 Prozentpunkten vergleichsweise moderat. Nur in den USA hat sich der Gap_{Kp} nicht ausgeweitet, sondern ist leicht von 10 auf 9 Prozentpunkte zurückgegangen.

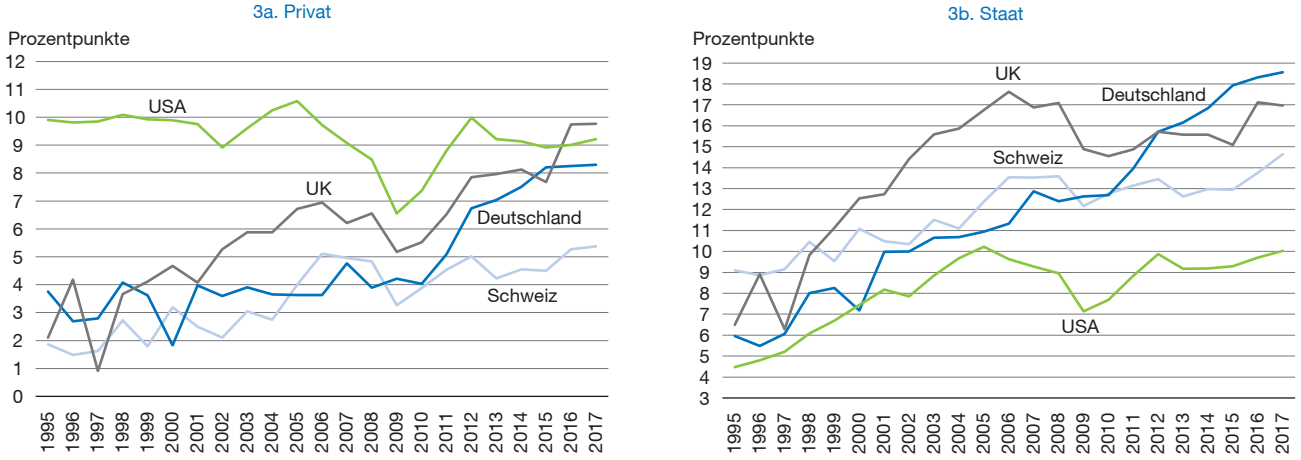
Was erklärt den Gap?

Was erklärt das Phänomen der – trotz langfristig rückläufiger Zinsen – anhaltend hohen Grenzproduktivität des Kapitals? Der Gap bei den öffentlichen Investitionen wird manchmal auf die Schuldenbremse zurückgeführt. Feld et al. (2020) zeigen jedoch, dass die Schuldenbremse erheblichen Spielraum für öffentliche Investitionen lässt. In Bezug auf das private Kapital werden in der Literatur verschiedene Erklärungsansätze genannt. Caballero et al. (2017) sowie Marx et al. (2019) führen das Phänomen auf ansteigende Risikoprämien zurück.[12] Ein weiterer, in der Literatur ausführlich diskutierter Erklärungsansatz betont die zunehmende Marktmacht der Unternehmen. Nach Farhi und Gouria (2018), Basu (2019) sowie Ball und Mankiw (2021) können infolge von unvollständigem Wettbewerb die Einkommen der Kapitalgebenden unter das Grenzprodukt des Kapitals gedrückt werden. Die Dynamik der Gaps kann potenziell aber auch auf einem überproportionalen Anstieg der Unternehmenssteuern sowie einer entsprechenden Entwicklung von Umbewertungsverlusten beruhen. Die Kapitalnutzungskosten eines Investors erhöhen sich, wenn der Marktpreis des Anlagegutes langsamer steigt als das allgemeine Preisniveau. Es entstehen Umbewertungsverluste, die durch die Kapitalrendite zu decken sind und die-

12 Von Weizsäcker und Krämer (2019) vertreten die Auffassung, dass Risikoprämien die Grenzproduktivität aus volkswirtschaftlicher Perspektive faktisch nicht erhöhen. Sie schreiben hierzu: „Wenn man mithilfe von Zinssätzen auf die volkswirtschaftliche Grenzproduktivität von Investitionen schließen will, dann muss man sich auf die von der Risikoprämie bereinigten Zinssätze stützen." (von Weizsäcker und Krämer, 2019, 19) Sie übersehen dabei, dass Risikoprämien die Zinskosten der Investoren erhöhen. Treten die Banken als Kapitalgeber auf, reduziert sich die Wertschöpfung der Unternehmen und gleichzeitig erhöhen sich die Umsätze sowie die Bruttowertschöpfung der Banken. Die Bankwertschöpfung aus Risikoprämien fließt in die Bankrückstellungen. Da deren Auflösung – im Falle materialisierter Risiken – jedoch die Bruttowertschöpfung der Banken unberührt lassen, führen höhere Risikoprämien in der Systematik der VGR zum Anstieg der Bruttowertschöpfung der Banken (Kellermann und Schlag, 2013). Die Relation von Bruttobetriebsüberschuss und Sachkapitalstock steigt und der Gap zwischen der Grenzproduktivität des Kapitals und dem risikobereinigten Zins kann zumindest teilweise auf Risikoprämien zurückgeführt werden.

Abbildung 3

Gaps zwischen Grenzproduktivität des Kapitals und Zins: Internationaler Vergleich



Anmerkungen: Gap = Differenz zwischen der Grenzproduktivität des Kapitals und den Langfristzinsen (Laufzeit 10 Jahre).

Quelle: Kellermann und Schlag (2021).

se über den Zins heben (BFS, 2013). Hiervon war in den vergangenen Jahren jedoch nicht auszugehen.

Schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen

Die in den Abbildungen 1 und 3 dargestellte Datenlage legt den Schluss nahe, dass in den betrachteten Volkswirtschaften folgende Relationen gelten:

$$(3) \qquad r < n < \left(\frac{\partial Y}{\partial K_p} - \delta_{Kp}\right) < \left(\frac{\partial Y}{\partial G} - \delta_G\right)$$

Die Nettogrenzproduktivität des öffentlichen Kapitals übersteigt die Nettogrenzproduktivität des privaten Kapitals. Letztere bleibt dabei über der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate n, die wiederum über dem Zins r liegt. Aus diesen Relationen ergeben sich verschiedene – in gewisser Hinsicht unorthodoxe – finanzpolitische Implikationen.

Zu nennen sind zunächst die jüngst von Blanchard (2019) in den Fokus gerückten haushaltspolitischen Schlussfolgerungen. Blanchard (2019) argumentiert, dass wenn $r<n$ gilt, die Emission von Schuldtiteln durch den Staat in der Zukunft nicht zwangsläufig zu Steuererhöhungen führt. Ausgangspunkt dieser Argumentation bildet die öffentliche Budgetrestriktion. Sie besagt, dass in jeder Periode t die aggregierten Staatsausgaben entweder durch die öffentliche Neuverschuldung $(D_t - D_{t-1})$ oder sonstige Einnahmen des Staates T_t gedeckt sind.[13] Die Staatsausgaben setzen sich zusammen aus den öffentlichen Zinslasten rD_{t-1}, den öffentlichen Bruttoinvestitionen $G_t - (1-\delta)G_{t-1}$ sowie den sonstigen laufenden Ausgaben C_t. Der Primärsaldo beträgt folglich: $P_t = T_t - (G_t - (1-\delta)G_{t-1}) - C_t$. Er entspricht dem öffentlichen Haushaltsspielraum, der durch die Schuldenaufnahme des Staates eingebüßt wird. Ein negativer Primärsaldo bedeutet, dass dem Staat aus der Verschuldung Mittel zufließen. Diese können für Investitions- oder Konsumausgaben genutzt werden.

Der Primärsaldo lässt sich auch als $P_t = rD_{t-1} - (D_t - D_{t-1})$ ausdrücken. Da dem Staat durch Schulden Zinslasten entstehen, wird der Primärsaldo positiv, wenn die Zinslasten die Neuverschuldung übersteigen. Der sich ergebende positive Saldo muss durch sonstige Einnahmen, insbesondere Steuern, gedeckt werden. Diese stehen dem Staat dann nicht mehr für Investitionen oder Staatskonsum zur Verfügung.

Die relevante Frage ist nun, ob durch Schuldenaufnahme langfristig überhaupt zusätzliche Haushaltsspielräume geschaffen werden können oder ob öffentliche Verschuldung nicht vielmehr zwangsläufig im finanzpolitischen Katzenjammer – d. h. mit positivem Primärsaldo – enden muss. Blanchard et al. (2020, 36) zeigen, dass die Beantwortung dieser Frage davon abhängt, in welcher Relation r und n stehen. Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht entwickeln sich alle Aggregate mit n, der Wachstumsrate des BIP. Der Primärsaldo wird damit zu:

$$(4) \qquad \frac{P}{Y} = (r-n)\frac{D}{Y} = (1+n)\frac{T-C}{Y} - (\delta+n)\frac{G}{Y}.$$

Gilt $r<n$, so wird der Primärsaldo negativ. Auch langfristig wird der Haushaltsspielraum durch öffentliche Verschul-

13 D_t entspricht dem öffentlichen Schuldenstand in Periode t.

dung nicht eingeengt, sondern potenziell ausgedehnt. Der finanzwirtschaftliche Katzenjammer bleibt aus. Theoretisch interessant ist, dass die Mittelverwendung dabei keine Rolle spielt. Der entstandene Haushaltsspielraum kann dazu dienen, die Steuerquote tief zu halten bzw. die öffentliche Konsum- oder Investitionsquote anzuheben.[14]

Empirisch legt die hohe Nettogrenzproduktivität des öffentlichen Kapitals jedoch eine investive Verwendung der Mittel nahe. Ein Grund ist, dass trotz des geringen Zinsniveaus und der Bedingung $r<n$ gesamtwirtschaftlich keine Überakkumulation auszumachen ist. Kellermann und Schlag (2021) zeigen vielmehr, dass die in Bedingung (3) dargestellten Relationen auf Basis gängiger öffentlicher Investitionsregeln – wie beispielsweise der Harberger-Regel oder der Ramsey-Regel – auf eine öffentliche Investitionslücke hindeuten. Eine schuldenfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Investitionen verbessert daher die Produktivität und die Wohlfahrt der jeweiligen Volkswirtschaft.

Selbst wenn es durch die Ausweitung der öffentlichen Investitionen zur Verdrängung privater Investitionen käme (was nicht ausgeschlossen werden kann), wäre dies zu akzeptieren, da die in (3) dargestellten empirischen Relationen zeigen, dass die Nettogrenzproduktivität des öffentlichen Kapitals die des privaten Kapitals übersteigt. Trotz marginaler Verdrängung wäre also kein Rückgang der aggregierten Wirtschaftsleistung zu erwarten. Dazu kommt, dass produktionstechnisch oftmals von einer gewissen Komplementarität öffentlicher und privater Investitionen auszugehen ist. Unter sonst gleichen Bedingungen stimuliert ein verbessertes Infrastrukturangebot die Produktivität der privaten Produktionsfaktoren und erhöht so tendenziell den privaten Faktoreinsatz (Núñez-Serrano und Velázquez, 2017).

Wo ist die Krux?

In Volkswirtschaften wie der Schweiz, Deutschland und den USA gibt es seit geraumer Zeit Anzeichen, dass der risikolose Realzins unter der realen Wachstumsrate des BIP bleibt. Es gilt: $r<n$. Bei konstanter Staatsschuldenquote können sich damit auch langfristig Haushaltsspielräume aus der Emission von Staatsanleihen ergeben. Da trotz $r<n$ nicht von einer Überakkumulation ausgegangen werden kann, sollte die Verdrängung privater Investitionen durch zusätzliche Staatsausgaben dennoch vermieden werden, solange diese nicht selbst produktiv wirken.[15]

Empirisch ergeben sich deutliche Hinweise, dass sowohl für den privaten wie den öffentlichen Kapitalstock Investitionslücken vorliegen. Die öffentliche Investitionslücke klafft dabei breiter als die private (Kellermann und Schlag, 2021). Finanzpolitisch spricht dies für eine Ausdehnung der öffentlichen Investitionstätigkeit, was aufgrund von Komplementaritäten auch private Investitionen induzieren kann. Aber selbst dann, wenn zusätzliche öffentliche Investitionsausgaben die Verdrängung privater Investitionen induziert, kann erwartet werden, dass der Gesamteffekt auf die Wirtschaftsleistung infolge der hohen Nettoproduktivität des öffentlichen Kapitals positiv bleibt.

Wohlfahrtsökonomisch spricht derzeit also wenig gegen eine schuldenfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Investitionen. Aus politökonomischer Sicht könnte die Krux jedoch in der effizienten Umsetzung einer zukunftsorientierten öffentlichen Finanz- und Investitionspolitik liegen. So ist nicht auszuschließen, dass ein suboptimales öffentliches Schuldenmanagement dazu führt, dass Zinsanstiege in der Zukunft den öffentlichen Haushalt rückwirkend in Schieflage bringen.[16]

Was die Ausgabenseite des Budgets anbelangt, sind die finanzpolitischen Herausforderungen wahrscheinlich größer. Trotz öffentlicher Investitionslücke ist nicht jegliches Investitionsprojekt erfolgversprechend. Es geht vielmehr im privaten wie im öffentlichen Sektor um kompetente Investitionsentscheidungen.[17] Mit Bezug auf Deutschland fordern Kattel et al. (2020, 762) insbesondere den Aufbau „… robustere[r] dynamische[r] Fähigkeiten in den öffentlichen Organisationen“.[18] Die Forschergruppe um Mariana Mazzucato sieht einen großen Umgestaltungsbedarf für die Wirtschaft, der durch den Staat angeregt werden muss. Die gebotenen Innovationsprozesse erfordern die Bereitschaft des Staates, zukunftsweisend in den Klima- und Umweltschutz sowie die Digitalisierung der Wirtschaft zu investieren.

14 Die Bonität des Staates sinkt jedoch tendenziell mit steigender Schuldenquote.

15 Anzumerken ist, dass nicht nur von öffentlichen Investitionen, sondern auch von laufenden Ausgaben potenziell Produktivitätseffekte ausgehen können.

16 Negative Kassazinssätze von Eidgenössischen Obligationen mit einer Laufzeit von 30 Jahren sollten zumindest für die Schweizer Volkswirtschaft die Möglichkeit bieten, sich gegen Zinsanstiege abzusichern.

17 Hellwig (2021, 178) führt aus, es gelte „… die institutionellen Rahmenbedingungen so anzulegen, dass die politisch Verantwortlichen die Projekte gestalten können, dies aber mit genügend Transparenz und Verbindlichkeit, so dass die Wirkungen der Launenhaftigkeit der politischen Diskurse eingeschränkt werden“.

18 Kattel et al. (2020, 760) fokussieren nicht allein auf öffentliche Sachinvestitionen, d. h. Investitionen im engeren Sinne, die zum Aufbau des öffentlichen Kapitalstocks beitragen. Ihre Analyse bezieht vielmehr auch öffentliche Finanzinvestitionen mit ein, in Deutschland beispielsweise durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Literatur

Abel, A. B., N. G. Mankiw, L. H. Summers und R. J. Zeckhauser (1989), Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence, *Review of Economic Studies*, 56 (January), 1-19.

Ball, L. M. und N. G. Mankiw (2021), Market Power in Neoclassical Growth Models, *NBER Working Paper Series*, 28538.

Barro, R. J. (2020), R minus G, *NBER Working Paper Series*, 28002.

Basu, S. (2019), Are Price-Cost Markups Rising in the United States? A Discussion of the Evidence, *Journal of Economic Perspectives*, 33, 3-22.

BFS – Bundesamt für Statistik (2013), Multifaktorproduktivität: Methodenbericht.

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

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2020), Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates, Peterson Institute for International Economics.

Bom, P. R. und J. E. Ligthart (2014), What Have We Learned from Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?, *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 889-916.

Caballero, R. J., E. Farhi und P.-O. Gourinchas (2017), Rents, Technical Change, and Risk Premia: Accounting for Secular Trends in Interest Rates, Returns on Capital, Earning Yields, and Factor Shares, National Bureau of Economic Research (NBER), *NBER Working Paper*, 23127.

Christofzik, D. I., L. P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig? Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, 01/2019, Wiesbaden.

Dullien, S. und K. Rietzler (2019), Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? – Replik und Erwiderung, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 286-294, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock-replik-und-erwiderung.html (1. November 2021).

Farhi, E. und F. Gourio (2018), Accounting for Macro-Finance Trends: Market Power, Intangibles, and Risk Premia, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall: 147-223.

Feld, L. P., W. H. Reuter und M. Yeter (2020), Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, 01/2020, Wiesbaden.

Gomme, P., B. Ravikumar und P. Rupert (2011), The Return to Capital and the Business Cycle, *Review of Economic Dynamics*, 14, 262-278.

Gomme, P., B. Ravikumar und P. Rupert (2015), Secular Stagnation and Returns on Capital, Federal Reserve Bank of St Louis Economic Synopsis, 19.

Gottschalk, P. (1978), A Comparison of Marginal Productivity and Earnings by Occupation, *Industrial and Labor Relations Review*, 31, 368-378.

Gottschalk, P. und J. Tinbergen (1982), Methodological Issues in Testing the Marginal Productivity Theory, *De Economist*, 130, 325-335

Grömling, M., M. Hüther und M. Jung (2019), Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?, *Wirtschaftsdienst*, 99(1), 25-31, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/1/beitrag/verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock.html (1. November 2021).

Hellwig, M. F. (2020), Dynamic Inefficiency and Fiscal Interventions in an Economy with Land and Transaction Costs, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, *Discussion Paper*, Nr. 2020/7, Bonn.

Hellwig, M. F. (2021), Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 176-179, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/deutschland-braucht-ein-investitionskompetenzprogramm.html (1. November 2021).

Kattel, R., M. Mazzucato, K. Haverkamp und J. Ryan-Collins (2020), Industriestrategie der nächsten Generation für Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 757-762, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/industriestrategie-der-naechsten-generation-fuer-deutschland.html (1. November 2021).

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (2013), Wird die Wertschöpfung der Kreditinstitute zu hoch ausgewiesen?, *Strukturberichterstattung, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) – Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen*, Nr. 50/2.

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (2021), Gibt es in der Schweiz Anzeichen für eine öffentliche Investitionslücke?, *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik*, Nr. 29, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Juni.

Marx, M., B. Mojon und F. R. Velde (2019), Why have interest rates fallen far below the return on capital?, Bank for International Settlements (BIS), Monetary and Economic Department, *BIS Working Papers*, Nr. 794.

Núñez-Serrano, J. A. und F. J. Velázquez (2017), Is Public Capital Productive? Evidence from a Meta-analysis, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 39(2), 313-345.

Phelps, E. (1961), The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen, *The American Economic Review*, 51, 638-643.

Reis, R. (2021), The constraint on public debt when r < g but g < m, Bank for International Settlements (BIS), *Working Paper*, Nr. 939, Mai.

Sinn, H.-W. (2020), Staatsverschuldung und dynamische Ineffizienz: Warum der Münchhausen-Trick nicht funktioniert, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 572-578, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/staatsverschuldung-und-dynamische-ineffizienz-warum-der-muenchhausen-trick-nicht-funktioniert.html (1. November 2021).

Weizsäcker, C. C. von (1962), *Wachstum, Zins und optimale Investitionsquote*, Kyklos-Verlag.

Weizsäcker, C. C. von und H. Krämer (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die große Divergenz*, Springer.

Title: ***Over Accumulation or Investment Gap?***

Abstract: *The fact that long-term interest rates are below the GDP growth rates in economies like Switzerland, Germany and the USA is often diagnosed as over-accumulation, which can be cured by an increase in debt-financed government consumption. However, this fiscal remedy assumes that the marginal net productivity of capital is equal to the interest rate. Evidence shows that this requirement does not apply. The marginal productivity of private and public capital has not been following the secular decline in the interest rate. This leaves room for an increase in debt-financed public investment. A prerequisite is that public decision-making with regard to investments and debt management are competently guided.*

JEL Classification: *E22, H54, H63*

DOI: 10.1007/s10273-021-3069-0

Johannes Müller-Salo, Rupert Pritzl*

Gerechtigkeit und Effizienz in der Klimapolitik

Zentrale Aspekte der gesellschaftlichen Akzeptanz der Energiewende

Die Klimapolitik sollte den Anforderungen der Gerechtigkeit ebenso wie denen der Effizienz genügen. Dabei sind die zum Einsatz kommenden Instrumente von zentralem Interesse. Jedoch werden meist lediglich die ambitionierten Klimaziele benannt. Vielmehr ist eine offene klimapolitische Diskussion bezüglich innovativer Wege, der zum Einsatz kommenden Instrumente sowie der entstehenden Kosten notwendig. Hierdurch wird auch die gesellschaftliche Akzeptanz gefördert. Zudem ist der Klimawandel ein weltweites Phänomen, weshalb der Klimaschutz nur durch internationale Kooperationen gelingen kann.

Der klimapolitische Diskurs in Deutschland erscheint paradox: Hinsichtlich der klimapolitischen Zielsetzungen überbieten sich nahezu alle politischen Beteiligten, wenn es um die stetige Verschärfung des Ambitionsniveaus und Verkürzung des Anpassungspfades geht, ohne überhaupt über die geeigneten Instrumente zur Erreichung dieser ehrgeizigen Ziele zu sprechen. Dies zeigt nicht zuletzt die grundsätzliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom April 2021: Es kritisiert die durch das Klimaschutzgesetz bis 2030 festgelegten Ziele der Klimapolitik: „Der Gesetzgeber hat […] Grundrechte verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen“ (BVerfG vom 24.3.2021, Rn. 182). Das Verdikt aus Karlsruhe hat in der Politik zu neuen Debatten um Zielvorgaben geführt. Von einer intensiven Maßnahmendiskussion aber fehlt weiterhin jede Spur. Das ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass Deutschland – zumindest im zurückliegenden Jahrzehnt – eine an Ineffizienz und Ineffektivität kaum zu überbietende Energie- und Klimapolitik betreibt. Die klimapolitischen Akteur:innen scheinen in ihrer eigenen Vorstellungswelt (Realitätsillusion) gefangen und zwischen selbstbekundetem moralischen Anspruch, tatsächlicher ökonomischer Realität sowie ökologischer Effektivität hin- und hergerissen zu sein (Weimann, 2015).

Mit den Fortschritten im Kampf gegen die Corona-Pandemie gerät der Klimaschutz als große globale Herausforderung wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Der Klimawandel ist ein weltweites Phänomen, das alle Menschen betrifft. Schließlich handelt es sich beim Weltklima um ein globales, nicht ausschließbares öffentliches Gut, das notwendigerweise einer globalen, international koordinierten Klimapolitik bedarf (Pritzl und Söllner, 2021a). Das entscheidende Hindernis für eine international koordinierte Klimapolitik besteht in dem Auseinanderfallen von globaler Problemnatur (weltweites Klima) und nationalstaatlicher Problemlösungskompetenz. Denn es gibt keine Weltregierung, welche die Kompetenz und die Legitimation besäße, dieses Problem mit geeigneten klimapolitischen Maßnahmen zu lösen. Eine globale Klimapolitik kann also nur durch freiwillige Kooperation der souveränen Staaten im Rahmen internationaler Klimaschutzverträge zustande kommen, worauf der Sachverständigenrat (SVR) mit seinem „Neuaufbruch in der Klimapolitik“ 2019 deutlich hingewiesen hat.[1]

1 Philosophisch-gerechtigkeitstheoretische Überlegungen zu der Frage, wie man dem Problem der mangelnden Organisation globaler Klimapolitik durch internationale institutionelle Reformen bzw. Kooperationen entgegentreten kann, finden sich in González-Ricoy und Gosseries (2016).

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Der Verfasser gibt seine persönliche Meinung wieder.

Dr. Johannes Müller-Salo ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Philosophie der Leibniz Universität Hannover.

Dr. Rupert Pritzl ist im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie in München tätig und Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule in München.

Bedauerlicherweise ist aber die internationale Zusammenarbeit gerade in den Fällen am schwierigsten, in denen sie am notwendigsten wäre. Dies gilt für die Lösung militärischer Konflikte ebenso wie für die Probleme der Weltarmut und des Klimawandels. In diesem Fall ist der Konflikt zwischen individueller und kollektiver Rationalität sogar besonders stark ausgeprägt. Die Kosten des Klimaschutzes werden von jedem Land, das entsprechende Maßnahmen ergreift, vollständig getragen (in Form von Einbußen an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie), während der Nutzen dieser Maßnahmen der ganzen Welt, also dem betreffenden Land nur zu einem kleinen Teil zugutekommt (Trittbrettfahrer-Problematik). Jedes einzelne Land wird also nur insoweit Klimapolitik betreiben, als diese ihm selbst nutzt; die positiven externen Effekte der eigenen Politik auf andere Länder werden vernachlässigt.

Der klimapolitische Diskurs in Deutschland betont die ambitionierte nationale Zielsetzung, möglichst schnell Klimaneutralität zu erreichen. Die Klimapolitik wirft dazu starke moralische Argumente in die Waagschale, sie arbeitet mit Emotionen und Bildern der Katastrophe und einer ökologischen Apokalyptik (Müller-Salo, 2020b, Kap. 4). Die Politik lenkt dadurch von grundlegenden gesellschaftlichen Debatten über die Vor- und Nachteile der einzusetzenden Instrumente (welche stehen überhaupt zur Verfügung und sind zielführend und effizient?) sowie über die immensen gesamtwirtschaftlichen Kosten ab.[2] Wir verstehen unsere Ausführungen als einen Beitrag zur Versachlichung der klimapolitischen Debatte, in der ein politischer Moralismus eine offene und transparente Diskussion häufig unterbindet (Pritzl und Söllner, 2021b). Dabei gehen wir von dem Grundgedanken aus, dass eine nachhaltige und in einer Demokratie mehrheitsfähige Klimapolitik Forderungen der Gerechtigkeit ebenso genügen muss wie Forderungen der Effizienz. Eine Versachlichung der Klimapolitik erscheint nach der Bundestagwahl vom 26. September dringlicher denn je.

Ein Doppelgebot der Gerechtigkeit

Klimaschutz ist moralisch zuerst aus Gründen der Gerechtigkeit gefordert: Keiner Generation steht das Recht zu, die natürlichen Ressourcen des Planeten im Übermaß für sich zu nutzen und späteren Generationen ungebührliche Lasten aufzuerlegen. In der mit Klimaproblemen befassten ethischen Gerechtigkeitsdebatte konkurrieren unterschiedliche normative Modelle miteinander – etwa ein liberaler Egalitarismus in der Tradition von John Rawls, eine utilitaristische Zukunftsethik und ein auf die Sicherung eines minimalen Niveaus an zukünftigem Wohlergehen abzielender „Suffizientarismus“.[3] Doch ganz gleich, ob man es moralisch für geboten hält, dafür Sorge zu tragen, dass es zukünftigen Generationen hinreichend gut, genauso gut wie uns oder aber besser als uns gehen sollte: Jede der diskutablen philosophischen Gerechtigkeitstheorien lässt sich zur Begründung von Klimaschutzpflichten heranziehen. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die verschiedenen Theorieoptionen mit Blick auf die Frage, welches Maß an Klima- und Umweltschutz gefordert sein kann, erheblich voneinander abweichen können.

Ideen der Gerechtigkeit besitzen die unbequeme Eigenschaft, dass sie nicht nur auf Zustände und Ergebnisse, sondern auch auf Verfahren und Prozesse bezogen werden können, die zu entsprechenden Ergebnissen führen. Die normative Logik verlangt, beides, Ergebnis und Verfahren, zusammenzudenken: Wenn „die Gegenwart“, die es als handelnde Akteurin natürlich nicht gibt, moralisch verpflichtet ist, für „die Zukunft“ vorzusorgen und effektiven Klimaschutz zu betreiben, dann kann es moralisch nicht irrelevant sein, wie „die Gegenwart“ die Kosten unter sich aufteilt.[4] Ein Gedanke verdeutlicht diesen Zusammenhang sofort: Wenn es etwa darum geht, einen bestimmten Lebensstandard für die Zukunft zu sichern, da dieser Standard als „gerecht“ angesehen wird, dann dürfen diejenigen, die in der Gegenwart unterhalb dieses Standards leben müssen, mit allem Recht danach fragen, warum sie zur Besserstellung zukünftiger Generationen etwas beitragen sollten. Und, ganz gleich, wie man einen gerechten Lebensstandard definieren mag: Es dürfte indiskutabel sein, dass in der Gegenwart Milliarden von Menschen ihn nicht erreichen und mit weniger auskommen müssen.

Klimagerechtigkeit hat also zwei Seiten, die es verdienen, in der öffentlichen Debatte gleichermaßen thematisiert zu werden. Die intergenerationelle Perspektive zeigt auf, welcher Klimaschutz gerecht ist, welcher Klimaschutz zukünftigen Generationen moralisch geschuldet ist. Und die intragenerationelle Perspektive zeigt auf, wie Klimaschutz in der

2 Die Kosten für eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 95 % bis 2050 werden auf bis zu 2,3 Billionen Euro geschätzt (BDI, 2018, 12), was fast 70 % des deutschen BIP 2020 entspricht. Diese Kostenschätzung gilt allerdings nur unter der Bedingung, dass ein kosteneffizienter Pfad eingeschlagen wird. Neuere Schätzungen gehen von bis zu 5 bis 6 Billionen Euro für Klimaneutralität bis 2045 aus (KfW, 2021, XI-XIII).

3 Rawls (1975, 319-332) entwickelt einen gerechtigkeitstheoretischen Ansatz zum Problem der Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Er hat seine Überlegungen zum Problem der Generationengerechtigkeit in Antworten auf Kritisierende über drei Jahrzehnte hinweg immer wieder modifiziert, dazu Müller-Salo (2020a, bes. 174–177, 186-188) sowie Heyd (2009). Ein prominenter Vertreter eines klimaethischen Utilitarismus im deutschsprachigen Raum ist Bernward Gesang (2011; 2020). Zur Idee des zukunfts- und klimaethischen Suffizientarismus siehe z. B. Meyer und Roser (2009) und Meyer (2018, 115-124).

4 Am deutlichsten wird das mit Blick auf die Frage, auf welcher Grundlage eigentlich die Klimaschutzkosten in der Gegenwart verteilt werden sollen. Die wissenschaftliche Klimaethik diskutiert als mögliche grundsätzliche Antworten auf diese Frage etwa die Prinzipien der Verursachung und der Leistungsfähigkeit, dazu als Überblick Birnbacher (2016, 107-122).

Gegenwart gerecht zu organisieren ist – was nichts anderes heißt, als zu fragen, wie eine gerechte Verteilung der gegenwärtigen Kosten für den Klimaschutz auszusehen hat.

Politische Wahrheit und Ehrlichkeit

Das Erreichen der durch die Gerechtigkeit geforderten und von der Politik beschlossenen Klimaziele bringt erhebliche Einschränkungen und Veränderungen in allen Konsum- und Produktionsaktivitäten der Menschen und somit erhebliche Kosten für die Gesamtgesellschaft mit sich. Dies auch gesellschaftlich so zu kommunizieren, gebietet eigentlich die politische Ehrlichkeit. Eine weitere Verschärfung der klimapolitischen Anforderungen in Deutschland durch Vorziehen der Klimaneutralität von 2050 auf 2045 (so realisiert im hastig überarbeiteten und im Juni 2021 beschlossenen Klimaschutzgesetz) treibt diese Kosten noch weiter in die Höhe. Wer diese Kosten gesamtgesellschaftlich gerecht verteilen will, der muss sie zuallererst transparent offenlegen und den Bürger:innen vermitteln, mit welchen Instrumenten und welchen Zielen welche Kosten verbunden sind. Dazu würde gehören, dass die politischen Parteien alternative Politikarrangements und -instrumente klar konturieren, um so der demokratischen Wählerschaft eine echte Auswahl anzubieten und ihr damit zu Entscheidungsmacht zu verhelfen. Ein klimapolitischer Diskurs, in dem Lasten und Kosten weitgehend ausgeblendet werden, erscheint zumindest unehrlich. Oder anders formuliert: „Letztlich steht und fällt eine zielführende Klimapolitik mit der Fähigkeit der Politik, sich gegenüber den Bürgern glaubwürdig zu einer Klimapolitik zu bekennen …“ (SVR, 2019, Tz 10). Kostenwahrheit bzw. -ehrlichkeit sollte damit eine Grundbedingung im klimapolitischen Diskurs sein (auch Eichenberger und Stadelmann, 2020).

Zielkonflikte mit anderen gesellschaftlichen Zielen

Viele Vertreter:innen einer ambitionierten Klimapolitik sind implizit der Auffassung, dass dem Klimaschutz der absolut höchste Stellenwert im Vergleich zu anderen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Zielen eingeräumt werden muss. Sie führen naturwissenschaftliche Erkenntnisse an, die, verbunden mit der besonderen Dringlichkeit des Problems, eine derartige Priorisierung zu begründen vermögen. Eine solche Haltung lässt allerdings außer Acht, dass die Vereinten Nationen aus gutem Grund 2015 siebzehn verschiedene Millenniums-Entwicklungsziele verabschiedet haben, die die menschlichen Bedürfnisse umfassend widerspiegeln und gemeinsam erreicht werden sollten (VN, 2021). Andere Länder greifen den Gedanken pluraler Entwicklungsziele bis in ihre Klimaschutzpolitik hinein auf. Dies gilt beispielsweise für Südafrika, das in seinem nationalen Rahmenplan (Nationally Determined Contributions) zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens von der „overriding priority to address poverty and inequality“ spricht (Jernnäs und Linnér, 2019, 77). Und Nachhaltigkeit umfasst bekanntlich die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales, die gesellschaftlich miteinander in Einklang gebracht werden müssen.

Selbstredend stehen diese Ziele miteinander immer wieder in Konflikt und verlangen nach politischer Neujustierung. Entsprechende politische Prozesse der Konfliktlösung können jedoch als wesentliches Medium der Herstellung intragenerationeller Gerechtigkeit angesehen werden und sind daher unverzichtbar. Wo alles unhinterfragt dem Klimaschutz untergeordnet wird, wird der dringend nötigen öffentlichen Debatte über gegenwärtige Klimagerechtigkeit, d. h. Klimaschutzkostengerechtigkeit, aus dem Weg gegangen. Mit gutem Grund warnt Papst Franziskus in seiner Umwelt-Enzyklika *Laudato si‘* davor, dass bei der gegenwärtigen Verteilung der Klimaschutzkosten „im Gewand des Umweltschutzes eine neue Ungerechtigkeit“ entstehen kann: „Wie immer trifft es die Schwächsten“ (Abschnitt 170, zitiert nach Papst Franziskus, 2015, 145).

Gebote der Effizienz

Wer alle Gesetze unter einen klimapolitischen Vorbehalt stellt (z. B. klimapolitische Prärogative im Bundeskanzleramt) und etwa, wie in der EU gegenwärtig unternommen, durch Taxonomien pauschal wirtschaftliche Aktivitäten in klimaförderlicher Hinsicht als „gut“ oder „böse“ kategorisiert, der muss sich die Frage nach seinem Gerechtigkeitsverständnis gefallen lassen: Warum sollte etwa eine klimaschutzpolitische Maßnahme zu billigen sein, deren Kosten – da sie z. B. vor allem auf Verbraucherpreise und Verbrauchssteuern durchschlagen – die am schlechtesten Gestellten der Gegenwart in besonderem Maße belasten?

Gerechtigkeit und Effizienz haben weitaus mehr miteinander zu tun, als gemeinhin angenommen wird. Wo das Ziel – der Klimaschutz – moralisch gefordert ist, ist von einer Gesellschaft zunächst einmal zu verlangen, dass sie ihren Beitrag zum Erreichen dieses Ziels leistet. Wie sie das tut, ist ihre Entscheidung, solange das Ziel fest im Auge behalten wird. Wo eine Gesellschaft einen stark ineffizienten Weg zum Erreichen des moralisch Gebotenen einschlägt, können sich Bürger:innen mit Recht über Ungerechtigkeit beklagen: Jede/r von ihnen muss mehr zahlen als zum Erfüllen der moralischen Norm erforderlich wäre, würden die Mittel nur effizient eingesetzt. Die Ungerechtigkeit wächst in dem Maße, wie Bürger:innen schlechter gestellt sind und selbst nur über begrenzte Ressourcen verfügen. Um es klar zu sagen: Eine ineffiziente und ineffektive Klimapolitik hat regressive Verteilungswirkungen und schädigt die unteren Bevölkerungsschichten überproportional.

Eben aus diesem Grund ist Effizienz dort, wo der Gegenwart im Interesse intergenerationeller Gerechtigkeit Forderungen auferlegt werden, selbst ein normatives Gebot. Es geht um eine kosteneffiziente Klimapolitik, die nur dadurch erreicht werden kann, dass es zu einem marktlichen Ausgleich der Grenzvermeidungskosten in allen Bereichen, allen Sektoren und in allen Wirtschaftsräumen kommt (Weimann, 2019). Klimaneutrale Produktions- und Konsumaktivitäten zu erreichen, erfordert enorme Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung sowie in der wirtschaftlichen Umsetzung in die breite Anwendung und ist nur in einer marktwirtschaftlichen Ordnung durch den „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" zu gewährleisten und nicht etwa durch klimadirigistische Staatsinterventionen und staatliche Verbote. Nur durch die bewusste Indienstnahme der Marktwirtschaft und des Systems der relativen Preise und nicht etwa durch Ablehnung und womöglich Abschaffung der sozialen Marktwirtschaft wird das Ziel der Klimaneutralität effektiv und effizient erreicht werden können (Wissenschaftlicher Beirat, 2019).

Technologieoffenheit: Auch eine Form der Effizienz

Mit der Idee des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren" ist ein weiterer zentraler Aspekt angesprochen. Energiesparmaßnahmen, Verbesserungen der Energieeffizienz und eine nachhaltigere Lebensweise werden einen wichtigen Beitrag zum Einhalten der Klimaschutzziele leisten. Dessen ungeachtet steht für zentrale Orte der CO_2-Produktion wie etwa die Energieversorgung und die Speicherung von z. B. aus alternativen Quellen gewonnener Energie zu erwarten, dass es Technologien der Zukunft sind, die einen wesentlichen Beitrag zur Klimaneutralität leisten. Sie sind effizienter in der Zielerreichung und, entsprechend des erläuterten Zusammenhangs von Effizienz und Gerechtigkeit, auch gerechter. In seinem aktuellen Klimabuch illustriert Bill Gates diesen Zusammenhang an einem einleuchtenden Beispiel (Gates, 2021, 80ff.): Wer an Gerechtigkeit in der Stromversorgung auch in Zukunft interessiert ist, der muss sich die Frage stellen, wie weiterhin (und angesichts globaler Entwicklungsdefizite: in immer größerem Maße) genügend und genügend billiger Strom verfügbar ist, der ohne Freisetzung von Treibhausgasen gewonnen wurde. Ohne neue Technologien, die entsprechende Effizienzsprünge erlauben, wird diese Forderung der Gerechtigkeit – jeder Mensch weltweit hat ein Recht auf ausreichend und ausreichend billigen Strom – nicht zu verwirklichen sein. Und auch der Zukunftsrat der bayerischen Wirtschaft hat in seiner grundlegenden Handlungsempfehlung betont, dass die Klimaschutzanstrengungen in Deutschland unbedingt dahin gehen müssen, nachhaltige Innovationen und Technologien zu entwickeln und in die breite wirtschaftliche und technologische Umsetzung zu bringen (Zukunftsrat, 2020). Denn nur so lassen sich die Klimaschutzziele nachhaltig und mit Aufrechterhaltung unseres gesellschaftlichen Wohlstands erreichen.

Mit dem nationalen Alleingang beim Ausstieg aus der Kernenergie ist Deutschland kein Vorbild für andere Länder. Kein anderes Land hat nach der Katastrophe von Fukushima 2011 eine ähnlich radikale Entscheidung getroffen. Deutschland setzt mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz seit 2000 fast ausschließlich auf den verstärkten Einsatz von politisch ausgewählten erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Wind- und Bioenergie) und beschränkt sich selbst darin, über andere neue oder alternative Technologien zu forschen und diese anzuwenden. So wird in Deutschland die Carbon-Capture-Storage (CCS) und die Carbon-Capture-Utilization (CCU) ignoriert, mit dem nationalen Ausstieg aus der Kernenergie sind auch sämtliche Weiterentwicklungen von Fusionsreaktoren kategorisch ausgeblendet, und alternative Energieformen bzw. -quellen werden eher stiefmütterlich behandelt als systematisch weitergetrieben (alternative Antriebe, synthetische Treibstoffe). Andere Länder setzen vielmehr auf einen offenen Mix verschiedener Formen der Energiegewinnung und einen technologieoffenen Ansatz, wozu dann auch im Wesentlichen die Kernenergie mitzählt, für die sich insbesondere Frankreich bei der EU-Taxonomie besonders stark macht (Le Maire, 2021).

Viele Schwellenländer weisen enorme Steigerungsraten im wirtschaftlichen Wachstum und damit einhergehend in den Steigerungsraten des gesamtwirtschaftlichen Energiebedarfs auf, die sinnvollerweise nur mit allen Formen der Energiegewinnung befriedigt werden können. Das Wallstreet Journal hatte die deutsche Energiepolitik im Januar 2019 als die „dümmste Energiewende der Welt" (o. V., 2019) bezeichnet und ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt. Wenn es entscheidend ist, wie die „deutsche und europäische Klimapolitik die klimapolitischen Anstrengungen anderer Länder beeinflusst" (Ockenfels und Schmidt, 2019, 124), so sollte sich die deutsche Selbsteinschätzung nicht mehr weiter einer klimapolitischen „Realitätsillusion" (Pritzl, 2020) hingeben und endlich zur Erkenntnis kommen, dass Deutschland mit seiner von „Denkverboten" gekennzeichneten und national ausgerichteten Klimapolitik sicher nicht zum Vorbild der Welt gereicht.

Es gibt also gute Gründe, die im deutschen Klimaschutzdiskurs fest verankerte, von früheren Umweltbewegungen geerbte, tiefe Technologieskepsis zu überwinden. Kein Philosoph hat diese Skepsis so systematisch zum Prinzip erhoben wie Hans Jonas in seiner „Heuristik der Furcht". Die Jonas-Renaissance der Gegenwart – sein Hauptwerk „Das Prinzip Verantwortung" erfuhr 2020 eine Neuauflage (Jonas, 2020), ein Nachwort von Robert Habeck inklusive – gibt einen Hinweis darauf, wie tief diese Skepsis, mit der Klimaneutralität nicht zu erreichen ist, noch immer sitzt.

Internationale Zusammenarbeit

Wer das Doppelgebot der Gerechtigkeit ernst nimmt, wird um die Diskussion der grundlegenden Problemstruktur der Klimafrage nicht herumkommen: Der Schutz des Klimas ist ein internationales nicht ausschließbares Gemeinschaftsgut; dies heißt, dass es für alle Länder rational ist, sich nicht an der Bereitstellung des öffentlichen Guts Klimaschutz zu beteiligen, wenn nicht auch (fast) alle anderen Länder sich angemessen daran beteiligen. Der SVR (2019) hat daher der internationalen Kooperation aller Staaten eine zentrale Bedeutung für eine nachhaltige Klimaschutzpolitik eingeräumt. Es reicht nicht aus, wenn ein einziges emissionskleines Land (Deutschland mit einem Anteil von rund 2 % an den weltweiten Treibhausgasemissionen) ohne abgestimmtes und koordiniertes Verhalten sich selbst ambitionierte nationale Klimaschutzziele setzt und diese mit enormen gesellschaftlichen Kosten (vielleicht) auch erreicht. Auch dies ist eine Frage der Gerechtigkeit: Niemand kann von einem Menschen erwarten, enorme Ressourcen für ein nicht zu erreichendes Ziel aufzubringen. Dieses Ansinnen bedeutet aus wirtschaftsethischer Sicht eine „Selbstaufopferung Deutschlands“ (Conrad, 2021). Mit welchem Recht sollte ein Fischer dazu gezwungen werden können, bei Gefahr für Leib und Leben auf das stürmische Meer hinauszufahren, wenn von vornherein klar ist, dass er allein keine Chance hat, Menschen von dem in Seenot geratenen Fährschiff am Horizont zu retten? Die klimapolitisch Verantwortlichen schulden der Öffentlichkeit eine offene und ehrliche Debatte über diese Aspekte, und sie schulden sie insbesondere denjenigen, die die Kosten für Klimaschutzmaßnahmen zu tragen haben und am härtesten treffen werden.

Es erscheint damit als Gebot der Gerechtigkeit und der Effizienz, dass Deutschland zuallererst mit anderen relevanten Ländern weiter über ein gemeinsames und praktisch wirksames Vorgehen verhandelt. Eine wirksame Klimapolitik für Deutschland muss Klimaaußenpolitik sein. Dass dies nicht geschieht, liegt auch daran, dass sich Deutschland mit seiner nationalen Energiepolitik ins diplomatische Abseits befördert hat. Denn während fast alle anderen Länder dieser Welt beim Ausstieg aus den fossilen Energien auch auf die Anwendung und Weiterentwicklung der Kernenergie setzen, hat sich Deutschland diesen Weg selbst verbaut. Mit seinem energiepolitischen Alleingang hat Deutschland international Vertrauen und damit Verhandlungskapital verloren.

Gesellschaftliche Akzeptanz

Es gibt noch einen weiteren Grund, weswegen Probleme der intragenerationellen Gerechtigkeit und Fragen der Effizienz endlich in der klimapolitischen Debatte hinreichend Aufmerksamkeit erhalten müssen. Ohne eine gerechte und damit hinreichend effiziente Verteilung der Klimaschutzkosten wird es schwer sein, demokratische Mehrheiten zu finden. Der massive Strukturwandel hin zur klimaneutralen Gesellschaft ist auf breite gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen. Es gibt keinen Grund, das Problem der Akzeptanz unter Verweis auf gegenwärtige Meinungsbilder oder vergangene Erfahrungen als irrelevant abzutun: Der Umbau der Gesellschaft hat gerade erst begonnen, der größte Anteil der Kosten wird in Zukunft zu entrichten sein. Mit den steigenden Kosten werden gesellschaftliche Auseinandersetzungen um die Kostenverteilung zunehmen und damit zwangsläufig die Fragen nach Gerechtigkeit und Effizienz aufwerfen. Auch der Bundesrechnungshof hat jüngst die durch die Ineffizienzen hervorgerufenen enormen Kosten der Energiewende deutlich als Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland und als Bedrohung der gesellschaftlichen Akzeptanz herausgestellt (BRH, 2021). Die politischen Parteien tun gut daran, diese Diskussion schon jetzt zu eröffnen, um eine breite Meinungsbildung zu initiieren, aus der einmal ein hinreichend großer gesellschaftlicher Konsens über die Frage, wie der Wandel gerecht und effizient zu gestalten ist, erwachsen kann.

Wo die Kosten schon heute hoch sind, zeigt sich das Konfliktpotenzial wie in einem Brennglas: Die gesellschaftliche Akzeptanz für die Erneuerbare-Energien-Umlage in Deutschland sinkt, während der Widerstand der Bevölkerung gegen Windenergieanlagen und Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungsleitungen (HGÜ) weiter steigt. Die Regierung hatte versucht, die Akzeptanz in der Bevölkerung für den Ausbau der erneuerbaren Energien mit politischen Maßnahmen, die wir aus der Verhaltensökonomie kennen, zu erhöhen (Plickert und Beck, 2014). Es bleibt aber noch viel zu tun, wenn man die Akzeptanz der Energie- und Klimapolitik in der Bevölkerung steigern möchte (Hübner et al., 2020). Es sollte ernsthaft diskutiert werden, ob sich Teile der Bevölkerung nicht auch deswegen gegen diese Energiepolitik und ihre negativen lokalen Auswirkungen wehren, weil sie die Ineffizienz, die Ineffektivität und die Ungerechtigkeit der aktuellen Förderstrukturen erkannt haben. Wenn diese These bejaht werden kann, dann wären sämtliche Versuche, der Energiewende in Deutschland durch akzeptanzfördernde Maßnahmen unter die Arme zu helfen, schon vom Ansatz her zum Scheitern verurteilt.

Schlussbemerkungen

Wer eine Klimapolitik will, die den Anforderungen der Gerechtigkeit ebenso genügt wie denen der Effizienz, der sollte mehr auf Vernunft und weniger auf Panik setzen. Eine zielführende, rationale Klimadebatte beginnt mit einer ebenso offenen wie ehrlichen Diskussion, in der die verschiedenen, nicht zuletzt innovationsgestützten Wege zum Ziel ebenso zur Sprache kommen wie die mit ihnen verbundenen Kosten. Angesichts der Größe der klima-

politischen Herausforderung ist es geradezu fahrlässig, die Klimapolitik auf die medienwirksame Verabschiedung immer ambitionierterer Klimaschutzziele zu beschränken, ohne die Effizienz und Wirksamkeit der gegenwärtig hauptsächlich zum Einsatz kommenden Instrumente kritisch zu hinterfragen. Dies erwartet die Bevölkerung zu Recht in besonderem Maße von der neuen Bundesregierung. Für eine effektive Klimapolitik muss Deutschland seine tiefsitzende Technologieskepsis überwinden und massiv in Forschung und Entwicklung investieren. Zugleich muss sich die deutsche Politik auf internationaler Ebene für ein funktionierendes Emissionshandelssystem, das auf Wechselseitigkeit beruht, einsetzen, damit die hierzulande erzielten Erfolge in der Emissionsreduktion nicht durch massiv steigende CO_2-Emissionen in anderen Teilen der Welt zunichtegemacht werden. Nur so, eingebettet in entsprechende internationale und reziproke Maßnahmen, ist ein weltweit effektiver und effizienter Klimaschutz möglich. Und nur so wird deutsche Klimapolitik mehrheitsfähig bleiben. Dabei ist immer zu bedenken: Der Weg zur Klimaneutralität ist ein Marathon und kein Sprint. Schon deswegen geht die Rede vom Klimanotstand in die Irre, die suggeriert, der Klimawandel sei durch energisch ergriffene, kurzfristig Wirkung entfaltende Maßnahmen aufzuhalten. Die Gesellschaft kann diesen Marathon nur durchhalten, wenn einer breiten Mehrheit auf Dauer zu vermitteln ist, dass die Klimapolitik ebenso effizient wie gerecht ist und damit den besten Weg zum geforderten Ziel der Klimaneutralität gewählt hat.

Literatur

Birnbacher, D. (2016), *Klimaethik. Nach uns die Sintflut?*.

BRH – Bundesrechnungshof (2021), Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität, 30. März.

BDI – Bundesverband der deutschen Industrie (2018), *Klimapfade für Deutschland*.

Conrad, C. (2021), Der deutsche Alleingang im Klimaschutz ist sinnlos, *Die WELT*, 19. Mai.

Eichenberger, R. und D. Stadelmann (2020), Die politische Ökonomik der Klimapolitik: So wird ein Land mit Kostenwahrheit zum Vorbild beim Klimaschutz, *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, 29(3), 148-153, https://doi.org/10.14512/gaia.29.3.4.

Gesang, B. (2011), *Klimaethik*.

Gesang, B. (2020), *Mit kühlem Kopf. Über den Nutzen der Philosophie für die Klimadebatte*.

Gates, B. (2021), *Wie wir die Klimakatastrophe verhindern*.

González-Ricoy, I. und A. Gosseries (Hrsg.) (2016), *Institutions for Future Generations*.

Heyd, D. (2009), A Value or an Obligation? Rawls on Justice to Future Generations, in A. Gosseries und L. H. Meyer (Hrsg.), *Intergenerational Justice*, 167-188.

Hübner, G. et al. (2020), Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien, *BfN-Skripten*, 551/2020.

Jernnäs, M. und B.-O. Linnér (2019), A Discursive Cartography of Nationally Determined Contributions to the Paris Climate Agreement, *Global Environmental Change*, 55, 73-83.

Jonas, H. (2020), *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Mit einem Nachwort von Robert Habeck.

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2021), Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland, Studie der Prognos AG.

Le Maire, B. (2021), Aufruf: Warum Europa Kernenergie braucht, *Die WELT*, 11. Oktober.

Meyer, L. H. und D. Roser (2009), Enough for the Future, in A. Gosseries und L. H. Meyer (Hrsg.), *Intergenerational Justice*, 219-248.

Meyer, K. (2018), *Was schulden wir künftigen Generationen? Herausforderung Zukunftsethik*.

Müller-Salo, J. (2020a), Gerechtigkeit und Verantwortung als Paradigmen der Zukunftsethik, in R. Schmücker und L. Siep (Hrsg.), *Die zeitliche Dimension der Gerechtigkeit*, 169-196.

Müller-Salo, J. (2020b), *Klima, Sprache und Moral. Eine philosophische Kritik*.

Ockenfels, A. und C. Schmidt (2019), Die Mutter aller Kooperationsprobleme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 68(2), 122-130.

O.V. (2019), World's Dumbest Energy Policy: After giving up nuclear power, Germany now wants to abandon coal, Wall Street Journal online, 29. Januar, https://www.wsj.com/articles/worlds-dumbest-energy-policy-11548807424 (18. November 2021).

Papst Franziskus (2015), *Laudato si. Über die Sorge für das gemeinsame Haus*. Mit einer Einführung von Christiane Florin.

Plickert, P. und H. Beck (2014), Regierungsberater – Kanzlerin sucht Verhaltensforscher, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 26. August.

Pritzl, R. (2020), Realitätsillusion der deutschen Klimapolitik, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 701-706, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/realitaetsillusion-der-deutschen-klimapolitik.html (18. November 2021).

Pritzl, R. und F. Söllner (2021a), Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 46, 423-444, https://doi.org/10.1007/s41025-021-00224-5.

Pritzl, R. und F. Söllner (2021b), Der politische Moralismus in der deutschen Klima- und Energiepolitik, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung, https://www.ludwig-erhard.de/orientierungen/rationales-verhalten/der-politische-moralismus-in-der-deutschen-klima-und-energiepolitik/.

Rawls, J. (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik*, Sondergutachten.

VN – Vereinte Nationen (2021), *Ziele für nachhaltige Entwicklung*.

Weimann, J. (2019), *Die Zukunft der Klimapolitik: CO_2-Steuer, Emissionshandel oder weiter wie bisher?*, Kurzgutachten für den Bundesverband Die Familienunternehmer/Die jungen Unternehmer.

Weimann, J. (2015), Wissen wir, was wir tun? Die deutsche Energiepolitik zwischen moralischem Anspruch und ökonomischer Realität, *Diskussionspapier*, 2015-10, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2019), Energiepreise und effiziente Klimapolitik.

Zukunftsrat der bayerischen Wirtschaft (2020), Handlungsempfehlung: Nachhaltige Innovationen.

Title: ***Climate Politics, Justice, and Efficiency. Key Issues in Creating Social Acceptance for Energy Transformations***

Abstract: *Climate policies should meet the requirements of justice as well as those of efficiency. In order to achieve both goals, the choice of instruments is of central importance. However, German climate policy focuses on announcing newer, more ambitious targets and meanwhile neglects serious discussions about costs and adequate instruments. Such a structure and culture of political discourse is detrimental to the social acceptance of sustainable energy policy and energy transformation. Moreover, the crucial importance of international climate policy is hardly noticed.*

JEL Classification: *D63, E61, Q58*

DOI: 10.1007/s10273-021-3074-3

Simon Jäger, Jörn-Steffen Pischke

Natürliche Experimente im Arbeitsmarkt und darüber hinaus

Nobelpreis für David Card, Joshua Angrist und Guido Imbens

Der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften geht 2021 an David Card für seine empirischen Beiträge zur Arbeitsökonomik sowie an Joshua Angrist und Guido Imbens für ihre methodischen Beiträge zur Analyse kausaler Zusammenhänge. Die Analyse kausaler Zusammenhänge in der empirischen Ökonomik wurde durch die von den Preisträgern maßgeblich vorangetriebene Methodik der natürlichen Experimente revolutioniert. Anhand der Wirkung von Mindestlöhnen, Mitbestimmung und der Arbeitslosenversicherung lässt sich illustrieren, wie durch natürliche Experimente neue wissenschaftliche Einsichten erlangt werden, die eine empirische Grundlage für eine evidenzbasierte Politikberatung bilden können.

Die zentralen Fragen der Wirtschaftswissenschaften sind kausaler Natur. Führen Steuersenkungen zu mehr Wachstum? Wie wirkt sich Zuwanderung auf die Arbeitsmarktchancen einheimischer Arbeitskräfte aus? Welche Auswirkungen haben Mindestlöhne auf die Beschäftigungsaussichten im Niedriglohnbereich? Fragen nach kausalen Zusammenhängen, also Ursache und Wirkung, sind deshalb schwer zu beantworten, da sie die Frage aufwerfen, wie die Welt aussähe, wenn sich die Ursache änderte. Wir wissen z. B. nicht, wie hoch die Arbeitslosenquote heute wäre, wenn der Mindestlohn in Deutschland 2015 nicht eingeführt worden wäre. Stattdessen sehen wir nur den tatsächlichen Arbeitsmarkt und nicht jenen ohne Mindestlohn.

Um einen Vergleich anzustellen, müssen Ökonom:innen daher auf Daten von Arbeitnehmer:innen zurückgreifen, die nicht vom Mindestlohn betroffen waren. Es stellt sich die wichtige Frage, ob diese Arbeitskräfte wirklich eine adäquate Vergleichsgruppe darstellen. Arbeitnehmer:innen, die vorher schon höhere Löhnen hatten und daher nicht vom neuen Mindestlohn betroffen waren, haben vielleicht andere Arbeitsmarktchancen als diejenigen, die nur den Mindestlohn verdienen. Ein naiver Vergleich deckt daher nicht unbedingt einen kausalen Zusammenhang zwischen der gewünschten Ursache und Wirkung auf, sondern misst unter Umständen nur den Effekt anderer Einflüsse auf beide Variablen, sogenannte Störfaktoren. Die sozialwissenschaftliche Herausforderung besteht darin, möglichst geeignete Vergleichsgruppen zu finden. Mit einem klaren Blick auf die Quellen der Variation in den „Ursachen“ haben die diesjährigen Nobelpreisträger entscheidend zu wegweisenden Fortschritten bei der Beantwortung kausaler Fragen beigetragen und damit viele andere Forschende inspiriert.

Die drei Forscher haben speziell den Weg gewiesen, wie man natürliche Experimente ausnutzen kann, um verlässlichere Antworten auf kausale Fragen zu erhalten. Mit dem Preis wurde sowohl die Entwicklung des methodischen, ökonometrischen Rahmens gewürdigt als auch die Anwendung dieser Art von Forschung, speziell um Arbeitsmärkte besser zu verstehen. Kausale Fragen, die bis dato kaum überzeugend zu beantworten waren, haben sich dadurch einer empirischen Überprüfung zugänglich gemacht. Die Forschung der drei Preisträger war hierbei häufig sehr konkret an politikrelevanten Fragen orientiert und hat bestehende Orthodoxie, wie beispielsweise im Bereich der Wirkung von Mindestlöhnen, überworfen.

Prof. Simon Jäger, Ph. D., ist Assistenzprofessor für Volkswirtschaftslehre und Silverman (1968) Family Career Development Chair am MIT.

Prof. Jörn-Steffen Pischke, Ph. D., ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der London School of Economics.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Ideengeschichte der Glaubwürdigkeitsrevolution

Um den Beitrag der drei Nobelpreisträger zu verstehen, hilft ein Blick auf die gängige Praxis, die den methodischen Stand der Forschung vor dem Werk von Angrist, Card und Imbens prägte. Wichtige Forschungsarbeiten, die natürliche Experimente zur Beantwortung kausaler Fragen benutzten, gab es durchaus schon lange. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die frühe und bahnbrechende Arbeit von John Snow (1855), der einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz benutzte, um die Ausbreitung von Cholera in London mit verseuchtem Trinkwasser in Verbindung zu setzen. Diese Methodik hat später in den Arbeiten der Nobelpreisträger eine große Rolle gespielt.

Einzelne Beispiele von sorgfältigen Untersuchungen, die ein großes Augenmerk darauf legten, woher die Variation einer angeblichen Ursachsquelle stammt, gab es innerhalb und außerhalb der Ökonomik zu jeder Zeit. Doch ist dieser Blick auf das Wesentliche den empirischen Ökonom:innen während der 1970er und 1980er Jahre eher abhandengekommen, gerade als mehr und mehr Daten und Rechnerkapazität zur Verfügung standen. Ein dunkles Zeitalter war über die empirische Ökonomik hereingebrochen.

Dennoch verstanden viele Ökonom:innen die Schwierigkeiten, kausale Zusammenhänge aufzuklären und dass die verbreiteten methodischen Ansätze wenig überzeugende Antworten lieferten. In Princeton verfasste Orley Ashenfelter, der Doktorvater von David Card und Joshua Angrist, eine Reihe von Forschungsarbeiten zur Evaluation staatlich geförderter Ausbildungsprogramme (Ashenfelter, 1974, 1978; Ashenfelter und Card, 1985). Auch er benutzte einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz mit Nichtteilnehmenden als Kontrollgruppe, konnte jedoch keine konsistenten Resultate erhalten. Es wurde ihm klar, dass Teilnehmende der fraglichen Programme im Gegensatz zur nicht experimentellen Kontrollgruppe kurz vor Programmbeginn Verdienstrückgänge hatten, sodass es schwierig war, einen natürlichen Verdienstzuwachs von einem kausalen Effekt der Programme zu unterscheiden.

Die Arbeit eines weiteren Ashenfelter-Doktoranden, Robert Lalonde (1986), zeigte anhand von Vergleichen mit tatsächlichen Feldexperimenten auf, wie wenig belastbar die nicht experimentellen ökonometrischen Methoden der damaligen Zeit waren. Diese Arbeiten gaben den jungen Ökonom:innen während der 1980er Jahre einen wichtigen Impuls, überzeugendere methodische Ansätze zu entwickeln. Der Unmut mit den bestehenden Methoden war nicht auf Princeton beschränkt. In Harvard ermutigte Richard Freeman seine Doktorand:innen genauso, über die gängige Praxis hinauszugehen. Einer seiner Doktoranden, Alan Krueger, nahm den methodischen Staffelstab auf und lieferte gemeinsam mit den diesjährigen Preisträgern entscheidende Beiträge zur Entwicklung der Methodik natürlicher Experimente. Krueger kam 1986 als Assistant Professor nach Princeton, wo er ein Kollege von David Card wurde. Joshua Angrist war zur gleichen Zeit Doktorand. Die drei waren Teil einer Gruppe junger Ökonom:innen, die entschlossen waren, eine überzeugendere empirische Methodik zu entwickeln, um kausale Effekte zu messen. Alan Krueger verstarb tragischerweise vor zwei Jahren im Alter von 59 Jahren. Er hat den mit dem diesjährigen Nobelpreis ausgezeichneten Ansatz in vielen gemeinsamen Arbeiten mit den Preisträgern stark mitgeprägt. Unser Aufsatz befasst sich daher auch mit seinem Werk.

Obwohl die Durchführung eines Experiments einen methodischen Goldstandard darstellt, besteht ein praktisches Problem für die Ökonomik darin, dass für viele entscheidende Fragen Experimente oft nicht durchführbar sind. Um in diesen Situationen dennoch einen Erkenntnisgewinn zu erlangen, können jedoch oftmals natürliche Experimente herangezogen werden, die sich einem tatsächlichen Experiment annähern. Ziel ist es hierbei, durch natürlich auftretende Variation kausale Effekte messen zu können.

Eine Arbeit von David Card (1990) zum Einfluss der Immigration auf die Löhne und Beschäftigungschancen von Einheimischen illustriert diesen Ansatz. Das Problem beim Vergleich von Arbeitsmärkten mit einem größeren oder kleineren Anteil an Immigrant:innen ist, dass sich Migrant:innen typischerweise dort niederlassen, wo Arbeit einfach zu finden und gut bezahlt ist. Doch in solchen Arbeitsmärkten verdienen natürlich auch einheimische Arbeitnehmer:innen gut. Card schaute sich daher die Mariel-Bootskrise von 1980 an, als Fidel Castro mehr als 100.000 Kubaner:innen das Land verlassen lies. Sie erreichten die USA in Miami und die Mehrheit wurde dort sesshaft. Innerhalb weniger Monate wuchs die erwerbstätige Bevölkerung in Miami um 7 %.

Card untersuchte diesen plötzlichen Zustrom mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Dabei verglich er die Löhne und Arbeitslosigkeitsraten verschiedener Bevölkerungsgruppen in Miami (Treatmentgruppe) vor und nach 1980 mit der Entwicklung über den gleichen Zeitraum in einer Reihe von anderen Städten, in denen es 1980 keine Zuwanderung gab, die ansonsten aber Miami ähnlich waren (Kontrollgruppe). Indem die Entwicklung zwischen Miami und den anderen Städten verglichen wird, kann der Einfluss von zeitlich variierenden Störfaktoren, die beide Gruppen gleichermaßen betreffen, wie etwa der wirtschaftliche Abschwung Anfang der 1980er Jahre, herausgerechnet werden. Trotz der Zuwanderung nach Miami entwickelten sich Löhne und Arbeitslosigkeitsraten in Miami und in den Kontrollstädten mehr oder weniger ähnlich: Die Ergebnisse deuteten nicht auf einen negativen Einfluss der „Marielitos“ hin. Die Mariel-

Bootskrise-Studie hat schnell Nachahmer:innen gefunden und eine fruchtbare Literatur zur Zuwanderung angeregt.

Eine der bekanntesten Arbeiten von Card und Alan Krueger benutzt ebenfalls den Differenz-von-Differenzen-Ansatz, um die Wirkung der Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey 1992 zu untersuchen (Card und Krueger, 1994). In der Literatur zu Mindestlöhnen galt lange die Gewissheit, dass ein höherer Mindestlohn die Nachfrage nach Arbeit verringert und Arbeitslosigkeit schafft. Um eine empirische Antwort auf die Frage der Wirkung von Mindestlöhnen zu liefern, hatten die Forscher selber Daten von Schnellrestaurants gesammelt, in denen häufig niedrige Löhne gezahlt wurden und die somit besonders stark von der Erhöhung betroffen waren. Hierfür sammelten sie sowohl Daten aus New Jersey, wo der Mindestlohn erhöht wurde, als auch im benachbarten Pennsylvania, wo es keine Mindestlohnerhöhung gab. Mit diesen Daten konnten die beiden Forscher die Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen in beiden Staaten vor und nach Erhöhung des Mindestlohns messen. Während sich der Mindestlohn in New Jersey in der Tat stark auf die Lohnentwicklung auswirkte, fanden Card und Krueger keine Beschäftigungsveränderungen im Vergleich zu Pennsylvania. Das Ergebnis brach daher mit der vorherrschenden Lehrmeinung, dass höhere Mindestlöhne notwendigerweise einen Beschäftigungsrückgang bewirken würden.

Eine weitere methodische Neuerung dieser Mindestlohnstudie war, dass die Forscher selber Daten erhoben hatten. Die gängige Praxis war seinerzeit, ausschließlich auf sekundäre Datenquellen zurückzugreifen. Belastbare neue Datenquellen zu finden oder eigene Daten durch Umfragen oder Experimente zu generieren, ist in der empirischen Ökonomik mittlerweile gang und gäbe.

Im Kontext der Studie von Card und Krueger (1994) stellte sich später heraus, dass die Qualität der erhobenen Daten nicht sehr gut war, was von Kritischen hervorgehoben wurde. Card und Krueger (2000) erweiterten die ursprüngliche Analyse, indem sie administrative Datenquellen verwendeten, was allerdings den Schluss ihrer ersten Studie bestätigte. Das eigene Werk kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln, ist ein weiteres Markenzeichen dieser Autoren und hat maßgeblich zu einer verbesserten Wissenschaftskultur im Bereich der empirischen Ökonomik beigetragen. Wichtig ist dabei, dass jede einzelne Studie nicht als ultimative, dauerhafte Wahrheit anzusehen ist, sondern als ein Mosaikstein aus dem sich durch Zusammenfügen mit anderen ein Gesamtbild ergibt. Auch bei dieser Synthese haben die Preisträger wichtige Arbeiten geleistet. In ihrem Buch *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage* synthetisieren Card und Krueger (1995) den aktuellen Wissensstand zur Ökonomik des Mindestlohns auf Basis einer Reihe von eigenen Arbeiten und fremden Quellen.

Ein weiteres entscheidendes methodisches Werkzeug, das in den Händen der Preisträger ein neues Antlitz erhielt, ist die Methodik instrumenteller Variablen. Hierbei wird eine Variationsquelle ausgenutzt, bei der davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht von Störfaktoren beeinflusst wird. Diese Variationsquelle muss nicht mit der Ursache übereinstimmen, die es zu untersuchen gilt. Es genügt, wenn sie diese Ursache beeinflusst. Die Instrumentvariablen-Methode erledigt dann den Rest, um dennoch den kausalen Effekt zu bestimmen. Diese Methode eignet sich oft gut, um natürliche Experimente zu analysieren, aber auch um die Analyse von tatsächlichen Experimenten zu verbessern. Die Methode selbst ist ebenfalls alt und war weit verbreitet, nur hatten Forschende der sorgfältigen Auswahl der Instrumentvariablen wenig Beachtung geschenkt.

Ganz anders in der Studie von Angrist und Krueger (1991) über die kausale Wirkung schulischer Bildung auf den späteren Verdienst. Die Schulpflichtregelungen in den USA sehen vor, dass Schüler:innen die Schule abbrechen können, sobald sie das schulpflichtige Alter (normalerweise 16) erreicht haben, auch wenn ihr Geburtstag mitten im Schuljahr liegt. Da der Schuleintritt nur einmal im Jahr im September stattfindet, haben Schulabbrecher:innen aufgrund unterschiedlicher Geburtsdaten verschiedene Schulpflichtzeiträume. Das Geburtsdatum ist daher eine Instrumentvariable, die Variation in der effektiven Schulzeit auslöst. Angrist und Krueger nutzen diese Regelung und die damit einhergehende Variation aus, um die Bildungsrendite, den kausalen Effekt längerer Schulzeit auf die späteren Löhne, zu messen.

Ihre Studie ist ein Wendepunkt im Bezug auf den modernen Einsatz der Methodik instrumenteller Variablen. Wie es in vielen einflussreichen Papieren zu natürlichen Experimenten nun zur Norm geworden ist, testen Angrist und Krueger die ihrem Ansatz zugrunde liegenden Annahmen und stellen die Ergebnisse durch transparente Grafiken dar. Abbildung 1 ist ein Beispiel und zeigt die Ausbildungsdauern und Löhne für verschiedene Geburtsquartale. Die Grafik zeigt, dass ein Geburtstag spät im Jahr systematisch mit der Schulbildung und in der gleichen Weise mit den Löhnen variiert. Diese Transparenz ist zu einem weiteren Schlüsselmerkmal in der Analyse natürlicher Experimente geworden.

Ein überraschender Schluss der Studie von Angrist und Krueger war, dass die kausale Wirkung längerer Schulbildung auf die Lohnhöhe größer ist als der naive Zusammenhang zwischen Schulzeit und Lohn. Dieses Ergebnis ist überraschend, da zu erwarten war, dass der wichtigste Störfaktor in diesem Zusammenhang sowohl Schulbildung als auch Löhne positiv beeinflusst. Die gängige Vermutung

ist, dass diejenigen Schüler:innen, die länger zur Schule gehen und höhere Abschlüsse erlangen, ohnehin später ein höheres Einkommen gehabt hätten als diejenigen, die früher die Schule abbrechen. Daher würde die einfache Regression eine zu hohe Wirkung von Schulbildung im Vergleich zum tatsächlichen kausalen Effekt konstatieren.

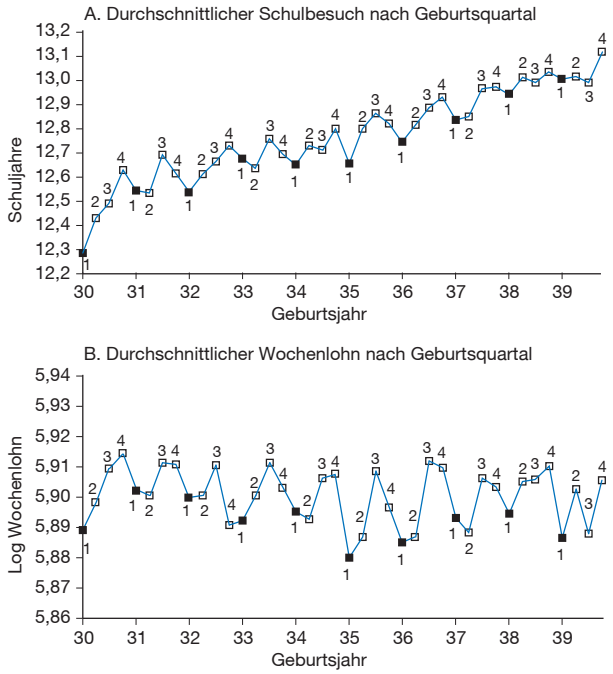
Hier setzen Angrist und Imbens (1994) an und liefern einen methodischen Rahmen, um die Ergebnisse von Schätzungen mit instrumentellen Variablen interpretieren zu können. Beide hatten gerade ihre Promotion abgeschlossen und lernten sich als Assistenzprofessoren in Harvard kennen. Im Kontext der Schulbildungsstudie von Angrist und Krueger ist es sicher so, dass sich die Bildungsrendite verschiedener Personen unterscheidet. Die eine hat vielleicht schon eine garantierte Anstellung im Familienbetrieb und ein Schulabschluss spielt somit keine Rolle mehr; für den anderen kann ein Schulabschluss entscheidende Weichen für den restlichen Bildungs- und Lebensweg stellen. Es stellt sich daher die Frage, für wen Angrist und Krueger (1991) die Bildungsrenditen gemessen haben. Angrist und Imbens (1994) zeigen, dass instrumentelle Variablen in diesem Fall die Bildungsrendite derjenigen messen, deren Bildungsentscheidung durch das Instrument, in diesem Fall das Geburtsdatum im Zusammenspiel mit den Schulpflichtregelungen, beeinflusst wird. Die Studie sagt also nichts über die Bildungsrendite für ein Hochschulstudium aus, sondern misst nur die Bildungsrendite für diejenigen, die ohne Schulpflicht noch früher die Schule abgebrochen hätten.

Schätzungen mit Instrumentvariablen geben daher nur partielle Antworten auf die zugrunde liegenden Fragen. Die Ergebnisse sind nur für diejenigen Gruppen relevant, deren Verhalten durch das Instrument beeinflusst wird. Dies ist jedoch oft genau der Effekt, der für eine evidenzbasierte Politikberatung von Interesse ist. Die Studie gibt Aufschluss über die Bildungsrenditen derjenigen Schüler:innen, die von der Schulpflicht direkt betroffen sind und ist daher wichtig für Debatten über die Mindestschulzeit.

Die Analyse von Angrist und Imbens spielt eine Schlüsselrolle in Cards (2001) einflussreicher Synthese der Literatur zu Bildungsrenditen. Untersuchungen mit anderen Stichproben und in anderen Umfeldern fanden ebenfalls, dass der mithilfe von Instrumentvariablen gemessene kausale Effekt von Schulbildung auf die Lohnhöhe größer ist als in einfachen Regressionen. Die Analyse unterstreicht auch, dass jede einzelne Studie nur Teilergebnisse zu einer Frage liefern kann. Um ein umfassenderes Bild zu erhalten, brauchen wir mehr Untersuchungen mit unterschiedlichen Instrumenten, Kontexten und Populationen. Forschende schenken diesen Fragen der externen Validität immer mehr Aufmerksamkeit.

Abbildung 1

Ausbildungsdauer und Löhne nach Geburtsquartal



Quelle: Angrist und Krueger (1991).

Die klassischen Arbeiten der Preisträger sind nicht ohne Kritik geblieben. Viele Studien wurden von anderen Autor:innen eingehend überprüft und neu analysiert. Dieser Prozess hat, oft unter Beteiligung der Preisträger, zu einem besseren Verständnis der verwendeten Methoden und zu vielen methodischen Verbesserungen geführt. Und viele Forschungsarbeiten haben dieser Prüfung recht gut standgehalten.

Die Methodik der natürlichen Experimente hat nicht nur die Arbeitsökonomik, sondern auch viele andere Gebiete der Ökonomik, wie z. B. die Entwicklungsökonomik (unter anderem mit dem Nobelpreis 2019 an Banerjee, Duflo und Kremer) oder die Finanzwissenschaften (Chetty, 2009), aber auch die Makroökonomik (Nakamura und Steinsson, 2018; Fuchs-Schündeln und Hassan, 2016) nachhaltig beeinflusst. Dies ist die sogenannte Glaubwürdigkeitsrevolution (*credibility revolution*). Inzwischen wurden diese Ideen auch in anderen Disziplinen übernommen, z. B. in der Epidemiologie und Medizin (Hernán und Hernandez-Diaz, 2012) und der Politikwissenschaft (Sovey und Green, 2011).

Einige Kritiker:innen befürchteten, dass überzeugende Naturexperimente zu rar gesät seien und so die Methodik das Augenmerk auf enge und möglicherweise unwichtige Fragen richten würde. Die Nobelpreisträger Angus Deaton und James Heckman haben solche Befürchtungen ausgesprochen. Stattdessen scheint jedoch das Gegenteil eingetreten zu sein: Je mehr Forscher:innen die

Methoden anwenden, desto mehr Kontexte wurden der quasi-experimentellen Untersuchung zugeführt. Hochbegabte junge Forscher:innen sind inzwischen in die Fußstapfen von Angrist, Card, Krueger und Imbens getreten und haben sich wichtigen Fragen zugewandt. So haben die drei Preisträger einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass die Ökonomik eine stärker empirisch arbeitende Wissenschaft geworden ist und haben mit ihrem Ansatz unsere gesamte Disziplin wissenschaftlich revolutioniert.

Anwendungen der Methodik in Deutschland

Diese Revolution hat auch die Ökonomik in Deutschland mitbestimmt. Beispiele zur Wirkung von Mindestlöhnen, Mitbestimmung und der Arbeitslosenversicherung zeigen, wie durch natürliche Experimente neue wissenschaftliche Einsichten geschaffen werden und eine empirische Grundlage für eine evidenzbasierte Politikberatung gebildet wurde.

Diese Analysen sind vor dem Hintergrund einer stark angestiegenen Ungleichheit im deutschen Arbeitsmarkt zu sehen (Dustmann, Ludsteck und Schönberg, 2009). David Card hat entscheidende Beiträge dazu geleistet, diese Entwicklung zu dokumentieren und die Antriebskräfte zu hinterfragen. In einer der meist zitierten Arbeiten der Arbeitsmarktökonomik der vergangenen zehn Jahre hat Card gemeinsam mit Jörg Heining und Patrick Kline gezeigt, dass der Zuwachs der Ungleichheit im deutschen Arbeitsmarkt zu einem erheblichen Anteil auf einen Anstieg der Lohnunterschiede zwischen Firmen und einer stärkeren Segmentierung des Arbeitsmarkts zurückzuführen ist (Card, Heining und Kline, 2013). Dies bedeutet, dass in zunehmendem Maße gut ausgebildete Arbeitskräfte bei besser zahlenden Arbeitgebern und schlechter ausgebildete Arbeitskräfte bei schlechter zahlenden Arbeitgebern beschäftigt sind. Die Schwächung der Tarifbindung, insbesondere im Niedriglohnbereich, ist einer der hierfür relevanten Mechanismen.

Eine politische Antwort auf die wachsende Ungleichheit und die geringer werdende Tarifbindung war die Einführung eines verbindlichen Mindestlohns von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute hatten vor diesem Schritt eindringlich gewarnt und verschiedene Studien hunderttausendfache Arbeitsplatzverluste vorhergesagt. Um die tatsächlichen Wirkungen der Einführung des Mindestlohns besser zu verstehen, untersucht eine Studie von Dustmann et al. (2021) die Auswirkung dieser Arbeitsmarktinstitution in Deutschland in der quasi-experimentellen Tradition von Card und Kruegers Arbeiten. Dazu benutzen die Forschenden Unterschiede zwischen Individuen sowie zwischen Regionen, die mehr oder weniger stark von der Mindestlohneinführung betroffen waren. Es stellte sich heraus, dass die Einführung des Mindestlohns zwar die Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung angehoben hat, es hierdurch allerdings nicht zu einem messbaren Arbeitsplatzverlust gekommen ist. Stattdessen wurde eine Verlagerung von Beschäftigung von weniger produktiven in produktivere Betriebe angestoßen, so wie es z. B. monopsonistische Arbeitsmarktmodelle im Einklang mit den Befunden von Card und Krueger vorhergesagt hätten.

Neben der Tarifbindung ist in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten auch die zweite Säule der Vertretung von Arbeitnehmer:innen, die Mitbestimmung beispielsweise durch Betriebsräte, in ihrer Bedeutung zurückgegangen (Ellguth und Kohaut, 2020). Zur Wirkung der Mitbestimmung gibt es starke politische und wissenschaftliche Auseinandersetzungen. Unter anderem besteht die Befürchtung der Väter des Shareholder-Value-Ansatzes, dass die deutsche Mitbestimmung Lohnzuwächse für Arbeitnehmer:innen bewirken könnte und somit ein Hemmschuh für Investitionen und Wachstum wäre (Jensen und Meckling, 1979).

Um diese Hypothese zu überprüfen, analysieren Jäger, Schoefer und Heining (2021) eine Reform der Unternehmensmitbestimmung von 1994 als natürliches Experiment. Durch die Reform wurden bestimmte Aktiengesellschaften von der Mitbestimmung im Aufsichtsrat befreit, während andere, vergleichbare Gesellschaften nicht von der Reform betroffen waren. Im Gegensatz zu den Vorhersagen des Shareholder-Value-Paradigmas, konnten die Forscher keine Auswirkung auf die Löhne feststellen. Jäger, Schoefer und Heining (2021) dokumentieren darüber hinaus, dass durch die Mitbestimmung eher Zuwächse im Kapitalstock und der Arbeitsproduktivität zu verzeichnen waren. Das lässt sich z. B. durch ein besseres Zusammenspiel der Vertreter:innen von Arbeit und Kapital erklären (auch Krueger und Mas, 2004).

Zum deutschen Arbeitsmarkt wurde in den vergangenen Jahrzehnten auch die Veränderungen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere im Rahmen der Hartz-Reformen, intensiv diskutiert (z. B. Walwei et al., 2019). Eine ökonomische Kernfrage ist hierbei, wie sich ein höheres Arbeitslosengeld oder eine längere Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf die Arbeitssuche, die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungschancen auswirken. Auch zu diesem Thema gibt es wegweisende Forschung, zu der die Preisträger beigetragen haben. David Card und seine Koautor:innen haben die Wirkung der Arbeitslosenversicherung in Österreich untersucht, wo zahlreiche Reformen vielfältige Möglichkeiten für solche Studien bieten (Card, Chetty und Weber 2007; Card et al., 2015).

Bei einer Wirkungsanalyse der Arbeitslosenversicherung ist es notwendig, die Auswirkungen der Regelungen, die alle Arbeitslosen betreffen, von der Höhe der bezogenen Ar-

beitslosenunterstützung eines spezifischen Arbeitslosen zu trennen. Das tatsächlich bezogene Arbeitslosengeld hängt sowohl vom Regelwerk als auch von den vorherigen Löhnen und der Arbeitserfahrung ab. Hierbei hat sich die Methodik der Regressions-Diskontinuitäts-Analyse als besonders hilfreich erwiesen. Diese Methode wurde von allen drei Preisträgern weiterentwickelt (z. B. Angrist und Lavy, 1999; Imbens und Lemieux, 2008; Lee und Card, 2008; Imbens und Kalyanaram, 2012; Abdulkadiroglu et al., im Erscheinen).

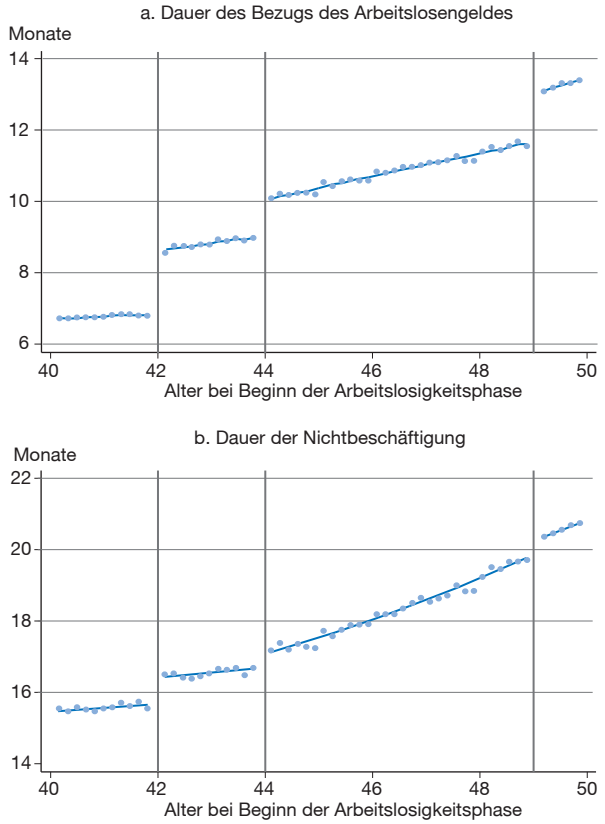
Die Regressions-Diskontinuitäts-Analyse betrachtet Diskontinuitäten, die die Zuteilung von Personen in die Treatment- und Kontrollgruppe bestimmen. Zur Illustration eignet sich die deutsche Arbeitslosenversicherung, bei der die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mit dem Eintrittsalter in die Arbeitslosigkeit variiert. So erhöht sich derzeit die Anspruchsdauer von zwölf auf 15 Monate, wenn das Eintrittsdatum in die Arbeitslosigkeit nach dem 50. Geburtstag liegt. Um die kausale Wirkung einer längeren Anspruchsdauer zu untersuchen, können z. B. zwei Arbeitssuchende verglichen werden, die kurz vor bzw. kurz nach dem 50. Geburtstag arbeitslos geworden sind. Für diese beiden Arbeitslosen unterscheidet sich die Anspruchsdauer um drei Monate, obwohl wir für beide ansonsten ähnliche Charakteristika erwarten würden.

Mehrere Studien zum deutschen Arbeitsmarkt haben Diskontinuitäten in der Anspruchsdauer als Funktion des Eintrittsalters in die Arbeitslosigkeit verwendet (Schmieder, von Wachter und Bender, 2012, 2016). Diese Arbeiten zählen zu den international belastbarsten Untersuchungen zur kausalen Wirkung von Arbeitslosengeld. Abbildung 2 zeigt für welche Altersklassen (durch senkrechte Linien angedeutet) sich die Anspruchsdauer erhöht (vgl. Abbildung 2a) und wie sich die Dauer der Arbeitslosigkeit an diesen Altersgrenzen ändert (vgl. Abbildung 2b). Es zeigte sich, dass es nur eine leicht positive Wirkung der Anspruchsdauer auf die Dauer der Beschäftigungslosigkeit gibt: Im Durchschnitt führt ein zusätzlicher Monat Anspruchsdauer zu 0,1 Monaten längerer Arbeitslosigkeit. Schmieder, von Wachter und Bender (2012) benutzen diese Methodik auch, um Unterschiede in der Wirkung von Arbeitslosengeld auf die Beschäftigungschancen über den Konjunkturzyklus zu messen. In Rezessionen wird diese Effektgröße etwas geringer. Diese Ergebnisse sind für die Bewertung von Reformen des Arbeitslosengeldes oder bei der Entwicklung von konjunkturstabilisierenden Maßnahmen unentbehrlich.

Auch die Hartz-Reformen wurden mit den Methoden untersucht, die die Preisträger populär gemacht haben. Eine detaillierte Studie von Price (2019) erforscht die Auswirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die in der Hartz-IV-Reform durch das Arbeitslosengeld II ersetzt wurde, auf Löhne und Beschäftigung. Der Autor fand, dass

Abbildung 2

Dauer des Arbeitslosengeldbezugs und der Nichtbeschäftigung nach Alter bei Beginn der Arbeitslosigkeit



Quelle: Schmieder, von Wachter und Bender (2012).

sich die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzte. Das Ergebnis legt nahe, dass Hartz IV die Arbeitslosenrate in Deutschland um knapp 1 Prozentpunkt gesenkt hat. Diese Studie ist ein wichtiger Mosaikstein, der hilft, die Gesamtwirkung der Hartz-Reformen zu verstehen (auch Krebs, 2019).

Fazit

Die Analyse natürlicher Experimente, angestoßen von den diesjährigen Nobelpreisträgern, hat nicht nur die Forschungslandschaft verändert. Die Fragestellungen und die Antworten dieser Arbeiten beziehen sich oft direkt auf wichtige Entscheidungsfelder in der Politik. So haben z. B. die Arbeiten von Card und Krueger zum Mindestlohn in den USA zur Mindestlohnerhöhung 1996 beigetragen. Ähnliche Arbeiten von Machin und Manning (1994) waren ein wichtiger Anstoß für die Einführung eines nationalen Mindestlohns in Großbritannien 1999.

Quasi-experimentelle Forschung hat inzwischen auch in Deutschland große Fortschritte gemacht und kann in der wissenschaftlichen Politikberatung eine entscheidende

Rolle spielen. Für viele Politikbereiche gibt es wichtige empirische Befunde, die in die politische Debatte einfließen sollten. Gleichzeitig ist es dringend notwendig, weitere Fortschritte auf diesem Gebiet zu machen. Zu vielen Fragen wissen wir nicht genug und neue Fragestellungen rücken in den Vordergrund, wie beispielsweise Politikmaßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels. Es wäre daher von höchster Priorität, die Qualität der Politikberatung sowie den Wissenschaftsstandort Deutschland durch einen weiteren Ausbau der Daten- und Forschungsinfrastruktur zu unterstützen (Dorn et al., 2021; Falk, 2021).

Literatur

Abdulkadiroglu, A., J. D. Angrist, Y. Narita und P. Pathak (im Erscheinen), Breaking Ties: Regression Discontinuity Design Meets Market Design, *Econometrica*.

Angrist, J. und G. Imbens (1995), Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects, *Econometrica*, 62(2), 467-475.

Angrist J. D. und V. Lavy (1999), Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement, *Quarterly Journal of Economics*, 114(2), Mai, 533-575.

Angrist, J. D. und A. B. Krueger (1991), Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings?, *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 976-1014.

Ashenfelter, O. (1974), The Effect of Manpower Training on Earnings: Preliminary Results, Proceedings of the 27th Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association.

Ashenfelter, O. (1978), Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, *Review of Economics and Statistics*, 60(1), 47-57.

Ashenfelter, O. und D. Card (1985), Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs, *Review of Economics and Statistics*, 67(4), 648-660.

Card, D. (1990), The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market, *Industrial and Labor Relations Review*, 43(2), 245-57.

Card, D. (2001), Estimating the Returns to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems, *Econometrica*, 69(5), 1127-1160.

Card, D., R. Chetty und A. Weber (2007), Cash-on-hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511-1560.

Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 967-1015.

Card, D. und A. B. Krueger (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84(4), 772-793.

Card, D. und A. B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage-twentieth-anniversary Edition*, Princeton University Press.

Card, D. und A. B. Krueger (2000), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, *American Economic Review*, 90(5), 1397-1420.

Card, D., D. S. Lee, Z. Pei und A. Weber (2015), Inference on Causal Effects in a Generalized Regression Kink Design, *Econometrica*, 83(6), 2453-2483.

Chetty, R. (2009), Sufficient Statistics for Welfare Analysis: A Bridge Between Structural and Reduced-form Methods, *Annual Review of Economics*, 1(1), 451-488.

Dorn, F., D. Feldner, M. Herter, A. Peichl und B. Wawrzyniak (2021), Die konsequente Nutzung von Daten zur effektiven Bekämpfung der Pandemie, *ifo Schnelldienst Digital*, 2(11).

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2021), Reallocation Effects of the Minimum Wage, *The Quarterly Journal of Economics*.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German Wage Structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 843-881.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2020), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019, *WSI-Mitteilungen*, 73(4), 278-285.

Fuchs-Schündeln, N. und T. A. Hassan (2016), Natural Experiments in Macroeconomics, in *Handbook of Macroeconomics*, 2, 923-1012, Elsevier.

Falk, A. (2021), Evidenz in der Politik: Im Land der Kleinmütigen, *Die Zeit*, 27.

Hernán, M. A. und S. Hernández-Díaz (2012), Beyond the Intention-to-treat in Comparative Effectiveness Research, *Clinical Trials*, 9(1), 48-55.

Imbens, G. und K. Kalyanaraman (2012), Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator, *The Review of Economic Studies*, 79(3), 933-959.

Imbens, G. W. und T. Lemieux (2008), Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice, *Journal of Econometrics*, 142(2), 615-635.

Jäger, S., B. Schoefer und J. Heining (2021), Labor in the Boardroom, *The Quarterly Journal of Economics*, 136(2), 669-725.

Jensen, M. C. und W. H. Meckling (1979), Rights and Production Functions: An Application to Labor-managed Firms and Codetermination, *Journal of Business*, 469-506.

Krebs, T. (2019), Mythos Hartz IV, *Makronom*.

Krueger, A. B. und A. Mas (2004), Strikes, Scabs, and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires, *Journal of Political Economy*, 112(2), 253-289.

Lee, D. S. und D. Card (2008), Regression Discontinuity Inference with Specification Error, *Journal of Econometrics*, 142(2), 655-674.

Machin, S. und A. Manning (1994), The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from the U.K. Wages Councils, *Industrial and Labor Relations Review*, 47(2), 319-329.

Nakamura, E. und J. Steinsson (2018), Identification in Macroeconomics, *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 59-86.

Price, B. (2019), The Duration and Wage Effects of Long-term Unemployment Benefits: Evidence from Germany's Hartz Iv Reform, *Working Paper*.

Schmieder, J. F., T. von Wachter und S. Bender (2012), The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 Years, *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 701-752.

Schmieder, J. F., T. von Wachte und S. Bender (2016), The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages, *American Economic Review*, 106(3), 739-77.

Snow, J. (1855), *On the Mode of Communication of Cholera*, John Churchill.

Sovey, A. J. und D. P. Green (2011), Instrumental Variables Estimation in Political Science: A Readers' Guide, *American Journal of Political Science*, 55(1), 188-200.

Walwei, U., W. Eichhorst, U. Rinne, M. Blömer, C. Fuest, A. Peichl, J. Schupp und G. Bäcker (2019), Hartz IV – Reform einer umstrittenen politischen Maßnahme, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 235-255, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html (24. November 2021).

Title: ***Natural Experiments in Labor Economics and Beyond***

Abstract: *This year's Nobel Prize in Economics honoured David Card of the University of California, Berkeley "for his empirical contributions to labour economics", and Joshua Angrist of MIT and Guido Imbens of Stanford University "for their methodological contributions to the analysis of causal relationships". We explain how the laureates revolutionised the analysis of causal relationships in empirical economics through the methodology of natural experiments. Three examples from the German labour market on the effects of minimum wages, codetermination and unemployment insurance illustrate how natural experiments yield new insights, which can form the foundation for evidence-based policy advice.*

JEL Classification: *C18, C26, J00*

DOI: 10.1007/s10273-021-3076-1

Justus Haucap, Leon Knoke

Fiskalische Effekte der Cannabis-Legalisierung

Die neue Bundesregierung hat angekündigt, den Konsum von Cannabis in Deutschland zu legalisieren. Wörtlich heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir führen die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften ein. Dadurch wird die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet. Das Gesetz evaluieren wir nach vier Jahren auf gesellschaftliche Auswirkungen." (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021).

Unter Ökonomen ist die Forderung nach einer Legalisierung von Cannabis nichts Neues. Milton Friedman (1972) hatte sie schon 1972 gefordert. Zahlreiche andere Ökonomen haben diese Forderung in der Folgezeit immer wieder aufgegriffen, darunter auch zahlreiche Nobelpreisträger wie George Akerlof und Vernon Smith 2005 (Debusmann, 2008) oder Kenneth Arrow, Christopher Pissarides und Thomas Schelling 2014 (Schomberg, 2014). Die Vorteile einer Legalisierung bestehen dabei vor allem darin, dass so faktisch ein besserer Jugend- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten ist als durch Prohibition. Auch findet sich bisher keine belastbare Evidenz dafür, dass der Cannabiskonsum aufgrund von Legalisierungsmaßnahmen dauerhaft und systematisch ansteigt, wie der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (2019) in einer Zusammenfassung der vorliegenden Studienlage ausgeführt hat.

Nachdem bis 2017 weder Informationen über die Kosten vorlagen, die durch die Verfolgung von Cannabisdelikten entstanden sind, noch über mögliche Steuereinnahmen im Falle einer Legalisierung (Deutscher Bundestag, 2017), haben Haucap et al. (2018; 2019) dazu erstmalig Zahlen vorgelegt. Diese Analyse ist nun aktualisiert worden (Haucap und Knoke, 2021a) und wird im Folgenden zusammengefasst. Argumente für und wider eine Legalisierung sind nicht Gegenstand dieses Beitrags, sie werden von Haucap und Knoke (2021b) gesondert erörtert.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

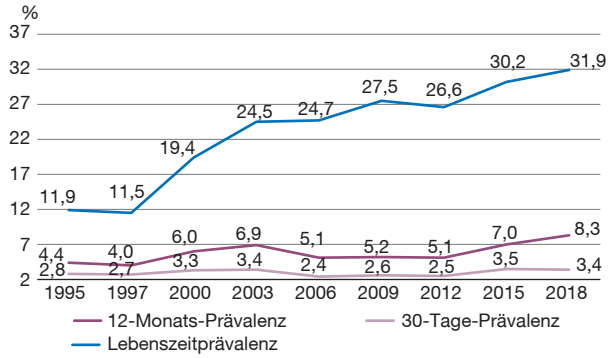
Leon Knoke ist dort Research Assistant.

Zur Ermittlung der möglichen Staatseinnahmen muss der zu erwartende Gesamtbedarf an Cannabis auf einem legalisierten Markt eingeschätzt werden. Naturgemäß liegen keine amtlichen Zahlen über die heute konsumierte Cannabismenge vor. Anhand sogenannter Prävalenzdaten lassen sich jedoch Rückschlüsse ziehen, wie viel Cannabis in Deutschland konsumiert wird. Diese Prävalenzdaten basieren auf den sogenannten Epidemiologischen Suchtsurveys, die in Deutschland bisher im Dreijahres-Rhythmus durchgeführt werden (IFT, 1995-2018). Erhoben wird dazu bei einer repräsentativen Stichprobe, welcher Anteil der Bevölkerung in Deutschland innerhalb einer bestimmten Altersgruppe eine bestimmte Substanz mindestens einmal in den letzten 30 Tagen (30-Tages-Prävalenz), mindestens einmal in den letzten zwölf Monaten (12-Monats-Prävalenz) oder mindestens einmal im ganzen Leben (Lebenszeit-Prävalenz) konsumiert haben. Befragt werden die Teilnehmer seit 1980 nach ihrem Konsum von Alkohol, Tabak, illegalen Drogen sowie Medikamenten.

Mit einer bisherigen Lebenszeit-Prävalenz von 31,9 % und einer 12-Monats-Prävalenz von 8,3 % lag Cannabis 2018 deutlich vor dem Konsum von Drogen wie beispielsweise Kokain, Amphetaminen oder Ecstasy, deren Lebenszeit-Prävalenzen allesamt unter 5 % liegen (Seitz et al., 2019). Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des Cannabis-Konsums von 1995 bis 2018 anhand der Lebenszeit-, 12-Monats- und der 30-Tages-Prävalenz in Deutschland. Für die Analysen in der weiteren Studie wurden ebenfalls die Daten der Altersgruppe von 60 bis 64 berücksichtigt, die in den epidemiologischen Suchtsurveys inzwischen auch erhoben werden.

Auf Basis der Prävalenzdaten des Epidemiologischen Suchtsurveys 2018 und Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung nach Alters- und Geburtsjahren wurden für die 30-Tages-Prävalenz für 2018 etwa 1,5 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren berechnet, die in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert haben (Haucap und Knoke, 2021a, 17 und Anhang 6.1). Für die 12-Monats-Prävalenz wurden für 2018 eine Zahl von gut 3,6 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren ermittelt, die in den zwölf Monaten vor der Befragung Cannabis konsumiert haben. Diese Zahl spiegelt die Gesamtzahl an Personen wider, die heute in Deutschland gelegentlich bis regelmäßig Cannabis konsumieren und zur Ermittlung des jährlichen Gesamtbedarfs an Cannabis zugrunde zu legen ist.

Abbildung 1
Entwicklung der Prävalenz von Cannabis in Deutschland für 18- bis 59-Jährige



Quelle: Seitz et al. (2019), Tabellen 2, 4 und 6.

Es wurden alle Konsumierende, die mindestens einmal im vergangenen Jahr konsumiert haben, in drei Nutzergruppen eingeteilt: 1. Gelegenheitskonsumierende, 2. regelmäßig Konsumierende und 3. Intensivnutzer. Gemäß Light et al. (2014) nutzen Gelegenheitskonsumierende Cannabis weniger als einmal pro Monat. Regelmäßig Konsumierende konsumieren Cannabis zwischen ein und 20 Mal pro Monat und Intensivnutzer konsumieren an mehr als 20 Tagen pro Monat bis täglich. Die Aufteilung der Konsumierenden in die jeweiligen Nutzergruppen wurde auf Basis von Daten zu Konsumfrequenzen aus dem Epidemiologischen Suchtsurvey 2018 vorgenommen (Haucap und Knoke, 2021a, 17-18 und Anhang 6.2). Auf Basis der erhobenen Daten zu Konsumfrequenzen ergibt sich, dass rund 63 % aller Konsumierenden in Deutschland Gelegenheitskonsumierende sind, 25 % regelmäßige Konsumierende und rund 12 % Intensivnutzer. Um den Gesamtbedarf bestimmen zu können, wurden die rund 3,6 Mio. Konsumierenden auf die drei zuvor definierten Konsumgruppen (gelegentlich, regelmäßig, intensiv) aufgeteilt. Für alle drei Konsumgruppen wurden dann in einem nächsten Schritt aus der Literatur Annahmen über Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag abgeleitet, auf deren Basis der Gesamtbedarf an Cannabis ermittelt wird (Haucap und Knoke, 2021a, 18-19). Hierbei wurden drei Szenarien gebildet, um verschiedene Konsummuster der einzelnen Konsumgruppen abzubilden. In einem sehr konservativen Ansatz werden die Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag sehr vorsichtig angesetzt, im nicht konservativen Ansatz werden großzügigere Annahmen getroffen. Im konservativen Szenario wird die Mitte beider Ansätze zugrunde gelegt. Für die Konsummengen pro Tag werden Schätzungen aus den USA zugrunde gelegt (Kilmer et al., 2013; Light et al., 2014), auf die sich im Übrigen auch der französische Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen in seiner Schätzung des potenziellen Steueraufkommens für Frankreich stützt (Conseil d'analyse économique, 2019).

Der ermittelte Gesamtbedarf muss sodann um Effekte wie Bevölkerungswachstum, bisheriges Under-Reporting, illegaler Konsum Minderjähriger[1] und touristische Nachfrage angepasst werden (Haucap und Knoke, 2021a, 19-25 und Anhang 6.3). Für Deutschland wurde so eine Gesamtzahl von fast 5 Mio. Konsumierenden abgeleitet und ein jährlicher Gesamtbedarf von etwa 377 t Cannabis.

In einem zweiten Ansatz wurde der Gesamtbedarf aus einem an deutsche Prävalenzdaten angepassten Pro-Kopf-Konsum in Frankreich bestimmt. So wurden die unterstellten Annahmen bezüglich der Konsummuster unterschiedlicher Konsumgruppen im ersten Ansatz überprüft, um damit ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis im Hinblick auf einen tatsächlich anzunehmenden Gesamtbedarf in Deutschland zu ermitteln. Die Ableitung des Gesamtbedarfs in Deutschland über den Pro-Kopf-Konsum in Frankreich ist somit als Robustheitscheck für den ermittelten Gesamtbedarf in Deutschland über deutsche Prävalenzdaten anzusehen. Basierend auf dem jährlichen Pro-Kopf-Konsum für die französischen Nutzergruppen folgt ein jährlicher Gesamtbedarf von gut 393 t in Deutschland (Haucap und Knoke, 2021a, 23-25 auf Basis der Annahmen von Conseil d'analyse économique, 2019).

In einem dritten Ansatz haben wir den Gesamtbedarf über einen für Deutschland angepassten Pro-Kopf-Konsum der aus Colorado vorliegenden Daten vorgenommen und so einen Bedarf von gut 545 t/Jahr ermittelt (Haucap und Knoke, 2021a, 25-33). Colorado eignet sich gut für einen Vergleich, da es seit der Legalisierung in Colorado 2014 amtliche Statistiken über das tatsächliche Konsumverhalten sowie jährliche Verkaufsmengen gibt. Um jedoch eine eher konservative Schätzung zu erhalten, sind wir für die weiteren Berechnungen von einem Gesamtbedarf für Deutschland von „nur" 400 t ausgegangen.

Auf dieser Basis und ausgehend von einem durchschnittlichen Bruttopreis von 10 Euro/g wurden insgesamt Steuereinnahmen für einzelne Steueraufkommensarten in Höhe von 2,8 Mrd. Euro ermittelt (Haucap und Knoke, 2021a, 33-45). Der Preis von 10 Euro ergibt sich daraus, dass dies in etwa dem heutigen Schwarzmarktpreis entspricht (www.graspreis.de) und der Preis auf dem legalen Markt nicht zu sehr über dem Schwarzmarktpreis liegen darf, um den Schwarzmarkt effektiv einzudämmen. Zudem wurden für Deutschland vergleichbare Produktions- und Marktstrukturen wie in Colorado angenommen, um Annahmen über Produktionskosten, entstehende Gewerbezahlen sowie vollzeitäquivalente Arbeitsplätze treffen zu können. In Colorado kommen beispielsweise etwa 69 vollzeitäquiva-

1 Wir nehmen an, dass es weiterhin einen illegalen Konsum durch Minderjährige geben wird, jedoch etwa die Hälfte davon sich Cannabis illegal im legalisierten Markt besorgt und die Ware somit versteuert wird.

lente Arbeitsplätze auf jede verkaufte Tonne Cannabis. Für Deutschland mit einem geschätzten Gesamtbedarf von 400 t würden sich entsprechend rund 27.600 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze ergeben. Auf dieser Basis wäre eine Cannabis-Steuer von 4,50 Euro/g möglich, ohne den Zielpreis von 10 Euro/g inklusive aller Steuern nennenswert zu überschreiten. Als mögliches Steueraufkommen ergibt sich dann das Aufkommen der Cannabis-Steuer (1,8 Mrd. Euro), der 19 %igen Umsatzsteuer (650 Mio. Euro), Gewerbe- und Körperschaftsteuer (85 Mio. Euro) sowie Lohnsteuer (280 Mio. Euro) auf. Zusätzlich wurde das Sozialversicherungsaufkommen (526 Mio. Euro) geschätzt.

Im Rahmen der Rechtsdurchsetzung belaufen sich mögliche Kosteneinsparungen auf insgesamt rund 1,36 Mrd. Euro (Haucap und Knoke, 2021a, 46-55), die sich wie folgt aufteilen: Bei der Polizei lassen sich durch eine Legalisierung mögliche Kosteneinsparungen von 1,1 Mrd. Euro ermitteln. Die Kosten der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und des Justizvollzugs werden auf rund 313 Mio. Euro geschätzt. Es ist zu berücksichtigen, dass es durch die Cannabis-Legalisierung nicht unbedingt zu einem Stellenabbau kommen wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass freigewordene Kapazitäten für andere Fälle genutzt werden können. Sofern diese Aktivitäten für die Steuerzahler mindestens einen Wert haben wie die damit verbundenen Kosten, die dann nicht mehr zur Verfolgung von Cannabis-Delikten aufgewendet werden müssen, entsteht hier ein volkswirtschaftlicher Mehrwert.

Nicht einbezogen in unsere Berechnung haben wir zum einen die Kosten des Lizenzsystems in einem legalisierten Markt. Wir unterstellen hier, dass sich diese Kontrollkosten durch die Einnahmen aus den fälligen Lizenzgebühren, die wir ebenfalls unberücksichtigt lassen, selbst tragen sollten. Zum anderen haben wir nicht ermitteln können, wie sich die Gesundheitskosten nach einer Legalisierung entwickeln. Gehen wir aber davon aus, dass der problematische Konsum, insbesondere bei Teenagern, sogar eher sinken als zunehmen wird – so wie dies in einigen US-Bundesstaaten heute zu beobachten ist (Coley et al., 2021) – so entstehen auch keine zusätzlichen Gesundheitskosten. Im Gegenteil ist dann sogar eher von sinkenden Gesundheitskosten auszugehen, weil gesundheitliche Schäden, die heute durch Streckmittel und Verunreinigungen entstehen, in einem legalisierten Markt weitgehend entfallen dürften. Insgesamt ergibt sich ein Betrag von rund 4,7 Mrd. Euro, der durch eine Legalisierung von Cannabis realisiert werden kann, einerseits durch zusätzliche Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) und andererseits durch eingesparte Ausgaben (vgl. Tabelle 1). Aus ökonomischer Sicht sollten die fiskalischen Auswirkungen der Legalisierung aber nicht das Hauptargument für die Legalisierung sein, sondern eher eine angenehme Nebenwirkung. Wichtigstes Argument ist vielmehr der verbesserte Jugend- und Gesundheitsschutz in einem legalen Markt. Eine Marktordnung, die wirksamen Jugend- und Verbraucherschutz gewährleistet und den Schwarzmarkt schnell austrocknet, muss daher sorgfältig gestaltet werden.

Tabelle 1
Überblick über Steuereinnahmen pro Steuerart
in Euro

Steuerart/ Einsparungen Rechtsdurchsetzung	Einnahmen/Einsparungen
Cannabis-Steuer	1.800.000.000
Umsatzsteuer	650.000.000
Gewerbesteuer	25.978.909
Körperschaftssteuer	58.867.248
Lohnsteuer	279.892.152
Sozialversicherungsaufkommen	525.949.740
Eingesparte Polizeikosten	1.051.185.370
Eingesparte Gerichtskosten	272.302.843
Eingesparte Justizvollzugskosten	41.111.200
Gesamt	4.705.287.462

Quelle: eigene Berechnungen.

Literatur

Coley, L. R., C. Kruzik, M. Ghiani, N. Carey, S. S. Hawkins und C. F. Baum (2021), Recreational Marijuana Legalization and Adolescent Use of Marijuana, Tobacco, and Alcohol, *Journal of Adolescent Health*, 69, 41-49.

Conseil d'analyse économique (2019), Une filière du cannabis en France, *Focus*, 034-2019.

Debusmann, B. (2008), REUTERS COLUMN-Einstein, insanity and the war on drugs, *Reuters*, 3. Dezember.

Deutscher Bundestag (2017), Drucksache 19/310 vom 21. Dezember.

Friedman, M. (1972), Prohibition and Drugs, *Newsweek*, 1. Mai, 104.

Haucap, J. (2019), Auch der Fiskus profitiert: Der Nutzen einer Cannabislegalisierung in Deutschland, *Alternativer Sucht- und Drogenbericht*, 6, 112-119.

Haucap, J., C. Kehder, M. Feist und J. Slowik (2018), *Die Kosten der Cannabis-Prohibition in Deutschland*.

Haucap, J. und L. Knoke (2021a), *Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update*.

Haucap, J. und L. Knoke (2021b), Warum und wie die Liberalisierung des Cannabis-Marktes in Deutschland erfolgen sollte, im Erscheinen.

IFT – Institut für Therapieforschung (1995-2018), Epidemiologische Suchtsurveys.

Kilmer, B., J. P. Caulkins, G. Midgette, L. Dahlkemper, R. J. MacCoun und R. L. Pacula (2013), Before the Grand Opening: Measuring Washington State´s Marijuana Market in the Last Year Before Legalized Commercial Sale, RAND Drug Policy Research Center.

Light, M. K., A. Orens, B. Lewandowski und T. Pickton (2014), Market Size and Demand for Marijuana in Colorado, Papier für das Colorado Department of Revenue, 17.

Schomberg, W. (2014), Nobel economists, others urge end to ‚war on drugs', *Reuters*, 6. Mai.

Seitz, N.-N., L. Böttcher, J. Atzendorf, C. Rauschert und L. Kraus (2019), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2018. Tabellenband: Trends der Prävalenz des Konsums illegaler Drogen und Drogenmissbrauch und -abhängigkeit nach Geschlecht und Alter 1990-2018.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Koalitionsvertrag 2021-2025, Mehr Fortschritt wagen, Zeilen 2890-2893.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2019), Sachstand: Legalisierung von Cannabis Auswirkungen auf die Zahl der Konsumenten in ausgewählten Ländern.

DOI: 10.1007/s10273-021-3077-0

Konjunkturschlaglicht

Erholung der deutschen Wirtschaft kommt 2022

Corona bestimmt die Wirtschaftsentwicklung seit knapp zwei Jahren. Ähnlich den Pandemie- bzw. Lockdown-Wellen ist seitdem auch der Konjunkturverlauf. Im internationalen Vergleich hat sich die deutsche Wirtschaft bislang nur relativ langsam von den pandemiebedingten Einbrüchen im Frühjahr 2020 und Anfang 2021 erholt. Nach dem 3. Quartal 2021 war das preis- und saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) immer noch um gut 1 % niedriger als im 4. Quartal 2019 vor Ausbruch der Pandemie. Andere Industrieländer, allen voran China und die USA, wie auch der Welthandel haben das Vorkrisenniveau bereits wieder überschritten; das hat zu den Materialengpässen und Logistikproblemen beigetragen. Und in den vergangenen Wochen hat sich trotz der erreichten Impffortschritte eine vierte Infektionswelle ausgebreitet, die die vorangegangenen gemessen an den Infektionszahlen noch weit übertrifft. Dies und vorgenannte Material- und Lieferprobleme bremsen den Aufholprozess erneut. Davon besonders betroffen sind vor allem die personenbasierten Dienstleistungen, insbesondere Handel und Gastronomie, sowie die Industrie, vor allem der Automobilbau. Im Schlussquartal 2021 dürfte die gesamtwirtschaftliche Leistung deshalb kaum zunehmen. Im Jahresdurchschnitt 2021 wird das Wachstum des realen BIP so lediglich 2¾ % betragen, nach einem Rückgang um 4,6 % im Jahr 2020.

2021 haben überdies die Inflationsrisiken merklich zugenommen. Besonders kräftig, teils zweistellig, sind die Preise auf den Vorstufen gestiegen. Aber auch die Anstiegsrate der Verbraucherpreise hat sich deutlich erhöht, zuletzt auf 5,2 %. Zunächst waren dafür Sonderfaktoren verantwortlich, wie die Wiederanhebung der im zweiten Halbjahr 2020 reduzierten Mehrwertsteuer, die Anfang 2021 neu eingeführte CO_2-Abgabe sowie die im Vorjahrsvergleich stark erhöhten Energiepreise. Zur gleichen Vorjahreszeit waren Erzeuger- wie auch Verbraucherpreise gesunken. Aber auch krisenbedingte Angebotsengpässe auf manchen Rohstoff- und Warenmärkten haben 2021 zum Preisauftrieb beigetragen. 2022 werden die Sondereffekte nach und nach wegfallen und an den Märkten, an denen es zu Überhitzungen gekommen ist, kann es teils auch zu Preisrückgängen kommen. Bedeutsam für die Eindämmung der Inflationsrisiken ist auch, dass die Tarifpolitik hierzulande die bislang temporären Preissteigerungen nicht zum Anlass für erhöhte Lohnforderungen genommen hat.

Seit Herbst hat sich zwar eine neue Pandemiewelle entwickelt, der Impfumfang der Bevölkerung wie auch politische Erklärungen lassen jedoch – bislang – erwarten, dass es in diesem Winter keinen erneuten pauschalen Lockdown geben wird. Allerdings sind Einschränkungen für bestimmte Personengruppen, insbesondere Ungeimpfte, und Großveranstaltungen denkbar. Den Aufholprozess vorläufig weiter beeinträchtigen dürften zudem die noch andauernden Lieferengpässe in der Industrie und der Bauwirtschaft, denn die Auftragslage dort ist gut. Die vierte Welle sowie die Material- und Lieferprobleme werden die Erholung noch bis ins Frühjahr 2022 dämpfen. Mit Nachlassen dieser Effekte sollte aber im Sommerhalbjahr 2022 der Erholungsprozess, verbunden mit Nachholeffekten, nochmal zusätzlichen Schwung bekommen.

Dafür dürfte nicht zuletzt die aufgestaute Konsum- und Investitionsnachfrage sorgen. Die privaten Haushalte haben ihre Kaufzurückhaltung während der vorangegangenen Lockdowns zu lockern begonnen und sie dürften ihr Konsumverhalten weiter normalisieren und ihre Sparquote reduzieren. Die Unternehmenserwartungen für die künftige Entwicklung sind ebenfalls recht positiv, sodass sich auch die Investitionsbereitschaft wieder erhöhen dürfte. Die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen hat bereits zugenommen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist schon wieder über Vor-Corona-Niveau. Die öffentlichen Ausgaben werden schon deshalb kaum mehr steigen, weil die pandemiebedingten finanziellen Hilfen nach und nach auslaufen. Die neue Regierungskoalition hat zwar umfangreiche Investitionen angekündigt, deren Umsetzung benötigt aber einige Zeit und auf kommunaler Ebene wird wohl die pandemiebedingte Neuverschuldung die Investitionstätigkeit dämpfen. Die Weltwirtschaft entwickelt sich bereits dynamischer, sodass die Auslandsnachfrage und damit die Exporte deutlich zunehmen dürften. Im Zuge des Aufholprozesses hierzulande werden aber auch die Importe spürbar steigen, sodass die Wachstumsimpulse von außen insgesamt gering sein werden. Alles in allem ist mit einer Fortsetzung der Erholung der deutschen Wirtschaft 2022 zu rechnen. Die Dynamik des Aufholprozesses wird nach Erreichen des Vor-Corona-Niveaus allerdings allmählich nachlassen und Richtung Potenzialpfad zurückschwenken. Dies wird sich dann vor allem im Laufe des Jahres 2023 bemerkbar machen. Im Jahresdurchschnitt 2022

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

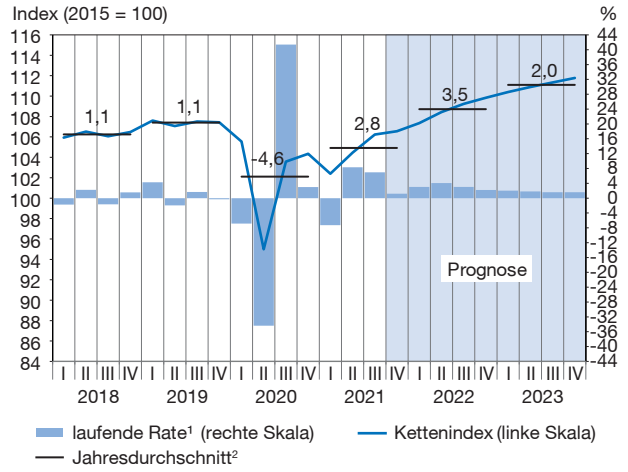
Tabelle 1
Eckdaten für Deutschland
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

	2020	2021	2022	2023
Bruttoinlandsprodukt[1]	-4,6	2,8	3,5	2,0
Private Konsumausgaben	-5,9	0,0	4,7	2,1
Staatliche Konsumausgaben	3,5	3,0	1,0	1,0
Anlageinvestitionen	-2,2	1,6	3,9	4,2
Ausrüstungen	-11,2	3,6	4,3	6,4
Bauten	2,5	1,6	2,7	2,8
Sonstige Anlagen	1,0	-1,5	6,6	4,1
Inlandsnachfrage	-4,0	2,5	3,2	1,9
Ausfuhr	-9,3	7,5	4,2	5,3
Einfuhr	-8,6	7,4	3,6	5,5
Arbeitsmarkt				
Erwerbstätige	-0,8	0,0	0,7	0,5
Arbeitslose (in Mio.)	2,70	2,61	2,33	2,23
Arbeitslosenquote[2] (in %)	5,7	5,5	4,9	4,7
Verbraucherpreise	0,5	3,1	2,3	1,8
Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)	-4,3	-4,5	-2,1	-0,8
Leistungsbilanzsaldo[3] (in % des BIP)	7,0	6,8	6,9	7,2

[1] Preisbereinigt. [2] Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). [3] In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; ab 2021 Prognose des HWWI.

Abbildung 1
Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
Saison- und arbeitstäglich bereinigt



[1] Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala. [2] Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab 4.Quartal 2021 Prognose des HWWI.

wird das Wirtschaftswachstum etwa 3½% betragen, im Jahresdurchschnitt 2023 wird es sich auf 2% vermindern.

Die Beschäftigung wird bei dieser Entwicklung weiter zunehmen und die Zahl der Arbeitslosen merklich zurückgehen. Die Niveaus vor Pandemieausbruch dürften aber erst Anfang 2023 wieder erreicht werden. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Zahl der Selbstständigen, insbesondere der Kleinselbstständigen, seit Corona-Beginn um insgesamt rund 5% gesunken ist. Die Zahl der Angestellten ist, auch dank der erweiterten Kurzarbeiterregelungen, schon wieder etwa auf Vor-Corona-Niveau. Die Anstiegsrate der Verbraucherpreise wird 2022 wegen der dann wegfallenden Basiseffekte wieder niedriger ausfallen. Offen ist, wie schnell die in solch volatilen Zeiten stark schwankenden Rohstoff- und Materialpreise und auch Frachtraten sich stabilisieren bzw. sogar wieder sinken. Die Inflationsrate dürfte ab Jahresanfang 2022 zurückgehen und könnte im günstigen Fall nach der Jahresmitte 2022 sogar deutlich unterhalb von 2% fallen. Im Laufe von 2023 dürfte sie sich dann in der Nähe der 2%-Marke einpendeln.

Die Corona-Pandemie wird die wirtschaftliche Entwicklung bis mindestens ins Jahr 2022 hinein weiter beeinflussen. Mit fortschreitenden Impfungen, umso mehr bei Einführung einer Impfpflicht, besteht die Chance, die Pandemie in den Griff zu bekommen. Die Entwicklung mit der Delta-Variante hat aber auch gezeigt, dass die Auswirkungen von etwaigen neuen Mutanten – und mit Omikron ist bereits eine neue Mutante da – kaum abschätzbar sind. 2020 haben sich zudem durch die Materialknappheiten und Lieferkettenprobleme Inflationsrisiken aufgebaut. Sollten diese länger als erwartet andauern, bestünde die Gefahr von Kosten-Preis-Lohn-Spiralen und in der Folge geldpolitischer Restriktionen, welche die Erholung ausbremsen könnten; diese Gefahr besteht auch in anderen für die Weltwirtschaft wichtigen Industrieländern. Gewisse Unsicherheiten bringt auch der Regierungswechsel hierzulande mit sich. Die Koalitionsvereinbarungen schließen Steuererhöhungen aus und beinhalten die Einhaltung der Schuldenbremse wieder ab 2023. Insofern scheint finanzpolitische Stabilität gegeben, zumal mit der erwarteten Eindämmung der Pandemie ab voraussichtlich Sommer 2022 auch die fiskalischen Unterstützungszahlungen mehr und mehr auslaufen. Die Transformation hin zu mehr Klimaschutz und Digitalisierung beinhaltet sicherlich einiges Innovations- und Investitionspotenzial; deren Umfang wird aber auch von den Finanzierungsmöglichkeiten abhängen. Auch die Frage der Stabilität der Renten und deren Finanzierung ist – trotz der wohl geringeren Rentenerhöhungen 2022/23 – noch nicht nachhaltig geklärt. Eine abrupte Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, d.h. um 25%, könnte auch die Beschäftigung im Niedriglohnsektor dämpfen.

Jörg Hinze
j-hinze@hwwi.org

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

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

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Nicole Waidlein
Julia Nolte

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
DOAJ
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
FSC www.fsc.org