Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

G. Licht, A. Wambach — Wie kann die weltweite Impfstoffproduktion gesteigert werden? ... 406

Kurz kommentiert

C. Kemfert — Klimaschutz: Die beste Schuldenbremse ... 408
G. Grözinger — Nato: Das 2 %-Ziel im Kontext ... 409
G. Corneo — Erbschaftsteuer: Chancengerechtigkeit erhöhen ... 410
M. Voigtländer — Wohnungsmarkt: Ein politisches Signal ... 411
B. Herzog — Lieferkettengesetz: Europäische Lösung nötig ... 412

Zeitgespräch

Finanzpolitische Leitlinien: zwischen Bidenomics und Schuldenbremse ... 413
R. Bachmann — Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland? ... 414
L. P. Feld et al. — Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden ... 418
J. Südekum — In der Fiskalpolitik sind Grundsatzentscheidungen notwendig ... 425
G. Felbermayr — Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen ... 428

Analysen und Berichte

Freihandel
M. Frenkel, T. Ngo — Das RCEP-Abkommen und dessen Bedeutung für die EU ... 432
Subsidiarität
M. Hüther, M. Vogel — Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv? ... 439
Verkehrspolitik
A. Eisenkopf, A. Knorr — Ein innovativer Regulierungsansatz zur Belebung des Wettbewerbs im Schienenpersonenfernverkehr ... 446
Rentenpolitik
E. Niemeier — Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten" Rentensystem möglich ... 454
Digitalisierung
M. Mesloh — Digitale Integration – Chancen für kleine und mittelständische Unternehmen in Deutschland ... 461
Wahl 2021
T. J. Gerpott — Digital- und Medienpolitik in Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2021 ... 466
Verbraucherpolitik
G. G. Wagner — Polit-ökonomische Aspekte des Berichts zur Lage der Verbraucher:innen ... 473
Steuern
M. Warneke — Abbau der kalten Progression seit 2016 – eine Zwischenbilanz ... 481

Ökonomische Trends

C. Kestermann, C. Schröder — Der Einfluss von Mindestlohnerhöhungen auf die Einkommensarmut ... 484
A. Wolf — Konjunkturschlaglicht: Zeichen der Erholung im deutschen Außenhandel ... 487

DOI: 10.1007/s10273-021-2927-0

Wie kann die weltweite Impfstoffproduktion gesteigert werden?

Tedros Adhanom Ghebreyesus, der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation, fand drastische Worte anlässlich der Jahresversammlung der Gesundheitsminister der 194 Mitgliedstaaten im Mai: Die COVID-19-Pandemie werde durch die skandalöse Ungleichheit bei der Verteilung der Impfstoffe aufrechterhalten. 75 % aller bislang verabreichten Impfungen erfolgten in nur zehn Ländern. Ziel müsse es sein, die internationale Initiative COVAX, die bislang lediglich für 1 % der Menschen in den von ihr berücksichtigten 124 Ländern Impfstoffe bereitstellen konnte, bis Jahresende mit Impfstoffen für 30 % der Menschen zu versorgen. Neben einer anderen Verteilung der existierenden Impfstoffe ist dafür vor allem eine massive Ausweitung der Produktion von Impfstoffen nötig. Ein Vorschlag, um dies zu erreichen, der auch von US-Präsident Joe Biden unterstützt wird, ist, die Patente für Corona-Vakzine freizugeben. Der Vorschlag greift eine Initiative von Südafrika und Indien vom Oktober 2020 in der WTO auf, die eine zeitweilige Aussetzung des Patentschutzes für alle Produkte, die zur Vorbeugung, Eindämmung und Behandlung von COVID-19 notwendig sind, vorsah (Patent Waiver).

Die Befürwortenden argumentieren, dass Patentrechte und die damit verbundene exklusive Nutzung durch die jeweiligen Pharmaunternehmen den Ausbau der Impfstoffproduktion bremsen. Die Gegner:innen der Aussetzung des Patentschutzes betonen, dass der Auf- und Ausbau der Produktionskapazitäten Zeit und spezifisches Know-how benötige. Patentrechte stellen dabei nicht den begrenzenden Faktor dar. Welches Argument wiegt schwerer? Klar ist: Zur Diskussion steht das Geschäftsmodell der pharmazeutischen Industrie. Erforschung und Entwicklung neuer Impfstoffe und Medikamente sind langwierig, riskant und teuer. Erfolgreichen Unternehmen winkt im Gegenzug ein zeitlich begrenztes Monopol für Produkt- und Prozessinnovationen. Nicht erfolgreiche Unternehmen bleiben auf ihren Kosten sitzen. Das vorübergehende Monopol ermöglicht den erfolgreichen Unternehmen laut den Standardlehrbüchern der Ökonomie, vergleichsweise hohe Preise zu verlangen. Die anfänglichen Investitionen werden nur in Erwartung dieser Monopolposition getätigt. Alerdings führen zu hohe Monopolpreise dazu, dass Impfstoffe oder Medikamente für viele Menschen unbezahlbar bleiben. Aber trifft dieses Standardlehrbuchmodell auf die aktuelle Situation überhaupt zu? Die Aussicht auf hohe Gewinne und staatliche Unterstützung führte im Fall von COVID-19 zur Entwicklung mehrerer Impfstoffe, die auf unterschiedlichen Technologien beruhen – und damit dem Bild des einen Monopolisten widersprechen. AstraZeneca und Johnson&Johnson verwenden die etablierte Technologie der Vektor-Impfstoffe, Moderna, Biontech/Pfizer und Curevac greifen auf die von ihnen maßgeblich entwickelte mRNA-Technologie zurück, die nun erstmals auf breiter Front angewendet wird, und schließlich erwarten Novavax sowie GSK/Sanofi bis zum Jahresende die Zulassung ihrer klassischen, protein-basierten Impfstoffe. Zudem haben Unternehmen aus China, Indien und Russland eigene Impfstoffe entwickelt. Mit Blick auf den angestrebten Ausbau der Produktionskapazitäten gibt es zwischen den Herstellern der Impfstoffe also bereits einen gewissen Wettbewerb. Hinzu kommt, dass die Pharmaunternehmen für ihre Impfstoffe nicht einfach wie ein Lehrbuchmonopolist Preise setzen, sondern diese mit den jeweiligen Ländern aushandeln. Die Macht der Monopolisten ist mithin beschränkt.

Das Geschäftsmodell der pharmazeutischen Industrie erwies sich also als sehr erfolgreich darin, in historisch kurzer Zeit technologisch unterschiedliche Lösungen für wirksame Impfstoffe zu entwickeln. Eine Aussetzung des Patentrechts hätte schwer abzuschätzende Folgen für in Zukunft notwendige pharmazeutische Innovationen. Daher sind alternative Lösungen zur Steigerung der Impfstoffproduktion gefragt. Solche Vorschläge gibt es bereits: So könnte das Budget von COVAX aufgestockt werden. COVAX würde die zusätz-



© Anna Logue Fotografie

Dr. Georg Licht leitet den Forschungsbereich Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik am ZEW.



© Anna Logue Fotografie

Prof. Achim Wambach, Ph. D., ist Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.

lichen Mittel nicht nur zum Kauf von Impfstoffen nutzen, sondern auch zum Aufbau von Produktionskapazitäten. Ein weiterer Vorschlag läuft darauf hinaus, nationale Impfstoff-Egoismen zu überwinden, sprich auf Exportstopps für Impfstoffe und wichtige Vorprodukte zu verzichten. Eine solche Öffnung der Märkte könnte die COVAX-Initiative ergänzen. Mit einem Ausbau der Produktionsstätten für die Impfstoffe ist es aber nicht getan. Die Gefahr vielfältiger Virusvarianten ist real, auch und gerade weil erst so wenige Menschen weltweit geimpft sind, und es wird entscheidend sein, weitere Forschung an Corona-Impfstoffen und -Medikamenten voranzutreiben. Hinzu kommt, dass die verfügbaren Vakzine wohl schon sechs Monate nach der Injektion an Wirksamkeit einbüßen. Auffrischungsimpfungen werden nötig und damit bleibt der Bedarf absehbar hoch. Die Forschung an neuen Impfstoffen, die eine längere Immunisierung versprechen, wäre ein wichtiger Beitrag, um zu verhindern, dass – einhergehend mit neuen Virusvarianten – Corona in den kommenden Jahren erneut aufflammt. Schnelle Forschungsergebnisse können erreicht werden, wenn ungeachtet bestehender oder zukünftiger Patente Forschende aller Länder vorbehaltlos und offen miteinander zusammenarbeiten. Es gibt nicht das eine Patent, sondern eine Vielzahl sich (partiell) ergänzender patentierter Innovationen, sei es bezüglich des Impfstoffs, seiner Komponenten, der Herstellungsweise von Zwischensubstanzen und Endprodukten, der Produktformulierung und -verabreichung. Bereits vor einigen Jahren beschrieben Forschende die Gefahr, dass die Unsicherheit über das Bestehen und die Durchsetzungsfähigkeit von Patenten an den erforschten Gegenständen die Investitionsneigung hemme.

Bislang sind komplizierte Übereinkommen zwischen Nutzenden und Inhabenden von Patenten notwendig, damit patentgeschützte Produkte, Herstellungsverfahren oder Forschungswerkzeuge verwendet werden können. Ein funktionierender COVID-19-Patentpool könnte sowohl die frühzeitige Offenlegung und Nutzung der Patente stimulieren als auch die Lizenzvergabe über One-Stop-Shop verbunden mit einer Standardisierung vereinfachen und beschleunigen. Dem COVID-19 Technology Access Pool (C-TAP) der WHO blieb jedoch bislang der Erfolg versagt, da lediglich an die „globale Verantwortung“ der Patentrechteinhabenden appelliert wurde. Gleichwohl wäre ein solcher Patentpool eine Möglichkeit, im Rahmen des bestehenden Patentsystems die Nutzungsmöglichkeiten zu erweitern und die Wissenszirkulation zu beschleunigen. COVAX könnte einen Beitrag leisten und zur notwendigen Finanzierung von C-TAP beitragen. Die Pharmaindustrie scheint sich ihrer Verantwortung bewusst zu sein: So ist es zu begrüßen, dass Moderna bereits im Oktober ankündigte, dass es seine „COVID-19-bezogenen Patente nicht gegen diejenigen durchsetzen wird, die [andere] Impfstoffe zur Bekämpfung der Pandemie herstellen“.

Ein Beitrag zur COVID-19-Forschung könnte auch durch eine Freigabe der Patente für Forschungszwecke erreicht werden. Zwar kennen viele Patentgesetze ein Forschungsprivileg – wie das deutsche Patentgesetz in § 11, Nr. 2 – und ermöglichen damit den Einsatz von Patenten zur Weiterentwicklung oder zum Test der Tauglichkeit eines patentierten Verfahrens. Allerdings umschließt das nicht den Einsatz patentgeschützter Erfindungen als Werkzeuge zur Entwicklung neuartiger Verfahren. In einer arbeitsteiligen Forschung stellt das Endprodukt des einen Unternehmens das Forschungswerkzeug eines zweiten Unternehmens dar. Der Grat zwischen erlaubter Nutzung und Patentverletzung ist schmal. Die Implementation des Forschungsprivilegs in den nationalen Patentgesetzen kennt zudem große Unterschiede. Eine höhere Klarheit könnte damit einen Beitrag zu Stärkung und Beschleunigung der Forschung für neue COVID-19-Impfstoffe und -Medikamente liefern. Keine Frage: Auch eine Außerkraftsetzung der Patentrechte für Forschungszwecke läuft auf eine Einschränkung der Eigentumsrechte betroffener Pharmaunternehmen hinaus und ist hinsichtlich der Anreizwirkung für künftige Forschung nicht unproblematisch. Dennoch könnte dieses Instrument angesichts der weltweiten Bedrohung durch neue Virusvarianten in der jetzigen Situation angemessen sein. Zumal von der Außerkraftsetzung der Patentrechte auch bisherige Inhabende insofern profitieren würden, da sie für Forschungszwecke auf die Patente der anderen Impfstoffhersteller zugreifen könnten.

Georg Licht
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
georg.licht@zew.de

Achim Wambach
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
achim.wambach@zew.de

DOI: 10.1007/s10273-021-2928-z

Klimaschutz

Die beste Schuldenbremse

Die Corona-Krise führt in nie dagewesener Art und Weise zu volkswirtschaftlichen Herausforderungen. Kreditfinanzierte Konjunkturprogramme nicht nur in Deutschland und Europa, sondern in der ganzen Welt, stützen die Wirtschaft. Und das ist auch gut so, selten waren die Zinsen so niedrig. Ob Steuerstundung, Kurzarbeitergeld oder zinslose Darlehen – staatliche Garantien reduzieren langfristig ökonomische Risiken und eröffnen wirtschaftliche Chancen. Der Umbau der Wirtschaft hin zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit muss ebenso nachhaltig vorangetrieben werden. Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts mahnt politische Umsetzung an, die Lasten des Klimaschutzes nicht auf zukünftige Generationen zu verschieben. Zur Bewältigung der Klimakrise sind Investitionen und Staatshilfen für den notwendigen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft notwendig und sinnvoll.

Die Industrie ist für Deutschlands Volkswirtschaft elementar. Die deutsche Industrie muss zur Erreichung der Klimaziele in den kommenden zehn Jahren die Emissionen um etwa 24 % im Vergleich zu heutigen Emissionen senken. Dies gelingt nur, wenn Produktionsprozesse möglichst rasch auf Klimaneutralität ausgerichtet werden. Beispielsweise muss die Fahrzeugfertigung den benötigten Stahl aus CO_2-freien Verfahren gewinnen. Dies kann etwa durch eine Betriebsumstellung der Hochöfen von Kohle auf aus erneuerbaren Energien hergestellten Wasserstoff gelingen. Da in den kommenden Jahren ohnehin rund 50 % aller Hochöfen altersbedingt ersetzt werden müssen, ist die Zeit günstig, diese jetzt zukunftsfähig und klimaschonend auszurichten. Grüner Wasserstoff ist ebenso für die Chemieindustrie oder aber als Antriebsstoff für Schwerlast-, Schiffs- und Flugverkehr in einer klimaneutralen Wirtschaft zentral. Auch die Automobilbranche muss die Produktionsprozesse umstellen und im Individualfahrzeugbereich verstärkt auf Elektromobilität setzen. Aber auch im Schwerlastbereich werden klimaschonende Antriebe benötigt. Umfangreiche Modernisierungen sind somit dringend erforderlich.

Seit Langem leidet die deutsche Wirtschaft, vor allem die Industrie, an Investitionsschwäche. Dieser Investitionsstau kann nun mit gezielten Allianzen durch Wirtschaftshilfen überwunden werden. Das Geld sollte gezielt für Klimaschutz bereitgestellt werden, etwa für Digitalisierung, Smart Grids, Ladeinfrastruktur, klimaschonende Treibstoffe, Batterie- und Solarzellenproduktion oder Wasserstoff für die Schwerindustrie. Auch der Schienenverkehr muss gestärkt werden. Nur dann wird der Umbau hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft gelingen, wie wir es im Rahmen internationaler Vereinbarungen verbindlich festgelegt haben. Viele Firmen orientieren sich seit einiger Zeit um und investieren bereits in klimafreundliche Technologien, etwa bei der Umstellung der Stahlproduktion auf Wasserstoff oder klimaschonende Treibstoffe. Wenn die Politik rückwärts- statt zukunftsgewandt agiert, laufen die Unternehmen Gefahr, dass ihre Investitionen unrentabel werden und ihnen der weitere Umbau durch solche politischen Verzögerungen nicht gelingt. Diese Unternehmen brauchen Planungssicherheit und langfristig verlässliche Rahmenbedingungen. Dazu gehört die Einhaltung der Klimabeschlüsse.

Dekarbonisierung, Digitalisierung, Dezentralisierung und Demokratisierung sind die Schlüsselbegriffe der Zukunft. Vor allem die Digitalisierung wird auch in der Energiewirtschaft nicht mehr wegzudenken sein. Wir brauchen dringender denn je dezentrale Netze, welche digital verknüpft werden zu virtuellen Kraftwerken. Es ist technisch kein Problem, dass Häuser mehr Energie erzeugen, als sie selbst verbrauchen. Sie sind Kleinkraftwerke, die wir zusammenschalten können. Dies ist eine Riesenchance für die digitale Energiewende. Wir dürfen die derzeitige Krise nicht ungenutzt lassen.

Die deutsche Wirtschaft wird sich nur dann schnell erholen und zugleich die wichtige strukturelle Transformation zur Erreichung der Klimaziele bewerkstelligen, wenn die privaten Investitionen in den kommenden Monaten stabilisiert werden können. Zudem müssen die öffentlichen und kommunalen Investitionen, vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur, gestärkt werden. Ein Investitionsprogramm stärkt die Wachstumspotenziale und Resilienz der deutschen Wirtschaft. Dies erleichtert auch die zukünftige Rückzahlung der aufgenommenen Schulden. Zudem stärkt ein Investitionsprogramm die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Außerdem bietet ein zielgerichtetes wirtschaftliches Erholungsprogramm die Chance, die deutsche Wirtschaft durch Investitionen konsequent nachhaltig auszurichten und die notwendige sozialökologische Transformation zu unterstützen. Der Klimawandel kostet, der Klimaschutz nützt der Wirtschaft, der Gesellschaft und den zukünftigen Generationen. Klimaschutz ist die beste Schuldenbremse für die Industrie und Wirtschaft insgesamt.

Claudia Kemfert
DIW und Leuphana Universität
sekretariat-evu@diw.de

© Der/die Autor:in(nen) 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/s10273-021-2929-y

NATO

Das 2 %-Ziel im Kontext

Oft wird gefordert, dass Deutschland seine Rüstungsanstrengungen in Zukunft erheblich steigern müsse und dies unabhängig von den beträchtlichen Pandemie-Ausgaben bzw. den damit verbundenen Steuermindereinnahmen. Man habe sich schließlich dafür bei der NATO verbürgt. Dort seien mindestens 2 % des BIP vereinbart und Deutschland sei somit ein Drückeberger. Drei Fakten sind dabei wichtig.

Erstens ist die 2 %-Regel gar kein fest vereinbartes Ziel. Es wurde von den USA zwar länger gefordert, aber lange ohne Erfolg. Erst 2014 ist bei einem NATO-Gipfel vereinbart worden, dass dies eine Zielmarke sei. Allerdings, wie es in einem Arbeitspapier der Bundesakademie für Sicherheitspolitik heißt, eher weich formuliert: „Das Gipfelkommuniqué fordert, dass die NATO-Mitglieder, die unter dem Zwei-Prozent-Wert liegen, sich in den kommenden 10 Jahren, also bis 2024, auf diesen ‚zubewegen' sollen" (Kamp, 2019). Sich auf eine Marke zuzubewegen ist doch etwas anderes, als diese zu erreichen. Im Vergleich erreichten *zweitens* nur sieben Länder 2019 die 2 %-Marke oder überschritten sie (NATO, 2019). Die Breite der Rüstungsausgaben als Anteil am BIP ist beachtlich. Sie reicht von 3,42 % in den USA bis zu 0,55 % in Luxemburg. Im Durchschnitt geben die Bündnisstaaten 1,63 % aus. Deutschland belegt mit 1,36 % Platz 17 von 28. Das ist weniger als in Frankreich oder Großbritannien mit ihren kostspieligen Atomwaffenarsenalen und postkolonialen Interventionsvorstellungen, aber mehr als in anderen, vergleichbaren Ländern wie Italien oder Kanada. Zudem ist gegenüber 2014 mit 1,18 % eine gewisse Steigerung zu verzeichnen. Friedenssicherung ist *drittens* mehr als Investitionen in Panzer und Drohnen. Internationale Problemlagen mit potenziellen Kriegsentwicklungen präventiv zu entschärfen, ist oft erfolgreicher und ökonomisch sparsamer, als sie später mit Soldat:innen gewinnen zu wollen. Ist zudem in einem Krisengebiet bereits das heimische Militär kostspielig aktiv, ist es politisch fast unmöglich, noch ausreichend Ressourcen für Zivilprojekte zu mobilisieren. Das Abenteuer Afghanistan mit sehr hohen Ausgaben für militärische Präsenz und relativ geringen für zivilen Aufbau demonstriert dies. Für Deutschland liegen die finanziellen Belastungen bei 12,2 Mrd. Euro für die Bundeswehr und nur 425 Mio. Euro für humanitäre Hilfe (Tagesschau, 2021). Die Relation von gut 29:1 ist ein groteskes Missverhältnis, wenn es das Ziel gewesen sein sollte, eine Bevölkerung für sich zu gewinnen. Die Relation verbessert sich, wenn man auf alle armen Länder des Südens blickt.

© Der/die Autor:in(nen) 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.

Neben dem NATO-Ziel haben sich wohlhabende Staaten, auch Deutschland, noch ein anderes Ziel gegeben, das in der öffentlichen Debatte weniger präsent, aber älter und härter formuliert ist: „Mit der Resolution 2626 der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1970 haben sich die Staaten mit hohen Pro-Kopf-Einkommen dazu verpflichtet, mindestens 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen. Das zur globalen Armutsbekämpfung festgesetzte Ziel sollte im Jahre 1975, spätestens 1980 erreicht sein" (Aktionsbündnis gegen Aids, 2020). Auch hier erreicht Deutschland die Zielmarke nicht, ist ihm aber mit 0,6 % nahe. Für 19 NATO-Staaten liegen Angaben für beide Ziel-Werte vor. Diese Überschneidung ist für einen Vergleich groß genug. Luxemburg liegt mit 1,06 % des BIP vorne. Letzte sind Polen und die Slowakei mit jeweils 0,12 %. Nicht weit entfernt sind die USA mit 0,16 %. Deutschland liegt auf einem achtbaren Platz 5. Im Schnitt geben die Staaten 0,39 % aus (Welthungerhilfe, 2020). Das ist im Vergleich weiter entfernt vom lange zugesagten 0,7 %-Ziel als die durchschnittlichen 1,63 % von den für 2024 angestrebten 2 % bei den NATO-Mitgliedsbeiträgen.

Betrachtet man die Ausgaben für zivile und militärische Friedenssicherung zusammen, sind die USA aufgrund ihrer hohen Rüstungsausgaben weiter Spitzenreiter, Spanien ist Schlusslicht. Im Schnitt werden 1,91 % des BIP der 19 NATO-Staaten aufgewandt, Deutschland liegt mit 1,96 % leicht darüber. Das ist Platz 8 von 19 und damit kein schlechter Wert. US-Präsident Biden wird im Juni 2021 am Treffen der Staats- und Regierungschefs der NATO teilnehmen. Er scheint im Unterschied zu seinem Vorgänger rationalen Argumenten zugeneigt und in der Lage zu sein, Ziele langfristig auch bei medialem Störfeuer zu verfolgen. Vielleicht nutzt die Bundesregierung die Chance, bei ihren Verbündeten dafür zu werben, zukünftig auch Zahlungen der Entwicklungszusammenarbeit für eine umfassend definierte Friedenssicherung in die Kalkulationen der NATO aufzunehmen. Das wäre ein Anfang für eine ausgewogenere Debatte, wie knappe Mittel für internationale Verpflichtungen am sinnvollsten auszugeben wären.

Gerd Grözinger
Europa-Universität Flensburg
groezing@uni-flensburg.de

Literatur

Aktionsbündnis gegen Aids (2020), 50 Jahre halbleere Versprechungen/ 0,7 Prozent-Ziel zur Finanzierung globaler Armutsbekämpfung immer noch nicht erreicht.

Kamp, K.-H. (2019), Mythen der Zwei-Prozent-Debatte, Zur Diskussion um die NATO-Verteidigungsausgaben.

NATO (2019), Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019).

Tagesschau (2021), 12,5 Milliarden Euro für Bundeswehreinsatz.

Welthungerhilfe (2020), Deutsche ODA in Daten, Fakten und Trends, *Welternährung. Das Fachjournal der Welthungerhilfe*, 5.

DOI: 10.1007/s10273-021-2930-5

Erbschaftsteuer

Chancengerechtigkeit erhöhen

Die persönliche Vermögensteuer unterscheidet nicht, ob das belastete Vermögen selbst verdient oder den Zufällen des Erbens geschuldet ist. Derjenige, der sein Vermögen durch langjährige Erwerbsarbeit und Konsumverzicht gebildet hat, wird genauso zur Kasse gebeten wie derjenige, der nie gearbeitet hat und dem ein Vermögen in gleicher Höhe in den Schoß gefallen ist. Dasselbe gilt für die Besteuerung der Vermögenseinkommen. Im Gegensatz zu diesen beiden Steuern belastet die Erbschaftsteuer zielgenau das leistungslose Vermögen. Sie ist das einzige steuerliche Instrument, das dem Gemeinwesen zur Verfügung steht, um die elementare Chancenungerechtigkeit zu korrigieren, die sich daraus ergibt, dass einige von besitzlosen und andere von besitzstarken Eltern erben.

Aber sind Erbschaften ökonomisch so relevant, dass sie eine solche Besteuerung in der Praxis rechtfertigen? Zwei empirische Befunde heben die ökonomische Bedeutung der Erbschaftsteuer hervor. Zum einen sind Erbschaften unter Individuen der gleichen Kohorte sehr ungleichmäßig verteilt. Viele Individuen erben in ihrem gesamten Leben sehr wenig oder überhaupt nichts; eine kleine Minderheit erbt Vermögensvolumina, die das durchschnittliche Lebenserwerbseinkommen der Bevölkerung um ein Vielfaches übersteigen. In Deutschland drückt sich diese Ungleichheit unter anderem in einem ausgeprägten regionalen Gefälle aus: Der mittlere Wert einer Erbschaft ist in Ostdeutschland weniger als halb so hoch wie in Westdeutschland. Eine Erbschaftsteuer, die tatsächlich progressiv ist, kann diesen Missstand maßgeblich begrenzen. Zum anderen beobachtet man in Deutschland und anderen entwickelten Volkswirtschaften, dass das gesamtwirtschaftliche jährliche Erbschaftsvolumen in Relation zum BIP permanent steigt. Diese Entwicklung deutet auf ein nicht zu vernachlässigendes steuerliches Aufkommenspotenzial hin, das eine Regierung nutzen könnte, um diejenigen zu kompensieren, denen sich die Geburtslotterie als weniger gnädig gezeigt hat. Die Erbschaftsteuer ist somit keine Nebensache und ihre Abschaffung hätte weitreichende langfristige soziale Kosten zur Folge. Umgekehrt kann eine Erbschaftsteuer ein von praktisch allen Bürger:innen geteiltes Ideal von Chancengerechtigkeit zum Ausdruck bringen und gleichzeitig die sozioökonomische Mobilität und den persönlichen Verdienst fördern. Ferner kann eine Erbschaftsteuer die Luft aus ökonomisch abwegigen, aber politisch aussichtsreichen Vorschlägen herausnehmen – wie etwa der Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland –, die durch ein Defizit an sozialer Gerechtigkeit fortwährend genährt werden. Benötigt wird eine ethisch und ökonomisch glaubwürdige Steuer. Diese Eigenschaften besitzt die derzeitige Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen in Deutschland nicht.

Erstens sollte die Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer möglichst breit sein; sie sollte alle Bestandteile des geerbten Vermögens gleich behandeln und vorsichtige Bewertungsverfahren beinhalten. Dennoch gibt es einen Elefanten im Raum: Die derzeitige faktische Steuerbefreiung des Betriebsvermögens, die genau die Empfänger:innen der größten Erbschaften aus dieser Verpflichtung des Eigentums nimmt. Diese Freistellung wird unter Bedingungen gewährt, die vermeintlich positive arbeitsmarktpolitische Effekte haben sollen. Sie ist nicht nur deswegen schädlich, weil die entsprechenden Vorschriften gravierende ökonomische Fehlanreize stiften, sondern auch weil sie eine herbe Ohrfeige gegen die Prinzipien von Fairness, sozialer Mobilität und Förderung individueller Leistungsbereitschaft sind.

Zweitens und unter der Voraussetzung, dass das geerbte Betriebsvermögen ohne Ausnahmeregelung in die Bemessungsgrundlage integriert wird, sollten die Freibeträge erhöht und die Steuersätze verringert werden, um eine sanfte Transition zu einer vernünftigen Besteuerung zu schaffen. Der von Lobbys immer wieder hervorgebrachten Mär der Insolvenz von Betrieben infolge der Erbschaftbesteuerung fehlt jegliche empirische Grundlage. Auch für die gemahnten Auswanderungseffekte gibt es keine empirische Evidenz. Sogar unter den Schweizer Kantonen scheint die unterschiedliche Höhe der Erbschaftsteuer keine signifikante Relokalisation von Steuerpflichtigen und ihren wirtschaftlichen Aktivitäten in Gang zu setzen. Gleichwohl wäre in Deutschland die steuerliche Gleichbehandlung vom Betriebsvermögen eine substanzielle Verschärfung im Vergleich zum Status quo, und ihre Anreizwirkung kann nicht präzise genug vorausgesehen werden.

Und wenn die Gesetzgebung der Stimme der Vernunft folgen will, sollte sie die Gelegenheit nicht verpassen, den derzeitigen Tariftypus durch den üblichen Anstoßtarif zu ersetzen, bei dem der Grenzsteuersatz stufenweise steigt. Auf diese Weise würde sich das Problem der Rangumkehr, das vom jetzigen Tarif hervorgerufen wird, erübrigen. Bei der Erbschaftsteuer hat man in Deutschland den Eindruck, dass die Gesetzgebung bisher nichts unterlassen hat, was das Bundesverfassungsgericht veranlassen könnte, dieser Steuer das Aus zu bereiten. Möge ein Sinneswandel eintreten.

Giacomo Corneo
Freie Universität Berlin
giacomo.corneo@fu-berlin.de

© Der/die Autor:in(nen) 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/s10273-021-2931-4

Wohnungsmarkt

Ein politisches Signal

Durch den geplanten Zusammenschluss von Vonovia und Deutsche Wohnen entsteht der größte Immobilienkonzern Europas mit 550.000 Wohnungen. Dabei dürfte es vor allem um politisches Gewicht gehen: Je größer der Konzern, desto besser lassen sich politische Risiken streuen. Schon heute ist Vonovia eine der größten Immobilienaktiengesellschaften. Schließt sich der Konzern mit der Deutsche Wohnen zusammen, würde ein Unternehmen mit einer Marktkapitalisierung von mehr als 45 Mrd. Euro entstehen. Größe ist im Wohnungsmarkt wichtig: Je größer ein Unternehmen, desto mehr Vorteile lassen sich im Einkauf erzielen, außerdem können bei der Bewirtschaftung Skaleneffekte erzielt werden.

Dies dürfte jedoch nicht der entscheidende Grund sein. Schließlich haben beide Unternehmen schon zweimal versucht zu fusionieren. Letztlich waren es aber gerade die Investierenden, die eine Fusion ablehnten, da die ökonomischen Vorteile als nicht gewichtig genug wahrgenommen wurden. Beide Unternehmen sind bereits sehr groß und können am Kapitalmarkt günstige Finanzierungskonditionen erhalten. Die Portfolien der beiden Unternehmen haben unterschiedliche regionale Schwerpunkte, weshalb Einsparungen in der Bewirtschaftung limitiert sein dürften. In der Vergangenheit war es den Investierenden darüber hinaus wichtig, mehrere Unternehmen zu haben, die konkurrieren und unterschiedliche regionale Strategien verfolgen. Somit können Anlagerisiken besser diversifiziert werden. Vor diesem Hintergrund dürfte auch Marktmacht nicht entscheidend sein. Letztlich ist für die Erzielung von Preissetzungsmacht der Wohnungsmarkt insgesamt zu kleinteilig. In früheren Verfahren stellte das Kartellamt zwar fest, dass einzelne Unternehmen in Städten des Ruhrgebiets auf einen Marktanteil von 20 % kommen, doch damit ist noch keine ausreichende Marktmacht verbunden. Schließlich stehen den Kunden weiterhin zahlreiche Alternativen offen, sowohl in der Stadt als auch außerhalb. In Berlin, wo die beiden Unternehmen künftig über 150.000 Wohnungen bewirtschaften, liegt der Marktanteil bei Mietwohnungen bei unter 9 %.

Ausschlaggebend für die Fusion dürfte vielmehr die Politik sein: Durch politische Interventionen entstehen Risiken für die Unternehmen, die tendenziell für große Marktteilnehmende besser zu bewältigen sind als für kleine Unternehmen oder Privateigentümer:innen. Dabei haben die Unwägbarkeiten in den vergangenen Jahren noch zugenommen: Sie reichen von Enteignungen über weitreichende Mietenstopps bis zu Einschränkungen bei der Umlagefähigkeit nach Modernisierungen. Auch in anderen Branchen wie etwa dem Bankensektor sind Regulierungen ein wichtiger Treiber von Zusammenschlüssen. Ganz konkret etwa könnte eine vergrößerte Vonovia robuster gegenüber einer Enteignung aufgestellt sein. Niemand kann sich vorstellen, dass eine Enteignung, wie sie die Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ fordert, wirklich erfolgt und die Unternehmen deutlich unter dem Marktwert entschädigt werden. Dennoch könnte eine entsprechende politische Initiative für sehr viel Unruhe sorgen, die von einem Unternehmen, das außerhalb Berlins stabile Erträge erwirtschaftet, besser verkraftet werden könnte. Auch bei künftigen Mietpreisregulierungen, die lokal sehr unterschiedlich wirken, kann Größe helfen, da zumindest einige Märkte – wie etwa im Ruhrgebiet – kaum betroffen sein werden.

Nicht zuletzt gewinnt das Unternehmen durch Größe auch Mitsprachemöglichkeiten. Ein Unternehmen mit mehr als einer halben Million Wohnungen kann kaum übergangen werden, und so wird das Unternehmen bei Anhörungen, aber auch bei politischen Hintergrundgesprächen oder Diskussionen präsenter sein. Dies ist allerdings Chance und Risiko zugleich: Vonovia könnte als konstruktiver Gesprächspartner Reputation gewinnen und seine eigenen Anliegen besser vertreten, aber das Unternehmen könnte sich auch endgültig als Zielscheibe für politische Initiativen und Mieterwut etablieren. Die geplante Fusion stellt vor diesem Hintergrund eher eine unbeabsichtigte Folge der zahlreichen Interventionen in den Wohnungsmarkt dar. Und es ist zu erwarten, dass noch mehr Unternehmen sich zusammenschließen werden, um robuster gegenüber Mietpreisregulierungen und anderen Eingriffen zu werden. Gerade Kleinvermietende könnten so zunehmend aus dem Markt gedrängt werden, da sie in der Regel die größten Probleme haben, sich auf Änderungen im Regulierungsrahmen einzustellen. Bereits mit der Einführung des Genehmigungsvorbehalts bei Aufteilungen und Umwandlungen wurde der Markt für viele Kleinvermietende limitiert. Auch wenn Marktmacht im Wohnungsmarkt keine große Rolle spielt, ist diese Entwicklung kritisch zu beobachten. Schließlich sichert ein kleinteiliger Mietwohnungsmarkt ein vielfältiges Angebot – gerade darin hat sich der deutsche Mietwohnungsmarkt immer von anderen Märkten unterschieden.

Michael Voigtländer
Institut der deutschen Wirtschaft
voigtlaender@iwkoeln.de

© Der/die Autor:in(nen) 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/s10273-021-2932-3

Lieferkettengesetz

Europäische Lösung nötig

Das Weltwirtschaftswachstum der vergangenen Jahrzehnte war durch die Dynamik der Digitalisierung und Globalisierung in den Lieferketten geprägt. Die Corona-Pandemie hat die Abhängigkeit und Verletzlichkeit der Lieferketten offengelegt. Trotz einer Vielzahl verbindlicher Standards haben Unternehmen die Digitalisierung und Arbeitsteilung auch für regulatorische Arbitrage genutzt. Einerseits erhöht das die Effizienz der Wirtschaft – was mithin ökologische Ressourcen schont – andererseits werden damit internationale Standards konterkariert. Globalisierung und Digitalisierung sind Segen und Fluch zugleich.

Das Thema Lieferketten ist seit Längerem auf der Agenda. Grundlage ist der Nationale Aktionsplan von 2016, in dem Unternehmen freiwillig verpflichtet wurden, mindestens 50 % der Vorgaben einzuhalten. Das Monitoring 2020 zeigte, dass weniger als 20 % der befragten Unternehmen Maßnahmen zur Einhaltung der UN-Leitprinzipien eingeleitet hatten. Da gemäß Infratest dimap (2020) 75 % der Deutschen ein Lieferkettengesetz befürworten und die EU die Einhaltung von Standards fordert, war die Bundesregierung unter Druck. Am 3. März 2021 wurde das Sorgfaltspflichtengesetz im Kabinett verabschiedet und soll ab 2023 gelten. Gemäß der wissenschaftlichen Definition umfasst die Lieferkette den gesamten Produktions- und Lebenszyklus von Gütern oder Dienstleistungen, der bei den Roh- und Grundstoffen beginnt und bis zum Endprodukt und Recycling geht.

§ 1 des Sorgfaltspflichtengesetzes regelt, dass Inlandsunternehmen mit mindestens 3.000 Beschäftigten, ab 2024 mit nur 1.000 Beschäftigten, dem Gesetz unterliegen. Allerdings ist die Begriffsdefinition in § 2 des Gesetzes heikel, da sie einen Teil der Lieferkette nicht erfasst. Das Gesetz blendet den ökologisch problematischen Bereich des Recyclings aus. Speziell das Recycling von Batteriezellen dürfte künftig eine Herausforderung werden. Die Bürokratiekosten inklusive des jährlichen Sach- und Personalaufwands betragen 5,28 Mio. Euro. Die Export- und Importabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft dürfte diese Kosten anheben. Die Hintertür ist bereits im Gesetz angelegt: „[Der] Prüfaufwand kann in der abschließenden Höhe zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht beziffert werden." Hinzu kommen Bürokratiekosten der Wirtschaft (jährlich 43,5 Mio. Euro) und einmalige Kosten in Höhe von 110 Mio. Euro. Kurzum ein erheblicher Ballast, obwohl die behördliche Überwachung und Sanktionsmechanismen die notwendige Glaubwürdigkeit der Regelung stärken.

Die volkswirtschaftliche Betrachtung offenbart mehrere Schwachpunkte. *Erstens* besteht eine Wettbewerbsverzerrung durch den nationalen Alleingang. Das Fehlen eines Level Playing Field schafft eine Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt, wo Waren-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit herrschen. Produktions- und Sitzverlagerungen als „regulatorische Arbitrage" sind absehbar. Lieferanten-Hopping zur Verschleierung von Produktionsbeziehungen dürfte zunehmen, was Zulieferfirmen nötigt, kostengünstiger zu sein und so Sorgfaltspflichten nur pro forma zu garantieren. *Zweitens* sind nationale Alleingänge zudem wirkungsschwach, da Missstände in globalen Wirtschaftsbeziehungen nicht beseitigt werden (vgl. Steueroasen oder Klimadebatte). Insoweit ist das politische Argument der Vorreiterrolle nicht nur fraglich, sondern unter Umständen kontraproduktiv. Schlimmstenfalls könnte Wertschöpfung abwandern und dem Ziel hoher Sozialstandards entgegenlaufen. Eine europäische Verortung von Sorgfaltspflichten ist die bessere Lösung.

Eine weitere Herausforderung ist die von mir eingeführte Begrifflichkeit des Standardwashing. Im Siegel-Pionierland gibt es bereits eindrückliche Beispiele, die mit einem Lieferkettengesetz inflationieren. Discounter stärken ihr Image durch Nachhaltigkeitsstandard-Siegel bei einzelnen Produkten und transferieren den Imagegewinn auf die Produktpalette. Die Preise der Discounter sind jedoch von Nachhaltigkeitspionieren nicht darstellbar. Grund ist die taktische Quersubventionierung. Die Politik sollte das Standardwashing einschränken. Ein Siegel darf nur Verwendung finden, sofern die Mehrheit der Produktpalette die Kriterien erfüllt.

Aus der Verantwortungsethik folgt, dass Unternehmen und Staaten eine Verpflichtung zur Einhaltung der internationalen Standards haben. Ein resilientes Lieferkettengesetz sollte zum einen eine umfassende Definition der Lieferkette inklusive Recycling beinhalten und zum anderen eine regelmäßige Risikoeinstufung von Lieferanten und Mitgliedsstaaten vorschreiben. Grundsätzlich ist ein Sorgfaltspflichtengesetz für globale Lieferketten sowie die Etablierung einer Pioniergruppe in einem Level Playing Field zu befürworten.

Bodo Herzog
Universität Reutlingen
bodo.herzog@reutlingen-university.de

© Der/die Autor:in(nen) 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

Bundesregierung (2021), Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, 1.3.2021, Berlin.

DOI: 10.1007/s10273-021-2933-2

Finanzpolitische Leitlinien: zwischen Bidenomics und Schuldenbremse

Mit der bevorstehenden Bundestagswahl öffnet sich ein neues Möglichkeitsfenster für die Finanzpolitik in Deutschland. Vertreter:innen unterschiedlicher Parteien machen sich dafür stark, die Finanzpolitik neu auszurichten. Mit US-Präsident Biden ist es in den USA bereits zu neuen Weichenstellungen beispielsweise auf den Gebieten Klimapolitik und Steuerwettbewerb gekommen. Diese dürften direkte Auswirkungen auf die Politik in Europa haben. Dabei stellt sich die spannende Frage, welche Lehren aus der wirtschafts- und finanzpolitischen Neuausrichtung in den USA für die deutsche Wirtschaftspolitik gezogen werden können.

Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?

Rüdiger Bachmann, University of Notre Dame in den USA.

Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden

Lars P. Feld, Walter Eucken Institut; Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veronika Grimm, Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Wolf Heinrich Reuter, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

In der Fiskalpolitik sind Grundsatzentscheidungen notwendig

Jens Südekum, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen

Gabriel Felbermayr, Institut für Weltwirtschaft Kiel.

Title: *Fiscal Policy Guidelines: Between Bidenomics and Debt Brake*

Abstract: *The upcoming federal elections open a new window of opportunity for financial policy in Germany. Representatives of different parties are advocating a new direction for fiscal policy. US President Biden has already set a new course in the US, for example in the areas of climate policy and tax competition. These are likely to have a direct impact on policy in Europe. This raises the exciting question of what lessons German economic policy can learn from the economic and financial policy realignment in the US.*

JEL Classification: *E62, H63, Q50*

DOI: 10.1007/s10273-021-2934-1

Rüdiger Bachmann

Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?

Die US-amerikanische Regierung hat in relativ kurzer Folge drei Fiskalprogramme zur Konjunkturstimulierung verabschiedet: am 27. März 2020, bereits zu einem frühen Zeitpunkt in der COVID-19-Pandemie, den CARES (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security) Act mit einem Umfang von 2,2 Billionen US-$, am 27. Dezember 2020 den Consolidated Appropriations Act 2021 im Umfang von 0,9 Billionen US-$, und schließlich dann am 11. März 2021 nach der Amtseinführung Präsident Bidens den American Rescue Plan Act im Umfang von 1,9 Billionen US-$. Zusammen entspricht dies einem fiskalischen Impuls von knapp einem Viertel des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Darüber hinaus diskutieren Präsident Biden und die Demokraten im Kongress zurzeit ein Infrastrukturpaket, den American Jobs Plan, sowie ein Familien- und Bildungspaket, den American Families Plan. Deren Umfänge betragen weitere Billionen US-Dollar und beinhalten nicht nur klassische Infrastrukturvorhaben, sondern auch Programme zum Klimaschutz und zum Ausbau der Care Economy sowie familien- und bildungspolitische Maßnahmen wie einen Kindergartenanspruch für alle und Kündigungsschutz im Krankheitsfall. Die beiden noch ausstehenden Ausgabenpakete sollen durch höhere Unternehmensteuern, eine höhere Mindeststeuer und verschiedene steuerpolitische Maßnahmen im oberen Einkommenssegment bei der Bundeseinkommensteuer sowie durch zusätzliche Staatsschulden finanziert werden. Auf die Realisierungschancen dieser Pakete, die ja für die Frage wichtig sind, inwieweit die Biden-Politik Vorbild für die Fiskalpolitik in Deutschland sein kann, wird später einzugehen sein.

Abbildung 1 visualisiert die enorme fiskalische Expansion in den USA während der COVID-19-Pandemie. Selbst in der Großen Rezession 2008/2009 tat man nichts Vergleichbares. Abbildung 1 zeigt auch, dass die US-amerikanischen Haushalte im Durchschnitt in einem bisher nicht dagewesenen Ausmaß verfügbares Einkommen aufbauten, und zwar parallel zur fiskalischen Expansion. Trotzdem zeichnet sich in den USA auch eine sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit sowie eine erhöhte Nahrungsmittelunsicherheit bei den ärmeren Haushalten ab, und das diente letztlich der politischen Rechtfertigung des American Rescue Plan Act durch die Biden Administration.

Für die Beurteilung der ökonomischen Folgen des American Rescue Plan Act sowie die Abschätzung der konjunkturellen Wirkungen der beiden noch nicht verabschiedeten Programme illustriert Abbildung 1 darüber hinaus die *erste* gegenwärtig noch offene Grundfrage:

1. Wie werden die Haushalte mit ihrem zusätzlichen verfügbaren Einkommen umgehen?

Handelt es sich gewissermaßen um eine „Kriegskasse“, die in kurzer Zeit für einen postpandemischen Konsumrausch ausgegeben werden wird? Oder wird das zusätzliche verfügbare Einkommen zur Reparatur der Haushaltsbilanzen verwendet, also letztlich ins langfristige Nettovermögen der Haushalte eingehen und erst allmählich nachfragewirksam werden? Wir kennen die Antwort noch nicht. Tritt eher das erste Szenario ein, wird für einige Zeit mit kräftiger Inflation, höheren Nominalzinsen und mit Angebotsrestriktionen zu rechnen sein. Gerade letztere stellen dann aber auch ein Problem für den American Jobs Plan und den American Families Plan dar, die zwar nicht konjunkturell, sondern langfristig motiviert sind, aber eben dann auf eine ohnehin bereits ausgelastete US-amerikanische Wirtschaft mit brummender Konjunktur träfen.

Die *zweite* noch offene Grundfrage ist:

2. Wie schnell wird die Outputlücke bzw. die Arbeitslosigkeit in den USA abgebaut werden?

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Outputlücke[1] sowie der Arbeitslosenrate während der Coronakrise im

© Der/die Autor:in(nen) 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.

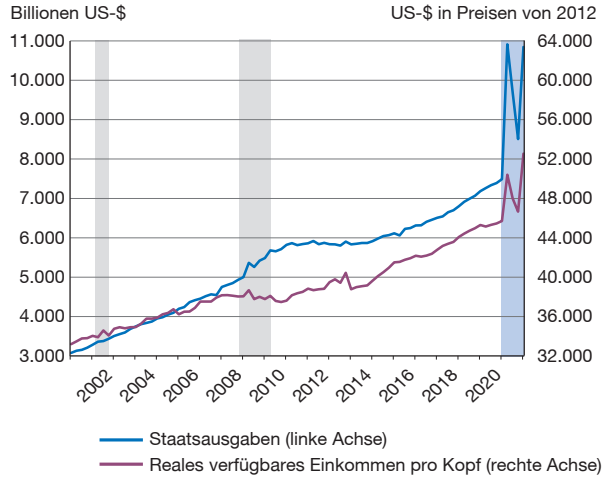
Prof. Dr. Rüdiger Bachmann ist Professor an der University of Notre Dame in den USA.

1 Outputlückenschätzungen sind nicht unproblematisch und werden immer wieder kritisiert. Hier geht es aber um den Unterschied in der Outputlückenentwicklung nach der Großen Rezession gegenüber derjenigen während der COVID-19-Krise.

Abbildung 1

Nominale Gesamtausgaben des Staates und reales verfügbares Einkommen pro Kopf in den USA

Vierteljährlich, saisonbereinigte Jahresraten



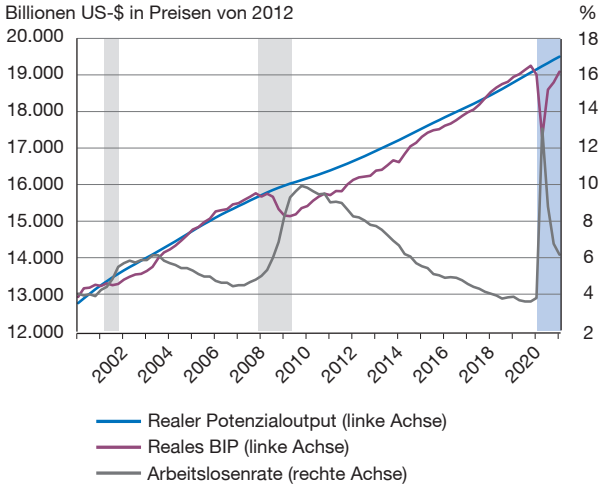
Anmerkungen: US-Rezessionen sind grau hinterlegt; das jüngste Enddatum ist unbekannt.

Quelle: FRED.

Abbildung 2

Realer Potenzialoutput, reales BIP und Arbeitslosenrate in den USA

Vierteljährlich, saisonbereinigte Jahresraten



Anmerkungen: US-Rezessionen sind grau hinterlegt; das jüngste Enddatum ist unbekannt.

Quelle: FRED.

Vergleich zu den beiden vorherigen Rezessionen. Damals wurde die Outputlücke bzw. Arbeitslosenrate nur sehr langsam abgebaut, ein typisches konjunkturelles Muster für die USA. Ganz anders die Entwicklung während der Corona-Krise: Die Ausschläge waren deutlich größer als selbst in der Großen Rezession, aber der Abbau verlief – bisher – relativ schnell. Wenn sich die Dynamik so weiter entwickelt, zeichnen sich auch hier inflationäre Entwicklungen aufgrund von Angebotsrestriktionen ab.

Die *dritte* offene Grundfrage, oder vielmehr offene Flanke der Bidenschen Ausgabenpläne, ist die Entwicklung der Staatsschulden insgesamt:

3. Wie werden sich Defizit und Staatsschuldenstand in den nächsten Jahren entwickeln?

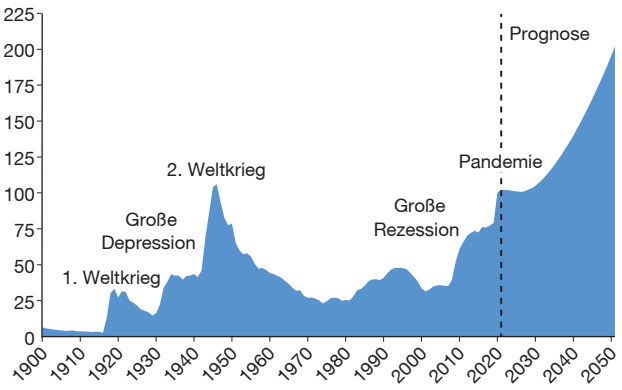
Abbildung 3 zeigt die historische und prognostizierte Entwicklung der Staatsschuldenquote der USA unter der Annahme, dass alle aktuellen Gesetze in Kraft bleiben. Die bisher nicht verabschiedeten Bidenschen Ausgabenpläne sind also noch gar nicht Teil dieser Prognose. Ein Großteil der gezeigten explosiven Dynamik ergibt sich dabei aus dem prognostizierten Zinswachstum.

Angesichts dieser Entwicklungen darf man schon etwas nervös in Bezug auf die Nachhaltigkeit der US-amerikanischen Fiskalpolitik werden. Und in der Tat zeigen die Daten bereits einen, wenn auch nicht dramatischen Anstieg sowohl der Nominalzinsen für amerikanische Staatsanleihen am längeren Ende als auch der längerfristigen In-

Abbildung 3

Entwicklung und Prognose der Staatsschuldenquote der USA

Anteil am BIP in %



Anmerkungen: Wachsende Defizite werden die Staatsverschuldung in den nächsten 30 Jahren voraussichtlich auf ein noch nie dagewesenes Niveau treiben. Bis 2051 wird die Verschuldung voraussichtlich mehr als 200 % des BIP erreichen.

Quelle: Congressional Budget Office (2021).

flationserwartungen[2] der amerikanischen Haushalte und Finanzmärkte. Natürlich gibt es gute, direkt wachstumsrelevante Gründe für den American Jobs Plan und den American Families Plan: Die US-amerikanische Infrastruktur ist – übrigens mit großem politischen Konsens – erneuerungsbedürftig; die US-amerikanische Wirtschaft muss dekarbonisiert werden, wodurch Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe entstehen werden; der Breitbandausbau ist wachstumsfördernd, vor allem wenn er zu effizienterer Telearbeit führt; und selbst die geplanten familien- und bildungspolitischen Maßnahmen dürften das Arbeitsangebot vor allem von Frauen langfristig erhöhen. Dennoch ist es zum heutigen Zeitpunkt offen, ob die angebotsseitigen Effekte mit denen auf der Nachfrageseite Schritt halten können, sodass es zu keiner inflationären Überhitzung der US-Wirtschaft käme, und ob die Wachstumseffekte insgesamt so stark sein werden, dass die USA aus ihren Staatsschulden herauswachsen können.

Hinzu kommt die politische Unsicherheit in den USA. Sowohl von der politischen als auch kommentatorischen Linken in Deutschland wird Biden wegen seiner Politik und der Geschwindigkeit, mit der er diese vorantreibt, hoch gelobt und als Vorbild für die (Fiskal-)Politik in Deutschland angesehen. Dabei wird aber übersehen, dass lediglich der sehr auf konjunkturelle Wirkungen abzielende American Rescue Plan bereits Gesetz ist, die anderen, eher auf das längerfristige Wachstum zielenden Pläne aber noch nicht verabschiedet wurden, und dass sich zurzeit auch kein gutes politisches Schicksal für sie abzuzeichnen scheint. Das gilt auch und gerade für die Steuererhöhungen bei Unternehmen und hohen Einkommensbeziehern. Ohne allzu sehr in die Details der recht komplizierten parlamentarischen Regeln des US-Senats zu gehen, muss man feststellen, dass Biden faktisch über keine belastbare parlamentarische Mehrheit für seine Vorhaben verfügt. Die Mehrheit im Repräsentantenhaus ist schon jetzt recht dünn und im Herbst 2022 in den dann anstehenden Midtermwahlen aufgrund der von den Republikanern in den Bundesstaaten dominierten Neugliederung der Wahlbezirke eminent gefährdet. Im Senat hat Biden nur deshalb eine Mehrheit, weil bei der existierenden Stimmengleichheit die demokratische Vizepräsidentin den Ausschlag gibt. Und selbst diese Mehrheit gilt für die meisten Gesetze, die mit einer Mehrheit von 60 % verabschiedet werden müssen, nicht. Zwar gibt es – und hier wird es einigermaßen kompliziert – die Ausnahme, dass auch eine 50-plus-1-Mehrheit für budgetrelevante Gesetze genügt, die sogenannte *Reconciliation*, aber diese Regel darf 2021 nur zweimal angewendet werden. Der American Rescue Plan hat schon eine Anwendung verbraucht. Hinzu kommt, dass Präsident Biden selbst für diese Sonderregel alle 50 demokratischen Mitglieder im Senat braucht,[3] oder einige Mitglieder der Republikaner umstimmen muss. Das ist angesichts der komplizierten Wiederwahlsituation einiger demokratischer Senatsmitglieder höchst unsicher. Und auch für den Senat gilt im Herbst 2022, dass das Ergebnis auf Messers Schneide steht. Sollte einer der beiden Kammern an die Republikaner gehen, dürften Steuererhöhungen politisch nahezu ausgeschlossen sein, was aber bedeuten würde, dass schon die gegenwärtigen Ausgaben nicht solide finanziert wären und die US-amerikanischen Staatsschulden weiter wüchsen. Der linke Enthusiasmus aus Deutschland über das schnelle Durchstarten Bidens und über die Progressivität seines (wirtschafts-)politischen Programms ist mithin aus US-Binnensicht kaum nachzuvollziehen.

Kommen wir nun noch einmal zur Ausgangsfrage etwas grundsätzlicher zurück: Ist Bidens Fiskalpolitik ein Vorbild für Deutschland, wenigstens in einem zielsetzenden Sinne? Die ambitionierten klimapolitischen sowie infrastrukturellen Elemente wird man sich ebenso wie die etwas gelassenere Einstellung zu Staatsschulden zwar auch für Deutschland wünschen, dennoch ist aus Sicht der Ökonomik vor einer allzu großen Fixierung auf fiskalpolitische Vorbilder ganz generell zu warnen. Steuern, Ausgaben und Staatsschulden sind zunächst einmal Instrumente, die weder per se schlecht noch gut sind und die man zustands- und kontextabhängig anwenden sollte. Und dieser makroökonomische Kontext ist ein anderer in Deutschland: Angebotsrestriktionen und damit Inflationsgefahren erscheinen noch etwas weiter entfernt als in den USA; die Geldpolitik ist europäisiert, sodass, anders als in den USA, eine Zinserhöhung, mit der die US-amerikanische Zentralbank auf eine höhere Inflation reagieren müsste, deutlich weniger wahrscheinlich ist; und die Staatsschuldenquote sowie deren Dynamik ist dank der vor der COVID-19-Pandemie sowie irgendwann danach vermutlich wieder bindenden Schuldenbremse weniger problematisch.[4] Um es zusammenzufassen: Wegen ihrer inhärenten Zustands- und Kontextabhängigkeit ist eine deutlich expansivere Fiskalpolitik in Deutschland nach der COVID-19-Pandemie im Vergleich

2 Dabei ist es wichtig zu betonen, dass es um Inflationserwartungen geht. Aktuell tatsächlich etwas höhere Inflationsraten sind eher kein Grund zur Beunruhigung, weil sie sehr stark mit pandemischen Sondereffekten zusammenhängen.

3 Genau genommen sind darunter zwei Senatoren, die keiner Partei angehören, aber in der Regel mit den Demokraten abstimmen.

4 In diesem Sinne ist die deutsche Schuldenbremse, die noch kritisch zu beleuchten sein wird, sogar besser als ihr Ruf. Sie hat im entscheidenden Moment die richtige expansive Fiskalpolitik zugelassen. Allerdings wird sie sich jetzt auch in der Erholungs- und der anstehenden Transformationsphase bewähren müssen.

zum vorherigen Niveau nicht alleine mit dem Hinweis auf die USA und deren aktuell durchaus riskante Fiskalpolitik zu kontern.

Zur gegenwärtigen fiskalpolitischen Diskussion in Deutschland gehört, wie schon vor der COVID-19-Pandemie, die Debatte um die Schuldenbremse (Bachmann und Bayer, 2020). Es gibt dabei zwei Arten des Umgangs mit ihr auf Seiten derjenigen, die sich um eine zu frühe erneute Anwendung der Schuldenbremse und damit um eine zu schnelle Bremsung des Post-COVID-Aufschwungs bzw. um den Erfolg des anstehenden klimapolitischen und infrastrukturellen Transformationsprozesses sorgen: (1) Man schafft es in einem politischen Großkonsens die erneute Anwendung der Schuldenbremse noch ein paar Jahre parlamentarisch hinauszuzögern; (2) oder man ergänzt die Schuldenbremse um eine Investitionsregel in der Verfassung. Beide Ideen sind kritisch zu sehen.

Die erste Vorgehensweise ist mit politischer und verfassungsrechtlicher Unsicherheit behaftet, denn politische Winde können sich drehen und Klagen beim Bundesverfassungsgericht immer eingereicht werden. „Durchwurschteln" ist hier unangemessen. Dies gälte auch für eine verstärkte Nutzung von Finanzierungsvehikeln außerhalb regulärer Haushalte. Aber auch die zweite Vorgehensweise ist letztlich nicht praktikabel. Was ist genau eine Investition? In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gibt es zwar eine pragmatische Definition, aber auch die wirft Fragen auf: Warum gelten von privaten Haushalten gekaufte Autos nicht als gesamtwirtschaftlicher Kapitalstock und somit deren Autokäufe nicht als Investitionen, Häuser aber schon? Investitionen in nicht physische Anlagegüter, etwa Software und Patente, werden noch gar nicht so lange zu den Investitionen gezählt. Bei staatlichen Investitionen wird es noch einmal problematischer: Selbst wenn aus einer Staatsausgabe ein physischer Gegenstand resultiert, folgt daraus nicht, dass der für den Staat auch veräußerbar wäre. Warum ein Hörsaalbau eine (gute) staatliche Investition sein soll, das komplementär absolut notwendige Gehalt der darin Lehrenden aber (schlechter) Staatskonsum, ist letztlich nicht nachvollziehbar. Auch an der obigen Diskussion um die Biden-Pläne zeigt sich die Unbrauchbarkeit des Investitionsbegriffs: Die Demokraten sind vermutlich davon überzeugt, auch mit dem American Families Plan eine Investition für Amerika zu tätigen. Warum sollten etwa Sozialausgaben nicht Investitionen in den sozialen Frieden sein? Die ökonomische Theorie entscheidet zwischen Investitions- und Konsumcharakter eines Gutes kontextuell. Eine saubere, für die Wirtschaftspolitik brauchbare und hinreichend kontextlose juristische Definition, die dann auch noch einigermaßen politisch manipulationsfrei ist, erscheint dagegen nicht durchführbar.

Warum nicht über eine unabhängige Schuldenkommission nachdenken? Die Schuldenbremse basiert ja auf der richtigen politökonomischen Einsicht, dass ein sich nicht selbstbindendes Parlament zu sehr Fiskalpolitik für die Gegenwart betreibt. Auf der anderen Seite hat sie mit einer im Prinzip fixen Prozentzahl, die allerdings zustandsabhängig ausgesetzt werden kann, einen schweren Konstruktionsfehler: Sie reagiert nicht auf Marktsignale und ist damit zu starr. Ob Staatsschulden tragfähig sind, hängt wesentlich von den (prognostizierten) Zinsen im Verhältnis zum (prognostizierten) nominalen Wachstum ab. Sind und bleiben die Zinsen niedrig, sind mehr Staatsschulden möglich. Nun haben wir aber in der Geldpolitik sehr gute Erfahrungen damit, marktflexible Regelbindung in die Hände einer unabhängigen Kommission zu legen. Gute Geldpolitik setzt Zinsen in Reaktion auf makroökonomische Bedingungen und Erwartungen. Genau dies könnte eine unabhängige Schuldenkommission, die jedes Jahr die Höhe des Budgetdefizits festlegen würde, auch leisten. Der Rest der Fiskalpolitik, Steuern und Ausgaben, läge wie bisher beim Parlament, nur dass die zusätzliche Nebenbedingung gälte, das vorgegebene Budgetdefizit einzuhalten. Der grundgesetzliche Auftrag einer solchen unabhängigen Schuldenkommission wäre somit, finanzpolitische Spielräume zu eröffnen und die Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden zu gewährleisten.[5] Ihre Mitglieder hätten feste, nicht erneuerbare Amtszeiten. Einen Unterschied zur Geldpolitik gäbe es allerdings: Das Parlament, um es nicht seines Königsrechts zu berauben, könnte die Vorgabe der unabhängigen Schuldenkommission etwa mit einer qualifizierten Mehrheit überstimmen, müsste sich aber in besonderem Maße vor dem Souverän rechtfertigen.

Literatur

Bachmann, R. und C. Bayer (2020), Her mit den Schulden, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Februar.

Congressional Budget Office (2021), The 2021 Long-Term Budget Outlook, März.

5 Im Zuge einer weiteren Europäisierung der Fiskalpolitik könnte man diese Aufgabe ähnlich wie bei der Geldpolitik auch auf die supranationale Ebene übertragen.

DOI: 10.1007/s10273-021-2935-0

Lars P. Feld, Veronika Grimm, Wolf Heinrich Reuter

Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden

Die Corona-Pandemie hat die Welt mitten in einem Strukturwandel getroffen. Neben der weiter voranschreitenden Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft haben viele Staaten seit 2019 endlich ihre Klimaschutzbemühungen verstärkt. Die Konkretisierung von Klimaschutzzielen und politische Initiativen wie der Europäische Green Deal lassen wenig Zweifel daran, dass Geschäftsmodelle auf Basis fossiler Energieträger kaum eine Zukunft haben. Die bevorstehende Umstellung der Energiesysteme und der Wirtschaftsprozesse auf klimaneutrale Technologien sowie die zunehmende Digitalisierung werden die Art, wie wir wirtschaften und leben, verändern und erfordern hohe Investitionen.

Viele der heutigen Geschäftsfelder werden in einer digitalisierten und klimaneutralen Wirtschaft nicht weiterbestehen können. Wertschöpfungsketten werden sich daher zwar verlagern, aber im Gegenzug werden Zukunftsmärkte entstehen. Für Deutschland und Europa ist es entscheidend, diese neuen Geschäftsfelder auf Basis von Innovationen zu bedienen und so die globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Europäische Kommission schätzt, dass im Zuge der Transformation bis 2030 rund 2,6 Billionen Euro an zusätzlichen privaten und öffentlichen Investitionen notwendig sein werden, um die Klimaziele zu erreichen (Europäische Kommission, 2019). Dabei sind öffentliche Investitionen gefragt, um Grundlagen für die Transformation zu legen, etwa bei der Infrastruktur, der Forschungsförderung oder im Bildungswesen. Der Großteil des Kapitals muss jedoch aus der Privatwirtschaft kommen. Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre war die Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen in Deutschland in etwa 8:1 (vgl. Abbildung 1). Dies zeigt die Dimension der Herausforderung: Auf die Mobilisierung privaten Kapitals wird es mit Blick auf die Transformation ankommen.

© Der/die Autor:in(nen) 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. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und wissenschaftliches Mitglied in der Mindestlohnkommission.

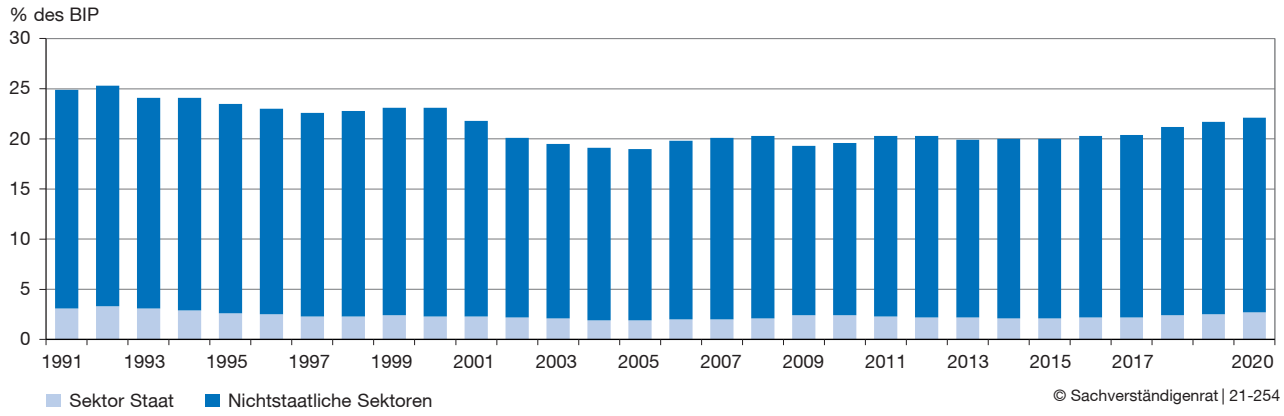
Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin für Wirtschaftstheorie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR).

Dr. Wolf Heinrich Reuter ist Generalsekretär des Sachverständigenrats (SVR).

Die Corona-Krise hat mitten in der Transformation eindrucksvoll verdeutlicht, wie wichtig die Rolle des Staates – und hier insbesondere seine Stabilisierungsfunktion – für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Ohne die umfangreichen fiskalischen Maßnahmen und die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wäre der Wirtschaftseinbruch ungleich schärfer ausgefallen. Die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen wurde dabei weltweit einer Belastungsprobe ausgesetzt. Staaten waren gezwungen, sich für Unternehmenshilfen, Stützungs- und Konjunkturprogramme außergewöhnlich hoch zu verschulden. Die Spielräume, um die Herausforderungen der Pandemie fiskalisch zu adressieren, waren international jedoch sehr unterschiedlich. Diese unterschiedliche Reaktionsfähigkeit bestimmt, ob in einer Krise entschlossen, in großem Umfang und ohne externe Unterstützung fiskalpolitisch gegengesteuert werden kann. In wirtschaftlich guten Jahren sollte daher der Grundstein gelegt werden, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Der finanzpolitische Spielraum der einzelnen Staaten ist dabei in einer Währungsunion umso wichtiger, da den Mitgliedstaaten weniger Instrumente zur Herstellung der Tragfähigkeit zur Verfügung stehen. Insbesondere kann, anders als etwa die USA oder Japan, kein Mitgliedstaat alleine durch nationale Geldpolitik ökonomische Schocks abfedern.

Die Ansichten in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte, wie es finanzpolitisch weitergehen soll, sind jedoch geteilt. Die einen befürworten eine Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023 und argumentieren, dass ausreichend Spielraum für die Transformation und die Erholung von der Corona-Krise besteht. Die anderen fordern eine Lockerung der Schuldenbremse und schauen begeistert

Abbildung 1
Entwicklung der privaten und öffentlichen Investitionen in Deutschland[1]



[1] Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

auf die USA, wo die neue Administration unter US-Präsident Biden ein schuldenfinanziertes Wiederaufbau- und Investitionsprogramm im Umfang von jährlich ungefähr 1 % des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) über die nächsten acht Jahre lanciert und mit dem Narrativ des Klimaschutzes verbindet.

Wir argumentieren im Folgenden, dass die Politik das realwirtschaftliche Umfeld und das Finanzierungsökosystem auf die zukünftigen Herausforderungen – insbesondere den Klimaschutz, die Digitalisierung und den demografischen Wandel – ausrichten sowie die verfügbaren öffentlichen Mittel zukunftsorientiert und zielgerichtet einsetzen sollte. Dabei sollten Deutschland und die EU auf fiskalische Tragfähigkeit setzen, um Wachstum in einem stabilen Umfeld zu gewährleisten. Die Schuldenbremse setzt die richtigen Anreize, zwischen gegenwarts- und zukunftsbezogenen öffentlichen Ausgaben abzuwägen und ein gutes Umfeld für private Investitionen zu schaffen. Deshalb sollte Deutschland an ihr festhalten.

Die Schuldenbremse im europäischen Kontext

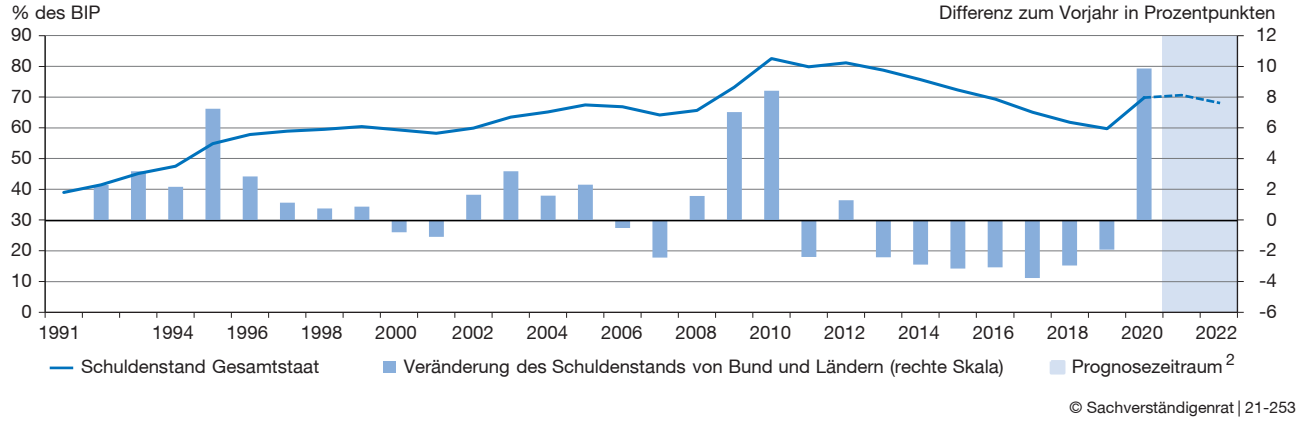
Weltweit, nicht zuletzt aber in der EU, wurden Fiskalregeln eingeführt, um die öffentlichen Defizite und Schulden in wirtschaftlich normalen Zeiten zu beschränken und damit eine antizyklische Politik zu ermöglichen. Die meisten Fiskalregeln passen den fiskalischen Spielraum in normalen Zeiten dem Konjunkturzyklus an und sind mit Ausnahmeregelungen versehen, sodass sich die Staaten in Krisenzeiten umfangreich verschulden können. Dies gilt für die gesamtstaatlichen Defizit- und Ausgabenregeln der Mitgliedstaaten des Euroraums wie für die Schuldenbremse, die in Deutschland für Bund und Länder besteht. Die Schuldenbremse hat sich in der Corona-Krise bewährt. Die Fiskalpolitik konnte ungehindert in großem Umfang auf die Krise reagieren, ohne dass die Tragfähigkeit beeinträchtigt oder Risikoprämien auf öffentliche Anleihen stark angestiegen wären.

An der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dürfte bei den aktuell niedrigen Zinsen auf deutsche Staatsanleihen selbst bei höheren Schuldenständen zwar kein Zweifel bestehen. Dass die Zinsen auf diesem Niveau verbleiben, ist jedoch keineswegs sicher (SVR, 2019). Bereits in den vergangenen Monaten sind die Zinsen auf zehnjährige deutsche Staatsanleihen von Dezember 2020 bis Mitte Mai 2021 unter anderem aufgrund der Erwartung höherer Inflationsraten um mehr als 0,4 Prozentpunkte angestiegen. Für stark verschuldete Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion könnten höhere Zinsen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen infrage stellen.

Es wäre kontraproduktiv, wenn Deutschland vor diesem Hintergrund auf mehr Staatsausgaben bei höheren Defiziten setzen, von anderen Mitgliedstaaten aber Haushaltsdisziplin erwarten würde. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich auf gemeinsame Fiskalregeln verständigt, deren Glaubwürdigkeit etwa an den Finanzmärkten davon abhängt, dass sie weder umgangen noch grundsätzlich infrage gestellt werden. Zudem dürften die Effekte auf das Wachstum in einem Mitgliedstaat durch höhere öffentliche Ausgaben in einem anderen Mitgliedstaat sehr begrenzt sein. Die Spillover-Effekte sind zu gering, als dass dies eine Aufweichung der europäischen Fiskalregeln rechtfertigen würde.

Nach der Finanzkrise war es Deutschland gelungen, die damals stark angestiegene Verschuldung innerhalb von zehn konjunkturell guten Jahren wieder abzubauen (vgl.

Abbildung 2
Schuldenstand in Deutschland[1]



© Sachverständigenrat | 21-253

[1] Gemäß Maastricht-Abgrenzung. In Relation zum BIP. [2] Prognose des Sachverständigenrates (Konjunkturprognose März 2021).

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

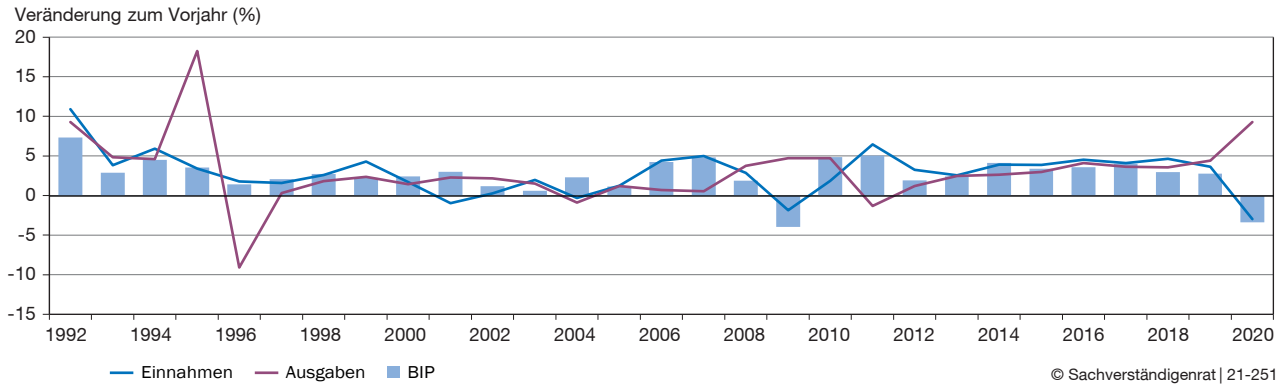
Abbildung 2). Etwas Ähnliches muss den Mitgliedstaaten des Euroraums mit hohen öffentlichen Schuldenständen nun nach der Corona-Krise ebenfalls gelingen, um für die nächste Krise vorbereitet zu sein. Dafür sind neben einer Begrenzung der Defizite vor allem Strukturreformen notwendig, die zu nachhaltigem Wachstum führen. Die Chancen für Reformen stehen besser als in den vergangenen Jahren, nicht zuletzt soweit die Zahlungen aus der europäischen Aufbau- und Resilizenzfazilität von Reformschritten begleitet werden. Das italienische Aufbau- und Resilienzprogramm stimmt dahingehend zuversichtlich. Da das „Next Generation EU"-Programm temporär und einmalig bleiben soll, müssen sich die Mitgliedstaaten darauf einstellen, die nächsten Krisen fiskalisch aus eigener Kraft zu bewältigen.

Finanzpolitische Spielräume

In den Jahren 2020 bis 2022 nimmt die Bundesregierung die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse in Anspruch, die eine Nettokreditaufnahme über die Regelgrenze der Schuldenbremse hinaus ermöglicht. Damit dürfte die Ausnahme selbst dann bestehen, wenn 2022 aller Voraussicht nach die Wirtschaftsleistung wieder über dem Niveau von vor der Krise und nahe oder sogar über dem Produktionspotenzial liegen dürfte (SVR, 2021). Den Übergang zur Regelgrenze in den Jahren ab 2023 erleichtern 48,2 Mrd. Euro aus der Asyl-Rücklage (Feld et al., 2021) sowie zusätzlich mögliche Auszahlungen aus der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität, die zum Teil erst im Jahr 2023 stattfinden. Die durch die Ausnahmeregelung notwendig gewordenen Tilgungspläne, die für 2020 und 2021 zusammen derzeit 370,7 Mrd. Euro ausmachen, könnten progressiv und konjunktursensibel ausgestaltet werden, wie Feld et al. (2021) vorschlagen. So würde die Tilgung den Spielraum der Schuldenbremse nur in wirtschaftlich guten Jahren signifikant verringern. Damit dürfte insgesamt eine Normalisierung der Fiskalpolitik und Rückkehr zur Schuldenbremse ohne eine für das Wachstum schädliche übermäßig schnelle Konsolidierung möglich sein.

Nach der Finanzkrise konnte die öffentliche Verschuldung in Deutschland insbesondere durch ein kontinuierliches und relativ hohes Wirtschaftswachstum gesenkt werden. Hinzu kommt, dass das Ausgabenwachstum (von 2011 bis 2018) unter dem Einnahmewachstum blieb (vgl. Abbildung 3). Dazu haben insbesondere sinkende Zinsausgaben beigetragen. Damit dies in den Jahren nach der Corona-Krise wieder gelingt, dürften jedoch zusätzliche Anstrengungen notwendig werden. Denn selbst wenn die Zinsen auf deutsche Staatsanleihen auf dem aktuell niedrigen Niveau verbleiben, dürfte das Potenzial für eine weitere Senkung der Zinsausgaben niedriger sein als nach der Finanzkrise. Im Zeitraum von 2012 bis 2020 sind die Zinsausgaben von 1,4 % des BIP auf 0,4 % des BIP gesunken. Bleiben die Zinsen auf aktuell niedrigem Niveau, dürfte der Bund im Jahr 2030 zwar sogar Zinseinnahmen in Höhe von 0,1 % des BIP erzielen, die Einsparung wäre jedoch im Vergleich zu derjenigen in den vergangenen Jahren bedeutend geringer. Steigen die Zinsen um einen Prozentpunkt, ist keine weitere Absenkung im Vergleich zu 2020 zu erwarten (Feld et al., 2021). Zudem endet in den nächsten Jahren die demografische Atempause des vergangenen Jahrzehnts. Die geburtenstarken Jahrgänge stehen vor dem Renteneintritt und der Altenquotient wird deutlich ansteigen. Ohne eine Reform der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung werden unter anderem bei Beibehaltung der doppelten Haltelinie die Bundeszuschüsse stark ansteigen (SVR, 2020).

Abbildung 3
Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben sowie BIP in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Um die öffentliche Verschuldung wieder zu senken, dürfte es daher insbesondere auf ein hohes und stetiges Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren ankommen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie diskretionäre Eingriffe, Subventionen und Steuererhöhungen, sind daher insbesondere auf deren Wirkung auf das mittelfristige Wirtschaftswachstum zu überprüfen. Es muss darum gehen, die Weichen richtig zu stellen für eine zukunftsfähige und dynamische Wirtschaft.

Öffentliche Ausgaben zielgerichtet einsetzen

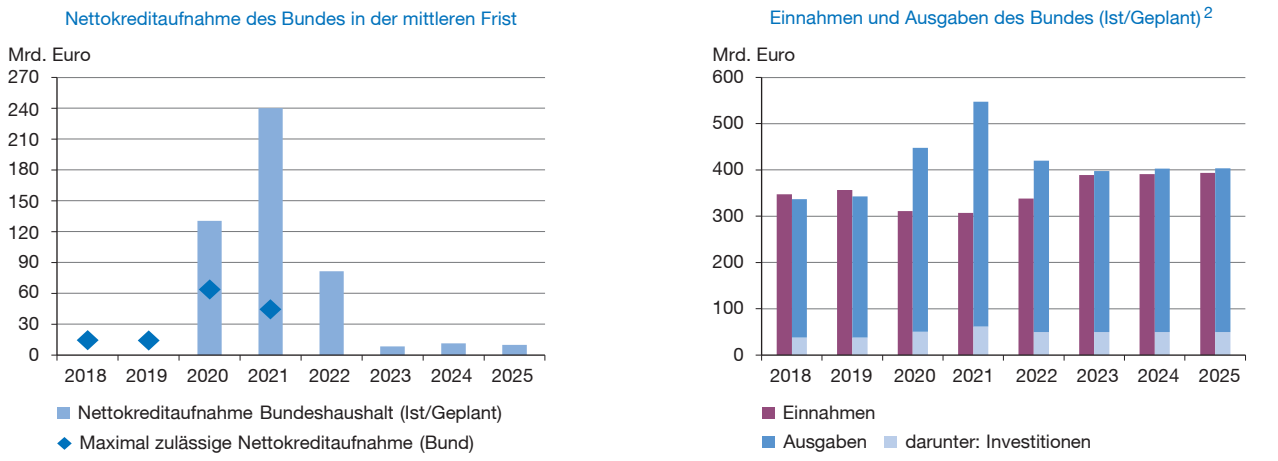
In der öffentlichen Diskussion entsteht immer wieder der Eindruck, das zentrale Hemmnis für die Erreichung der Klimaziele und die Digitalisierung der deutschen Wirtschaft seien die Schuldenbremse und deren Beschränkung der öffentlichen Neuverschuldung. Es steht außer Frage, dass zusätzliche staatliche Ausgaben in diesen Bereichen notwendig sind. Vielfach sind es jedoch nicht fehlende staatliche Mittel, die der Umsetzung von öffentlichen Investitionsvorhaben entgegenstehen. Zudem fällt nicht alles, was man als Investition in die Zukunft verstehen kann, unter den Investitionsbegriff etwa der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder der Haushaltsordnungen.

Die Bruttoanlageinvestitionen des Bundes sind seit 2014 kontinuierlich gestiegen. Das Konjunkturpaket beinhaltet zudem zusätzliche Investitionen im Umfang von etwa 46 Mrd. Euro in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung, Gesundheit und Bildung (Grimm et al., 2021). Weitere Mittel für Investitionen stehen Deutschland aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU zur Verfügung. Der Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2022 bis 2025 sieht Mittel in Höhe von 50 Mrd. Euro jährlich für Investitionen des Bundes vor, was eine Steigerung von rund 30 % im Vergleich zu 2019 darstellt (vgl. Abbildung 4). Das Problem in den kommenden Jahren dürfte also weniger die Höhe der auf dem Papier verabschiedeten Investitionssummen sein, sondern vielmehr die Umsetzung der Investitionsvorhaben und der zielgerichtete Einsatz der öffentlichen Mittel. Bereits seit einiger Zeit behindern die unzureichenden Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, langwierige und komplizierte Genehmigungs- und Planungsverfahren sowie die Kapazitätsengpässe im Baugewerbe den Abfluss von Investitionsmitteln (SVR, 2019; Grimm et al., 2021; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2020). Diese Hemmnisse gilt es zu beheben. Beispielsweise kann die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung, die in der Corona-Krise Fahrt aufgenommen hat, sowohl Personalengpässe kompensieren als auch zur Beschleunigung von Arbeitsprozessen beitragen.

Um den Strukturwandel nach der Corona-Krise, den technologischen Wandel und die Transformation des Energiesystems zu adressieren, ist weit mehr als ein Anstieg öffentlicher Investitionen notwendig. So reicht es etwa nicht, jede Schule mit Breitbandzugang und Laptops auszustatten; es braucht das entsprechend qualifizierte Personal. Den bereits heute bestehenden Fachkräfteengpässen kann durch bessere Bildung, durch Umschulung und Weiterbildung begegnet werden. Auf die von der Corona-Krise ausgelösten Rückstände in der Bildung der Kinder und Jugendlichen muss mit Nachholmodellen, besserer Bildung und mehr Chancengleichheit im Bildungssystem geantwortet werden. Keine dieser Maßnahmen gilt in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) oder im Haushaltsrecht als Investition. Genauso wenig gelten Ausgaben zur Instandhaltung oder Investitionen von ausgelagerten Unternehmen, wie die Deutsche Bahn, als solche. Nicht nur eine Priorisierung von solchen Ausga-

Abbildung 4

Nettokreditaufnahme sowie Ein- und Ausgaben des Bundes[1]



© Sachverständigenrat | 21-252

[1] Werte für 2018 und 2019 aus dem Haushaltsabschluss des jeweiligen Jahres, für 2020 aus dem vorläufigen Haushaltsabschluss vom 19. Januar 2021. Wert für 2022 aus dem Regierungsentwurf für einen Nachtragshaushalt 2021. Ab 2022 beziehen sich die Werte auf den Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025.

Quelle: BMF; eigene Berechnungen.

ben, die im Haushaltsrecht und in den VGR als Investitionen gelten sowie deren zielgerichteter Einsatz sind also wichtig. Vielmehr muss bei den sonstigen Ausgaben der Fokus darauf gerichtet werden, die Grundlage für zukünftiges Wachstum zu legen. Bildung und Forschung müssen hier im Mittelpunkt stehen, aber zudem Ausgaben zur Herstellung der Chancengleichheit und der sozialen Abfederung der Transformation.

Privatwirtschaftliche Investitionen mobilisieren

Öffentliche Investitionen spielen nur eine, wenngleich eine wichtige Rolle. Hingegen kann der Staat nicht die notwendigen privaten Investitionen übernehmen. Die öffentlichen Investitionen beziehen sich eher auf Zuschüsse zur Bereitstellung der passenden Infrastruktur, wie Breitbandnetze, Stromnetze und -speicher, oder den Ausbau von Bahn und ÖPNV. Dabei geht das Verhältnis der Größenordnungen der privaten und öffentlichen Investitionen in der öffentlichen Debatte oftmals unter. Selbst bei einer Erhöhung der öffentlichen Investitionen (für Bund, Länder und Gemeinden) um 460 Mrd. Euro über die nächsten zehn Jahre, wie etwa von Bardt et al. (2019) vorgeschlagen, würden die öffentlichen Investitionen immer noch weniger als 20 % der gesamtwirtschaftlichen Investitionen ausmachen (vgl. Abbildung 1). Privatwirtschaftliche Investitionen werden die tragende Säule der bevorstehenden Transformation sein müssen. Diese wird nur mit etwas mehr staatlichen Mitteln nicht zu meistern sein.

Die Unternehmen analysieren schon heute ihre Portfolios und identifizieren Geschäftsfelder, die in Zukunft Wachstum und Wertschöpfung bringen können. Dabei ist es nicht ausgemacht, dass Investitionen in diese neuen Geschäftsfelder zwangsläufig in Deutschland oder Europa getätigt werden. Um die Investitionen hier zu mobilisieren, ist es entscheidend, die richtigen Rahmenbedingungen und Anreize für privates Handeln zu setzen und ein gutes Umfeld für private Investitionen zu schaffen. Der Staat sollte, statt den vielfältigen Rufen nach Subventionen und Förderung nachzugeben, besser die Rahmenbedingungen so anpassen, dass zukunftsorientierte Geschäftsmodelle wirtschaftlich sind. Mit Blick auf den Klimaschutz bedeutet das etwa, CO_2-Preise zu stärken und verzerrende Abgaben und Umlagen konsequent abzubauen. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird sein, diese und weitere dringend erforderliche Reformen rechtzeitig und entschlossen anzugehen. Die Gefahr ist groß, dass im Vertrauen auf die Transformationskraft staatlicher Investitionen wirkungsvolle Reformen nicht in Angriff genommen werden. So könnten sich die eigentlich erforderlichen Bemühungen weiter verzögern – bis sich das Zeitfenster im Vorfeld der nächsten Bundestagswahl wieder schließt.

Eine Stärkung der Anreize für Innovation und Investitionen gelingt insbesondere durch eine konsequente Ausrichtung des realwirtschaftlichen Umfelds auf den Klimaschutz und die digitale Transformation. Direkte und indirekte Subventionen fossiler Energieträger sollten, ebenso

wie verzerrende Abgaben und Umlagen in der Energiebepreisung daher abgeschafft werden. Eine Stärkung der steuerlichen Forschungsförderung kann das Engagement von Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung weiter stärken. Es gilt, auf eine gerechte Transformation zu achten, welche die Interessen der folgenden Generationen wahrt (im Sinne des Urteils des BVerfG) und die unteren Einkommensgruppen entlastet (z. B. durch die Entlastung der Strompreise im Gegenzug zum Anstieg der CO_2-Bepreisung; SVR, 2020; SVRV, 2021).

Um Innovationen zum Durchbruch zu verhelfen und zu skalieren, ist ein guter Zugang der Unternehmen zu Wagniskapital entscheidend. Heute steht in den USA und zum Teil in Asien im Vergleich zu Europa ein Vielfaches an Wagniskapital zur Verfügung. Europa muss daher sein Finanzierungs-Ökosystem stärken und die Weichen stellen, damit Klimarisiken und -chancen an Märkten eingepreist werden können. Wichtige Komponenten sind belastbare Informationen und Indikatoren zur Nachhaltigkeit, eine echte europäische Kapitalmarktunion sowie eine Vernetzung der Expertise von Finanzwirtschaft, Realwirtschaft und Wissenschaft. Letzteres könnte die Expertise zu Nachhaltigkeitsthemen im Finanzsektor stärken, dadurch Investitionen und insbesondere mehr aktive Beteiligungen an Unternehmen auslösen. Der Ausbau der kapitalgedeckten betrieblichen Altersvorsorge könnte eine interessante Möglichkeit sein, Kapital für Zukunftsinvestitionen zu mobilisieren und gleichzeitig viele Menschen am zukünftigen wirtschaftlichen Erfolg zu beteiligen. Nicht zuletzt muss die weiter bestehende steuerliche Benachteiligung der Beteiligungsfinanzierung in den Blick genommen werden. Der Sachverständigenrat hat dazu mit seinem Modell der Zinsbereinigung des Grundkapitals einen Vorschlag unterbreitet (SVR, 2012, 2015).

Die deutsche Fiskalpolitik mit den Herausforderungen in Einklang bringen

Deutschland muss seine Fiskalpolitik in den kommenden Jahren stärker darauf ausrichten, nachhaltiges Wachstum zu unterstützen und dabei sozial ausgewogen zu sein. Ob der Politik dies innerhalb der Schuldenbremse gelingen kann, wird von Kritisierenden der Schuldenbremse angezweifelt. Die polit-ökonomische Verzerrung der Finanzpolitik zu gegenwartsbezogenen Maßnahmen führe zu einer Vernachlässigung der Zukunftsausgaben des Staates und somit der investiven Komponenten der Staatstätigkeit. Daher wird die Einführung einer Goldenen Regel vorgeschlagen, welche die Investitionen von der Schuldenbremse ausnimmt, oder eines rechtlich selbständigen Sondervermögens für öffentliche Investitionen (Hüther und Südekum, 2019), sodass Investitionen über zusätzliche Schuldenaufnahme finanziert werden können und ihr Volumen von der Erhöhung anderer Ausgaben unabhängig wird.

Staatsverschuldung beschränkt zukünftige Generationen allgemein in ihrer Handlungsfähigkeit, indem sie deren fiskalischen Spielraum verkleinert. Zudem könnten die von der heutigen Generation für den öffentlichen Kapitalstock als wichtig erachteten Investitionen im Urteil zukünftiger Generationen eine geringere oder gar keine Bedeutung haben. Dabei ist fraglich, ob erforderliche öffentliche Investitionen überhaupt durch die Budgetbeschränkung der Schuldenbremse verhindert werden.

Die Bevorzugung von öffentlichen Investitionen setzt zudem ihre eindeutige Definition und die Abgrenzung zu anderen Ausgaben voraus. Gelingt dies nicht, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass bei der vorgeschlagenen Änderung der Fiskalregeln lediglich mehr Spielraum für gegenwartsbezogene Ausgaben im Kernhaushalt geschaffen würde. Es würde eine Verlagerung der Diskussion drohen, die sich dann zunehmend um die Definition von Investitionen ranken würde. Eine belastbare Definition von Investitionen ist insbesondere dann schwierig, wenn sie abstrakt genug sein muss, um Bindungswirkung für alle zukünftigen Haushaltsplanungen zu haben. Der Anreiz, einen sehr weiten Investitionsbegriff zu wählen, wäre hoch. Da für zukunftsorientierte Ausgaben die Verschuldung erhöht werden könnte, gäbe es zudem weniger Hemmungen, den Befürwortenden gegenwartsbezogener Ausgaben nachzugeben – solange diese es mittragen, die Verschuldung auszuweiten, um im Kernhaushalt Platz für ihre Anliegen zu schaffen. Der Konflikt zwischen Befürwortenden gegenwarts- und zukunftsorientierter Ausgaben würde erheblich entschärft, zulasten der nachfolgenden Generationen. Es ließe sich dann nicht mehr argumentieren, dass die zusätzliche Verschuldung folgenden Generationen zugute kommt, indem sie vollumfänglich einen Gegenwert schafft.

Unter der Schuldenbremse besteht die Herausforderung einer Priorisierung von Ausgaben gleichermaßen. Doch zwingt die Budgetbeschränkung, Konflikte tatsächlich auszutragen, weil der Zielkonflikt offensichtlich ist und nicht verlagert werden kann – in der Tat wird seit Einsetzung der Schuldenbremse so intensiv über die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen diskutiert, wie es kaum in den Dekaden zuvor der Fall war. Außerdem fällt die Zuordnung verschiedener geplanter Ausgaben in der konkreten Diskussion um die Haushaltsaufstellung deutlich leichter. So ist es z. B. schwierig, Ausgaben zur sozialen Abfederung generell als „Investition in die Zukunft“ zu begreifen. In konkreten Fällen – wie z. B. anlässlich der Corona-Krise – wäre eine solche Einordnung jedoch geboten. Statt die öffentliche Debatte um die richtige Priorisierung durch eine festgeschriebene Trennung von Ausgabenkategorien

zu ersetzen, sollte die öffentliche Auseinandersetzung gefördert werden. Dies könnte durch eine Erhöhung der Transparenz beispielsweise über die langfristigen Auswirkungen verschiedener Ausgaben, eine Stärkung der unabhängigen fiskalpolitischen Institutionen sowie eine verstärkte öffentliche Debatte mit politischen Entscheidungstragenden erreicht werden.

Hinzu kommt, dass Bund, Länder und Gemeinden bereits in nennenswertem Umfang Investitionen außerhalb ihrer Kernhaushalte über die Extrahaushalte, über spezifische Investitionsvehikel und über ihre privatwirtschaftlichen Aktivitäten tätigen (Christofzik et al., 2019). Beim Bund dürften die Schulden der Extrahaushalte rund ein Siebtel der Bundesschulden im Jahr 2019 ausmachen. Bei den Ländern, vor allem aber bei den Kommunen dürfte dieser Anteil noch deutlich höher sein. Eine Auslagerung weiterer öffentlicher Investitionen in ein rechtlich selbständiges Sondervermögen geriete damit allmählich in Konflikt mit dem grundgesetzlich gewährten Haushaltsrecht der Parlamente. Allerdings könnten bestehende Programme der KfW für Investitionen in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung vorübergehend ausgeweitet werden. Dies sollte mit einem Abbau der Beteiligungen des Staates, beispielsweise an der Commerzbank oder den Beteiligungen im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), einhergehen.

Es gilt, in den kommenden Jahren mehr Spielraum für öffentliche Investitionen zu schaffen. Dazu sollten zum einen die vielfältigen Subventionen für wenig zukunftsorientierte Aktivitäten abgebaut werden. Dies beschleunigt zudem die Transformation in Richtung zukunftsorientierter Technologien. Zum anderen sollte einem weiteren überproportionalen Anstieg gegenwartsbezogener Ausgaben regelbasiert entgegengewirkt werden, sodass dieser nicht die durch das Wirtschaftswachstum entstandenen Spielräume aufbraucht. Dazu stehen etwa seit langem dringende Reformen der Sozialen Sicherungssysteme an (SVR, 2020). Insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich zuletzt eine Loslösung von der Regelbindung etabliert, die es zu korrigieren gilt. So sollte die doppelte Haltelinie möglichst schon vor 2025 aufgehoben und der Nachholfaktor in der Rentenformel wieder eingesetzt werden. In der sozialen Pflegeversicherung ist ein Festhalten am Teilkaskoprinzip unabdingbar und sollte nicht durch eine Vollkaskoversicherung mit Selbstbeteiligung ersetzt werden. In der Grundsicherung müssen Bedürftigkeit und das Prinzip des Forderns und Förderns weiterhin wesentlicher Bezugspunkt bleiben.

Eine harte Budgetbeschränkung des Staates erzwingt nicht nur die Abwägung zwischen zukunfts- und gegenwartsbezogenen Ausgaben, sondern lenkt die Aufmerksamkeit der Politik auf die Rolle privatwirtschaftlicher Investitionen für die bevorstehende Transformation. Der begrenzte fiskalpolitische Spielraum ist dabei gleichzeitig ein starker Anreiz, die dringend notwendigen Reformen anzugehen. Das Potenzial, private Investitionen durch die Ausrichtung des realwirtschaftlichen Umfelds sowie des Finanzierungsökosystems auf die Herausforderungen der Zukunft auszulösen, ist erheblich. Dies ist dringend notwendig, denn in vielerlei Hinsicht wird sich erst im Wettbewerb um die besten Lösungen entscheiden, welche Technologien sich durchsetzen und die Grundlage für Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen. Die Corona-Krise hat vielfach gezeigt, dass staatliche Koordination schnell an ihre Grenzen stößt – ein Vertrauen in den „starken und lenkenden Staat“ scheint vor diesem Hintergrund nicht die logische Konsequenz. Vielmehr gilt es, auf ein gutes Zusammenspiel zwischen Staat und Privatwirtschaft zu setzen.

Literatur

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IW Policy Paper*, 10.

Christofzik, D. I., L. P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wieviel ist zu wenig?, *Schweizer Monat – Die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur*, 1064, 60-63.

Europäische Kommission (2019), Der europäische Grüne Deal, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM/2019/640 final, Brüssel.

Feld, L. P., L. Nöh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Arbeitspapier, 01/21, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Grimm, V., L. Nöh und M. Schwarz (2021), Investitionen für nachhaltiges Wachstum in Deutschland: Status quo und Perspektiven, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 162-167, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/investitionen-fuer-nachhaltiges-wachstum-in-deutschland-status-quo-und-perspektiven.html (3. Juni 2021)

Hüther, M. und J. Südekum (2019), Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(4), 284-291.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2021), *Konjunkturprognose 2021 und 2022*.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, *Jahresgutachten 2020/21*.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/20*, 238-313.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, *Jahresgutachten 2015/16*.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2012), Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, *Jahresgutachten 2012/13*.

SVRV (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen) (2021), *Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland*.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Juni.

DOI: 10.1007/s10273-021-2936-z

Jens Südekum

In der Fiskalpolitik sind Grundsatzentscheidungen notwendig

Das Licht am Ende des Pandemie-Tunnels wird allmählich heller. Die bundesweite Corona-Inzidenz sinkt, die Geschwindigkeit der Impfkampagne hat spürbar an Fahrt aufgenommen und somit steht – sofern keine erneute Virusmutation die Pläne durchkreuzt – einer sukzessiven Öffnung der seit Oktober 2020 eingeschränkten Wirtschaftszweige nichts mehr im Weg. In der Folge dürfte es zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung kommen, nicht zuletzt aufgrund der Entladung von aufgestauten Ersparnissen und Konsumwünschen. So rechnen die Institute in der Gemeinschaftsdiagnose für die kommenden zwei Jahre mit Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 3,5 % und 4 % (Gemeinschaftsdiagnose, 2021).

Dieser Aufwärtstrend spiegelt sich auch bei den Staatsfinanzen wider. Die deutsche Schuldenquote war vor der Pandemie auf knapp unter 60 % des BIP gesunken. Im Sommer 2020 gingen viele Ökonom:innen davon aus, dass diese Quote aufgrund der weitreichenden Ausgabensteigerungen für Hilfs-, Rettungs- und Konjunkturpakete bei gleichzeitig wegbrechenden Steuereinnahmen auf deutlich über 80 % emporschnellen werde. Das hat sich nicht bewahrheitet. Hierfür hat die unerwartet gute Entwicklung in großen Wirtschaftszweigen (wie der Industrie oder dem Internethandel) gesorgt, die sich als außerordentlich resilient gegenüber der Krise erwiesen oder in Teilen sogar davon profitiert haben.

Nach aktuellem Stand wird der gesamtstaatliche Schuldenstand bis Ende 2022 um etwa 650 Mrd. Euro gewachsen sein (Beznoska, Hentze und Hüther, 2021). Die Schuldenquote erreicht nach dieser Projektion 2021 mit etwa 75 % ihren Höhepunkt, also rund 7 Prozentpunkte weniger als nach der Finanzkrise, und würde bereits ab 2022 wieder sinken. Zudem sind dem deutschen Staat aus den Corona-Schulden keinerlei Zinsverpflichtungen erwachsen. Nach der Finanzkrise lag das Zinsniveau für zehnjährige Bundesanleihen nominal bei rund 3 %. Die Neuverschuldung der Jahre 2020 bis 2022 konnte hingegen zu Negativzinsen realisiert werden und hat dem Staat bei der Ausgabe der Anleihen sogar gewisse Zusatzeinnahmen beschert. Das Zinsniveau für Bundesanleihen ist im Verlauf der Krise trotz der immensen Neuverschuldung nicht nennenswert gestiegen, und die Zins-Steuer-Quote im Bundeshaushalt liegt mit unter 4 % auf dem tiefsten Stand seit 40 Jahren (BMF, 2019). Von einem bedrohlichen Anstieg der Staatsverschuldung oder gar einem Verlust der Schuldentragfähigkeit, wie er in einigen Medien beschrien wird, kann somit keine Rede sein.

Überwälzung und Endlagerung der Corona-Schulden

Im Umgang mit den Corona-Schulden empfiehlt sich deshalb die international übliche Strategie der Schuldenüberwälzung. Hierbei werden auslaufende Anleihen bedient und durch neue Anleihen ersetzt, aber letztlich nicht final getilgt. Bei niedrigen Nominalzinsen in Relation zur nominalen Wachstumsrate des BIP (das eng mit der Wachstumsrate der Steuereinnahmen korreliert ist) ergibt sich daraus eine Reduktion der Schuldenquote ohne die Bildung von Primärüberschüssen.

In der öffentlichen Diskussion wird diese Strategie oftmals als das „Herauswachsen“ aus den Corona-Schulden beschrieben und erfährt mittlerweile in allen wesentlichen Parteien Zuspruch.[1] Im Grunde wurde diese Strategie bereits nach der Finanzkrise erfolgreich angewandt. So stieg die absolute Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2009 um rund 500 Mrd. Euro. Davon wurden zwischen 2014 und 2019 ausnahmsweise rund 100 Mrd. getilgt. Die restlichen 400 Mrd. stehen weiterhin zu Buche, fallen in einer seither gewachsenen Gesamtwirtschaft aber weniger ins Gewicht. Die Schuldenquote ist in der Dekade zwischen 2009 und 2019 trotz der bloß unvollständigen Tilgung stark gesunken, von über 80 % auf knapp unter 60 %.

Begünstigt wurde diese Quotenreduktion durch stark fallende Zinsen von 2012 bis 2019, die den Ersatz

1 Diese Strategie hatte ich bereits in einem frühen Stadium des Pandemieverlaufs (im Mai 2020) öffentlich empfohlen (Südekum, 2020).

Prof. Dr. Jens Südekum ist Professor am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

© Der/die Autor:in(nen) 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.

von Hoch- durch Niedrigzinsanleihen erlaubte. Einige Kommentator:innen erwarten, dass ein Herauswachsen aus den Corona-Schulden deshalb schwerer fallen werde, weil nicht mehr mit weiteren Zinssenkungen zu rechnen sei. Dieses Argument verkennt aber, dass es auf das durchschnittliche Zinsniveau des Bestands an Staatsanleihen (abgekürzt durch *r*) in Relation zur Wachstumsrate der Steuereinnahmen (abgekürzt durch *g*) ankommt (Blanchard, 2019). Zwar mag das durchschnittliche *r* im Zeitablauf nicht weiter sinken, aber es befindet sich ja bereits auf einem Tiefstand. Fortan werden somit häufiger auslaufende Niedrigzinsanleihen durch neue ersetzt. Aber auch das führt zu einer Reduktion der Schuldenquote, sofern parallel die Volkswirtschaft mit einer Rate von $g > r$ wächst, wovon mit hoher Wahrscheinlichkeit auszugehen ist.

In der deutschen Diskussion wird bisweilen eindringlich davor gewarnt, dass die Zinsen im Zeitablauf wieder steigen könnten, was die Strategie der Schuldenüberwälzung erschweren würde. Diese Warnungen sind natürlich prinzipiell berechtigt. Aber sie bedürfen einer ökonomischen Begründung, woher ein solcher Zinsanstieg kommen soll. Ein kurzfristiger und temporärer Anstieg der Inflation und der Nominalzinsen, wie er aktuell in den USA zu beobachten ist, gefährdet jedenfalls nicht zwingend das längerfristige (g-r)-Differential.

Nun könnte sich ein einmaliger Preisschub durchaus in eine längerfristige Inflationstendenz verselbständigen, wenn Marktteilnehmende sie entsprechend erwarten und einpreisen. Doch selbst wenn die Inflation (und damit die nominalen Zinsen) permanent ansteigen sollten, was nach wie vor unwahrscheinlich ist, hätte das nicht unbedingt einen Einfluss auf das für die Schuldenüberwälzungsstrategie entscheidende Differential, bei dem das nominale Zinsniveau mit der nominalen Wachstumsrate in Beziehung gesetzt wird.

Problematisch für die langfristige Schuldentragfähigkeit wäre allenfalls ein überproportionaler Anstieg des (natürlichen) Realzinsniveaus. Doch wie wahrscheinlich ist so ein Szenario? Hinter den seit 40 Jahren rückläufigen Zinsen stehen langfristige makroökonomische Trends, die sich kurzfristig kaum umkehren werden (Südekum, 2021). Zwar gibt es die Hypothese, dass die fortschreitende Alterung insbesondere in Asien irgendwann zu einem Entsparen führen könnte (Goodhart und Pradhan, 2020). Dies hätte möglicherweise einen Anstieg des natürlichen Zinsniveaus zur Folge. Zu sehen ist davon bislang freilich noch nichts. Und die Fiskalpolitik könnte sich gegen solche Gefahren absichern, indem sie das aktuelle Niedrigzinsumfeld für die Emission möglichst langlaufender Staatsanleihen nutzt. Derzeit liegen Nominalzinsen selbst für 30-jährige Bundesanleihen noch nahe null. Ein schwächeres nominales Wachstum über einen so langen Zeitraum scheint nahezu ausgeschlossen.

Austerität nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv

Kurzum: Die oberste fiskalpolitische Priorität der kommenden Jahre sollte auf der Wiederherstellung von angemessenem Wirtschaftswachstum liegen, um auf diese Weise der automatischen Stabilisierung der Schuldenquote seinen Gang zu gewähren. Austerität wäre hingegen die falsche Antwort im Umgang mit den Corona-Schulden. Das gilt sowohl im Hinblick auf Steuererhöhungen als auch auf Ausgabenkürzungen.[2] Beide Antworten sind entweder unnötig, da die Schuldentragfähigkeit keine Primärüberschüsse verlangt, oder wahrscheinlich sogar schädlich. Denn der negative Nachfrageimpuls eines Austeritätsprogramms würde den Wachstumspfad der Volkswirtschaft gefährden und den wirtschaftlichen Wiederaufstieg nach der Pandemie unnötig verzögern.

Dafür sprechen mindestens zwei Gründe: *Erstens* befindet sich die deutsche Volkswirtschaft weiterhin in einem klaren Unterbeschäftigungszustand. Insbesondere bei den nicht sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen fehlen weiterhin gut 600.000 Jobs im Vergleich zur Situation vor der Pandemie. *Zweitens* ist der zu verzeichnende Beschäftigungsanstieg der vergangenen Monate besonders stark getrieben durch den öffentlichen Dienst und den Gesundheitssektor (Bundesagentur für Arbeit, 2021). Sparrunden bei den öffentlichen Haushalten liefen somit Gefahr, eine zentrale Säule des Arbeitsmarktaufschwungs vorzeitig abzuwürgen.

Für einen weiterhin expansiven Kurs der deutschen und europäischen Fiskalpolitik sprechen zudem auch rein angebotsseitige Gründe. Die neue US-Regierung unter Präsident Joe Biden begegnet der Corona-Krise mit einem beispiellos starken Fiskalimpuls. Hierbei lag der Schwerpunkt zunächst auf kurzfristigen Maßnahmen zur konjunkturellen Stützung, allen voran einem Einkommenstransfer von 1.400 US-$ an alle Amerikaner:innen unterhalb einer Einkommensschwelle. Derzeit legt die Biden-Regierung nach und bringt ein Investitionsprogramm im Umfang von 1,7 Billionen US-$ (knapp 8 % des BIP) auf den Weg, das einen Schwerpunkt in den Bereichen Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung (FuE) haben wird.

Diese amerikanische Fiskalpolitik trägt dazu bei, dass sich die wirtschaftliche Erholung in den USA erheblich schnel-

2 Diese Aussage bezieht sich ausschließlich auf die makroökonomische Ebene der Fiskalpolitik. Über Strukturreformen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite und deren Verteilungsimplikationen werden in diesem Beitrag keine Aussagen getroffen.

ler vollziehen wird als in Europa. Sie wird sich zudem auf zweierlei Weise auf unsere Volkswirtschaften auswirken. Zunächst dürfte sie einen effektiven Impuls für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage setzen und zu einem spürbaren Anstieg der europäischen Exporte und des Leistungsbilanzüberschusses führen. Langfristig noch bedeutsamer könnten aber angebotsseitige Effekte sein. Das Investitionspaket von Biden setzt einen Schwerpunkt auf die Entwicklung und Anwendung neuer (Klima-)Technologien – also auf einen Bereich, der derzeit noch als Domäne der europäischen Industrie bezeichnet werden kann. Hiermit könnten sich die globalen Gewichte in der Technologieführerschaft noch weiter in Richtung USA verschieben.

Somit spricht auch aus diesen strategischen Gründen viel für ein ähnlich geartetes, groß angelegtes europäisches Investitionsprogramm als Antwort auf den Biden-Plan, zur Erreichung der Klimaziele und zum Erhalt der Wertschöpfungs- und Exportbasis. Dessen Finanzierung sollte vornehmlich durch langfristige Anleihen erfolgen. Die entsprechenden fiskalischen Kapazitäten dafür sind vorhanden, wie sich an den Marktpreisen (Zinsen) und aussagekräftigen Indikatoren wie der Zins-Steuer-Quote ablesen lässt. Idealerweise wäre das Programm nicht nationalstaatlich, sondern auf europäischer Ebene organisiert. Dies würde bei konkreten Förderinstrumenten im wettbewerblichen Bereich möglichen Konflikten mit den Regeln des europäischen Beihilferechts und einer Verfestigung innereuropäischer Divergenzen vorbeugen. Als konkrete Handlungsoption bieten sich deshalb der Umbau und die Verstetigung des neuen EU-Wiederaufbaufonds (Next Generation EU) zu einem EU-Transformationsfonds an.

Ein ungewolltes Taumeln in die Austerität?

Auf den ersten Blick scheinen alle relevanten Parteien mittlerweile erkannt zu haben, dass ein expansiver Kurs der Fiskalpolitik auch nach der Bundestagswahl notwendig sein wird. Grüne, SPD und Linke haben sich dezidiert für ein großes öffentliches Investitionsprogramm positioniert und wollen dafür entweder explizit die Schuldenbremse im Grundgesetz reformieren oder avisieren mögliche Lösungen abseits der Kernhaushalte. Der Kanzlerkandidat der CDU/CSU, Armin Laschet, hat ebenfalls die Idee eines „Deutschlandfonds“ ins Gespräch gebracht, um mehr öffentliche Investitionen im Rahmen der gültigen Fiskalregeln zu ermöglichen, das Konzept bislang aber noch nicht näher erläutert. Und selbst die FDP schlägt in ihrem Wahlprogramm ein temporäres Aussetzen der Schuldenbremse vor, um damit eine Senkung der Unternehmensteuern zu finanzieren.

Die Forderung nach Austerität in Reaktion auf die Corona-Schulden scheint dagegen zunehmend eine Außenseiterposition darzustellen. Dieser Augenschein mag aber trügen. So verweisen Blesse et al. (2021) auf Umfrageergebnisse unter Landtagsabgeordneten aus allen 16 Bundesländern, wonach sich zwei Drittel der Befragten weiterhin im Grundsatz zur Schuldenbremse bekennen, auch wenn der Zuspruch zu einer Ausnahmeregel für Investitionsausgaben im Zeitablauf gewachsen ist.

Außerdem werden derzeit in vielen Bundesländern die mittelfristigen Finanzplanungen für die kommenden Jahre vorbereitet. Diese gehen in der Mehrheit davon aus, dass der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse 2022 nochmals in Anspruch genommen wird. Spätestens ab 2023 wird die Regelgrenze aber wieder einzuhalten sein. Für die Länder bedeutet das eine strukturelle Neuverschuldungsgrenze von null. Zudem setzen dann kurzfristig die Tilgungsverpflichtungen für die insgesamt rund 480 Mrd. Euro ein, die als Neuverschuldung im Rahmen der Ausnahmetatbestände aufgenommen wurden (Beznoska, Hentze und Hüther, 2021).

Wenn es also nach der Bundestagswahl nicht zu einer Reform der Fiskalregeln kommt, dann könnte schon kurzfristig die Situation eintreten, dass die öffentlichen Haushalte (insbesondere auf Landesebene) einen Sparkurs einläuten müssen – obwohl er weder gesamtwirtschaftlich geboten ist, noch von den wesentlichen Agierenden erwünscht zu sein scheint. Eine nochmals gesteigerte Dramatik kann sich auf der EU-Ebene abspielen. Derzeit sind die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstums- sowie des EU-Fiskalpakts temporär außer Kraft gesetzt. Über das Regime danach herrscht noch große Unsicherheit. Auch hier ist ein unnötiges und ungewolltes Hineinrutschen in die Austerität ein nicht auszuschließendes Szenario. Die Debatte über die Zukunft der (nationalen und europäischen) Fiskalregeln muss deshalb spätestens nach der Bundestagswahl ernsthaft geführt werden. Diese Regeln, die in einem völlig anderen gesamtwirtschaftlichen Umfeld entwickelt wurden, benötigen eine grundlegende Reform und dürfen einem weiterhin expansiven Kurs, der auf absehbare Zeit möglich und notwendig bleiben wird, nicht entgegenstehen.

Bereits heute lassen sich auf den verschiedenen Ebenen schon einige Vorbereitungen treffen und potenzielle Handlungsoptionen im Rahmen der aktuellen Regeln eruieren. Hierzu gehören zum Beispiel:

- eine möglichst lange Tilgungsfrist der aufgelaufenen Corona-Schulden. Als Vorbild kann die 50-jährige Frist von Nordrhein-Westfalen dienen.

- einfachgesetzliche Reformen bei der Ausgestaltung der Konjunkturkomponente in den Schuldenbrem-

DOI: 10.1007/s10273-021-2937-y

sen von Bund und Ländern. Hierbei sollte das Ziel der Vollbeschäftigung expliziter bei der Definition des konjunkturellen Normalzustands Berücksichtigung finden.

- die Nutzung des Ausnahmetatbestands der Schuldenbremse 2021 und 2022 zum Aufbau von Haushaltsrücklagen, die als Kreditermächtigungen erst in den Folgejahren in Anspruch genommen werden und damit eine sanftere fiskalpolitische Landung ermöglichen.

Diese, vergleichsweise kleinen, Operationen können die notwendige Grundsatzdebatte über einen Kurswechsel in der deutschen und europäischen Fiskalpolitik aber nicht ersetzen.

Literatur

Beznoska, Hentze und Hüther (2021), Zum Umgang mit den Corona Schulden, *IW Policy Paper*, 7.

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

Blesse, S., F. Heinemann, E. Janeba und J. Nover (2021), Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1.

Bundesagentur für Arbeit (2021), Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit, April, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202104/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202104-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (1. Juni 2021).

BMF (Bundesfinanzministerium) (2019) https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-vorlaeufiger-abschluss-bundeshaushalt-2018_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (1. Juni 2021).

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Pandemie verzögert Aufschwung - Demografie bremst Wachstum, Frühjahr 2021, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/04/GD_F21_Langfassung_online.pdf

Goodhart, C. und M. Pradhan (2020), *The Great Demographic Reversal*, Springer.

Südekum, J. (2020), Wir dürfen die Corona-Schulden nicht zurückzahlen, Handelsblatt 11. Mai, https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-duerfen-die-corona-schulden-nicht-zurueckzahlen/25813024.html?ticket=ST-2299905-XaTRVQdbsLJa-2huNxH2n-ap2 (1. Juni 2021)

Südekum, J. (2021), Die Corona-Schulden gehören ins Endlager, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1.

Gabriel Felbermayr

Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen

Die Bepreisung von CO_2-Emissionen, egal ob mithilfe einer Mengenbeschränkung plus Zertifikatehandel oder mit Hilfe von CO_2-Steuern, wird häufig als das zentrale Instrument einer effizienten Klimapolitik bezeichnet. Die nun deutlich nachgeschärften nationalen und europäischen Ziele zur Verringerung von Treibhausgasemissionen erfordern in allen Sektoren höhere CO_2-Preise als bisher angenommen. Modellsimulationen von Pietzcker et al. (2021) legen nahe, dass die neuen Ziele eine schnelle Verknappung von Verschmutzungszertifikaten im Europäischen Emissionshandel erfordern und den Zertifikatepreis bis 2030 auf 130 Euro pro Tonne verdreifachen würden. Bei solchen Preisen, so die Autoren, erfolgt der Umbau des Stromsektors sehr viel schneller als bisher angenommen, weil erneuerbare Energien deutlich profitabler werden. Energie würde aber insgesamt auch teurer, was immer dann ein Problem ist, wenn die energieintensive Industrie im internationalen Wettbewerb steht. Um diesem Problem vorzubeugen und um die Effektivität der eigenen Klimapolitik zu erhöhen, soll es in der EU einen Grenzausgleichsmechanismus geben.

© Der/die Autor:in(nen) 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. Gabriel Felbermayr, Ph. D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel und Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Nicht der absolute CO_2-Preis zählt, sondern der relative Bruttopreis schmutziger Energieformen

Clemens Fuest hat erst kürzlich in den Tagesthemen die Zentralität von CO_2-Preisen betont. Das ist sicher richtig; die Aussage ist aber insofern unvollständig, als der absolute Preis von CO_2 nicht allein ausschlaggebend für das Verhalten von Konsumierenden und Produzierenden

ist. Externe Effekte wie jene, die bei der Emission von CO_2 entstehen, zu internalisieren, kann, wie wir seit Pigou (1920) wissen, durch Besteuerung verschmutzender Aktivitäten oder durch Subventionierung sauberer Aktivitäten geschehen. Im Kontext der Energiewende muss es also um den Preis von emissionsintensiven relativ zu emissionsarmen Technologien gehen. Und wenn es um einen relativen Preis geht, so ist unmittelbar klar, dass dieser durch eine Zunahme des Zählers – etwa durch eine Steuer – steigen kann, aber auch durch eine Abnahme des Nenners – durch eine Subvention oder durch beides simultan. Wenn, wie in Deutschland, fossile Brennstoffe für das Heizen von Wohnungen oder den Antrieb von Autos teurer werden, der saubere Strom als alternative Energieform sich aber auch verteuert, dann werden die Anreize für einen Umstieg auf saubere Technologien bescheiden ausfallen. Die Bezuschussung des Verbraucherpreises sauberer Energieformen ist etwas anderes als die Subventionierung der Aufstellung von Windrädern und Solarpanelen, wie sie in Deutschland bisher üblich war, vor allem, wenn die EEG-Umlage zu einem starken Auseinanderklaffen der Erzeuger- und der Konsumentenpreise führt. Ganz unabhängig von diesen auf den relativen Preis schmutziger Energie abstellenden Überlegungen gibt es gute Gründe, dass der Staat mit grünen Subventionen die Entwicklung neuerer Technologien und den Ausbau der notwendigen Infrastruktur unterstützt. Welche unter der Vielzahl der in Deutschland praktizierten Maßnahmen sinnvoll ist und welche nicht, ist in Felbermayr und Peterson (2021) skizziert.

Es gibt noch einen zweiten Grund, warum es nicht ausreicht, den CO_2-Preis allein in den Blick zu nehmen – was zählt ist der Bruttopreis, den Konsumierende oder Produzierende zahlen müssen, und dieser hängt neben dem CO_2-Preis maßgeblich vom Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe ab. Wenn ambitionierte CO_2-Einsparungen die Nachfrage nach diesen Energieträgern absenken, dann sinken deren Preise, und ein Teil der Anreize für CO_2-armes Wirtschaften verschwindet wieder; eine CO_2-Steuer müsste also nachgebessert werden. Sie ist daher nicht das Instrument der Wahl. Eine Mengenbeschränkung mit Handel von Verschmutzungsrechten führt automatisch zu den richtigen Bruttopreisen, ganz egal wie hoch die Weltmarktpreise für fossile Brennstoffe gerade sein mögen. Sind diese Preise niedrig, dann wird der markträumende Zertifikatepreis noch etwas höher ausfallen, als wenn die Rohstoffpreise hoch wären.

Der Fokus auf das absolute Niveau des CO_2-Preises in der deutschen Debatte ist vor diesem Hintergrund erstaunlich. Klar ist natürlich, dass eine Bepreisung von Emissionen zu Einnahmen durch Auktionierung von Zertifikaten oder durch Besteuerung führt, während die Gewährung von Subventionen einer Finanzierung, typischerweise durch verzerrende Steuern, bedarf und außerdem zu Mitnahmeeffekten führen kann. Die Lösung über Bepreisung von CO_2-Emissionen mag man daher für effizienter halten; verteilungspolitisch ist die Verbilligung sauberer Energie allerdings die verträglichere Lösung, zumal keine Mechanismen zur Kompensation der Haushalte mit niedrigen Einkommen notwendig wären, was auch wieder Verzerrungen und Mitnahmeeffekte verursachen kann. Aber vor allem im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Durchführbarkeit eines Grenzausgleichsmechanismus ist es nicht egal, ob der relative Preis durch Bepreisung schmutziger Energie oder Subventionierung sauberer Energie erfolgt. Selbst wenn sich der relative Preis im Inland in beiden Szenarien um genau dasselbe Ausmaß erhöht, steigt im ersten Fall das Niveau der Energiekosten für die deutschen Produzenten, im zweiten Fall geht es zurück. Die Erhöhung von CO_2-Preisen führt zu Leakage-Effekten durch die Verlagerung energieintensiver Produktion in das Ausland, die Gewährung von Subventionen bewirkt das Gegenteil. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die USA auch unter dem klimapolitisch ambitionierten Präsidenten Joe Biden einem umfassenden und hohen CO_2-Preis eher ablehnend gegenübersteht. Es ist eher wahrscheinlich, dass die USA die Klimapolitik mithilfe massiver auf Pump finanzierter Subventionen vorantreiben wird; eine Strategie, die der EU mangels Eigenmittel nicht ohne Weiteres zur Verfügung steht.

Schutz gegen Leakage nur teilweise erfolgreich

Nun kann natürlich gegen das Leakage-Problem einer CO_2-Bepreisung vorgegangen werden. Anfang Juni 2021 ist ein erster Entwurf der EU-Kommission zu einem CO_2-Grenzausgleichsmechanismus durchgesickert. Dieser sieht vor, dass in den Sektoren Zement, Stromerzeugung, Düngemittel und Stahl & Aluminium ab 2026 eine Nachbepreisung von Importen stattfinden soll, die sich in der Höhe am Preis der Emissionszertifikate in der EU orientieren soll. Konkret sollen Zertifikate erworben werden, aber aus einem separaten Pool, sodass das gewohnte Emissionshandelssystem wie bisher weiterlaufen kann (und es nicht zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Zertifikaten bei gegebenem Angebot kommt). Die Vorlage sieht vor, dass nur die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island ausgenommen werden sollen. Äquivalente Klimaschutzanstrengungen anderer Länder sollen allerdings angerechnet werden. Auf der Exportseite sieht der vorgeschlagene Mechanismus allerdings keine Maßnahmen vor.

Der Textvorschlag der EU-Kommission wird die Diskussion um einen CO_2-Grenzausgleich in Europa in Fahrt bringen. Für die Akzeptanz und Effektivität hoher

CO_2-Preise in Europa ist es notwendig, dass Emissionen nicht einfach aus der EU ins Ausland verlagert und CO_2-intensive Güter vermehrt importiert werden. Der Vorschlag der Kommission würde allerdings eine Reihe von Problemen schaffen. Die Formeln und Verfahren zur Bestimmung des CO_2-Gehalts ausländischer Güter sind komplex und könnten zu Rechtsunsicherheit und Betrug führen. Zwar werden die CO_2-intensivsten Sektoren erfasst; dennoch ist der Beitrag zum globalen Klimaschutz gering: Der Anteil zusätzlich erfasster Emissionen am Weltausstoß liegt bei unter 1 % des globalen Ausstoßes, und die notwendigen Pauschalierungen reduzieren die Anreize zum Klimaschutz im Ausland. Und ob ein EU-Alleingang die notwendige internationale Koordination stärkt, ist höchst unsicher.

Vor allem aber sieht der Text keine Erstattung der von Exporteuren in der EU geleisteten CO_2-Kosten vor. Dies hat den Vorteil, dass der Vorschlag mit hoher Wahrscheinlichkeit konform mit den Regeln der Welthandelsorganisation geht. Artikel XX GATT sieht Ausnahmen von den Regeln der WTO vor, wenn sie für den Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind. Weil eine Ausnahme von Exporten aus der CO_2-Bepreisung die Emissionen in der EU leicht erhöhen würde, sind sie nicht mit Artikel XX kompatibel. Theoretisch könnte ein CO_2-Grenzausgleich auch in Analogie zur Mehrwertsteuer eingeführt werden, wo die Belastung der Importe und die Entlastung der Exporte WTO-rechtskonform ist, im Unterschied zum Grenzausgleich aber eine nicht-diskriminierende Feststellung der Bemessungsgrundlage relativ einfach möglich ist. Die Kommission hat sich, um handelspolitischem Streit vorzubeugen, offensichtlich gegen die Einbeziehung von Exporten entschieden. Das ist aber durchaus nicht unproblematisch, denn so erleiden die Exporteure der EU in Ländern ohne CO_2-Bepreisung einen Wettbewerbsnachteil. Eine Weiterführung der bisher praktizierten freien Zuteilung von Zertifikaten an EU-Produzenten ist in Kombination mit einem Grenzausgleich allerdings kaum vorstellbar, und der Entwurf der EU sieht explizit vor, die freie Vergabe durch den Grenzausgleich zu ersetzen. Bei der Behandlung der Exporte hat die Idee des Grenzausgleichs ihre wichtigste offene Flanke. Wenn hier nicht doch noch Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden, wird ein höherer CO_2-Preis zu einer Verlagerung der Produktion in die Exportmärkte führen und in der Industrie, vor allem auf Gewerkschaftsseite, auf Widerstand stoßen.

Die Idee eines Klimaclubs und ihre Grenzen

In den vergangenen Monaten hat die Idee eines Klimaclubs die Runde gemacht, siehe z. B. ein aktuelles Gutachten des wissenschaftlichen Beirats im Bundeswirtschaftsministerium (2021) oder Tagliapietra und Wolff (2021a, 2021b). Die Idee geht auf Nobelpreisträger Bill Nordhaus von der Princeton University zurück, der 2015 vorgeschlagen hat, dass Klimaclubmitglieder die Outsider mit handelspolitischen Strafzöllen für ihr Trittbrettfahrertum sanktionieren. Unilaterale Grenzausgleichsmaßnahmen haben den Nachteil, dass sie – im bestmöglichen Fall – das sogenannte direkte Leakage (die Verlagerung von Produktion ins Ausland) abwenden, nicht aber das indirekte Leakage (zusätzliche Emissionen im Ausland durch die Verringerung des globalen Preises fossiler Brennstoffe infolge der Reduktion der europäischen Nachfrage) verhindern kann. Nur wenn viele Länder gleichzeitig aus der Verbrennung von Kohle, Erdgas und Erdöl aussteigen, kann das indirekte Leakage verhindert werden. Um diesen Ausstieg sicherzustellen, braucht es aber nicht zwingend einen hohen CO_2-Preis; dies kann, wie gezeigt, auch durch Subventionen grüner Energie oder durch Regulierung bewerkstelligt werden.

Die aktuellen Versionen der Klimaclubidee sind, anders als das Nordhaus'sche Original, WTO-rechtskonform; die erhoffte Wirkung, durch Anreize möglichst viele Länder zum Mitmachen zu bewegen, ist aber dieselbe. In einem solchen Klub vereinigen sich Länder, die einen Mindestpreis für CO_2-Emissionen verrechnen und sich gegenseitig von Grenzausgleichsmaßnahmen aller Art ausnehmen. Damit entfallen Handelserschwernisse und gegebenenfalls auch Belastungen. Gegenüber Drittstaaten wird hingegen ein Grenzausgleich durchgeführt, der im Idealfall harmonisiert vorgenommen wird, sodass CO_2-intensiv produzierte Güter aus dem Ausland nicht zu laxen Bedingungen in ein Mitglied des Klimaclubs eingeführt werden und von dort ohne Grenzausgleich an andere Mitglieder weitergeleitet werden. Drittstaaten sollten ein Interesse haben, dem Klub beizutreten, denn so können sie die Einnahmen einer CO_2-Bepreisung selbst verbuchen, und ihre Exporte in die Klimaclubländer würden nicht behindert.

Der Vorschlag der EU-Kommission öffnet die Tür für einen solchen Klimaclub, indem er vorsieht, dass CO_2-Preise im Ausland angerechnet werden und bilaterale Abkommen geschlossen werden können, die Länder vom Grenzausgleich annehmen. Dies schafft erste Anreize, eine zur EU vergleichbare CO_2-Bepreisung einzuführen. Das Ziel muss sein, den bürokratischen und fehleranfälligen Grenzausgleich auf möglichst geringe Importvolumen anzuwenden und ihn als Baustein, nicht Stolperstein, zu einem effektiven globalen Klimaschutz zu gestalten.

Ein Klimaclub kann auch andere klimapolitisch sinnvolle Maßnahmen enthalten, um die Anreize weiter zu verstärken. So wäre es höchst sinnvoll, gegenseitig auf

Importzölle bei klimapolitisch relevanten Gütern zu verzichten. Ganz grundsätzlich schafft die Handelspolitik der EU und, in etwas geringerem Ausmaß jene der USA, eine implizite Subvention für CO_2-intensiv produzierte Güter. Joseph Shapiro (2021) hat kürzlich gezeigt, dass die Importzölle auf CO_2-intensiv hergestellte Güter im Durchschnitt deutlich geringer sind als jene auf CO_2-arm produzierte. Aber der gemeinsame Mindestpreis für CO_2-Emissionen ist für den Klimaclub konstitutiv; ohne einen solchen klimapolitischen Konsens ist der Klub kaum vorstellbar, auch wenn mengenmäßige Regulierung in CO_2-Preisäquivalente umgerechnet würde, was schon konzeptuell schwierig wäre.

Was, wenn wichtige Handelspartner nicht den Weg einer CO_2-Bepreisung gehen, sondern jenen der Subventionierung klimafreundlicher Güter und Technologien? Gut möglich, dass der für die Anreize so wichtige relative Preis auf diese Weise ähnlich hoch ist, wie der in der EU praktizierte, und dass der damit geförderte Ausstieg aus der Verwendung fossiler Brennstoffe ähnlich gut und schnell erfolgt. Gegen eine solche Politik könnte die EU auf Basis von Artikel XX GATT keine Nachbepreisung des CO_2-Gehalts der Importe rechtfertigen, denn der Handelspartner setzt identische klimapolitische Anreize in Form eines identischen relativen Preises schmutziger Energie. Und selbst wenn die EU eine Nachbepreisung der Importe vornähme, wäre noch immer keine Wettbewerbsneutralität mit dem Ausland hergestellt, denn der EU-Grenzausgleich neutralisierte nur die Existenz eines europäischen CO_2-Preises, nicht aber die Subventionen im Ausland. Die europäischen Exporte wären in einem solchen Land doppelt benachteiligt, weil sie einerseits nicht von den Subventionen profitieren, andererseits aber von den europäischen CO_2-Preisen belastet wären.

Was heißt eine solche Konstellation für die europäische CO_2-Bepreisung?

Wenn sich die wichtigsten Handelspartner über das Ziel einer ambitionierten Reduktion der Emission von Treibhausgasemissionen einig wären und auch den ökonomisch sinnvollen Weg einer Beeinflussung des Preises schmutziger relativ zu sauberen Energien teilten, wäre für das Weltklima viel gewonnen. Wenn aber die EU auf das Instrument des CO_2-Preises setzt, die Handelspartner hingegen auf Subventionen setzen, dann wird kein CO_2-Grenzausgleichsmechanismus ausreichen, um eine Verlagerung energieintensiver Produktion ins Ausland zu verhindern. Dies wird dazu führen, dass man im Sektor der handelbaren Güter nur sehr beschränkt auf hohe CO_2-Preise setzen kann; Pigou-Subventionen werden dann ein wichtiger Teil des Politikmix sein müssen. Im bisher in der EU ja noch nicht vereinheitlichten Sektor der nicht handelbaren Güter Wohnen und Verkehr könnten hohe CO_2-Preise hingegen durchaus zweckmäßig sein, auch wenn dies eine Abkehr vom sonst von Ökonom:innen richtigerweise geforderten einheitlichen sektorübergreifenden CO_2-Preis darstellen würde. In beiden Sektoren wird es aber darauf ankommen, die Einnahmen aus der Bepreisung direkt in die Verbilligung der alternativen sauberen Energieformen zu stecken, etwa durch die Absenkung der Stromsteuer oder durch die Überführung der EEG-Umlage in den allgemeinen Haushalt des Bundes. Für letzteres mögen Anpassungen im EU-Beihilferecht erforderlich sein, aber die in Brüssel gehegte Idee, die Einnahmen aus einer CO_2-Bepreisung zur Aufstockung der EU-Eigenmittel und für andere Projekte auszugeben, sollte schnellstmöglich ad acta gelegt werden. Man kann so die Erhöhung des relativen Preises schmutziger Energie mit geringeren Kollateralschäden und weiter nach oben treiben, als wenn man nur an den absoluten CO_2-Preis denkt.

Auf internationaler Bühne wäre ein Klimaclub gleichwohl wünschenswert. Dafür sollte das einklagbare Versprechen ausreichen, ambitioniert, aber mit den selbst gewählten Instrumenten, die CO_2-Emissionen zu reduzieren. Als Sanktionsmechanismus bliebe dann der Nordhaus-Zoll – wenn viele WTO-Mitglieder mit an Bord sind und es Ausnahmen für die ärmsten Länder gibt, sollte auch die Frage der WTO-Rechtskonformität lösbar sein.

Literatur

Felbermayr G. und S. Peterson (2021), Subventionen im Politikmix des Europäischen Green Deals: The Good, the Bad, and the Ugly, *Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen*.

Pigou A. (1920), The economics of welfare, Macmillan.

Pietzcker R. C., S. Osorio und R. Rodrigues (2021), Tightening EU ETS targets in line with the European Green Deal: Impacts on the decarbonization of the EU power sector, *Applied Energy*, https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2021.116914.

Tagliapietra S. und G. B. Wolff (2021a), Form a climate club: United States, European Union and China. If the three biggest economies agree a carbon tax on imports, it will catalyse climate action globally, *Nature*, 591, 526-528.

Tagliapietra S. und G. B. Wolff (2021b), Ein Klimaclub für eine globale Dekarbonisierung, *Wirtschaftsdienst*, 101(5), 350-352, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/5/beitrag/ein-klimaclub-fuer-eine-globale-dekarbonisierung.html.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO_2-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

DOI: 10.1007/s10273-021-2938-x

Michael Frenkel, Tuyet Ngo

Das RCEP-Abkommen und dessen Bedeutung für die EU

Im November 2020 wurde das RCEP-Abkommen als größtes Freihandelsabkommen der Welt von Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, den Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam sowie Australien, China, Japan, Neuseeland und Südkorea unterzeichnet. Bis Ende 2022 soll das Abkommen ratifiziert sein und in Kraft treten. Zusammen entfallen auf die Mitgliedsländer 25 % des internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehrs. Es stellt sich die Frage, welche positiven und negativen Auswirkungen das Freihandelsabkommen für die Mitgliedsländer sowie die EU haben wird.

Das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)-Abkommen ist ein multilaterales Freihandelsabkommen zwischen den Mitgliedsländern des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und fünf asiatisch-pazifischen Ländern, mit denen ASEAN bestehende Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum unterhält. Es wurde im November 2011 von den ASEAN-Ländern vorgeschlagen mit dem Ziel, den regionalen Handel und die Investitionen zwischen den Unterzeichnenden zu erweitern und zu vertiefen. Die Verhandlungen zu dem Abkommen begannen offiziell im November 2012. Nach acht Jahren Verhandlungen mit 31 Verhandlungsrunden und 18 Ministertreffen wurde das Abkommen im November 2020 während des 37. ASEAN-Gipfels fertiggestellt und unterzeichnet. Das RCEP-Abkommen ist nun das größte Freihandelsabkommen der Welt, deutlich vor der Europäischen Union (EU), dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA, jetzt USMCA) und dem Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Die RCEP-Unterzeichner sind die zehn ASEAN-Mitglieder (Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam) sowie Australien, China, Japan, Neuseeland und Südkorea. Indien war ursprünglich Verhandlungsteilnehmer, entschied dann aber gegen Ende der Verhandlungsphase, sich zurückzuziehen, da es den Wettbewerb vor allem durch chinesische Waren fürchtete. Insofern werden die Mitgliedsländer des RCEP-Blocks oft als ASEAN Plus 6 ohne Indien bezeichnet. Es wird erwartet, dass der Prozess der Ratifizierung und des Inkrafttretens bis Ende 2022 abgeschlossen ist.

© Der/die Autor:in(nen) 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. Michael Frenkel lehrt Makroökonomik und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar/Koblenz.

Tuyet Ngo ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar/Koblenz.

Warum ist das Freihandelsabkommen RCEP wichtig?

Auf die RCEP-Mitgliedsländer entfallen etwa 25 % des internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehrs und fast ein Drittel des weltweiten BIP, wobei diese Zahl bis 2030 voraussichtlich 50 % erreichen wird. Der RCEP-Block deckt einen Markt von fast 2,3 Mrd. Menschen ab, was 30 % der Weltbevölkerung entspricht, und dient als gigantische Handelsplattform für Unternehmen, nicht nur innerhalb der Region, sondern auch von außerhalb.[1]

Seit einiger Zeit ist erkennbar, dass sich das globale Wirtschaftszentrum mehr und mehr nach Asien verlagert, wobei China die wichtigste Rolle spielt. Gerade in der Zeit, in der die COVID-19-Pandemie noch vorherrscht, entsteht das RCEP-Abkommen als eine wesentliche Antwort auf die Notwendigkeit der Umstrukturierung globaler Liefer-

1 Die Daten zum RCEP-Block sind aus New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, FTA Implementation Unit (2020); Projektionen sind aus Neumann und Rajanayagam (2020).

Tabelle 1
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des RCEP-Abkommens

Warenhandel	Hierin liegt der ehrgeizigste Teil des RCEP-Abkommens. Innerhalb von 20 Jahren sollen mindestens 90 % der Zölle auf Waren, die in der Region gehandelt werden, beseitigt werden. Die vereinbarten Regelungen gewähren den Mitgliedsländern neue und wichtige Marktzugänge in Bezug auf Waren, vor allem denjenigen, die keine Freihandelsabkommen mit anderen Ländern des RCEP-Blocks haben (z. B. zwischen China und Japan, Japan und Südkorea sowie Japan und Neuseeland). Zur Förderung der Handelsliberalisierung werden auch einige nichttarifäre Maßnahmen festgelegt, wie z. B. die Verbesserung der Transparenz bei der Verwaltung von Importlizenzverfahren und der Anwendung von Gebühren und Formalitäten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr.
Ursprungsregeln	Durch produktspezifische Regeln (Product-Specific Rules) für die Bestimmung der Ursprungslandeigenschaft von Waren einschließlich Regeln für die Verpackung für den Transport und die Behandlung von Teilen und Zubehör soll sichergestellt werden, dass Waren, die innerhalb der Region gehandelt werden, ihre Ursprungseigenschaft nicht verlieren. Hiermit können Wertschöpfungsketten über Ländergrenzen innerhalb des RCEP-Blocks organisiert werden.
Zollverfahren und Handelserleichterung	Dieses Regelwerk vereinfacht die Zollverfahren und sieht weitere handelsfördernde Maßnahmen vor, wie die Freigabe von Waren aus der Zoll- und Grenzkontrolle innerhalb von sechs Stunden und die Zollabfertigung innerhalb von 48 Stunden nach Ankunft der Waren.
Dienstleistungshandel	Diese Bestimmungen zielen darauf ab, den Handel mit Dienstleistungen innerhalb der Region zu verbessern, indem sie Regeln zum Marktzugang, zur Inländerbehandlung sowie zur Meistbegünstigung festlegen. Sie konzentrieren sich jedoch hauptsächlich auf den Handel mit Finanz-, Telekommunikations- und professionellen Dienstleistungen. Andere Arten von Dienstleistungen werden nicht ausdrücklich erwähnt oder sind derzeit noch Gegenstand von Verhandlungen.
Investitionen	Die Bestimmungen in diesem Bereich umfassen Kernregeln zum Investitionsschutz wie Entschädigung für Enteignung, konfliktbedingte Verluste und den freien Transfer von Investitionskapital. Die Regeln zur Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) sind jedoch noch nicht abgeschlossen und verbleiben unter einem „eingebauten Arbeitsprogramm“ für zukünftige Verhandlungen.
Geistige Eigentumsrechte	Neben den Regeln zum Standardschutz geistiger Eigentumsrechte erstrecken sich diese Bestimmungen auch auf das digitale Umfeld, einschließlich Klangmarken und gewerblicher Muster. Alle Mitgliedsländer sind außerdem verpflichtet, sich an eine Regelung zum Schutz der geografischen Indikatoren zu halten.
E-Commerce	Die Bestimmungen in diesem Bereich ermutigen die Mitgliedsländer, elektronische Mittel für Handelsverfahren einzuführen und diese parallel zum traditionellen Rechtsrahmen zu nutzen. Sie bieten weiteren Schutz für personenbezogene Daten von Anbietern und Verbrauchern, die den elektronischen Handel nutzen, und behandelt verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Datentransfer.

Quelle: eigene Zusammenstellung und Kommentare basierend auf RCEP (2020), ASEAN (2020) und Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2020a).

ketten durch die Förderung der Regionalisierung, insbesondere im Fertigungssektor.

Der Umfang des RCEP-Abkommens

Das oberste Ziel des RCEP-Abkommens ist die Beseitigung von Zöllen und Kontingenten, um damit den regionalen Handel zu fördern. Etwa 65 % der Waren können in der Region ohne Zölle gehandelt werden, wenn das Abkommen in Kraft tritt und die meisten der verbleibenden Zölle innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte schrittweise abgeschafft werden sollen. Insgesamt besteht das RCEP-Abkommen aus 20 Bestimmungen, die wichtige Aspekte der multilateralen Beziehungen wie Warenhandel, Ursprungsregeln, Zollverfahren und Handelserleichterungen, Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, elektronischer Handel und geistiges Eigentum abdecken (vgl. Tabelle 1).

Das Abkommen umfasst auch Bestimmungen zur Streitschlichtung bei Auslegung und Anwendung der Vertragsbestimmungen und zu handelspolitischen Antidumping- und anderen Schutzmaßnahmen. Im Grundsatz sind die Mechanismen an die der WTO angelehnt. Die festgelegten Prozesse implizieren, dass in jeder Phase Anreize für einvernehmliche Lösungen bestehen (BDI, 2020).

Im Vergleich zu bestehenden Freihandelsabkommen der EU mit ihren Handelspartnern ist das RCEP-Abkommen weniger umfassend. Obwohl beispielsweise der Handel mit Dienstleistungen eine der wichtigsten Bestimmungen darstellt, ist der Umfang für diesen Sektor nicht sehr ambitioniert. Insbesondere zielt das Regelwerk für den Handel mit Dienstleistungen nur darauf ab, ausländischen Dienstleistern einen besseren Marktzugang mit weniger Unsicherheiten zu gewähren. Es ist jedoch auf drei Arten von Dienstleistungen beschränkt, nämlich Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und freiberufliche Dienstleistungen, sodass andere Dienstleistungen weniger Liberalisierung erfahren. Im Hinblick auf den digitalen Handel fördert das RCEP-Abkommen weder regionale Standards, noch schränkt es die Möglichkeiten von Regierungen ein, die Offenlegung von Quellcodes von IT-Unternehmen zu verlangen. Darüber hinaus deckt

es einige wichtige Merkmale dessen, was oft als „besserer“ Handel bezeichnet wird, nicht ab, wie etwa Sozialstandards, Umweltschutz und Arbeitsrechte. Die Tatsache, dass das RCEP-Abkommen keinen Konsens zu nachhaltiger Entwicklung und zur Einschränkung der Rechte von Regierungen im Zusammenhang mit den Quellcodes von IT-Unternehmen erzielen konnte, ist vermutlich auf das unterschiedliche institutionelle und wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Mitgliedsländer zurückzuführen. Während einige der 15 RCEP-Unterzeichnerländer zu den Ländern mit hohen Einkommen gehören (z. B. Australien, Japan, Neuseeland, Singapur und Südkorea), gehören einige Länder zur Gruppe mit dem niedrigsten Einkommen (z. B. Kambodscha, Laos und Myanmar). Darüber hinaus haben einige Länder eher dezentralisierte Wirtschaftsstrukturen, während andere eher zentralisierte Wirtschaftsstrukturen haben. Daher würden umfassendere Regeln mehr Zeit und Anstrengungen für weitere Verhandlungen der RCEP-Mitgliedsländer erfordern.

Erwartete Auswirkungen des RCEP-Abkommens auf einzelne Mitgliedsländer

Auch wenn das RCEP-Abkommen von den ASEAN-Staaten initiiert und angeführt wurde, scheint China aus mehreren Gründen der größte Gewinner dieses Abkommens zu sein. *Erstens* können chinesische Waren nun mit Vorzugszöllen auf den Markt Japans, der drittgrößten Volkswirtschaft der Welt, gelangen, was für China in der Vergangenheit aufgrund seiner politischen und historischen Konflikte mit Japan nicht möglich war. *Zweitens* hat China durch die regionale Handelsliberalisierung, die durch das RCEP-Abkommen erreicht wird, mehr Möglichkeiten, seinen wirtschaftlichen Einfluss in der asiatisch-pazifischen Region zu vergrößern, insbesondere da sich die USA von Handelsabkommen mit Ländergruppen in dieser Region zurückgezogen haben.[2] *Drittens* ist zu erwarten, dass die Einbindung der größten Volkswirtschaft Asiens die wirtschaftliche Integration und Verflechtung der gesamten Region beschleunigen wird. *Viertens* kann die Tatsache, dass westliche Länder wie Australien, Japan, Südkorea und Neuseeland stärkere Verbindungen zu China aufbauen, als ein großer Erfolg Chinas angesehen werden, weil diese Länder wirtschaftlich näher an China heranrücken und damit weg von den USA. Implizit signalisieren diese Länder mit dem RCEP-Abkommen auch ihre Skepsis gegenüber der von den USA propagierten Strategie der technologischen und wirtschaftlichen Abkopplung von China (Helmold und Dathe, 2020).

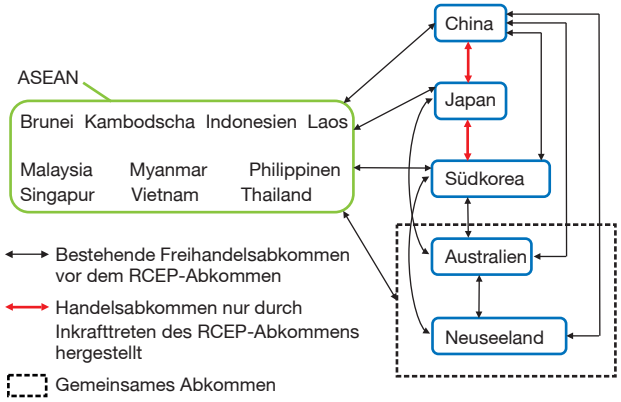
Obwohl die ASEAN-Mitgliedsländer über die militärische Präsenz Chinas im Südchinesischen Meer besorgt sind, waren sie bereit, das RCEP-Abkommen zu unterzeichnen, weil sie sich davon eine Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung versprechen. Das RCEP-Abkommen, das über die bestehenden sogenannten ASEAN-Plus-Eins-Freihandelsabkommen hinausgeht – diese bestehen zwischen AEA-China (ACFTA), ASEAN-Korea (AKFTA) und ASEAN-Japan (AJFTA) –, wird den Unternehmen in den RCEP-Ländern einen leichteren Zugang zu einigen der größten Märkte der Welt ermöglichen. Die Unternehmen können z. B. von den standardisierten Ursprungsregeln profitieren, da diese es den Firmen ermöglichen, ihre Produkte über die Länder der RCEP-Region hinweg zu versenden, ohne dass sie in jeder Produktionsstufe und in jedem Land, das sie durchqueren, Schwierigkeiten haben, den Ursprung der Produkte zu deklarieren. Da die Ursprungsregeln in den Handelsabkommen, die zwischen verschiedenen RCEP-Mitgliedsländern zuvor bestanden, unterschiedlich waren, stellt die Konsolidierung und Harmonisierung dieser Regeln eine erhebliche Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung für die Unternehmen dar. Zusammen mit den Präferenzzöllen können Unternehmen auf dem regionalen Markt wettbewerbsfähiger werden, einen größeren Kundenkreis erreichen, mehr Gewinn erzielen und somit ihr Geschäft ausweiten. Daher werden von den niedrigeren Handelsbarrieren zwischen den RCEP-Ländern erhebliche handelsschaffende Effekte erwartet.

Die geografische Nähe ist einer der größten Vorteile, die das RCEP-Abkommen für Australien und Neuseeland mit sich bringt, da diese beiden Länder von den meisten Teilen der Welt weit entfernt sind. Wenn das RCEP-Abkommen in Kraft tritt, können australische und neuseeländische Unternehmen neben Präferenzzöllen auch von niedrigeren Transportkosten profitieren, indem sie ihre derzeitigen Lieferanten von außerhalb durch neue innerhalb der Region ersetzen.

Für die sogenannten Plus-Eins-Länder China, Südkorea und Japan ist die Verringerung der Handelsumlenkung durch die ASEAN-Plus-Eins-Freihandelsabkommen ein wichtiger Effekt. Das RCEP-Abkommen ermöglicht daher auch eine Konsolidierung der verschiedenen einzelnen Handelsabkommen zwischen den Mitgliedsländern. Abbildung 1 zeigt, welche Länder bereits vorher Freihandelsabkommen mit anderen RCEP-Mitgliedsländern hatten. Untersucht man, welche Länder vor der Unterzeichnung des RCEP-Abkommens noch keine Handelsabkommen miteinander hatten, erhält man wichtige Er-

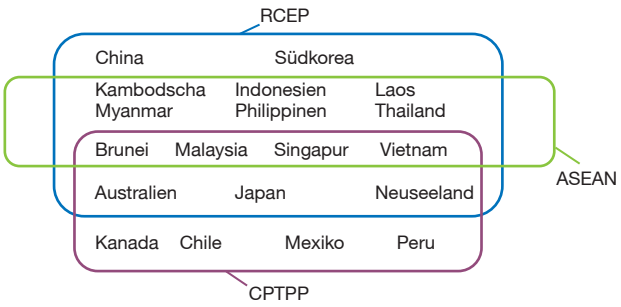
2 Die USA haben ihr Interesse bekundet, dem „Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership“ (CPTPP), früher bekannt als Trans-Pacific Partnership (TPP), wieder beizutreten. Dennoch wurden hierzu bisher keine weiteren Maßnahmen ergriffen.

Abbildung 1
Handelsabkommen innerhalb des RCEP-Blocks



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2
Handelsgruppen im asiatisch-pazifischen Raum



Quelle: eigene Darstellung.

kenntnisse zu der Frage, welche Länder am meisten profitieren. Alle ASEAN-Länder hatten bereits ein Freihandelsabkommen untereinander und die ASEAN-Gruppe hatte Handelsabkommen mit allen anderen RCEP-Mitgliedsländern. Wie Abbildung 1 zeigt, bestehen die neuen Verbindungen nunmehr zwischen China und Japan sowie zwischen Japan und Südkorea. Das bedeutendste neue Handelsabkommen, gemessen an den Handelsströmen, ist die Verbindung, die das RCEP-Abkommen zwischen China und Japan herstellt. Tatsächlich kann das RCEP-Abkommen als ein „China-Japan-Plus"-Handelsabkommen angesehen werden.

Insgesamt wird erwartet, dass die regionale Handelsliberalisierung, die durch das RCEP-Abkommen ermöglicht wird, die Produktivität und Effizienz der Unternehmen in der Region verbessert und das nationale Wirtschaftswachstum ankurbelt (Li et al., 2017; Amidi und Majidi, 2020). Obwohl eine gewisse Handelsumlenkung für einige RCEP-Länder nicht ausgeschlossen werden kann, dürften die Gewinne aus der Handelsschaffung eindeutig überwiegen und zu einem höheren Wirtschaftswachstum in den Mitgliedsländern führen. Petri und Plummer (2020) gehen davon aus, dass der durch das RCEP-Abkommen geschaffene Handel wahrscheinlich einen Teil der Handelsströme ersetzen wird, die durch den Handelskrieg zwischen den USA und China zerstört wurden. Mittels eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells schätzen sie, dass sich die Gewinne des RCEP-Abkommens für die Mitgliedsländer bis zum Ende des Jahrzehnts auf 174 Mrd. US-$ belaufen werden, was 0,4 % ihres BIP entspricht. Die größten Gewinne werden für China, Japan und Südkorea erwartet, nicht nur weil diese Länder die größten Länder des Abkommens sind, sondern auch weil der Freihandel der kleineren Länder bereits durch andere Handelsabkommen gesichert ist. Dynamische Effekte, die sich aus der erhöhten Attraktivität der Region für Investitionen ergeben, werden die Wachstumseffekte langfristig zusätzlich verstärken.

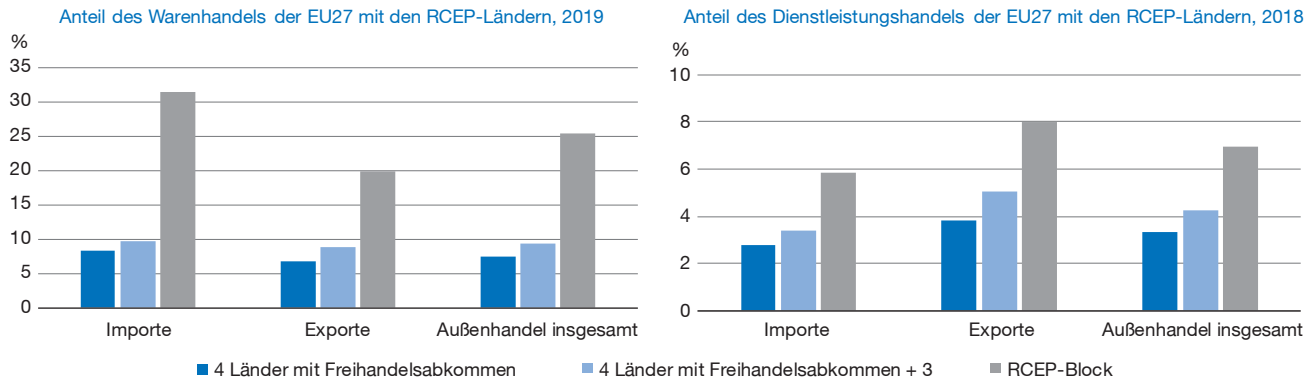
Das RCEP- und das CPTPP-Abkommen

Das Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) ist ein Freihandelsabkommen, das im März 2018 zwischen elf Ländern im pazifischen Raum unterzeichnet wurde. Das CPTPP-Abkommen wurde aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) entwickelt, nachdem sich die USA im Januar 2017 aus dem TPP-Abkommen zurückgezogen hatten. Auf die CPTPP-Mitgliedsländer entfallen zusammen 13,3 % des weltweiten BIP, 6,7 % der Weltbevölkerung und 14,4 % des Welthandels im Jahr 2020 (Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2020b).

Es gibt einige Überschneidungen bei den unterzeichnenden Ländern zwischen dem RCEP- und dem CPTPP-Abkommen, nämlich Australien, Brunei, Japan, Malaysia, Neuseeland, Singapur und Vietnam (vgl. Abbildung 2). Das Fehlen der am wenigsten entwickelten Länder ermöglichte es dem CPTPP-Abkommen, höhere und strengere Standards für nachhaltige Entwicklung und den Schutz von Arbeitsrechten anzustreben und gleichzeitig den Handel zu liberalisieren. Darüber hinaus konnte das CPTPP-Abkommen durch die Abwesenheit der beiden größten Volkswirtschaften der Welt, China und USA, relativ viele Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsländern beseitigen. Dies gilt insbesondere für den Abbau von nichttarifären Maßnahmen, die vielfach ein großes

Abbildung 3

Bedeutung des internationalen Handels der EU mit den RCEP-Mitgliedsländern



Anmerkungen: „4 Länder mit Freihandelsabkommen“ umfassen Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam; „4 Länder mit Freihandelsabkommen + 3“ umfassen zusätzlich Australien, Indonesien und Neuseeland. Angaben beziehen sich auf die zuletzt verfügbaren Daten.

Quelle: Europäische Kommission; eigene Darstellung.

Hindernis für die regionale Handelsliberalisierung darstellen. Obwohl die USA und China ihr Interesse an einem Beitritt zum CPTPP-Abkommen bekundet haben, wird China nach dem erfolgreichen Abschluss des RCEP-Abkommens bei den Verhandlungen mit dem CPTPP-Block vermutlich einen Vorteil gegenüber den USA haben.

Es ist bemerkenswert, dass das Vereinigte Königreich am 1. Februar 2021 – einen Monat nach dem Ende der Brexit-Übergangszeit – einen formellen Antrag auf CPTPP-Mitgliedschaft gestellt hat. Die ersten Verhandlungen werden voraussichtlich innerhalb weniger Monate beginnen. Wenn die Verhandlungen positiv verlaufen, wird dies die Chance für das Vereinigte Königreich erhöhen, ein Handelsabkommen mit den USA zu erreichen, da Präsident Biden im Januar 2021 angedeutet hat, dass er sich um Neuverhandlungen mit den Teilnehmerländern des CPTPP-Abkommens bemühen würde.

Die Auswirkungen des RCEP-Abkommens auf die internationalen Handelsströme der EU

Die EU hat bilaterale Freihandelsabkommen mit vier RCEP-Mitgliedsländern: Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam. Sie verhandelt derzeit auch über Freihandelsabkommen mit drei weiteren Mitgliedern, nämlich Australien, Neuseeland und Indonesien. Diese bilateralen Freihandelsabkommen reichen jedoch nicht aus, um den Einfluss der EU in der asiatisch-pazifischen Region nach Inkrafttreten des RCEP-Abkommens zu festigen. Abbildung 3 zeigt, dass 2019 alle Mitgliedsländer des RCEP-Abkommens zusammen 25,5 % des gesamten Warenhandels der EU ausmachten. Genauer gesagt entfielen auf die Importe aus den RCEP-Mitgliedsländern 31,5 % der gesamten EU-Importe, und auf die Exporte in die RCEP-Länder entfielen etwa 20 % der EU-Exporte. Die Anteile des Handels mit Dienstleistungen sind deutlich geringer: Auf die RCEP-Länder entfielen etwa 6 % der Dienstleistungsimporte und 8 % der Dienstleistungsexporte. Mit der fortschreitenden Digitalisierung dürften diese Anteile jedoch in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen.

Bisher war die EU im asiatisch-pazifischen Raum vor allem bei technisch anspruchsvollen Gütern wettbewerbsfähig. Mit reduzierten Handelsbarrieren innerhalb der RCEP-Region könnte die EU Gefahr laufen, unter Handelsumlenkungen zu leiden, wenn ihre Exporte in die RCEP-Länder tatsächlich teurer werden als Waren aus der RCEP-Region und somit durch den Handel innerhalb der RCEP-Region ersetzt werden. Dies lässt sich am Beispiel der Exporte der EU nach China veranschaulichen. China ist der zweitgrößte Exportmarkt der EU. Vor Abschluss des RCEP-Abkommens hatten sowohl Japan als auch die EU keine Freihandelsabkommen oder ein gemeinsames regionales Handelsabkommen mit China. Die durch das RCEP-Abkommen ermöglichten Präferenzzölle könnten die chinesischen Importströme von der EU nach Japan umlenken, da Japan in China um die gleiche Art von qualifikationsintensiven Gütern konkurriert. Bei EU-Exporten in die vier RCEP-Mitgliedsländer, mit denen die EU bereits ein Freihandelsabkommen geschlossen hat, ist dieser Effekt unwahrscheinlich.

Insgesamt werden die Vorzugszölle Anreize für Unternehmen der RCEP-Region schaffen, zu regionalen Lieferanten zu wechseln. Es ist zu erwarten, dass niedrigere Transportkosten innerhalb der RCEP diese Entwicklung unterstützen werden. Wenn die EU keine geeignete Me-

thode zur Bewältigung dieser Herausforderungen findet, wird ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit, die bisher sehr wichtig für ihre gesamten Handelsaktivitäten war, wahrscheinlich in ganzen Bereichen sinken. Ein Beispiel ist die Automobilindustrie. Das RCEP-Abkommen kann erhebliche Auswirkungen auf europäische Produzenten, insbesondere aus Deutschland, haben, da das Handelsabkommen insbesondere Toyota, Honda, Nissan, Hyundai und Kia einen leichteren Zugang zu den Märkten der RCEP-Mitgliedsländer ermöglicht.

Nicht alle Auswirkungen des RCEP-Abkommens auf die EU müssen negativ sein. Es sind zumindest drei positive indirekte Effekte zu erwarten. *Erstens* profitieren auch europäische Unternehmen mit ihren Direktinvestitionen in der Region von der Harmonisierung und Konsolidierung der Ursprungslandregeln. *Zweitens* werden die Unternehmenden in den RCEP-Mitgliedsländern aufgrund sinkender Handelsbarrieren innerhalb der Region mit mehr Wettbewerb aus anderen Mitgliedsländern konfrontiert. Dies übt Druck auf diese Unternehmen aus, ihre Effizienz zu steigern, und schafft Möglichkeiten, Skaleneffekte zu erzielen, wodurch die Importpreise der EU aus dieser Region sinken können. In dem Maße, in dem dies auf Zwischenprodukte von EU-Firmen zutrifft, wird dies deren Produktionskosten senken und ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. *Drittens* kann davon ausgegangen werden, dass die regionale Handelsliberalisierung das Einkommen und das Wachstum der RCEP-Mitgliedsländer erhöht, was zu einer höheren Nachfrage nach höherwertigen Waren und Dienstleistungen führt. Dieser Einkommenseffekt kann europäische Exporteure mit komparativen Vorteilen bei hochwertigen Gütern und Dienstleistungen in der RCEP-Region stärken.

Konsequenzen für die zukünftige EU-Handelspolitik

Die vorangegangenen Abschnitte legen nahe, dass das RCEP-Abkommen erhebliche Herausforderungen für die Volkswirtschaften der EU mit sich bringen kann. Sie ergeben sich aus der Verringerung der Bedeutung europäischer Standards auf globaler Ebene und aus Handelsumlenkungseffekten. Sie könnten Auswirkungen auf die internationalen Handelsströme der EU und auf ausländische Direktinvestitionen haben. Die EU ist eine der wichtigsten Herkunftsgebiete ausländischer Direktinvestitionen der ASEAN-Länder gewesen. Vor diesem Hintergrund gibt es insbesondere die folgenden vier strategischen Optionen für die Reaktion der EU auf das RCEP-Abkommen:

1. Die EU verstärkt ihre Bemühungen nicht über das hinaus, was bereits eingeleitet wurde. Derzeit hat die EU jeweils ein Freihandelsabkommen mit Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam, und sie verhandelt über Handelsabkommen mit Australien, Indonesien und Neuseeland. Diese Abkommen könnten die Handelsumlenkung reduzieren, würden die EU aber immer noch außerhalb des RCEP-Raums lassen.

2. Die EU könnte ein Partnerschaftsabkommen mit dem RCEP-Block anstreben. Wenn es zustande käme, wäre es ein Abkommen zwischen den beiden größten Handelsabkommen der Welt. Es würde den freien Marktzugang der EU zu den Mitgliedsländern des RCEP-Abkommens sichern. Eine kleinere Alternative wäre, eine Partnerschaft mit ASEAN einzugehen, da die EU bereits Handelsabkommen mit mehreren der anderen Mitgliedsländer des RCEP-Abkommens hat. Was dann übrig bliebe, wäre ein Handelsabkommen mit China.

3. Die EU könnte versuchen, sich mit den USA und Indien zusammenzuschließen, um einen alternativen Handelsblock zu bilden. Ein Bündnis mit diesen beiden Ländern, die sich in der jüngeren Vergangenheit als primär nationalistisch ausgerichtet erwiesen haben, birgt jedoch Risiken. Die Handelspolitik der USA unter dem früheren Präsidenten Trump hat dazu geführt, dass diese Option für viele Regierungen der EU-Mitgliedsländer weniger attraktiv wurde.

4. Die EU könnte sich Partner suchen, um die WTO zu reformieren und einen liberaleren Handel auf globaler Ebene zu etablieren. Dies würde bedeuten, die Doha-Runde von 2001 zu reaktivieren oder zu modifizieren, die seit geraumer Zeit praktisch zum Stillstand gekommen ist. Im Erfolgsfall hätte ein solcher Ansatz den Vorteil, dass die handelsschaffenden Effekte auf globaler Ebene maximiert und die handelsumlenkenden Effekte regionaler Abkommen minimiert werden. Die Nachteile dieser Strategie liegen auf der Hand: Sie würde nicht nur zusätzliche Schritte in Richtung eines global liberalisierten Handels erfordern, sondern auch eine Reform der WTO. Beides würde erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und selbst dann wäre nicht garantiert, dass ein neues Abkommen zustande kommt. Daher ist diese strategische Option möglicherweise nicht realistisch.

Fazit

Die Unterzeichnung des RCEP-Abkommens im November 2020 ist ein weiterer Indikator für die zunehmende Bedeutung Asiens in der Weltwirtschaft. Auf die RCEP-Region entfällt ein Viertel des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen, ein Drittel des weltweiten BIP und fast der gleiche Anteil an der Weltbevölkerung. Sobald das RCEP-Abkommen mit der Ratifizierung einer ausreichenden Zahl von Mitgliedsländern abgeschlossen ist, wird es das größte Freihandelsabkommen

der Welt sein. Es kann als ein Abkommen angesehen werden, durch das insbesondere China und Japan, die derzeit zweit- und drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, profitieren werden.

Das RCEP-Abkommen kann negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen haben und wird möglicherweise auch die ausländischen Direktinvestitionsströme in die Mitgliedsländer beeinflussen. Außerdem kann es die Bedeutung von EU-Standards bei der Festlegung von Normen im internationalen Handel verringern. Dies wirft die Frage auf, wie die EU auf die Schaffung des RCEP-Raums reagieren sollte. Es gibt mehrere strategische Optionen für die EU, aber keine davon ist ideal oder leicht umzusetzen. Die stetig wachsende Bedeutung der asiatisch-pazifischen Region in der Weltwirtschaft legt jedoch nahe, dass unabhängig davon, für welche Option sich die EU entscheidet, eine engere Allianz mit den RCEP-Ländern geboten erscheint.

Literatur

Amidi, S. und A. F. Majidi (2020), Geographic proximity, trade, and economic growth: a spatial econometrics approach, *Annals of GIS*, 26(1), 49-63.

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (2020), Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement, https://asean.org/summary-regional-comprehensive-economic-partnership-agreement (3. Mai 2021).

Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2020a), RCEP text and associated documents, https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/rcep/rcep-text-and-associated-documents (3. Mai 2021).

Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2020b), CPTPP market snapshot, https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/news/Pages/cptpp-news (3. Mai 2021).

BDI (2020), Auswertung: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Analyse, Außenwirtschaftspolitik & Internationale Märkte, Dokumentennummer D 1281.

Helmold, M. und T. Dathe (2020), Europa braucht auf RCEP eine Antwort, https://www.springerprofessional.de/wirtschaftspolitik/globalisierung/europa-braucht-auf-rcep-eine-antwort/18597834 (3. Mai 2021).

Li, Q., R. Scollay und J. Gilbert (2017), Analyzing the effects of the Regional Comprehensive Economic Partnership on FDI in a CGE framework with firm heterogeneity, *Economic Modelling*, 67, 409-420.

Neumann, F. und S. Rajanayagam (2020), Asian nations sign new trade deal. HSBC Research Department, https://www.hsbc.com/insight/topics/asian-nations-sign-new-trade-deal (3. Mai 2021).

New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, FTA Implementation Unit (2020), The RCEP Overview, https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/rcep-overview (3. Mai 2021).

Petri, P. und M. Plummer (2020), East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs, *Peterson Institute for International Economics (PIIE) Working Paper*, https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf (3. Mai 2021).

RCEP (2020), Offizielle Website, https://rcepsec.org/official-documents (3. Mai 2021).

Title: ***The RCEP and Its Relevance to the EU***

Abstract: *The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) is a multilateral free trade agreement (FTA) between the member countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and five Asia-Pacific countries, with which ASEAN has existing FTAs in the Asia-Pacific region. It was initiated with the aim to broaden and deepen regional trade and investment among the signatories. The agreement was finalised and signed in November 2020. It is now the largest free trade agreement in the world. The article examines the expected effects and their implications for the EU. It also outlines strategic ways in which the EU could respond to this new agreement.*

JEL Classification: *F02, F15, F53*

DOI: 10.1007/s10273-021-2940-3

Michael Hüther, Markus Vogel

Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv?

Der Subsidiaritätsgedanke sollte von den politischen Entscheidungstragenden sowie von im europäischen Mehrebenensystem mitwirkenden Akteur:innen beachtet werden. Dazu gehört die Beachtung bei der legislativen Planung, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bedingungslose Voraussetzung ist. Zudem sollten alle an der europapolitischen Willensbildung Beteiligten für die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eintreten, wenn hieran Zweifel bestehen. Die Debatte um Anspruch und Wirklichkeit des europäischen Subsidiaritätsgedankens begleitet uns seit vielen Jahren, ist aber aktueller denn je.

Subsidiarität – an diesem Begriff, so technisch und sperrig einerseits, so schillernd und unbestimmt andererseits, kommt man in der europapolitischen Debatte nicht vorbei. Als in den europäischen Verträgen verankertes allgemeinpolitisches und rechtliches Leitprinzip sollte der Subsidiaritätsgedanke sowohl von den politischen Entscheidungstragenden als auch von allen im europäischen Mehrebenensystem mitwirkenden Akteur:innen regelmäßig beachtet werden. Die Debatte um Anspruch und Wirklichkeit bezogen auf den europäischen Subsidiaritätsgedanken begleitet uns seit mindestens dreißig Jahren. Sie ist aber aktueller denn je und wird in der Zukunftsdebatte eine große Rolle spielen (Hüther und Vogel, 2020).

Im Krisenmanagement zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie zeigt sich, dass subsidiäre Ansätze die schnelleren Erfolge liefern (Coatleven et al., 2020). Zumindest werden Plädoyers für subsidiäre Ansätze zur Krisenbewältigung laut und finden Gehör. Etwa zeitgleich – in der medialen Aufmerksamkeit überlagert durch die Pandemiebekämpfung – verzichten zahlreiche subsidiaritätsrügeberechtigte nationale Parlamente in einem Fall, in dem die Einhaltung der Subsidiarität objektiv auf große Zweifel trifft, wohl aus politischen Erwägungen darauf, ihr Rügerecht zu nutzen.[1]

Die Rede ist vom EU-Richtlinienentwurf für angemessene Mindestlöhne (Europäische Kommission, 2020a), die zu einem Kernvorhaben der Kommissionspräsidentin von der Leyen zählt und im Fokus ihrer Wahl im Juli 2019 stand.

Unabhängig von der Befürwortung bestimmter politischer Maßnahmen muss es bei der rechtlichen und organisatorischen Verfasstheit der Europäischen Union (EU) eine Rolle spielen, wer was und wie regeln darf. Wenn die Wächter der Subsidiarität ihrer Aufgabe nicht nachkommen (wollen), verpufft jeder Ruf nach aktiver Subsidiarität. Es wächst das Risiko, dass die Bürger:innen ohne Orientierung zurückbleiben. Das ist nicht ohne Gefahr, vor allem in Zeiten, die als unübersichtlicher denn je wahrgenommen werden.

Die EU hat allen Befürchtungen zum Trotz immer noch hohe Zustimmungswerte in der Bevölkerung. Unvermindert hoch ist aber der Druck, sich neben der Überwindung der Pandemie den drängenden Zukunftsthemen – wie Sicherheit, Migration, Digitalisierung, Innovation, Rechtsstaatlichkeit sowie Klimawandel – zuzuwenden. Besondere Erwartungen an weiterführende Impulse liegen auf der geplanten Zukunftskonferenz, die – über zwei Jahre – einen interinstitutionellen Dialog über die Zukunft der EU unter Einbeziehung der Bürger:innen vorsieht. Nachdem der Europatag 2020 coronabedingt abgesagt werden musste, ist auch unter

© Der/die Autor:in(nen) 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 gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder. Dr. Berthold Busch, IW, danken wir für wertvolle Hinweise.

1 Der Deutsche Bundestag hat mit Blick auf den Koalitionsvertrag der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD von der Rüge abgesehen; im Bundesrat erhielt die Rüge aufgrund der Stimmen der CDU/CSU-geführten Länder eine Mehrheit, wurde dann aber auf Drängen grüner und sozialdemokratischer Koalitionspartner von den meisten Ländern im Bundesratsplenum nicht unterstützt.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des IW in Köln und Honorarprofessor an der European Business School.

MR Dr. Markus Vogel ist Referatsleiter in der Europaabteilung der Hessischen Staatskanzlei.

deutscher EU-Ratspräsidentschaft trotz aller Versprechungen kein Start erfolgt. Das Thema Subsidiarität und Verantwortung ist jedenfalls aktuell, sodass – auch wenn sich die EU-Institutionen nicht mehr dazu geäußert haben – damit zu rechnen ist, dass das Thema von den Bürger:innen in der Debatte eingefordert wird.

Subsidiarität in der Kompetenzordnung

Das Subsidiaritätsprinzip hat in der deutschen Diskussion eine besondere Bedeutung. Aus der katholischen Soziallehre und dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts stammend hat es seine Wirkung vor allem als Orientierung für die Verantwortungsteilung zwischen Selbstverantwortung und subsidiärer kollektiver Unterstützung entfaltet. Eine (staatliche) Aufgabe soll so weit wie möglich von der unteren Ebene bzw. der kleineren Einheit wahrgenommen werden; zentrale Begriffe sind Selbsthilfe und Selbstorganisation, notwendiger staatlicher Schutz sowie familiäre und genossenschaftliche Solidarität. Über den sozialpolitischen Diskurs und die Debatte über die Verantwortung im föderalen System ist der Grundsatz der Subsidiarität schließlich in die ökonomische Diskussion gelangt, auch als Ordnungsidee für die soziale Marktwirtschaft. Theoretisch referenziert dieser Grundsatz auf die räumlichen Allokationswirkungen unterschiedlicher Güterkategorien, um Verzerrungen durch Überlagerungen, Interdependenzen, Haftungsunklarheiten zu vermeiden und einen angemessenen Konnex zu den Finanzierungsentscheidungen sicherzustellen.

Ebenso bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip juristisch auf das Verhältnis der föderalen Ebenen und hat so seinen Weg in die europäischen Verträge gefunden, zunächst in der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 für den Bereich der Umweltpolitik, dann mit dem Maastrichter Vertrag 1992 als generelle Norm für die EU. Mit dem Lissaboner Vertrag 2009 wurde den nationalen Parlamenten zugewiesen, über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu wachen; ihnen wurde somit eine Präventivkontrolle mittels Subsidiaritätsrüge sowie eine nachträgliche Klarstellung durch den Europäischen Gerichtshof mittels Subsidiaritätsklage eröffnet (Parlament der Republik Österreich, 2008).

Vom juristischen Standpunkt fungiert das Subsidiaritätsprinzip als Regulativ zur Kompetenzordnung, und zwar als verbindliches Rechtsprinzip des EU-Rechts (Bickenbach, 2013, 523 ff). Danach sind die Zuständigkeiten der EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beschränkt. Die EU darf nur in den Bereichen legislativ tätig werden, die ihr durch die Verträge ausdrücklich zugewiesen sind (Verbandskompetenz) und nur durch die dort genannten Organe (Organkompetenz). Erst bei Vorliegen einer Ermächtigung zu legislativen Maßnahmen kommt das in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip ins Spiel und ist dann zwingend heranzuziehen.

Das Subsidiaritätsprinzip verleiht der EU keine Kompetenzen, sondern schränkt im Wege einer normativen Vorgabe auf Grundlage der begrenzten Einzelermächtigung vorhandene Kompetenzen ein. Man spricht hier von der Kompetenzausübungsschranke, die den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen garantiert und in jedem Fall der geteilten Zuständigkeit heranzuziehen ist, von allen an der Rechtsetzung beteiligten Akteuren. Im Mehrebenensystem ist es Aufgabe aller Ebenen, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten.

Das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 Abs. 3 EUV unterscheidet in der Frage, wer für die Ausübung einer Kompetenz zuständig ist, nur zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsebene. Dass aber „die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Mitgliedstaaten betreffen, sondern auch deren Gebietskörperschaften, soweit diese nach nationalem Verfassungsrecht eigene gesetzgeberische Befugnisse besitzen“, hat die – vom Amsterdamer Gipfel zur Kenntnis genommene – „Erklärung Deutschlands, Österreichs und Belgiens zur Subsidiarität“ zum Ausdruck gebracht (Landtagspräsidentenkonferenz, 2017).

Die wichtigste Option ist hier die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge mitsamt begründeter Stellungnahme durch die nationalen Parlamente. Sie haben damit ein formales Recht, im europäischen Gesetzgebungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt zu rügen, wenn die EU eine Materie regeln will, die nach ihrer Auffassung ausreichend auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden kann. Zwar mangelt es nicht an Subsidiaritätsrügen,[2] doch wurde das notwendige Quorum erst in drei Fällen[3] überschritten. Die Handhabung der Subsidiaritätsrüge ist in der Praxis durch unterschiedliche Rechtsauffassungen und politische Präferenzen geprägt. Kompliziert wird die Situation dadurch, dass unter den nationalen Parlamenten keine einheitliche Auffassung darüber herrscht, wie weit die Subsidiaritätsrüge gehen kann: Ist diese streng juristisch auf die Rüge eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beschränkt oder umfasst sie auch Verstöße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie gegen das Prinzip begrenzter Einzelermächtigung (weiter politischer Subsidiaritätsbegriff)[4]? Jedenfalls bleibt das Thema Subsidiarität – wie es die Rüge im Mindestlohnfall erkennen lässt – bedeutsam in der eu-

2 Bisher 442 Rügen (14 vom Bundesrat, 11 vom Deutschen Bundestag)
3 Bezüglich „Monti II“ COM(2013)130, „Europäische Staatsanwaltschaft“ COM (2013)534 und „Entsenderichtlinie“ COM(206)128.
4 Der Bundesrat nutzt für die Prüfung eine Handreichung (21. Januar 2013), die auch Spielraum für unterschiedlich weite Auslegungen vorsieht. Nach Ansicht der Mehrheit der Länder (vornehmlich B-Länder) ist eine tragfähige Kompetenzgrundlage als notwendige Vorfrage Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung; einige A-Länder wollen das Fehlen jeglicher Kompetenz im Rahmen des politischen Dialogs und damit außerhalb des Frühwarnsystems verorten.

ropapolitischen Befassung der nationalen Parlamente, insbesondere beim Bundesrat (Deutscher Bundesrat, 2019).

In dem Mehrebenensystem EU kollidieren historisch divergierende, systematisch inkonsistente und qualitativ unterschiedliche Bedürfnisse, die auszugleichen sind. So besteht die Herausforderung, ein differenziertes und gleichzeitig demokratisches Mehrebenensystem zu gestalten. Während die Erwartungen an die völkerrechtliche Funktion des Subsidiaritätsprinzips mit präventivem Schutz der unteren Ebenen nicht erfüllt werden konnten (Hatje und Schwarze, 2019, 185) und die juristische Orientierung zwischen Verfassungsrecht sowie Völkerrecht zu leichtfertig einen Transfer mit Effektivitätshoffnung nahegelegt hat, eröffnet der ökonomische Diskurs mit der Theorie der Allmende eine interessante Orientierung. Die Theorie der Allmende (Hardin, 1968) bezieht sich auf ein Gut, bei dem der Konsum rivalisiert, aber ein Ausschluss von Nichtzahlenden unmöglich ist und es deshalb zur Übernutzung kommt (Ausbeutung freier Ressourcen). Der Staat ist deshalb gefordert, Nutzungsordnungen zu erlassen. Öffentlicher Raum, Öffentlichkeit und Sozialkapital können als Allmendegut gedeutet werden, indem man deren Bewirtschaftung durch mehrere staatliche Ebenen als Konkurrenz um die Wählerpräferenzen deutet, der es infolge der Komplexität an Transparenz fehlt. Das führt zu einem Koordinierungsversagen und dazu, dass die Wahlbürger:innen – quasi die Ressourcen der Allmende „öffentlicher Raum" – zunehmend indifferent werden; sie werden „übernutzt", und das Vertrauen in die staatlichen Institutionen droht zu schwinden. Dies entspricht im Grundsatz der Erosion von Allmendegütern.

Die grundsätzliche Dynamik des Mehrebenensystems darf zudem nicht übersehen werden. Insofern richtet sich die Orientierungssuche nicht auf einmalige, quasi definitive Systemlösungen, sondern auf Gestaltungsprinzipien, die den Ausgleich der verschiedenen historischen Pfade und systematischen Perspektiven unter sich wandelnden Bedingungen möglich machen. Folgende Orientierungen (Designprinzipien) lassen sich im Analogieschluss zum Allmendephänomen ableiten (Ostrom, 1990, 1999):

- Bei der Gestaltung eines Mehrebenensystems geht es um ein Regelwerk für die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Ein konsistentes Regelwerk beruht auf der Bottom-up-Perspektive, sichert institutionelle Kongruenz sowie fiskalische Äquivalenz, sodass sich Handlungskompetenz und -legitimation sowie Finanzierungsverantwortung entsprechen. Dadurch entsteht Transparenz über die Wirksamkeit unterschiedlicher Ebenen der Staatlichkeit für die Bürger:innen.

- Dazu gehören auch die Klärung gemeinschaftlicher Aufgaben, das Monitoring der realen Politik hinsichtlich der definierten Ordnung, der Definition automatischer Sanktionen bei institutionellem Fehlverhalten (Subsidiaritätsverstoß) sowie der Festlegung von Mechanismen zur Konfliktlösung. Denn realistischerweise ist angesichts lebenswirklicher Komplexität nicht davon auszugehen, dass bei aller Konsistenz des Regelwerks eine vollständige Überschneidungsfreiheit zu realisieren ist.

- Es müssen institutionelle Anpassungsverfahren bei sich verändernden politischen, sozialen und technischen Bedingungen des Mehrebenensystems etabliert werden, um der Dynamik des Umfeldes Rechnung tragen zu können. Besonders für Krisen transnationaler Qualität – wie in der Pandemie – sind gesonderte Entscheidungsstrukturen vorzusehen, die ein Auseinanderfallen der Ebenen und Widersprüche im jeweiligen Handeln vermeiden, zugleich die notwendige Kooperation sicherstellen (z. B. beim Grenzmanagement).

Suche nach Orientierung für eine bessere Balance der Verantwortlichkeiten

Der Blick in die juristische und ökonomische Debatte zum Subsidiaritätsprinzip bleibt dennoch unbefriedigend. In diesem Mehrebenensystem kollidieren – wie angeführt – historisch divergierende, systematisch inkonsistente und qualitativ unterschiedliche Bedürfnisse, die in einen Ausgleich zu bringen sind. Für die EU besteht die Herausforderung, ein differenziertes und gleichzeitig demokratisches Mehrebenensystem zu gestalten und zu leben. Dabei wissen wir möglicherweise nicht eindeutig, wo die angemessene Aufgabenzuordnung in diesem gewachsenen Mehrebenensystem liegt. Denn die Unübersichtlichkeit im europäischen Mehrebenensystem macht es nicht nur Außenstehenden schwer, die Beiträge der jeweiligen Ebene zur Formulierung einer konkreten Politik überhaupt zu identifizieren. Tatsächlich sind bereits Misch- und Verbundlösungen – in den Mitgliedstaaten – realisiert, die Komplexitäten begründen, schwerfällig sind, Transparenz erschweren und Plausibilitäten überdecken. Es folgen Akzeptanzprobleme, die eine EU der Zukunft am wenigsten gebrauchen kann.

Zentral für die Frage, welche konkreten Gestaltungsprinzipien am besten den erhofften Ausgleich bringen können, ist der Blick auf die Bedürfnisse (vgl. Abbildung 1), und zwar

- die Bedürfnisse der Bürger:innen in ihren jeweiligen Lebenskontexten und Sachbezügen (Akzeptanz durch Mehrwert);
- die Bedürfnisse der verschiedenen einzelnen Gestaltungs- und Entscheidungsebenen (Daseinsberechtigung durch Funktionalität);
- die Bedürfnisse der EU (Wirksamkeit und Effizienz).

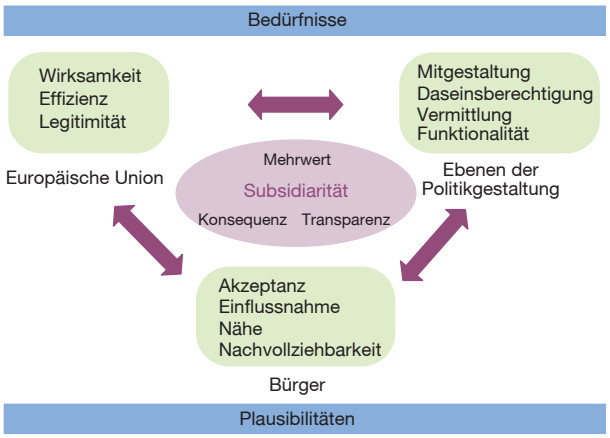
Um zu besseren Einordnungen zu gelangen, ist zugleich die Heterogenität in Europa in den Blick zu nehmen. Was in einem Mitgliedstaat als Belastung, Problem oder Hürde in der Politikgestaltung angesehen wird, mag in einem anderen Staat keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Feststellung von Heterogenität und Disparitäten legt ebenfalls nahe, dass es nicht die eine (einzig denkbare) systematische Lösung geben wird.

1. Der Subsidiaritätsgedanke unterscheidet sich sehr in der EU aufgrund *historischer und habitueller Differenzierungen* mit Blick auf die Verläufe von Staatenbildung und die Gesellschaftsmodelle. Das zeigt sich vor allem bei der Frage, ob primär die Legitimation zentraler Kompetenzen verfolgt wird oder es vordergründig darum geht, zentrale Kompetenzen einzuhegen oder abzuwehren. Ein wiederkehrendes Problem in der Praxis ist, dass es im Laufe der politischen Debatte um Subsidiarität häufig nur darum geht, ob eine Maßnahme auf EU-Ebene erlassen wird oder nicht. Dabei sollte geklärt werden, welcher Akteur auf welcher Ebene die Maßnahme erlässt.

2. Eine weitere Rolle spielen die *heterogenen Mehrebenenstrukturen*. In den Mitgliedstaaten herrschen große Unterschiede im staatsorganisationsrechtlichen Aufbau; insbesondere differiert stark, wie viele Ebenen am staatlichen Geschehen mitwirken, welche Ebenen das sind und wo deren Zuständigkeiten liegen. Dabei unterscheidet sich besonders, wie einzelne Ebenen an der Europapolitik beteiligt sind – bloße Umsetzung oder Mitwirkung als Region mit Gesetzgebungskompetenz – und nicht zuletzt, welche Rolle dieser Ebene in der landläufigen Wahrnehmung in Bezug auf die Europapolitik zugemessen wird. Spiegelbildlich zu diesen Einschätzungen variieren auch die Erwartungen der Bürger:innen an die jeweils bekannte Ebene.

3. Auch *Staatsaufbau und -verständnis* unterscheiden sich erheblich mit Bedeutung für die kulturelle, rechtliche und gesellschaftliche Identität. In allen 27 Mitgliedstaaten gibt es zwangsläufig unterschiedliche Erfahrungen mit Staatlichkeit, Kompetenzverteilung und Souveränität(en). Es gibt in der EU nicht nur die klassischen Föderal- und Einheitsstaaten als jeweilige Extreme, sondern auch Staaten, in denen der Regionalismus als Gestaltungsprinzip (in Italien eher schwach, in Spanien eher stark) gewählt wurde. Zudem unterscheiden sich unter den Einheitsstaaten auch die zentralistischen Einheitsstaaten (z. B. Finnland) von den dezentralen Einheitsstaaten (wie Frankreich, Dänemark oder Niederlande) (Sebaldt, 2009). Und nicht zuletzt gibt es in diesen Einheitsstaaten autonome Regionen, für die wiederum Abweichungen vom Grundprinzip gelten.[5] Innerhalb der EU waren 73 Regionen aus acht Staaten im Netzwerk REGLEG (Konferenz der Regionen Europas mit Gesetzgebungsbefugnis) aktiv;[6] zudem engagieren sich Regionalparlamente aus neun Staaten in der CALRE (Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente).[7]

Abbildung 1
Subsidiarität – Bedürfnisse und Plausibilitäten



Quelle: eigene Darstellung.

4. Der Föderalismus gilt als bürgernah und flexibel, hat aber auch mit *limitierter Souveränität* zu tun. Mit überschaubaren Lebens- und Funktionsbereichen schafft der föderale Staat eine größere Bürgernähe und kann dazu beitragen, politische und administrative Entscheidungen auf ein menschliches Maß zurückzuführen. In föderalen Strukturen werden öffentliche Leistungen nach dem lokalen und regionalen Bedarf gewährt – ohne das Risiko zentralstaatlicher Fehleinschätzungen. Es gibt verschiedene Ebenen der Zuständigkeitsbereiche – auch in der Gesetzgebung –, die einander ergänzen. Aber Föderalismus ist kein Selbstläufer: Er muss für die Bürger:innen einen erkennbaren Mehrwert bringen, und er setzt die Bereitschaft zur erweiterten Verantwortungsübernahme voraus. Gerade durch Digitalisierung und E-Government sind die Grenzen föderaler Strukturen deutlich, weil nun die Prozesse unabhängig von institutionellen Zuständigkeiten im Mittelpunkt stehen. Ebenso hat die Pandemie die begrenzte, vor allem zeitraubende Umsetzungskapazität föderaler Systeme verdeutlicht.

5 Åland-Inseln, Azoren und Madeira.
6 Neben 16 deutschen und 9 österreichischen Bundesländern, 5 belgischen Regionen und Gemeinschaften auch 17 spanische Comunidades Autónomas, 20 italienische Regionen, die Countries Nordirland, Schottland und Wales des Vereinigten Königreichs sowie die Regionen Åland (Finnland), Azoren und Madeira (Portugal).
7 https://www.calrenet.eu/.

5. Nicht aus dem Blick geraten sollten *regionale Differenzierungsbedarfe*, die vor allem in Mitgliedstaaten ohne oder mit nur schwach ausgeprägten Föderalstrukturen zutage treten. Zu nennen sind Autonomiebewegungen und Regionalkonflikte, die es vielfach in der EU gibt und die teilweise (wie in Katalonien und Schottland) zu Sezessionsbewegungen avanciert sind. Aus EU-Sicht handelt es sich zwar um interstaatliche Angelegenheiten, für die die EU nicht zuständig ist. Interessant ist aber, dass aus den Lagern der Unabhängigkeitsbefürwortenden stets das Bekenntnis zur EU-Freundlichkeit hochgehalten und der Ruf nach einer „europäischen Lösung" laut wird.

6. Nicht zuletzt sind die *territorialen Bezüge* von Interesse. Aufgrund gradueller Auflösungen von Staatsgrenzen erhalten räumliche Maßstabsebenen eine zunehmend höhere Relevanz (Löcse, 2019). Durch eine fortschreitende europäische Integration verliert der Nationalstaat in einigen Bereichen für die Bürger:innen an Bedeutung. Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind transnationale Räume gewachsen, in denen Regelungsbedarfe nicht an der Grenze haltmachen, sondern darüber hinauswirken. Dort entstanden Europaregionen (Euregios), vornehmlich als überstaatliche Kommunalverbände organisiert. Häufig grenzt eine wirtschaftlich schwache Randregion an ein Wirtschaftszentrum jenseits der Staatsgrenze. Die Bedarfe der dort lebenden Menschen definieren sich vor Ort, und mit ihnen geht der Wunsch nach Überwindung administrativer und bürokratischer Hürden einher.

Der Blick auf diese Differenzierungsaspekte im Mehrebenensystem der EU bestätigt die These der vielgestaltigen Differenzierung. Wenn deshalb die Chance gering ist, weder ein einheitliches Verständnis der Subsidiarität noch eine systematisch gestaltete Ordnung der Subsidiarität für Europa zu finden, dann bleibt für die Gestaltung zunächst nur die Möglichkeit der *Perspektivenverankerung*, nämlich Bottom-up. Ein europäisches Mehrebenensystem sollte grundsätzlich von unten nach oben gedacht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Zuständigkeit zwischen den Ebenen kann dann stärker den nationalen Traditionen folgen. Dazu erscheint der Vorschlag der Task Force vom 10. Juli 2018 passend, der das Konzept der aktiven Subsidiarität in den Mittelpunkt rückt (Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently", 2018). Damit lassen sich die genannten Gestaltungsprinzipien und der Gesichtspunkt der Dynamik verbinden.

Um das Koordinierungsversagen in der „Allmende der europäischen Wahlbürger" durch Übernutzung zu vermeiden, werden die institutionellen Ebenen der Staatlichkeit einem Koordinierungssystem unterworfen, das auf dem Gedanken beruht, dass Subsidiarität nicht nur gewährt wird, sondern permanent verlangt und praktiziert werden muss, quasi als *Subsidiaritätsroutine*. Das setzt einerseits voraus, dass die Aufgaben der EU klar bestimmt sind, um den subsidiaritätsfreien Bereich eindeutig zu definieren. Andererseits ist das verwaltungsmäßige Ineinandergreifen der Ebenen in jenen Bereichen, die einen europäischen Mehrwert vermuten lassen, gemäß der Subsidiaritätsroutine zu gestalten, zu beobachten und gegebenenfalls zu überprüfen und anzupassen.

Aktive Subsidiarität und Subsidiaritätsroutine führen dazu, dass das Miteinander im Mehrebenensystem in einen dynamischen Prozess eingebettet wird. Zugleich eröffnet diese Routine alle Differenzierungsmöglichkeiten, wie sie in Ansätzen vorhanden sind und kurz skizziert wurden: Umgang mit heterogenem Mehrebenensystem, mit differenzierten nationalen staatlichen Ordnungen oder der Eröffnung unterschiedlicher territorialer Bezüge. Die Routine folgt den Schritten: (1) Neue Handlungsoptionen, (2) umfassende Wirkungsanalyse, (3) Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung, (4) Einbindung nationaler Parlamente, (5) koordinierter legislativer Prozess, (6) Umsetzung, (7) Evaluation.

Plädoyer für Subsidiarität in der Zukunftsgestaltung

In der aktuellen Debatte um die Zukunft der EU müssen diese Perspektiven auf Subsidiarität sowie auf Strukturen und Verantwortlichkeiten im europäischen Mehrebenensystem in den Fokus rücken. Es sollte nicht nur um die Auswahl von politischen Schwerpunkten anhand von „europäischen Zukunftsthemen" gehen, sondern vor allem um Überlegungen zu Aufgabenverortungen im Mehrebenensystem. Hierbei wird eine große Rolle spielen, welcher Spieler bzw. welche Institution was vorschlägt. Speziell sollten die politischen Akteure die ihnen zugedachte Rolle und Stellung im Mehrebenensystem kennen.

Aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie lassen sich grundlegende Zweifel ableiten, ob die Europäische Kommission (EK) überhaupt die geeignete Instanz ist, über die Subsidiarität einer Maßnahme zu befinden. „Bürokraten wird – wie in der ökonomischen Theorie der Politik üblich – Maximierung ihres Eigennutzens unterstellt; an der Erreichung der offiziellen Ziele der Organisation sind sie nicht direkt interessiert" (Frey, 1980, 663). Bürokrat:innen orientieren sich somit an Zielen wie „Macht, Prestige, Sicherheit und Einkommen". Nach Niskanen wollen Bürokraten ihr Budget maximieren; Williamson zufolge nutzen Bürokraten einen diskretionären Spielraum aus, da sie nur unvollständig von Regierung und Wählern kontrolliert werden können (Frey, 1980, 664). So dürfte die EK eher an „mehr" als an „weniger Integration" interessiert sein und insofern auch dem Subsidiaritätsprinzip weniger Bedeutung zuzusprechen geneigt sein als der Europäische Rat und natürlich der Ausschuss der Regionen.

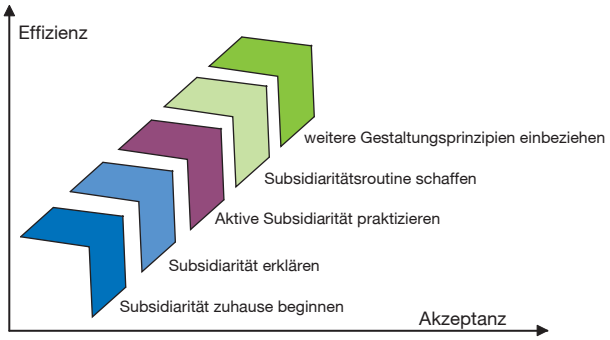
Mit der von der EK interinstitutionell gemeinsam mit Rat und Europäischem Parlament geplanten Konferenz zur Zukunft Europas, welche die Bürger:innen einbezieht, besteht die Chance, die hier angestellten Überlegungen in die Debatten einfließen zu lassen. Aus den vorliegenden Papieren von EK (Europäische Kommission, 2020b) und Parlament (Europäisches Parlament, 2020) lässt sich nicht herauslesen, inwieweit das Thema Subsidiarität eine Rolle spielen wird. Wenn man es aber ernst meint mit der Beteiligung der Bürger:innen, dann müssen vor dem Hintergrund ihrer Integrationsverantwortung auch die Regionen mit Gesetzgebungskompetenz sowie die nationalen Parlamente sowohl an der Organisation der Konferenz als auch an der Festlegung ihrer Ziele beteiligt werden und ähnlich wie bei der Einbeziehung in Arbeiten des Europäischen Konvents in den entsprechenden Planungsgremien repräsentiert sein.

Nur wenn föderale Strukturen und der Subsidiaritätsgrundsatz bei den Planungen zur Zukunft der EU berücksichtigt werden, kann die gewünschte Bürgernähe plausibel und das europäische Projekt bei den Menschen als positiv erfahrbar gemacht werden. Subsidiaritätsaspekte, Erfahrungen aus dem Föderalismus sowie Aspekte wie Territorialität und regionale Differenzierungsbedarfe sollten unbedingt mit im Zentrum von Zukunftsdebatten stehen. Denn die Frage der Verortung von Verantwortlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern muss sich für die Bürger:innen erkennbar als vorteilhaft darstellen und plausibel sein. Andernfalls droht ein Akzeptanzverlust. Wer die Bürger:innen für die EU gewinnen will, muss vor allem das Subsidiaritätsprinzip ernstnehmen (Limbach, 2012).

Es liegt nahe, die Verantwortungsverteilung auf verschiedenen Ebenen beizubehalten sowie diese bei den weiteren Arbeiten an einer zukunftsfähigen EU stärker zu berücksichtigen, d. h. zu integralen Bestandteilen der Zukunftskonzepte zu machen. Denn die Vergrößerung von Gestaltungsräumen und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit auf den unteren Ebenen sind der beste Beitrag dafür, dass die EU von der Bevölkerung nicht als Fremdbestimmung empfunden wird. Schließlich gilt: Die Entscheidungsfindung auf verschiedenen Ebenen vermag die jeweilige Legitimität besser zu wahren und erhöht die Chance, dass Plausibilitäten sichtbar werden bzw. bleiben. Auch geben sie Raum für regionale Spezifitäten und bergen ein großes Potenzial, Regionalkonflikte einzudämmen und kleinzuhalten. Dazu gehört eine bedeutsame *Voraussetzung in den Mitgliedstaaten*: Es darf dort nicht zu einer internen Schwächung oder gar Aushöhlung der Subsidiarität kommen.

Wird die Subsidiarität im nationalen Rahmen geschwächt, dann erschwert das natürlich die Forderung an die europäische Ebene. Eine „aktive Subsidiarität" der EU verlangt eine besonders aktive und „relevante Subsidiarität" in den Mitgliedstaaten. Wer sich – wie die deutschen Länder – auf Mitwirkungsrechte beruft, muss auch die ihm national zur Verfügung stehenden Rechte ausüben oder auf deren Stärkung hinwirken. Das schließt kritische Fragen, wie die nach der angemessenen Mindestgröße einer Gebietskörperschaft, mit ein. Wenn aktive Subsidiarität ein größeres Verantwortungsbewusstsein und ein besseres Verständnis für die Politikgestaltung schaffen soll, dann muss damit die frühzeitige Beteiligung der unteren Ebenen an Folgenabschätzung und gegebenenfalls Gesetzgebungsverfahren einhergehen; deren Erfahrungen sind einzubeziehen und auch dort konsequent Subsidiaritätsprüfungen vorzunehmen. Subsidiarität hat dann das Potenzial, als Garant für ein „besseres Europa" betrachtet zu werden und nicht als die Bremse für „weniger Europa". Dazu gehört freilich ebenso, dass föderale Mitwirkungsansprüche nicht künstlich und willkürlich konstruiert werden, wo die Zuständigkeit – wie in der Handelspolitik – auf der europäischen Ebene liegt. Das kann als fehlgedeutete Subsidiarität das Prinzip nachhaltig schädigen.

Abbildung 2
Subsidiaritätsstärkung



Quelle: eigene Darstellung.

Als nächste Schritte im Spannungsfeld von Effizienz und Akzeptanz sind somit zu gehen (vgl. Abbildung 2):

- *Subsidiarität neu erklären und einfordern*. Das in den Verträgen enthaltene Subsidiaritätsprinzip sollte – trotz aller Schwierigkeiten – künftig in einer Form gefasst sein, die dessen Justiziabilität als Kontrollmaßstab gewährleistet (Hatje und Schwartze, 2019, 164) und die Rückbindung an die nationalen Bedingungen herstellt, um eine Aushöhlung von unten zu verhindern. Die Rückwirkungen auf die nationalen Ordnungen sind dabei systematisch zu berücksichtigen. Wichtig ist die oft vernachlässigte Einsicht, dass die Subsidiarität in der EU nur aktiv gelebt und gestaltet werden kann, wenn sie im nationalen Kontext selbstbewusst entwickelt wird.

- *Ideen aus den Erfahrungen mit dem Föderalismus ableiten*. Welche Potenziale stecken in föderalen Strukturen? Welche Nachteile entstehen, wenn diese negiert

werden? Die Potenziale, die für die EU in föderalen Strukturen liegen, sollten diskutiert werden, vor allem darf sich der Blick nicht verschließen auf die Nachteile, die entstehen, wenn föderale Bedürfnisse übersehen oder gar negiert werden. Ebenfalls muss laut gefragt werden (können), ob und gegebenenfalls welche Anpassungen der europäische Integrationsprozess mit Blick auf bestehende Mehrebenenstrukturen erfordert.

- *Über weitere konkrete Gestaltungsräume, Prinzipien und Prozeduren nachdenken*. Das kann sich auf neue Perspektiven für Euregios oder die stärker thematisch orientierte Kooperation von Spiegel-Regionen beziehen, nämlich solchen, die sich strukturell mit Blick auf relevante Faktoren (gesellschaftlich, kulturell, ökonomisch) ähneln. Das könnte auch eine Stärkung dieser Ebenen in den Nationalstaaten bewirken. Die Frage wäre zu klären, ob im europäischen Mehrebenensystem die Subsidiarität vor allem vertikal unter Berücksichtigung der bestehenden Verfassungsordnungen bedeutsam sein kann oder nicht auch stärker horizontal unter Berücksichtigung vergleichbarer Interessenlagen in einzelnen Mitgliedstaaten. Jedenfalls bedarf es einer Subsidiaritätsroutine, um dieses Grundprinzip dauerhaft aktiv zu halten.

Die EU-Institutionen sind gefragt, tragfähige Lösungen zu diskutieren, und zwar zentral im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas. Zudem sollte die Task Force Subsidiarität an ihre Vorschläge anknüpfen und ihre Arbeiten weiterführen. Wenn die EU-Institutionen diesen Weg nicht gehen, dann sollten zumindest entsprechende Impulse aus Politik und Wissenschaft formuliert werden, um Eingang in die Debatte zu finden. Nur relevante Subsidiarität in den Mitgliedstaaten begründet eine „aktive Subsidiarität" in der EU.

Literatur

Bickenbach, C. (2013), Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, *EuR Europarecht*, 48(5), 523-548.

Coatleven, L., Hublet, F. und T. Rospars (2020), *Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven*, Groupe d'études géopolitiques.

Deutscher Bundesrat (2019), Drucksache 554/18 (Beschluss), https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0501-0600/554-18(B).pdf;jsessionid=E7FE0EEC189EF152336CFD9BE4C5F455.1_cid349?__blob=publicationFile&v=1 (22. März 2021).

Europäische Kommission (2020a), Vorschlag für eine Richtliche des Europäischen Parlamentes und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN (22. März 2021).

Europäische Kommission (2020b), Communication from The Commission to the European Parliament and the Council Shaping the Conference on the Future of Europe, COM(2020) 27 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0027 (22. März 2021).

Europäisches Parlament (2020), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas, P9_TA(2020)0010, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_DE.html (22. März 2021).

Frey, B. S. (1980), Ökonomische Theorie der Politik, in W. Albers (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*; zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften, Bd. 5, 658-667, G. Fischer.

Hardin, G. (1968), The tragedy of the commons, *Science*, 162(3859), 1243-1248.

Hatje, A. und J. Schwarze (2019), Der Zusammenhalt der Europäischen Union, *EuR Europarecht*, 54(2), 153-189.

Hüther, M. und M. Vogel (2020), Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Föderalismus als Orientierung für eine zukunftsfähige EU?, *IW Policy Paper*, 24.

Landtagspräsidentenkonferenz (2017), Brüsseler Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens anlässlich der 2. Europa-Konferenz am 26. und 27. November 2017 zum durch das Weißbuch angestoßenen Prozess zur Zukunft Europas, http://www.pdg.be/PortalData/34/Resources/dokumente/diverses/Bruesseler_Erklaerung.pdf (22. März 2021).

Limbach, J. (2012), Es gibt keine europäische Identität, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. August, 28.

Löcse, N. (2019), Territorium und Mitgliedschaftsraum der EU. Ein genuin europäisches Spaltungsstrukturmuster?, *ZfP Zeitschrift für Politik*, 66(3), 303-314.

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1999), *Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt*, Mohr Siebeck.

Parlament der Republik Österreich (2008), Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, https://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/EU/PROT2/index.shtml (22. März 2021).

Sebaldt, M. (2009), *Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt*, Springer.

Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently" (2018), Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently", https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2018/07/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf (22. März 2021).

Title: ***Sovereignty and Responsibility in a Multilevel System: Subsidiarity as the Guiding Principle?***

Abstract: *In the German political debate, the principle of subsidiarity plays an important role in the acceptance of the European multilevel system. In such a system, there is a collision of historically diverging, systematically inconsistent and qualitatively different needs. This combination demands an "active subsidiarity" and a "subsidiarity routine" in order to dynamically shape the heterogeneous EU. This way, we may find a balance between the needs of the citizens (acceptancy), the EU institutions (efficiency) as well as of the different levels of decision making and acting (reason for being). Above all, subsidiarity must start at home, it can be strengthened in the EU if it does not erode in the member states. This challenge has been regularly neglected til now.*

JEL Classification: *H77, K40, N44*

DOI: 10.1007/s10273-021-2939-9

Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

Ein innovativer Regulierungsansatz zur Belebung des Wettbewerbs im Schienenpersonenfernverkehr

Im Schienenpersonenfernverkehr bestehen trotz Bahnstrukturreform weiterhin hohe Markteintrittsbarrieren. Der Wettbewerb im Nah- und Schienengüterverkehr ist im Vergleich dazu bereits besser in Gang gekommen. Die Autoren schlagen einen innovativen Regulierungsansatz vor, um den intramodalen Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr zu beleben. Mitbewerbern der Deutschen Bahn soll nicht nur der offene Zugang zu Gleisen, sondern auch zu Zügen und Wagen – also Sitzplatzkontingenten – ermöglicht werden.

Historisch gesehen gehört der Schienenverkehr zu den am stärksten regulierten Wirtschaftssektoren in Europa. Dies liegt zum einen an den strukturellen Voraussetzungen dieses Sektors mit der Schieneninfrastruktur als natürlichem Monopol, zum anderen aber auch an den politisch relevanten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in diesem Feld. Hinzu kommt das Potenzial für Marktmachtmissbrauch aufgrund von Infrastrukturengpässen und des Fehlens eines effektiven intermodalen Wettbewerbs (Nash, 2013). Die traditionelle Regulierung des Bahnsektors deckt – unabhängig von den spezifischen Eigentumsverhältnissen – verschiedene Bereiche ab: Markteintritt und -austritt, Regeln für den Infrastrukturzugang, Preisgestaltung, Technologie (insbesondere zur Gewährleistung der Interoperabilität) und in jüngerer Zeit auch Fragen der Dienstleistungsqualität und des Verbraucherschutzes (Finger und Messulam, 2015).

Trotz umfassender Bemühungen zur Einführung und Belebung des intramodalen Wettbewerbs im Schienenverkehr in den meisten europäischen Ländern war die Politik der Europäischen Union nur bedingt erfolgreich. Dies gilt insbesondere für den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV), wofür Deutschland ein Paradebeispiel ist. Auch ein Vierteljahrhundert nach der Bahnstrukturreform von 1994 ist die Deutsche Bahn AG trotz eines offenen Zugangsregimes nach wie vor de facto Monopolist im SPFV. Im Nahverkehr hatte sie im letzten vollen Geschäftsjahr vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie gemessen an den Zugkilometern immer noch einen Marktanteil von 74 %, während beim Schienengüterverkehr die Wettbewerber mittlerweile mehr als die Hälfte der Kunden bedienen (gemessen in Tonnenkilometern) (Monopolkommission, 2020).

Während im Nah- und im Güterverkehr Wettbewerb durchaus in Gang gekommen ist, bleibt die Entwicklung im SPFV absolut unbefriedigend. Daher wird hier ein alternativer Regulierungsansatz skizziert, der den intramodalen Wettbewerb im SPFV in Deutschland beleben soll. Der Vorschlag stellt eine radikale Abkehr von der traditionellen Doktrin dar, den konkurrierenden Bahnbetreibern diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur zu gewährleisten. Der Ansatz basiert vielmehr auf einer Neudefinition dessen, was als monopolistischer Engpass zu betrachten ist: Als kritische Infrastrukturkomponente auf stark ausgelasteten, aber monopolistisch bedienten Fernstrecken ist dies nicht mehr der offene Zugang zu den Gleisen, sondern der Zugang zu den Zügen und Wagen, die vom etablierten Betreiber auf diesen Strecken betrieben werden. Es geht also um den nichtdiskriminierenden Zugang von Konkurrenten zum Sitzplatzangebot des Monopolisten.

Theoretische Grundlagen

Wertschöpfungskette im Schienenverkehr

Ausgangspunkt für ein angemessenes regulatorisches Verständnis des Schienenverkehrs ist die Unterscheidung

© Der/die Autor:in(nen) 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. Alexander Eisenkopf hat den Zeppelin-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne.

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

zwischen Infrastruktur- (bzw. Netz-)Leistungen (d. h. Bau, Betrieb und Instandhaltung der Schieneninfrastruktur) einerseits und Transportleistungen (d. h. Personen- und Gütertransport) andererseits. Dieser Ansatz entspricht der langjährigen Arbeitsteilung zwischen spezialisierten Infrastrukturbetreibern und Dienstleistungsanbietern für alle anderen Verkehrsträger.

Bei der Eisenbahn wird häufig noch die Koordination des Netzzugangs und der Netzauslastung (d. h. die Zuweisung von Gleisen und Bahnhofsinfrastrukturen im Sinne von zeitdefinierten Nutzungsrechten – „Slots" – für Zugfahrten) und damit implizit auch die Fahrplan- und Terminkoordination als dritte Ebene angesprochen. In einem solchen dreistufigen Modell ist die Steuerungsebene vom originären Aufgabenbereich des Netzbetreibers zu trennen, um diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten (grundlegend Knieps, 1996).

Vertikale Trennung vs. diskriminierungsfreier Zugang

Theoretisch gibt es verschiedene Möglichkeiten, intramodalen Wettbewerb im Eisenbahnsektor anzureizen. Neben der strikten Trennung der Wertschöpfungsebenen Netz und Transport ist es grundsätzlich auch möglich, intramodalen Wettbewerb bei gleichzeitiger vertikaler Integration der beiden Wertschöpfungsebenen über diskriminierungsfreien Netzzugang (Open Access) zu gewährleisten. Dazu bedarf es im zweiten Fall jedoch einer umfassenden und intensiven Regulierung (Seabright, 2003). Im Falle einer vertikalen Desintegration von Netz- und Zugbetrieb erfolgt dagegen eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung, oder zumindest die institutionelle Trennung der entsprechenden Stufen der Wertschöpfungskette. Diese Lösung des Netzzugangsproblems ist aus regulatorischer Sicht besonders interessant, denn sie beseitigt jeglichen Anreiz für den Infrastrukturbetreiber, bei der Zuteilung von Infrastrukturnutzungsrechten seine eigenen Transportabteilungen zu begünstigen (Nash, 2013). Umgekehrt haben vertikal integrierte Eisenbahnverkehrsunternehmen starke Anreize, aktuelle sowie potenzielle Wettbewerber im Transportgeschäft zu diskriminieren (Heddrich, 1996).

Für eine ausgewogene Bewertung ist es aber auch notwendig, die möglichen wirtschaftlichen Nachteile einer vertikalen Trennung zu diskutieren. Sie resultieren vor allem aus dem möglichen Verlust von Verbundvorteilen und aus höheren Transaktionskosten. Auch innerhalb eines vertikal integrierten Eisenbahnunternehmens existieren relevante Koordinationskosten, die typischerweise erheblich unterschätzt werden (Laaser, 1994). Ökonomische Verbundvorteile können durchaus auch durch symbiotische organisatorische Arrangements und hybride Koordinationsschemata nutzbar gemacht werden. Darüber hinaus sind einige der wirtschaftlichen Vorteile der vertikalen Integration gleichbedeutend mit wettbewerblichen Nachteilen für Eisenbahnbetriebsunternehmen ohne Netzeigentum.

Was Deutschland betrifft, ist die vollständige vertikale Trennung von Netz und Diensten bisher weder im Eisenbahnsektor noch in den meisten anderen Netzsektoren (mit Ausnahme der Elektrizitätswirtschaft und teilweise der Gaswirtschaft) erreicht worden. Dies mag jedoch nicht auf wirtschaftliche Nachteile oder technische Undurchführbarkeit zurückzuführen sein, sondern ist in erster Linie das Ergebnis der Dominanz des Status quo und des Einflusses der Netzeigentümer auf den politischen Entscheidungsprozess.

Die ordnungspolitische Alternative zur vertikalen Trennung von Schienennetz und Dienstleistungen stellt der diskriminierungsfreie Netzzugang Dritter dar. Bei diesem Ansatz wird die traditionelle institutionelle Integration von Infrastruktur und Transportdienstleistungen beibehalten. Der Infrastruktursektor ist jedoch verpflichtet, Eisenbahnunternehmen ohne eigene Netzinfrastruktur einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewähren. Um dies umzusetzen, sind zumindest eine buchhalterische Trennung zwischen Infrastruktur- und Verkehrsleistungen sowie Neutralität bei der Trassenvergabe unabdingbar (Knieps, 2015). Weiterhin müssen Gesetzgeber und zuständige Regulierungsbehörde detaillierte Vorgaben für den Zugang zur Infrastruktur machen und den Netzzugang überwachen. Im Kartellrecht wird das Problem des diskriminierungsfreien Netzzugangs mit Hilfe der Essential-Facilities-Doktrin adressiert. Dieses Rechtskonzept kommt zur Anwendung, wenn sich Netze oder andere wesentliche Einrichtungen in den Händen vertikal integrierter Unternehmen befinden (Knieps, 1996).

Wettbewerb auf dem Markt vs. Wettbewerb um den Markt

Diskriminierungsfreier Marktzugang oder Open Access basiert immer auf der Annahme, dass der relevante Markt für Transportdienstleistungen profitable Geschäftsmodelle ermöglicht. Die Idee ist, dass diese Verkehrsdienste ohne Subventionen betrieben werden können. Daher muss ein Interesse der Eisenbahnverkehrsunternehmen am Markteintritt bestehen, damit intramodaler Wettbewerb überhaupt wirksam werden kann. So hat die Öffnung des Schienengüterverkehrsmarkts der EU zwar zu zahlreichen Markteintritten geführt, jedoch nicht zu einer Veränderung der Wettbewerbssituation im Einzelwagenverkehr. Dieses Geschäftsmodell ist für die Konkurrenten der etablierten Bahnbetreiber offensichtlich zu unattraktiv. Hier ist – im Gegensatz zum Markt für Ganzzugver-

kehre – ohne öffentliche Subventionen anscheinend nicht mit einem Markteintritt privater Anbieter zu rechnen.

Ein Grund für den stark unterentwickelten Wettbewerb im SPFV mag sein, dass die Öffnung in diesem Marktsegment im Vergleich zum Schienengüterverkehr immer wieder verschoben und damit erheblich verzögert wurde. Für den deutschen Markt trifft dies jedoch nicht zu, da der Zugang im SPFV bereits 1994 und damit lange vor der allgemeinen Marktöffnung auf EU-Ebene gesetzlich garantiert wurde (van de Velde, 2015). Vielmehr dürfte die Marktstruktur auch auf die relativ geringe Rentabilität dieses Markts und die schwierigen Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen sein (Feuerstein, Busacker und Xu, 2018). Ein weiterer Grund für mangelnden Wettbewerb in Europa insgesamt dürfte darin liegen, dass ausländische staatliche Eisenbahngesellschaften keine potenziellen Konkurrenten der nationalen etablierten Bahnen sein wollen und können, da sie im grenzüberschreitenden Verkehrssegment weiterhin eng zusammenarbeiten und daher auf ihrem jeweiligen „Heimatgebiet" in den nationalen Eisenbahnsystemen nicht in einen intensiven Wettbewerb gegeneinander treten.

Wenn ein Markt für neue Wettbewerber nicht attraktiv ist oder gar nicht bedient wird, weil dauerhafte Verluste nicht vermieden werden können, scheint es eine gute Alternative zu sein, Wettbewerb um den Markt zu etablieren, um die Erbringung der im Sinne der Daseinsvorsorge gewünschten Dienstleistungen sicherzustellen. Diese Idee geht auf Demsetz (1968) zurück, der bereits in den 1960er Jahren zeigte, wie die Marktkräfte genutzt werden können, um den Anbieter mit dem geringsten Bedarf an öffentlichen Subventionen für die Leistungserbringung auszuwählen. Kommt Wettbewerb auf einem Verkehrsmarkt nicht zustande, gibt es somit starke Argumente für eine wettbewerbsorientierte Ausschreibung von Transportdienstleistungen, vor allem aufgrund der damit verbundenen Anreize zur Steigerung von Effizienz und Qualität, wie z. B. im deutschen Schienenpersonennahverkehr zu beobachten ist.

Intramodaler Wettbewerb und produktive Effizienz

Vor der Bahnreform 1994 wurden die Eisenbahnen in West- und Ostdeutschland als vertikal integrierte, staatliche Unternehmen organisiert und geführt, die keinem intramodalen Wettbewerb ausgesetzt waren. Darüber hinaus wurden und werden Eisenbahninfrastrukturen und Schienenpersonenverkehr wie in praktisch allen anderen Industrieländern jahrzehntelang stark subventioniert (European Environmental Agency, 2007). Es ist daher höchst unwahrscheinlich, dass integrierte Eisenbahnunternehmen wie die Deutsche Bahn mit höchstmöglicher Effizienz arbeiten. Offensichtlich ist, dass es im Vergleich zu intermodalen Wettbewerbern wie dem Lkw- oder dem Luftverkehr seit Jahrzehnten eine Innovationsschwäche gibt; Marktschwächen und die daraus resultierenden schlechten wirtschaftlichen Ergebnisse der Bahnen werden jedoch in der (deutschen) verkehrspolitischen Diskussion häufig als Folge von intermodalen Wettbewerbsverzerrungen und mangelnden Investitionen des staatlichen Eigentümers insbesondere in die Infrastruktur angesehen (Eisenkopf, 2004).

Auf Basis des Modells der drei Wertschöpfungsebenen ist es möglich, Wettbewerb auf dem Markt für Eisenbahnverkehrsleistungen zu organisieren. Aus dem Markteintritt neuer Wettbewerber sollten sich Effizienzsteigerungen und eine nachhaltige Verbesserung der Marktposition der Eisenbahnen gegenüber ihren intermodalen Wettbewerbern ergeben (Nash, 2013). Dahinter steht die Überlegung, dass der potenzielle Marktzutritt den Druck auf etablierte Betreiber erhöht, die Qualität zu verbessern und Kosten zu senken. Intramodaler Wettbewerb wird dabei als wesentlich wirksamer hinsichtlich Kosteneffizienz und Marktorientierung als die vorhandene intermodale Konkurrenz angesehen.

Allerdings hat sich die Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für neue Transportdienstleister in der europäischen Praxis als relativ schwierig erwiesen, nicht nur wegen des (verständlichen) politischen Widerstands der etablierten staatseigenen Bahnen (Incumbents), sondern auch wegen des politischen Interesses ihrer staatlichen Eigentümer an der Aufrechterhaltung des Status quo. Eine rationale Schienenverkehrspolitik sollte sich jedoch nicht auf den Schutz eines dominanten Incumbent konzentrieren, sondern auf die Förderung des Schienenverkehrssystems als Ganzes. Vor allem dank der Beharrlichkeit der EU sind heute zumindest rechtlich die Voraussetzungen für einen nachhaltigen intramodalen Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten in allen EU-Mitgliedstaaten geschaffen worden (UNECE, 2017). Trotzdem hat sich der intramodale Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr nicht wie erwartet entfaltet. Dies gilt insbesondere auch für Deutschland (Cherbonnier et al., 2018; van de Velde, 2015).

Open-Access-Regime in der Praxis wenig erfolgreich

Die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn zur Förderung des Marktanteils der umweltfreundlichen Schiene ist eines der wichtigsten verkehrspolitischen Ziele der EU und der nationalen Verkehrspolitiken, um die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Verkehrsmärkte, insbesondere die steigende Nachfrage im Personenfern- und Güterverkehr,

zu bewältigen (Nash, 2006). In dicht besiedelten Ländern mit einer diversifizierten industriellen Basis wie Deutschland sind Bahnbetreiber in bestimmten Marktsegmenten intermodalem Wettbewerb ausgesetzt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Dies gilt z. B. für den Nahverkehr in großen Ballungsräumen – im Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr – und zunehmend auch im SPFV durch das Aufkommen von Billigfluglinien. Ab 2013 traten in Deutschland Fernbusverkehre als neue Wettbewerber auf. Der intermodale Wettbewerb durch diese neuen Player hat die Deutsche Bahn zwar gezwungen, die Preise zu senken und den Fahrgastkomfort auf einigen Fernverkehrsstrecken zu erhöhen, der Gesamteffekt ist aber insgesamt noch bescheiden (detailliert: Knorr und Lueg-Arndt, 2016).

Vor diesem Hintergrund sollte die Intensivierung des intramodalen Wettbewerbs der Schlüssel zu signifikanten Fortschritten sein, um die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen zu verbessern. Dementsprechend und in Übereinstimmung mit den theoretischen Überlegungen war die Neugestaltung des bestehenden Regulierungsrahmens auf EU-Ebene der Ausgangspunkt zur Belebung des intramodalen Wettbewerbs im SPFV. Ausgehend von der Richtlinie EWG 91/440 der Europäischen Kommission wurde die Marktöffnung durch vier Eisenbahnliberalisierungspakete vorangetrieben. In der EU wird der Markt für inländische Schienenpersonenfernverkehrsdienste ab 2022 vollständig liberalisiert sein, wobei unbegrenzte Kabotage erlaubt sein wird. Damit hat die EU eine klare Regelung für den offenen Zugang zu diesem Marktsegment verabschiedet (Perennes, 2016). Marktzugangsregeln für den Schienenpersonenfernverkehr im Einklang mit dem EU-Rahmen sind bereits in mehreren derzeitigen EU-Mitgliedstaaten (plus Großbritannien als vorheriges Mitglied) gängige Praxis (Cherbonnier et al., 2018). Tatsächlicher Wettbewerb auf der Basis von Open-Access-Modellen bleibt in diesem Marktsegment in Europa aber ein seltenes Phänomen (Bergantino, Capozza und Capurso, 2015), wobei der italienische Hochgeschwindigkeitsbahnmarkt (wo der Newcomer Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) ein Drittel des Markts erobert hat) die einzige relevante Ausnahme darstellt (Desmaris, 2016). In allen anderen Ländern, die sich für ein offenes Zugangsregime entschieden haben (d. h. in der Tschechischen Republik, Österreich, Schweden, Großbritannien und Deutschland), kam es nur auf wenigen Strecken zu Markteintritten von Neueinsteigern, die nur einen begrenzten kommerziellen Erfolg hatten.

In Deutschland wurden zwischen 2000 und 2010 insgesamt zehn Markteintrittsversuche unternommen, allerdings auf sehr bescheidenem Niveau hinsichtlich der Frequenzen und der Sitzplatzkapazität, von denen sechs nach relativ kurzer Zeit wieder eingestellt wurden (Séguret, 2009). Abgesehen von einigen wenigen marginalen Anbietern war vor dem Einbruch infolge der Corona-Krise nur Flixtrain auf dem inländischen Fernverkehrsmarkt aktiv, allerdings auch nur auf wenigen Strecken und mit geringer Frequenz (Flixtrain, 2019). Angesichts dieser Befunde kann man nicht wirklich von einem wirksamen Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr sprechen, wie die Monopolkommission in ihrem letzten Sondergutachten zum Schienenverkehrsmarkt noch einmal ausdrücklich festgestellt hat (Monopolkommission, 2019).

Blickt man ins Ausland, zeigt die Etablierung eines Wettbewerbs im SPFV über einen Markt für Ausschreibungen vor allem in Großbritannien, dass auch diese alternative Marktordnung nicht reibungslos funktioniert. Zwar wurde auch dort gelegentlich ein offener Zugang für ausgewählte SPFV-Dienste gewährt, doch werden diese in ihrer überwiegenden Mehrzahl derzeit von den 16 Franchiseunternehmen erbracht. Festzuhalten ist somit, dass das Franchising-System in Großbritannien zwar mit starkem Verkehrswachstum verbunden war, die erzielten Kostensenkungen aber dennoch unbefriedigend geblieben sind. Darüber hinaus ist immer wieder das Problem des Winner's Curse aufgetreten, wenn Bietende aufgrund zu optimistischer Prognosen kommerziell nicht erfolgreich waren. Ein Vergleich der jeweiligen Wettbewerbs- und Regulierungsregime in Großbritannien, Schweden und Deutschland zeigt, dass nicht abschließend geklärt ist, welches das bessere Modell der Marktorganisation ist. Das stärkere Wachstum der Transportdienstleistungen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehrsmarkt scheint jedenfalls mit einem höheren Bedarf an staatlicher Subventionierung verknüpft zu sein (Nash, Nilsson und Link, 2013).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Gesamtbild gemischt ist: Weder ein offener Zugang noch der Wettbewerb um den Markt bilden eine „Wunderwaffe" für die Etablierung eines effektiven intramodalen Wettbewerbs im SPFV. Insbesondere fällt auf, dass – anders als in der Luftfahrt – im SPFV bisher kein nennenswerter Markteintritt von Low-Cost-Eisenbahnunternehmen stattgefunden hat. Tatsächlich wurde dieses Geschäftsmodell – mit Ausnahme des deutschen Flixtrain sowie der tschechischen Anbieter RegioJet und LEO Express – im SPFV bislang kaum erprobt.

Zugang zum Sitzplatzinventar

Konzeptionelle Überlegungen

Die traditionellen Ansätze für eine Marktöffnung haben nicht zu relevantem intramodalen Wettbewerb im

Schienenpersonenfernverkehr geführt, weil die potenziellen Wettbewerber trotz der rechtlichen Marktöffnung aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen des Schienenverkehrsmarkts bisher nicht in der Lage sind, eine kritische Masse an Sitzplätzen auf den betreffenden Städtepaaren darzustellen. Ein konkurrierender Punkt-zu-Punkt-Verkehr mit zwei oder drei Zugpaaren pro Tag führt noch nicht zu wirksamem Wettbewerb auf der betroffenen Strecke, außer im ertragsschwachen Segment der preisbewussten Freizeitreisenden. Zudem muss sichergestellt werden, dass Wettbewerber nicht nur auf einzelnen Strecken konkurrieren, sondern in der Lage sind, ein möglichst breites Netz zu bedienen, um eine größere Zahl von Städtepaaren verbinden zu können ähnlich dem Angebot von Low-Cost-Airlines und dem Intercity-Busverkehr von Flixbus.

Zu den institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen, die als Markteintrittsbarrieren für Newcomer im SPFV wirken, gehören:

- Hoher Kapitalbedarf für spezifische Investitionen in rollendes Material;
- begrenztes Angebot an Schienenfahrzeugen aufgrund hoher Auslastung der europäischen Hersteller und erheblicher Marktzutrittsschranken gegenüber Nicht-EU-Schienenfahrzeugherstellern aus Korea, Japan und China und eines rudimentären Leasing- und Gebrauchtwagenmarkts;
- enge Beziehungen zwischen den Rollmaterialherstellern und den etablierten Bahnbetreibern, die den Anreiz für die Hersteller verringern können, Verträge mit Neueinsteigern abzuschließen;
- zunehmender Mangel an Triebfahrzeugführer:innen, Rangierer:innen und Personal für Stellwerke;
- anhaltende Schwierigkeiten bei der Erlangung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Auskunftsdiensten der Deutschen Bahn (um Fahrplaninformationen der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen).

Da diese Probleme kurzfristig kaum überwindbar erscheinen, schlagen wir als Alternative ein ergänzendes einfaches, aber potenziell sehr wirksames neues Regulierungssystem vor, den regulierten Zugang zum Sitzplatzangebot des marktbeherrschenden Anbieters. Wir sind der Überzeugung, dass die verfügbare Sitzplatzkapazität aus Sicht von Newcomern, die Langstreckendienste anbieten wollen, derzeit faktisch der wichtigste monopolistische Engpass und somit die relevante wesentliche Einrichtung ist.

Dabei ist zunächst einmal von großer Bedeutung, dass die durchschnittliche Zugauslastung im Personenfernverkehr in Deutschland 2019 (vor Corona) bei nur 56,1 % lag. Zwar ist die Auslastungsquote gegenüber 2010 (48 %) vor allem aufgrund des verstärkten intermodalen Wettbewerbs durch den Busfernverkehr und des daraus resultierenden aggressiven Preiskampfes etwas gestiegen, doch stagnierte sie in den vergangenen beiden Jahren (bereits vor dem Absturz im Zuge der Corona-Krise) (Deutsche Bahn AG, 2020). Zwar ist die Auslastung in den Hauptreisezeiten und zu Spitzenzeiten am Tage deutlich höher, aber am Ende bleibt im Durchschnitt immer noch fast die Hälfte der Sitze unverkauft. Außerdem sollte auch nicht übersehen werden, dass für den Fernverkehr in den Zügen der Deutschen Bahn keine obligatorische Sitzplatzreservierung im Voraus erforderlich ist; d. h. selbst wenn alle Plätze in einem Zug besetzt sind, können zusätzliche Fahrgäste einsteigen, solange genügend Stehplätze in einem Wagen vorhanden sind, um eine sichere Fahrt zu gewährleisten. Dementsprechend kann die effektiv nutzbare Kapazität eines Zuges während der Hauptreisezeiten 100 % der Sitzplatzkapazität bei weitem übersteigen.

Der vorgeschlagene regulierte Zugang zum Sitzplatzangebot des marktbeherrschenden Incumbent für Wettbewerber könnte in zwei Varianten umgesetzt werden:

- Entweder eröffnet die Regulierungsbehörde den Wettbewerbern den vollen Zugang zu einem bestimmten Prozentsatz aller Sitze in einer einzelnen Zugeinheit (z. B. 10 % oder 20 % aller in einem bestimmten Zug angebotenen Sitze) unter nicht diskriminierenden Bedingungen, d. h. auf der Grundlage der Grenzkosten pro Sitzplatz des etablierten Betreibers. Die Konkurrenten würden dann versuchen, diese Sitze im Wettbewerb zu den Fahrkartenangeboten des etablierten Betreibers direkt oder über Vermittler an potenzielle Reisende zu verkaufen.
- Alternativ könnte das Regulierungssystem so gestaltet werden, dass die Wettbewerber exklusiven Zugang zu einer bestimmten Zahl von Wagen in einem bestimmten Zug (mindestens einer) sowie das Recht erhalten, diese Kapazität unabhängig zu vermarkten.

Codeshare-Vereinbarungen in der Luft und auf der Schiene

Der Vorschlag eines regulierten Netzzugangs zu Sitzplatzkapazitäten des monopolistischen Anbieters nimmt Anleihen bei dem in der Luftfahrtindustrie populären Modell des Code-Sharing. Hierbei planen zwei oder mehr Fluggesellschaften gemeinsam einen Flug und vermarkten diesen unter ihren jeweiligen Airline-

Kennungen und Flugnummern; der Flug wird allerdings nur von einer der Gesellschaften durchgeführt. Zur Umsetzung haben sich verschiedene Modelle wie die Blockplatz- oder die Free-Flow-Regelung etabliert. Es kommen auch Vereinbarungen zur Einnahmen- bzw. Gewinnaufteilung vor.

Codeshare-Agreements können hinsichtlich paralleler Flüge oder auch für Anschluss- und Zubringerdienste getroffen werden. Im zweiten Fall verbinden beide Fluggesellschaften ihre Netze miteinander, um Reiserouten zwischen Zielen anzubieten, die sonst nur von einem der Codeshare-Partner bedient würden. Codeshare-Vereinbarungen in der Luftverkehrsbranche sind von Ökonom:innen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Flugkosten, Flugpreise, Vorteile für die Verbraucher und ihre möglichen kartellrechtlichen Auswirkungen sehr genau analysiert worden (stellvertretend: Yimga und Gorjidooz, 2019). In der Regel werden erhebliche Vorteile von Codeshare-Vereinbarungen für die beteiligten Fluggesellschaften aufzeigt. Auf der Kostenseite ergeben sich niedrigere Produktionskosten aufgrund einer besseren Kapazitätsauslastung; auf der Einnahmenseite dürfte ein weniger intensiver Preiswettbewerb ceteris paribus die Erlöse und letztendlich die Gewinne steigern.

Aus Sicht der Passagiere und des Kartellrechts sind die Vorteile von Codeshare-Vereinbarungen jedoch weniger klar. Tatsächlich bieten Codeshares auf Umsteigeverbindungen den Kund:innen Vorteile in Form von nahtlosen Reisemöglichkeiten für eine größere Zahl verfügbarer Städtepaare. Im Gegensatz dazu verringern Codeshare-Vereinbarungen bei parallelen Diensten häufig den Wettbewerb zwischen den Codeshare-Partnern, was tendenziell zu höheren Flugpreisen führt, wenn nicht ein gewisses Maß an intermodalem und vor allem intramodalem Wettbewerb (durch andere Fluggesellschaften, insbesondere Billigfluggesellschaften) aufrechterhalten werden kann. Dieses wettbewerbspolitische Problem tritt besonders dann zutage, wenn Codeshare-Vereinbarungen zur Aufteilung von Einnahmen und Gewinnen verwendet werden. Daher müssen die Kartellbehörden bei der Beurteilung dieser Vereinbarungen die potenziellen Vorteile des Codeshare für die Verbraucher:innen gegen das erhöhte Risiko von Absprachen zwischen den mittels Codeshare kooperierenden Fluggesellschaften abwägen.

Freiwillige Codeshare-Vereinbarungen gibt es in unterschiedlicher Form und seit langem auch im Eisenbahnsektor. Im Gegensatz zu den Codeshares der Fluggesellschaften werden sie jedoch ausschließlich für Anschlussleistungen genutzt und existieren in zwei grundlegenden Varianten: zwischen Bahnbetreibern aus verschiedenen Ländern und zwischen Bahnbetreibern und Fluggesellschaften im Zu- und Abbringerverkehr nach/von den Verkehrsflughäfen. So arbeiten die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Erbringung grenzüberschreitender Eisenbahndienstleistungen seit langem eng zusammen. Diese Zusammenarbeit besteht nicht nur darin, dass nationale Züge der beteiligten Unternehmen auf internationalen Strecken eingesetzt werden, d. h. durch die gemeinsame Nutzung von Personal und Rollmaterial und die Gewährleistung des gegenseitigen Zugangs zur Infrastruktur in allen Ländern, die bedient oder durchfahren werden. Insbesondere verkaufen beide Unternehmen Fahrkarten für die jeweilige Verbindung, häufig zu differenzierten Tarifen für identische Streckenführungen, was Arbitrage-Möglichkeiten für Intermediäre wie Trainline eröffnet.

Ein weiteres praktisches Beispiel aus Deutschland ist die Vereinbarung zwischen der Lufthansa und der Deutschen Bahn über Lufthansa Express Rail. Dieses intermodale Angebot kombiniert ein Zugticket und ein Flugticket und gilt für ICE-Hochgeschwindigkeitszüge vom und zum Flughafen Frankfurt – dem Hauptdrehkreuz der Lufthansa –, um unwirtschaftliche kurze Zubringerflüge durch effizientere Zugverbindungen zu ersetzen. Das Angebot besteht derzeit zwischen 17 deutschen Großstädten, und es wird kontinuierlich auf mehr Züge ausgeweitet. Die Tickets werden direkt von Lufthansa verkauft, auch die jeweiligen Züge erhalten eine Lufthansa-Flugnummer. In jedem infrage kommenden Zug sind zwei Wagen – je einer in der ersten Klasse und zweiten Klasse – für Lufthansa Express Rail Passagiere reserviert. Deren Tickets enthalten zwar eine Sitzplatzzuweisung, aber alle nicht genutzten Sitze in diesen speziellen Wagen können auch von den eigenen Kunden der Deutschen Bahn in Anspruch genommen werden.

Ein weiteres verwandtes Beispiel ist das seit langem bestehende Rail&Fly-Tarifsystem der Deutschen Bahn. Es erlaubt (einigen) Fluggesellschaften den Verkauf von Bahntickets von jedem deutschen Bahnhof zu jedem deutschen Flughafen als zusätzliche Segmente der ausgestellten Flugtickets. Diese Regelung ist besonders attraktiv für ausländische Fluggesellschaften, die keinen eigenen inländischen Zubringerflug von und zu ihrem Gateway-Flughafen in Deutschland durchführen bzw. in Ermangelung von Verkehrsrechten nicht dazu berechtigt sind. Die Preise der jeweiligen Rail&Fly-Tarife unterscheiden sich je nach Fluggesellschaft erheblich, in Abhängigkeit vom Ergebnis ihrer Preisverhandlungen mit der Deutschen Bahn und der Preisstrategie der Fluggesellschaften. Rail&Fly-Tickets werden nicht von der Deutschen Bahn verkauft, sondern müssen während des Buchungsprozesses direkt bei der Fluggesellschaft hinzugebucht werden.

Vor- und Nachteile eines regulierten Zugangs zum Sitzplatzangebot

Die innovative Open-Access-Regulierung, die einen marktbeherrschenden Incumbent verpflichten würde, seine unverkauften Sitzplatzkapazitäten für Wettbewerber zu öffnen, beseitigt grundlegende Probleme der bisher praktizierten Marktzugangsregulierung. Unter der traditionellen Regulierung blieben trotz der Absenkung bzw. Aufhebung rechtlicher Eintrittsbarrieren die wirtschaftlichen Eintrittsbarrieren praktisch unangetastet. Mit der hier vorgeschlagenen Regulierungsalternative würden aufgrund der sehr niedrigen Kosten für den Markteintritt (und -austritt) neue, sinnvolle Marktzugangsmöglichkeiten eröffnet. Insbesondere wären die Eintrittsbarrieren für die Entscheidung eines neuen Anbieters über einen Markteintritt völlig irrelevant – vorausgesetzt, der etablierte Betreiber schließt den Zugang Dritter zu seinen Sitzplatzkapazitäten nicht aus. Dies wäre dementsprechend in unserem Regulierungsansatz der zentrale Ansatzpunkt regulatorischen Eingreifens, um einen diskriminierungsfreien Zugang für Wettbewerber zu gewährleisten. In diesem Punkt besteht auch der Unterschied zu den als Analogie herangezogenen Codesharing-Vereinbarungen, denn diese sind freiwillige geschäftsstrategische Vereinbarungen, die es den beteiligten Unternehmen ermöglichen, ihre Gewinne zu maximieren, auch wenn dies zu einer Verminderung des vorhandenen Wettbewerbs, vor allem bei parallelen Diensten, führen kann.

Darüber hinaus würden die Informationsasymmetrien, die eine (wirksamere) Regulierung im Eisenbahnsystem auf herkömmliche Weise regelmäßig erschweren, auf ein Minimum reduziert – d. h. die Ermittlung der (Grenz-)Kosten für das Angebot eines Sitzplatzes in einem bestimmten Zug, um eine wettbewerbswidrige Preisdiskriminierung des etablierten Betreibers zu verhindern. Allerdings ist die Bestimmung eines solchen nichtdiskriminierenden Zugangspreises alles andere als trivial. Alle anderen relevanten Informationen, insbesondere die gesamte erwartete effektive Sitzplatzkapazität eines Zuges, können aber direkt beim etablierten Zugbetreiber eingeholt werden.

Ein weiterer wichtiger komparativer Vorteil des alternativen Regulierungssystems besteht darin, dass es die infrage kommenden Wettbewerber nicht auf andere Eisenbahnunternehmen beschränkt. Es sind auch Newcomer aus ganz anderen Branchen denkbar wie große Konzertkartenhändler (z. B. Eventim), Online-Reisebüros und andere Großhändler von Reisedienstleistungen, die dann in die Lage versetzt würden, ihren Anteil an den Sitzplatzbeständen des etablierten Bahnbetreibers in direktem Wettbewerb zu seinen eigenen Preisen zu vermarkten.

Selbstverständlich sind auch potenzielle Nachteile und Mängel einer Umsetzung des Regulierungsvorschlags zu beachten. Zwar sollten im Gegensatz zum Codeshare keine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb auftreten, doch wird auch der regulierte Zugang zur Sitzplatzkapazität keine neuen oder zusätzlichen Verkehrsdienste auf dem Markt schaffen, da es keine eingebauten Anreize zur Kapazitätserweiterung gibt. Angesichts der völlig unbefriedigenden Kapazitätsauslastung wäre das Modell dennoch ein großer Schritt vorwärts, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Schienenpersonenfernverkehrs zu erhalten und seine Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Darüber hinaus beseitigt der vorgeschlagene innovative Regulierungsansatz nicht die Notwendigkeit, den Zugang zur Infrastruktur zu verbessern, um all jenen Neuankömmlingen, die ihren eigenen Zugverkehr betreiben wollen, eine diskriminierungsfreie Nutzung des bestehenden Schienen- und Bahnhofsnetzes zu ermöglichen. Dementsprechend ist er auch nicht als Ersatz für Open-Access-Regelungen gedacht, sondern als komplementärer Ansatz, der mehrere kleinräumige Zugänge im gesamten Fernverkehrsnetz der Deutschen Bahn ermöglichen würde.

Eine wichtige Lehre aus den Codeshare-Vereinbarungen in der Luftfahrtindustrie ist schließlich die Notwendigkeit, kartellrechtliche Bestimmungen strikt durchzusetzen, um Preisabsprachen zwischen dem etablierten Betreiber und den Unternehmen, die Zugang zu dessen Sitzplatzangebot erhalten haben, zu verhindern.

Fazit und Schlussfolgerungen

Das hier vorgeschlagene ergänzende Regulierungssystem kann einen einfachen und potenziell sehr effektiven Weg für den Markteintritt in das deutsche Personenfernverkehrssegment bieten. Es vermeidet Abschreckungseffekte, die sich typischerweise aus der Komplexität des bestehenden Regulierungsrahmens für den SPFV ergeben. Die etablierte Betreiberin, die Deutsche Bahn, wäre zwar weiterhin die dominierende Akteurin in diesem Marktsegment, hätte aber dennoch stärkere Anreize als je zuvor für Effizienz und bessere Servicequalität. Mehr Wettbewerb im Vertrieb und eine höhere Kapazitätsauslastung könnten so ohne größere Hindernisse und zu vergleichsweise geringen Regulierungskosten erreicht werden. Die höhere Kapazitätsauslastung könnte auch das wirtschaftliche Ergebnis der etablierten Betreiberin verbessern, sodass Widerstand gegen ein solches Regulierungsregime auf lange Sicht unwahrscheinlich erscheint. Müsste die Deutsche Bahn als (privates) Wirtschaftsunternehmen am Markt bestehen, wäre sie umgekehrt sogar sicher an einer solchen Lösung interessiert. Der

aktuelle Nachfragerückgang im SPFV infolge der COVID-19-Pandemie böte eine günstige Gelegenheit, den vorgeschlagenen innovativen Regulierungsansatz auf ausgewählten Hauptstrecken zu erproben.

Literatur

Bergantino, A., A. Capozza und M. Capurso (2015), The impact of open access on intra- and inter-modal rail competition. A national level analysis in Italy, *Transport Policy*, 39(2015), 77-86.

Cherbonnier, F., M. Ivaldi, C. Muller-Vibes und K. van der Straeten (2018), Competition For Versus In the Market of Long-Distance Passenger Rail Services, *Toulouse School of Economics (TSE) Working Paper*, Nr. 18-901, https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2018/wp_tse_901.pdf (9. April 2021).

Demsetz, H. (1968), Why Regulate Utilities?, *Journal of Law and Economics*, 11(1), 55-66.

Desmaris, C. (2016), High Speed Rail Competition in Italy. A Major Railway Reform with a „Win-Win Game"?, *ITF Discussion Paper*, 2016-11, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/high-speed-rail-competition-italy.pdf (9. April 2021).

Deutsche Bahn AG (2020), Daten & Fakten 2019, https://www.deutschebahn.com/resource/blob/5058456/05c0e4b2c061ff2bf196ca5644a1ac3e/20190325_bpk_2020_daten_fakten-data.pdf (9. April 2021).

Eisenkopf, A. (2004), Ex ante vs. ex post Regulation in the German Railway Sector, in C. v. Hirschhausen, T. Beckers und K. Mitusch (Hrsg.), Trends in Infrastructure Regulation and Financing, 123-136, Edward Elgar.

European Environmental Agency (2007), Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe, *EEA Technical report*, 3, https://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_3 (9. April 2021).

Feuerstein, L., T. Busacker und J. Xu (2018), Factors influencing open access competition in the European long-distance passenger rail transport – A Delphi study, *Research in Transportation Economics*, 69(C), 300-309.

Finger, M. und P. Messulam (2015), Rail Economics and Regulation, in M. Finger und P. Messulam (Hrsg.), *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, Edward Elgar, 1-21.

Flixtrain (2019), Deutschland wird noch grüner – Sieben neue Halte für FlixTrain, Press release, https://www.flixbus.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/flixtrain-erweitert-angebot (9. April 2021).

Hedderich, A. (1996), Vertikale Desintegration im Schienenverkehr. Theoretische Basisüberlegungen und Diskussion der Bahnstrukturreform in Deutschland, 11, *Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation*.

Knieps, G. (1996), Wettbewerb in Netzen. Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, *Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts*, 148, Tübingen Mohr Siebeck.

Knieps, G. (2015), Competition and third-party access in railroads, in M. Finger und P. Messulam (Hrsg.), Rail Economics, Policy and Regulation in Europe, 38-51, Edward Elgar.

Knorr, A. und A. Lueg-Arndt (2016), Intercity bus deregulation in Germany – Intramodal and intermodal effects after two years, *Research in Transport Economic*s, 59(C), 323-329, https://doi.org/10.1016/j.retrec.2016.06.005 (25. November 2020).

Laaser, C. F. (1994), Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis, *Kieler Diskussionsbeiträge*, 239, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/821/1/166112445.PDF (9. April 2021).

Monopolkommission (2019), Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, 7. Sektorgutachten Bahn.

Monopolkommission (2020), Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, *Policy Brief*, Ausgabe 6, Dezember, 3, https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_6.pdf (9. April 2021).

Nash, C. (2006), Europe: Alternative models for restructuring, in J. A. Gómez-Ibánez und G. des Rus (Hrsg.), *Competition in the Railway Industry. An International Comparative Analysis*, Edward Elgar, 25-48.

Nash, C. (2013), Competition and Regulation in Rail Transport, in A. de Palma et al. (Hrsg.): *A Handbook of Transport Economics*, Edward Elgar, 763-779.

Nash, C., J.-E. Nilsson und H. Link, (2013), Comparing three models for introduction of competition into railways, *Journal of Transport Economics and Policy*, 47(2), 191-206.

Perennes, P. (2016), Open Access for Rail Passenger Services in Europe: Lesson Learnt from Forerunner Countries, *Transportation Research Procedia*, 25(2106), 358-367.

Seabright, P. (2003), The Economics of Passenger Rail Transport. A Survey, *IDEI Report #1 on Passenger Transport*.

Séguret, S. (2009), Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany. Conference paper presentation at the International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/5912 (9. April 2021).

UNECE (2017), Railway Reform in the ECE Region. Final Report, *United Nations Publication*, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/sc2/2018-Railway_Reform_in_the_ECE_Region.pdf (9. April 2021).

van de Velde, D. (2015), European railway reform. Unbundling and the need for coordination, in M. Finger und P. Messulam (Hrsg.), *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, Edward Elgar, 52-88.

Yimga, J. und J. Gorjidooz (2019), Airline Code-Sharing and Capacity Utilization: Evidence from the US Airline Industry, *Transportation Journal*, 58(4), 280-308.

Title: ***An Innovative Regulatory Approach to Stimulate Competition in Long-Distance Passenger Rail Transport***

Abstract: *Regulatory efforts to introduce effective intramodal competition to the rail sector, in particular to the long-distance intercity market segment, have so far achieved only very limited success in most countries. Germany is a case in point. Even 25 years after the fundamental 1994 'rail structure reform', which eliminated the legal network monopoly of the former Deutsche Bundesbahn (DB), the combined market share of all competitors for long-distance passenger services remains stuck at "significantly below one per cent" (Bundesnetzagentur 2018, 22). This figure stands in stark contrast to the competitors' market shares of some 26% for short-distance (regional) services – where a competition for the market regime has been established – and around 50% of the rail cargo segment – which is governed by an open access regime. In this paper, we make the case for an alternative regulatory regime to substantially increase effective intramodal competition in the intercity rail passenger market. Our proposal addresses, and helps to overcome, the two major entry barriers faced by competitors: the massive investment needs in rolling stock on the one hand and reliable infrastructure access on the other.*

JEL Classification: *L41, L51, L92*

DOI: 10.1007/s10273-021-2941-2

Ernst Niemeier

Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten" Rentensystem möglich

Trotz des demografischen Wandels ist ein beitragsfinanziertes Rentensystem in Deutschland möglich und wünschenswert. Ein Rentenniveau von beispielsweise 50 % kann auch nach 2030 noch über Beiträge finanziert werden. Zum einen übersteigt die Produktivitäts- und Einkommensentwicklung die steigende Beitragsbelastung, sodass das Nettorealeinkommen trotz höherer Beiträge deutlich steigt. Außerdem müssen versicherungsfremde Leistungen sachgemäß durch Steuern und nicht durch Beiträge finanziert werden, um die Beitragshöhe zu begrenzen.

Die von der Bundesregierung berufene „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag" schlug für die Rente und für den Beitragssatz verbindliche Haltelinien vor. In ihrem Bericht nannte sie für das Rentenniveau einen Korridor von 44 % bis 49 % und für den Beitragssatz einen Korridor von 20 % bis 24 %. Die Kommission betrachtete den Zeitraum bis 2060 und erklärte zu den genannten Korridoren: „Damit wird den Rentnerinnen und Rentnern das Versprechen der weiteren Teilnahme an der Wohlstandsentwicklung gegeben und zugleich die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler begrenzt" (Bundesregierung, 2020, 65 ff.). Es ist schon fraglich, ob ein 49 %-iges Rentenniveau die Teilnahme an der Wohlstandsentwicklung sichern kann, dessen Begrenzung angeblich notwendig ist, weil ein höheres Niveau aus demografischen Gründen nicht aus Beiträgen zu finanzieren sei, die Beitragszahlenden also überfordere. Und die Fixierung des Beitragssatzes auf höchstens 24 % stellt das technische Hindernis für eine Beteiligung der Rentner:innen an der Wohlstandsentwicklung dar, weil dem Rentensystem das Äquivalenzprinzip zugrunde liegt und diese willkürliche Begrenzung des Beitragssatzes zwangsläufig zu einem willkürlich niedrigen Rentenniveau führt.

© Der/die Autor:in(nen) 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. Ernst Niemeier war Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.

Die gleiche Meinung der Überforderung der Beitragszahlenden vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020) in seinem Gutachten zu nachhaltigen Rentenreformen. Er stellt fest: „Die gegenwärtige demographische Herausforderung für die GRV lässt sich weder durch immer neue Erhöhungen des Beitragssatzes noch durch eine beliebige Ausweitung der steuerfinanzierten Quersubventionierung der GRV aus dem Bundeshaushalt bewältigen" (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020, 1). Der Ökonom Martin Werding formuliert in einer 2018 vorgelegten Expertise als Ergebnis seiner Simulationen, die bis 2080 reichen: „Vorschläge, das Rentenniveau in heutiger Höhe (oder darüber) zu fixieren, lassen sich in der akuten Phase des demografischen Wandels, spätestens ab 2030, kaum durchhalten – egal ob sie aus Beiträgen oder nach einer Umfinanzierung aus Steuermitteln finanziert werden sollen" (Werding, 2018, 35). Eine wichtige Aussage sowohl der Kommission und des Beirats als auch von Werding und anderen Ökonom:innen lautet also: Mit Beiträgen kann aus demografischen Gründen eine auskömmliche Rente nicht finanziert werden. Die spannende Frage lautet nun, ob diese Behauptung haltbar ist.

Lücken in der Argumentation

Die Fragwürdigkeit der skizzierten Argumentation ergibt sich dadurch, dass sie gravierende Lücken aufweist: Berücksichtigt wird nicht, dass das Ergebnis der Riester-Reform im Jahr 2030 zu vergleichbar hohen Belastungen der Versicherten führen würde, die offenbar als akzeptabel angesehen wurden; dass die öffentlichen Leistungen für allgemeine gesellschaftliche Probleme, sogenannte „versicherungsfremde Leistungen", äquivalenzwidrig aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Vor allem aber beachtet die Behauptung nicht, dass die Tragbar-

keit von Beiträgen entscheidend von der Höhe der jeweiligen Realeinkommen abhängt und dass diese auf Grund der Produktivitätsentwicklung langfristig deutlich steigen werden. Schließlich ist auch die Behauptung fragwürdig, höhere Beiträge kosteten stets Arbeitsplätze.

Beiträge als Form des Sparens

Das von der Finanzwissenschaft formulierte und der GRV zugrundeliegende Äquivalenzprinzip fordert eine strenge Beziehung zwischen einer Leistung und der sich daraus ableitenden Gegenleistung. Es stellt eine „fundamentale Gerechtigkeitsnorm“ (Scherf, 2011) dar, die die Leistungsgerechtigkeit sicherstellen soll: In der Rentenversicherung sollen die Versicherungsbeiträge die Gegenleistung Rente und ihre Höhe bestimmen. Sie stellen eine Form des Sparens für die Alterssicherung und für die die Erwerbsfähigkeit sichernden Maßnahmen dar (Althammer und Lampert, 2014). Mit dem erworbenen Rentenanspruch bilden die Versicherten eine Form des Eigentums, für das der Schutz des Art. 14 GG gilt. Die Verwendung der Beitragsmittel für andere gesellschaftspolitische Zwecke, die als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet werden, verletzen sowohl Äquivalenzprinzip und damit die Leistungsgerechtigkeit als auch den Eigentumsschutz des Grundgesetzes. Trotzdem werden in der Bundesrepublik erhebliche Anteile des Beitragsaufkommens für solche allgemeinen gesellschaftspolitischen Zwecke verwendet, obwohl deren Finanzierung aus dem Steueraufkommen zu erfolgen hat.

Versicherungsfremde Leistungen

Beispiele für solche versicherungsfremden Leistungen, die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen getragen werden, sind die Rentenzahlungen an die früheren DDR-Bürger:innen, die nach der Wiedervereinigung ohne Beitragszahlungen in das westdeutsche Rentensystem übernommen wurden, und die Rentenzusagen an Frauen, deren gesamtgesellschaftlich wichtige Erziehungsleistung durch die sogenannte Mütterrente anerkannt werden soll. Es ist gut begründbar, dass die DDR-Bürger:innen nach der Wiedervereinigung in das westdeutsche Rentensystem trotz nicht geleisteter Sparbeiträge eingegliedert werden mussten. Aber die finanziellen Folgen dieser solidarischen Entscheidung hat die ganze Gesellschaft zu tragen und nicht nur die Gruppe der Rentenversicherten. Es ist auch verständlich, dass für die sich nachteilig auf die Altersversorgung von Frauen auswirkende Erziehungsarbeit ein Ausgleich ohne Beitragszahlung geschaffen wird. Aber das ist ebenfalls eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und nicht eine Aufgabe nur der Rentenversicherten. Ihre Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen verletzt die Eigentumsrechte der Beitragszahler:innen.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt den Eigentumscharakter der Beitragsleistungen zwar an, es vernachlässigt mit der Erlaubnis der Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Ablehnungsbegründung einer Verfassungsbeschwerde (Bundesverfassungsgericht, 2000) aber die grundgesetzlich geforderte Leistungsgerechtigkeit, die sich aus dem Äquivalenzprinzip ergibt, und de facto auch den Eigentumsschutz. Die Ablehnung der Eigenschaft dieser Leistungen als versicherungsfremd durch das Bundesverfassungsgericht und die gleiche Ablehnung durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (2016) übersehen, dass es unterschiedliche Solidargruppen gibt. Für gesamtgesellschaftlich relevante Ziele ist die gesamtgesellschaftliche Solidarität gefordert und nicht die Solidarität der gesellschaftlichen Teilgruppe der Rentenversicherten. Die Versicherten erhalten durch diese Fehlfinanzierung eine geringere Rente als sie ihnen gemäß ihren Beitragszahlungen zusteht. Sie werden teilenteignet. Schon die langfristige Orientierung der Beitragszahlungen auf das Ende der Erwerbstätigkeit, die vertrauensvoll darauf abzielt, in der ferneren Zukunft eine auskömmliche Rente zu erhalten, verbietet die Verwendung der Beitragsmittel für andere als die angestrebten Alterssicherungszwecke.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bestätigen zwar, dass Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung ein auf Leistung und Gegenleistung bestehender Risikoausgleich sei. Die Behauptung aber, dass dieser Risikoausgleich auf Grund sozialpolitischer Erwägungen durch einen sozialen Ausgleich ergänzt werde (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, 2016, 4) und dass diese Leistungen deshalb aus Beiträgen finanziert werden dürften, verkennt die sich aus den politischen Zielen ergebenden unterschiedlichen Solidargruppen. Der Begriff „Risikoausgleich“ widerspricht auch der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung, da der Beitrag, wie schon gesagt, eine Form des Sparens für die Zeit nach der Erwerbstätigkeit darstellt. Die Behauptung der Wissenschaftlichen Dienste (2016), dass das Ausmaß nicht beitragsgedeckter Leistungen in der Rentenversicherung immer auch Ergebnis des politischen Werturteils sei, wie das Ziel sozialpolitisch festgelegt werde, vernebelt die Problematik der versicherungsfremden Leistungen. Der schon angesprochene Bezug zu der relevanten Solidargruppe der Gesamtgesellschaft wird vernachlässigt. Es wird ferner außer Acht gelassen, dass mit dieser Interpretation die vorhergehende sozialpolitische Entscheidung für das Äquivalenzprinzip als Grundlage des Rentensystems für abhängig Beschäftigte und damit für ein leistungsgerechtes Rentensystem für diese gesellschaftliche Gruppe übergangen und auch deren Eigentum verletzt wird. Die politische Entscheidung über die Begünstigung einer bestimmten Gruppe ohne Beitragszahlung kann die

Verletzung des Eigentumsrechts nicht rechtfertigen. Neu eingeführte Leistungen, für die Beiträge nicht erhoben werden, müssen aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Bestätigt werden kann jedoch, dass über die ursprünglich angestrebten Leistungen hinaus Solidarleistungen in das Rentensystem eingefügt werden können, sie müssen dann aber bei gesamtgesellschaftlicher Zielsetzung aus Steuern finanziert werden. Das rein leistungsorientierte Äquivalenzprinzip erlaubt die Finanzierung der „solidarischen" Leistungen nicht, die gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgen. In diesem Fall ist die gesamtgesellschaftliche Solidarität gefordert. Deshalb sind diese besonderen Leistungen, die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen mitfinanziert werden, aus dem Steueraufkommen zu tragen.

Ausmaß der versicherungsfremden Leistungen

Der Bund zahlt für versicherungsfremde Leistungen zwar schon eine Pauschale an die Rentenversicherung und erkennt damit de facto an, dass diese Leistungen nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden dürfen. Aber die gezahlten Pauschalen reichen den vorliegenden Untersuchungen zufolge zur Deckung der versicherungsfremden Leistungen bei weitem nicht aus. Für 2018 nennt eine Vorsorge-Veröffentlichung beispielsweise allein für die Mütterrente, welche die gesellschaftspolitisch bedeutsame Erziehungsleistung anerkennen will und die deshalb von der ganzen Gesellschaft getragen werden muss, eine jährliche Höhe von ca. 11,5 Mrd. Euro (Ihre Vorsorge, 2019, 2). Die sogenannte Teufel-Tabelle nennt für 2019 eine ungedeckte Summe aller versicherungsfremden Leistungen in Höhe von 37,6 Mrd. Euro und für den gesamten Zeitraum von 1957 bis 2019 die Summe von 869,7 Mrd. Euro (Aktion Demokratische Gemeinschaft e. V., o. D., 2). Der Beirat bezeichnet die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur (Teil-)Deckung versicherungsfremder Leistungen merkwürdigerweise als „Quersubventionierung". Da diese Leistungen aber nicht dem ursprünglichen Zweck des Rentensystems dienen und da für sie keine Beitragszahlungen eingeführt wurden; da sie nachträglich aus gesellschaftspolitischen Gründen hinzugefügt wurden, stellt ihre Finanzierung aus Steuermitteln keine Subvention für das Rentensystem dar, sondern ihre sachlich korrekte Steuerfinanzierung. Das beitragsbezogene Gewicht, das die versicherungsfremden Leistungen für die Beitragserhebung haben, lässt sich einer Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) für 2016 entnehmen, die feststellt, dass ein erheblicher Teil der Ausgaben der Sozialversicherung nicht adäquat finanziert wird und dass „eine Beseitigung dieser Fehlfinanzierung den Spielraum für nennenswerte […] Beitragssenkungen im Bereich von 4,7 bis 6,7 Beitragspunkten" schaffen würde (Meinhardt, 2018).

Tabelle 1
Realeinkommenssteigerung überkompensiert Beitragssatzsteigerung

Jahr	Bruttorealeinkommen in Euro	Steigerung (%)	RV-Beitrag (%)	Steigerung (%)	Realeinkommen ./. RV-Beitrag in Euro	Steigerung (%)
2020	2.500	(=100)	9,3	(=100)	2.267,50	(=100)
2030	2.872					
2040	3.301					
2050	3.793					
2060	4.359					
2070	5.010	+100,4	15,5	+66,67	4.233,45	+86,7

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme einer Realeinkommenssteigerung von 1,4 %.

Beitragshöhe macht Erwerbsarbeit unattraktiv?

Der Beirat begründet seine Behauptung, dass eine Beitragsfinanzierung das demografische Problem nicht lösen könne, mit der Feststellung: „Würde die aktuell bis 2025 festgeschriebene Haltelinie eines Rentenniveaus von 48 Prozent nach 45 Beitragsjahren auf Dauer festgeschrieben, müsste der Beitragssatz bis 2070 auf rund 31 Prozent steigen […]. Berücksichtigt man die weiteren Abzüge eines Erwerbstätigen für das allgemeine Steueraufkommen sowie für Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, dann wird schnell deutlich, dass sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit durch die hohen Belastungen kaum mehr attraktiv wäre" (Wissenschaftlicher Beirat, 2020, 4). Schon die unzulässige Vermischung des Rentensparens mit der Steuerbelastung zeigt, wie fragwürdig die Behauptung der Unattraktivität ist. Geht man statt von 48 % von 50 % als wünschenswertem Rentenniveau aus, ergibt sich nach Werding (2018, 30) für 2070 sogar ein Beitragssatz von ca. 32,5 %.

Eine konkrete sachliche Begründung für die Behauptung, dass die Erwerbsarbeit durch solche Beitragssätze unattraktiv werde, wird nicht gegeben. Es wird nicht beachtet, dass ein relativ hoher Beitragssatz die Beschäftigung nur dann unattraktiv machen könnte, wenn das Nettorealeinkommen durch ihn auf ein Niveau sinken würde, das den finanziellen Spielraum stark einengt und zu Einschränkungen in der Lebenshaltung führen würde. Das aber verhindert die Realeinkommenssteigerung, die normalerweise zu erwarten ist und von der in den Simulationen auch ausgegangen wird. Die Beiträge sind wegen des steigenden Realeinkommens, wie noch aufgezeigt werden soll, in der demografiebedingten Höhe grundsätzlich tragbar. Die Realeinkommensentwicklung überkompensiert die Belastungssteigerung. Das gilt übrigens auch für die sonstigen

Sozialversicherungsabzüge, da die Beitragsbelastung normalerweise unterproportional zum Realeinkommen wächst. Eine auskömmliche Rente kann also grundsätzlich, wenn die Löhne auskömmlich sind, „angespart" werden. In den möglichen und zu beachtenden Fällen, in denen eine auskömmliche Rente nicht erreichbar ist, ist ein steuerfinanzierter Rentenzuschlag zu zahlen. Denn die Betroffenen sind in diesem Fall für ihre Situation in der Regel nicht verantwortlich, da wirtschaftspolitische Fehler zu niedrigen Löhnen (Förderung des Niedriglohnsektors) und auch zu Arbeitslosigkeit führten (Niemeier, 2020, 2010). Beachtet werden müssen ferner die Fälle der erziehungsbedingten Teilzeitbeschäftigung von Frauen, deren Erziehungsleistung dazu führt, dass sie in Teilzeit arbeiten und deshalb eine nur unzureichende Rente „ansparen" können. Die erforderlichen Aufstockungen der Renten aus dem Steueraufkommen stellen versicherungsfremde Leistungen dar.

Die Aussage des Beirats, dass mit einem 31 %-igen Beitrag Erwerbsarbeit unattraktiv werde, erweckt allerdings schon deshalb einen falschen Eindruck, da der Beitragsanteil der abhängig Beschäftigten nur 15,5 % beträgt. Eine solche Beitragshöhe war in den Riesterschen Reformüberlegungen ursprünglich schon einmal festgelegt worden und wurde offenbar als tragbar angesehen. Denn der Beitrag zur gesetzlichen Versicherung sollte danach maximal 22 % betragen, wovon die Arbeitnehmer:innen 11 % hätten tragen müssen. Allerdings sollten die Beschäftigten die dabei zugleich geplante Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus durch eine private Versicherung ausgleichen, die 4 % vom Bruttoeinkommen kostete. In der Summe ergab sich daraus eine Einkommensbelastung der Erwerbstätigen von 15 %. Warum wird eine Belastung, die schon Anfang der 2000er Jahre für 2030 als tragbar angesehen wurde, nun nicht mehr für tragbar gehalten? Warum wäre bei ungefähr gleicher Belastung eine „Erwerbsarbeit … kaum mehr attraktiv"?

Realeinkommenssteigerungen erhöhen Tragbarkeit

Die Behauptung der unattraktiv werdenden Beschäftigung lässt bei der Beurteilung der Tragbarkeit eine ganz wichtige wirtschaftliche Entwicklung außer Acht: die Produktivitätssteigerung. In der Expertise Werdings (2018, 41) wird in den Simulationen der Rentenentwicklung für 2020 bis 2080 zwar ein jährlich wechselndes reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf von 1,0 % bis 1,7 % zugrunde gelegt, das sich primär aus den Produktivitätssteigerungen ergibt. Bei der Einschätzung der Tragbarkeit aber werden diese Produktivitätssteigerungen in allen Untersuchungen vernachlässigt. Unterstellt man einen durchschnittlichen jährlichen Mittelwert der Realeinkommenssteigerung von 1,4 % und ferner für 2020 ein Monatseinkommen von 2.500 Euro, dann würde das Realeinkommen in 2070 auf 5.010 Euro angestiegen sein. Das Nettorealeinkommen von 2020 würde nach Abzug des 9,3 %-igen Beitragsanteils 2.267,50 Euro betragen und sich 2070 bei einem 15,5 %-igen Beitragsanteil auf 4.233,45 Euro belaufen (vgl. Tabelle 1). Es läge nach Abzug des höheren Versicherungsbeitrags um 86,7 % über dem Ausgangseinkommen von 2020. Der höhere Versicherungsbeitrag wäre tragbar, da sich das Realeinkommen selbst nach dem erhöhten Beitragsabzug fast verdoppelt hätte. Brutto wäre es um 100,4 % gestiegen, während sich der Beitragssatz nur um 66,67 % erhöht hätte. Ein entsprechend positives Ergebnis stellte sich auch ein, wenn der Beitragssatz in 2070 auf 32,5 % (Arbeitnehmeranteil 16,25 %) und in 2080 auf 33,6 % (Arbeitnehmeranteil 16,8 %) stiege. Diese Beitragssätze ergeben sich aus der Simulation Werdings (2018, 29 f.) für den Fall, dass das Rentenniveau auf 50 % festgeschrieben wird.

Berücksichtigt worden ist noch nicht die Notwendigkeit der vollen steuerlichen Finanzierung versicherungsfremder Leistungen. Wenn man von möglichen Beitragssatzsenkungen in der Größenordnung von 4,7 % bis 6,7 % ausgeht, die Meinhardt (2018) aus der Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen abgeleitet hat, und als Arbeitnehmeranteil einen Mittelwert von 2,5 % ansetzt, dann würde der Beitragsanteil für Arbeitnehmer:innen statt 15,5 % nur noch 13 % betragen. Dann ergäbe sich für 2070 ein Realeinkommen nach Beitragsabzug von 4.358,70 Euro und eine Steigerung des Nettorealeinkommens gegenüber dem Ausgangseinkommen 2020 von 92,2 %.

Diese Beispielrechnungen für ein nicht sehr hohes Einkommen verdeutlichen, dass die aktive Erwerbsgeneration von 2070 die Belastung, die sich aus dem Anstieg des Rentneranteils an der Bevölkerung ergibt, grundsätzlich ohne Überforderung tragen kann. Zugleich wird deutlich, dass sich die reale Einkommenssituation im Falle der steuerlichen Vollfinanzierung versicherungsfremder Leistungen trotz höherer Beitragsbelastung noch stärker erhöht, im Beispiel statt um 86,7 % um 92,2 %.

Zusätzlich zu diesen positiven Ergebnissen ist zu beachten, dass die vertretbar höhere Belastung der in der Zukunft aktiven Erwerbsgeneration nicht nur eine Leistung der „jungen" für die „alte Generation" darstellt. Vielmehr erwirbt die „junge Generation" zugleich einen Anspruch auf die eigene auskömmliche Rente. Die verbreitete Sicht, die auch in dem Gutachten des Beirats anklingt, dass die „Alten" die „Jungen" ausbeuten, ist nicht wirklich haltbar. Zudem ist die damit verbundene Unterstellung in der Regel unzulässig, dass sich die junge Generation für die Eltern nicht verantwortlich fühle. Und die junge Generation wird auch wissen, dass die Elterngeneration an der Entwicklung des Produktionsapparates tatkräftig mitgewirkt

hat, der die Produktivitäts- und Realeinkommenssteigerungen ermöglichte.

Lohnnebenkosten und Wettbewerbsfähigkeit

Es bleibt nun noch ein Argument übrig, das gegen die Beitragserhebung eingewandt wird und dass trotz der erwartbaren positiven Einkommenswirkungen beachtlich sein könnte. Da die Arbeitgeber:innen in der gesetzlichen Rentenversicherung die Hälfte der Beiträge zahlen, steigen die Lohnnebenkosten und bedrohen – so wird befürchtet – die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen. Dadurch entstehe die Gefahr, dass die Beschäftigung sinke und die Arbeitslosigkeit steige. Auch Werding fragt, „ob eine mit steigenden Beiträgen verbundene Erhöhung der öffentlichen Einnahmen die beste Strategie ist, […], nicht zuletzt wegen der davon ausgehenden ungünstigen Rückwirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentlichen Haushalt“ (Werding, 2018, 18).

In einer Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Effekte höherer Beitragssätze wird entlastend auf Österreich (Lindner et al., o. D.) verwiesen, wo mit 22,8 % schon gegenwärtig deutlich höhere Beiträge erhoben werden als in Deutschland. Die Arbeitnehmer:innen tragen davon 10,25 % und die Arbeitgeber:innen sogar 12,55 %. Daraus wird gefolgert: „Allerdings zeigt schon das Beispiel Österreich, dass ein hoher Beitragssatz zur Rentenversicherung ein hohes Leistungsniveau finanzieren kann, ohne den Wirtschaftsstandort zu schwächen“ (Lindner et al., o. D., 2). Der Beitragssatzanteil der Arbeitgeber:innen in Österreich entspricht einem paritätisch finanzierten deutschen Beitrag von 25,10 %. Da die österreichische Wirtschaft mit diesen relativ hohen Beitragssätzen, die zu erheblich höheren Renten führen als sie in Deutschland gezahlt werden, keine Wettbewerbsprobleme hat, werden die Lohnkosten als arbeitsmarktpolitisches Problem der Beitragsfinanzierung schon infrage gestellt.

Es gibt weitere empirische Untersuchungen der Wirkung von höheren Lohnkosten, welche die Befürchtungen des Beirats und Werdings nicht bestätigen. Bereits die geplante Einführung des Mindestlohns in Deutschland 2015 ließ führende Ökonomen Horrorszenarien für den Arbeitsmarkt entwickeln. So sagte Hans-Werner Sinn voraus, dass die Einführung des Mindestlohns 900.000 Stellen gefährde (FAZ, 2020). Da sich diese Voraussage nicht bewahrheitete, sind „Ökonomen […] ein wenig in die Defensive geraten“ (FAZ, 2020).

Nachdem der Mindestlohn mehrere Jahre in Kraft war, wurde 2018 eine Studie des Institute of Labor Economics (IZA) vorgelegt, welche die Mindestlohnkommission in Auftrag gegeben hatte. Darin wird festgestellt: „Signifikante Wirkungen des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lassen sich bislang ebenso wenig feststellen wie eine Veränderung der Arbeitslosigkeit“ (IZA, 2018). Die Hans-Böckler-Stiftung zitiert in einer Veröffentlichung eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie des Londoner University College mit der Aussage: „Die Einführung des Mindestlohns hat keine Jobs gekostet. Stattdessen hat sie die Volkswirtschaft produktiver gemacht […]. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Mindestlohn die Beschäftigungsaussichten von Niedriglohnbeschäftigten verschlechtert hat“ (Hans-Böckler-Stiftung, 2020).

Diese Ergebnisse sind allerdings deshalb nicht überraschend, weil bei der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit die Löhne selbst auf der Angebotsseite allein nicht die entscheidenden Faktoren sind. Zu berücksichtigen ist auch die Produktivität, aus der sich zusammen mit den Löhnen die Lohnstückkosten ergeben. Außerdem wird die Produktivitätssteigerung in den Lohnverhandlungen üblicherweise zwischen den Tarifvertragspartnern gemäß den aktuellen Gegebenheiten aufgeteilt. Wenn also die Beiträge für die Arbeitgeber:innen steigen, setzen diese in den Tarifverhandlungen in der Regel auch ihre Beteiligung an den Produktivitätssteigerungen zur Abdeckung der gestiegenen Lohnnebenkosten durch. Die von manchen Ökonom:innen befürchteten negativen Wirkungen leiten sich aus Arbeitsmarktmodellen ab, die einseitig nur die Angebotsseite, d. h. die Arbeitskosten im Blick haben und die Nachfrageseite vernachlässigen. Nicht beachtet wurden auch die im internationalen Vergleich niedrigen deutschen Lohnstückkosten. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow wies deshalb für Deutschland zum einen darauf hin, dass die Exportüberschüsse nicht mit zu hohen Löhnen vereinbar seien, und er formulierte zum anderen: „Es scheint mir ein intellektueller Fehler zu sein, dass diese Seite des Problems (die Nachfrageseite, E. N.) wenig oder gar keine Beachtung in der politischen Debatte erhält“ (Solow, 2007, 40).

Problematischer Paradigmenwechsel der Rentenpolitik

Die einseitig angebotsseitigen Arbeitsmarktmodelle sind auch ein Grund dafür, dass die Rentenreformen während der Schröder-Regierung Anfang der 2000er Jahre nicht wirklich Reformen des Rentensystems waren, dessen zentrales Ziel nur die auskömmliche Alterssicherung sein kann, sondern Sparprogramme zur Begrenzung der Lohnnebenkosten für die Unternehmen. Und sie waren auch für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlich, die mit den negativ auf die Beitragseinnahmen wirkenden Hartz-IV-Regelungen die Finanzlage des Rentensystems belasteten (Eder, 2018, 2019). Durch die Stabilisierung der Beitrags-

sätze zulasten des Rentenniveaus sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden, deren Ursachen allerdings nicht wirklich in zu hohen Lohn- und Lohnnebenkosten lagen, sondern in der die Nachfrage schwächenden Lohnpolitik vieler Jahre und in einer systematisch prozyklischen Wirtschaftspolitik (Wyplosz, 2007, 81 ff.; Solow, 2007, 35 ff.). Wie dargestellt, ist – anders als die Riester-Reform es unterstellte – eine auskömmliche Alterssicherung durch Beitragszahlungen auf der Basis des Äquivalenzprinzips möglich, weil die Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden muss und weil die Beitragsbelastung nicht proportional zur Realeinkommensentwicklung steigt. Zu diesem Ergebnis kommen auch sozialpolitisch versierte Mathematiker:innen und Ökonom:innen. Der Mathematiker Günter Eder, der in einer umfangreichen Studie Simulationen der Rentenentwicklung unter verschiedenen empirisch abgeleiteten Annahmen durchführte, bestätigt das Ergebnis, dass sowohl ein auskömmliches Rentenniveau erreichbar sei, als auch tragbare Beitragssätze möglich wären. „Es muss zurückgefunden werden zu einem Rentensystem, das für die große Zahl der regulären Beitragszahler eine angemessene, Lebensstandard sichernde Rente gewährleisten kann. Hierbei sollte der leistungsbezogene Aspekt (Stichwort: Beitragsäquivalenz) im Vordergrund stehen“ (Eder, 2018, 109). Diese Forderung erhob auch der langjährige Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung Winfried Schmähl, der 2012 feststellte, „dass der Dreh- und Angelpunkt der neuen deutschen Alterssicherungspolitik (Riester-Reform, E. N.) – der Abbau des Leistungsniveaus der GRV und der Ersatz durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung – nicht etwa die Lösung des Problems unzureichender Alterseinkommen, sondern selbst dessen Ursache ist“ (Schmähl, 2012, 313). 2016 ergänzte Schmähl seine Kritik und formulierte, dass es „höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg“ (Schmähl, 2016) sei. „Die Alterssicherungspolitik wurde in eine Sackgasse getrieben. Und wenn es nicht gelingt, eine ‚Rentenwende‘ durchzusetzen, also einen Ausstieg aus dem politisch gewollten Ausstieg aus der lohnbezogenen und leistungsdefinierten GRV, dann wird die GRV zu einem Mindestsicherungssystem, das allenfalls für langjährig Versicherte Altersarmut verhindert, während viele andere auf bedürftigkeitsgeprüfte Transfers angewiesen sein werden“ (Schmähl, 2016, 717). Die „lohnbezogene“ und „leistungsdefinierte“ GRV besagt, dass nach Einschätzung Schmähls eine auskömmliche Rente aus Beiträgen finanziert werden kann.

Ergänzt werden muss, dass der politisch geforderte Ausgleich für die aktuelle Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus, die kapitalmarktgedeckte Privatversicherung, *erstens* wegen der feststellbar höheren Kosten zu einer höheren Belastung der Versicherten als die gesetzliche Versicherung führt. Schmähl bestätigt diese Wirkung mit der Feststellung: „In dem nun propagierten ‚Mehrsäulensystem‘ wird es für die Bürger teurer, ein dem Leistungsniveau der GRV vergleichbares Niveau zu finanzieren – vor allem auch für junge Menschen, obgleich angeblich in deren Interesse die Umstrukturierung dringend notwendig war“ (Schmähl, 2016). Hinzu kommen *zweitens* die Nachteile des Verlustrisikos, das in der Kapitalmarktkrise 2008/2009 z. B. vielen Amerikaner:innen die Alterssicherung raubte, und *drittens* die fehlende Dynamisierung der Rentenentwicklung, die im gesetzlichen Rentensystem vorgesehen ist. Der Ersatz eines Teils der gesetzlichen Rente durch einen privaten Rentenanteil ist deshalb für die Versicherten nachteilig (Niemeier, 2018). Eine Privatversicherung sollte nur ergänzend und freiwillig zur gesetzlichen Basisabsicherung abgeschlossen werden.

Fazit

Ein ausreichendes Rentenniveau – von z. B. mindestens 50 % – und daraus folgende auskömmliche Renten kann und sollte auch dann aus Beiträgen finanziert werden, wenn die demografische Entwicklung nach 2030 einen großen Altenanteil aufweist. Denn die parallel laufende Produktivitäts- und Realeinkommenssteigerung überkompensiert die steigende Beitragsbelastung, sodass das Nettorealeinkommen trotz höherer Beiträge deutlich steigt. Die gefürchtete finanzielle Überforderung gibt es deshalb nicht. Die junge erwerbstätige Generation unterstützt mit ihren Beiträgen aber nicht nur die Elterngeneration, sie erwirbt damit zugleich einen Anspruch auf eine eigene auskömmliche Rente. Die Rentenbeiträge stellen eine Form des Sparens für eine auskömmliche Rente dar. Sie werden wegen ihrer Leistungsbezogenheit anders beurteilt als Steuern, die keinen individuell zurechenbaren Vorteil bieten. Darauf weist sogar der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020, 21) hin. Politisch verursachte Rentenniveauprobleme müssen ergänzend zu Aufstockungen aus dem Steueraufkommen führen. Die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen finanzierten gesellschaftspolitisch bedingten versicherungsfremden Leistungen, die dem ursprünglichen Alterssicherungszweck der Beitragszahlenden nicht dienen und für die Beiträge nicht gezahlt wurden, sind in voller Höhe aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Vorliegende Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Beseitigung dieser bestehenden Fehlfinanzierung den Beitragssatz nicht unerheblich vermindern könnte. Die Befürchtung, dass Beiträge, die ein auskömmliches Rentenniveau sichern, die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und Arbeitslosigkeit verursachen würden, wird wegen höherer Beiträge in anderen Ländern sowie durch die Erfahrungen mit der Mindestlohneinführung sowie durch die sachliche Prüfung der Wirkung von Lohnsteigerungen in Verbindung mit Produktivitätssteigerungen entkräftet.

Denn Löhne beeinflussen die Konkurrenzfähigkeit nur in Relation zur Produktivitätssteigerung, d.h. über die Lohnstückkosten. Die von vielen Ökonom:innen als notwendig angesehene kapitalmarktgedeckte Versicherung ist zur Basisabsicherung nicht notwendig. Sie ist *erstens* zu teuer, sie ist *zweitens* mit besonderen Risiken behaftet und sie ist *drittens* nicht – wie die gesetzliche Rente – dynamisch gestaltet. Sie kommt deshalb nur als freiwillige zusätzliche Altersabsicherung infrage. Eine lebensstandardsichernde Basisabsicherung kann und sollte beitragsbezogen finanziert werden.

Literatur

Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V. (o.D.), Jährliche versicherungsfremde Leistungen seit 1957 – Teufel-Tabelle, 2, www.adg-ev.de (30. März 2021).

Althammer, J. W. und H. Lampert (2014), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 9. Aufl., Springer Gabler.

Bundesregierung (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, 27. März 2020.

Bundesverfassungsgericht (2000), Pressemeldung, 29. Februar, 21/2000.

Eder, G. (2018), *Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie*, 11, Rhombos-Verlag.

Eder, G. (2019), Die Rentenpolitik bedarf einer Kurskorrektur, *Wirtschaftsdienst*, 99(6), 425 ff., https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/6/beitrag/die-rentenpolitik-bedarf-einer-kurskorrektur.html (30. März 2021).

FAZ (2020), Die Gefahren des Mindestlohns, 10. Juli, https://blogs.faz.net/fazit/2020/07/10/die-gefahren-des-mindestlohns-11523/ (30. März 2021).

Hans-Böckler-Stiftung (2020), Mindestlohn steigert Produktivität, 04/2020, https://www.boeckler.de/de/lohn-und-tarifpolitik-18293-mindestlohn-steigert-die-produktivitaet-21505.htm (30. März 2021).

Ihre Vorsorge (2019), Beitragszahler oder Steuerzahler: Wer zahlt was im Rentensystem, 11. März, 2, www.ihre-vorsorge.de (30. März 2021).

IZA (2018), Mindestlohn in Deutschland: Folgen für Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, 3. Juli, https://newsroom.iza.org/de/archive/research/mindestlohn-in-deutschland-folgen-fur-beschaftigung-arbeitszeit-und-arbeitslosigkeit/ (30. März 2021).

Lindner, F., C. Logeay, R. Zwiener und F. Blank (o.D.), Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern, *IMK Policy Brief*, Juli 2019, Hans-Böckler-Stiftung.

Meinhardt, V. (2018), Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung – Expertise für das IMK, *IMK Study*, 60, April.

Niemeier, E. (2010), Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert? *WSI-Mitteilungen*, 63(6), 320-323.

Niemeier, E. (2018), Lebensstandardsicherndes Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 600-604, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/lebensstandardsicherndes-niveau-der-gesetzlichen-rentenversicherung-erforderlich.html (30. März 2021).

Niemeier, E. (2020), Politische Ursachen für Rentenprobleme und Altersarmut erfordern grundlegende Reformen, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 597-599, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/politische-ursachen-fuer-rentenprobleme-und-altersarmut-erfordern-grundlegende-reformen.html (30. März 2021).

Scherf, W. (2011), *Öffentliche Finanzen*, 2. Aufl., UTB.

Schmähl, W. (2012), Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur ‚Zuschuss-Rente', *Wirtschaftsdienst*, 92(5), 304-313, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/5/beitrag/von-der-rente-als-zuschuss-zum-lebensunterhalt-zur-zuschuss-rente-weichenstellungen-in-120-jahren-ge.html (30. März 2021).

Schmähl, W. (2016), Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg, *Wirtschaftsdienst*, 96(10), 716-719, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/10/beitrag/rentenreform-mit-welchem-fokus.html (30. März 2021).

Solow, R. (2007), Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden, in R. Schettkat und J. Langkau (Hrsg.), *Aufschwung für Deutschland*, Dietz.

Werding, M. (2018), Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen, Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Expertise Bertelsman Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DemoWandel_Werding__2018_final3.pdf (22. April 2021).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips, WD 6 – 3000 – 085/16.

Wyplosz, C. (2007), Deutschland in der Währungsunion, in R. Schettkat und J. Langkau (Hrsg.), *Aufschwung für Deutschland,* Dietz.

Title: *Contribution Financing Possible in the "Demographically Stressed" Pension System*

Abstract: *Despite the aging demographic in Germany, retirement pensions are enough to finance pensioners' living expenses. The increase of the real income will exceed the burden of the increasing number of older people so that people of working age can bear the higher pension payments. Pensions that have been restrained due to political mistakes should be reimbursed out of taxes. General social programmes have to be financed by taxes, too.*

JEL Classification: *H53, H55, I38, J14*

DOI: 10.1007/s10273-021-2942-1

Melanie Mesloh*

Digitale Integration – Chancen für kleine und mittelständische Unternehmen in Deutschland

Die Nutzung digitaler Technologien zur Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle und interner Prozesse bietet kleinen und mittelständischen Unternehmen die Möglichkeit, auf externe Veränderungen agil zu reagieren. Jedoch zeigt ein internationaler Vergleich der digitalen Wettbewerbsfähigkeit der EU28, dass Deutschland in diesem Bereich Nachholbedarfe hat. Um sich zukünftig im internationalen digitalen Wettbewerb positiv zu positionieren, bedarf es einer gestärkten digitalen Integration der kleinen und mittelständischen Unternehmen, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden. Die bisherige digitale Integration wird untersucht, und die Vorteile und Barrieren der digitalen Integration werden hervorgehoben.

Die Bedeutung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) für die deutsche Wirtschaft ist wohlbekannt. Oft als Motor der deutschen Wirtschaft bezeichnet, repräsentieren KMU über 99 % aller deutschen Unternehmen (Destatis, 2020), beschäftigen mehr als 71 % aller Erwerbstätigen des Landes (KfW, 2020) und erwirtschaften rund 43 % der Bruttowertschöpfung in Deutschland (Destatis, 2020). Unter Rücksichtnahme dieses hohen Stellenwerts für die deutsche Wirtschaft ist insbesondere seit Beginn der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Einschränkungen das politische und gesellschaftliche Interesse an den Geschäftsaktivitäten von KMU zunehmend in den Diskussionsfokus gerückt. Im Rahmen der Kontaktbeschränkungen und Schließungen stehen viele traditionell offline geprägte Unternehmen vor neuartigen Herausforderungen. Die digitale Integration bietet die Möglichkeit, diesen Herausforderungen durch die Weiterentwicklung von bestehenden Geschäftsmodellen, sprich der Art und Weise wie die Leistung eines KMU erbracht wird, zu begegnen. In diesem Kontext beschreibt der Begriff digitale Integration in enger Anlehnung an die digitale Transformation den Wandel von zuvor nicht digitalen Leistungen zu digitalen Abläufen (Yoo et al., 2010).

So vielseitig wie die unterschiedlichen Ansprüche und Anwendungsfälle von digitalen Lösungen in den Geschäftsaktivitäten von KMU sind, so vielfältig ist auch deren Auswahl. Neben grundlegenden Lösungen wie z. B. dem Betreiben von Websites und der Nutzung von E-Mail (Castagna et al., 2020) über die Nutzung von Cloud-Computing-Diensten (Kim und Lee, 2015) oder einer aktiven Nutzung von Social-Media-Plattformen (Cesaroni und Consoli, 2015) bis hin zur Gestaltung von digitalen Produktionsschritten im Rahmen von Industrie 4.0, additiver Fertigung oder Big-Data-Analysemethoden (Günther et al., 2017; Loebbecke und Picot, 2015; Rayna und Striukova, 2016) bieten digitale Technologien KMU einen breiten Spielraum, um individuelle Lösungen zu integrieren.

Generell ermöglicht die digitale Integration den KMU, ihre Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen von erweiterten Geschäftsaktivitäten zu sichern oder gegebenenfalls auszubauen. Im Hinblick auf die digitale Wettbewerbsfähigkeit von deutschen KMU im europäischen Vergleich sind Chancen und Hemmnisse der digitalen Integration erkennbar. So belegte Deutschland 2019 den zwölften Platz der digitalen Wettbewerbsfähigkeit im EU28-Vergleich (Europäische Kommission, 2020). Wie Abbildung 1 verdeutlicht, weist Deutschland insbesondere einen Verbesserungsbedarf im Bereich der Integration von digitalen Technologien in Geschäftstätigkeiten auf. Hier belegte Deutschland den 18. Platz im EU28-Vergleich (Europäische Kommission,

© Der/die Autor:in(nen) 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.

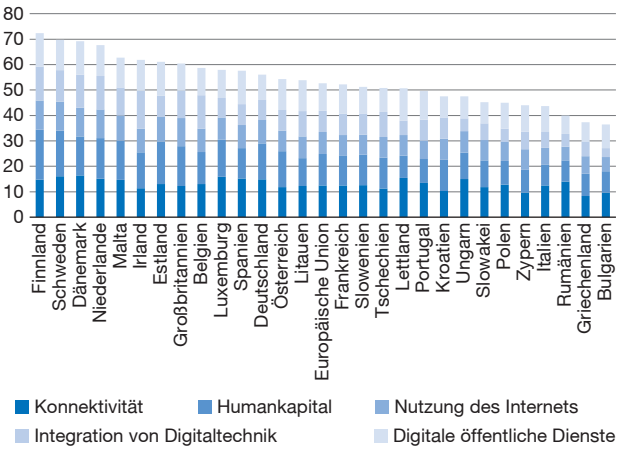
* Dieser Beitrag ist im Rahmen von „Digital methods, toolbox and trainings for increasing customer-innovation in SMEs (IClinSMEs)“ entstanden, gefördert durch das Programm Erasmus+ der EU.

Melanie Mesloh ist Researcherin am Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) in Hamburg.

Abbildung 1

Digitale Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich, 2019

Digital Economy and Society Index



Quelle: Europäische Kommission (2021), Digital Economy and Society Index 2020.

2020). Diese Eindrücke werfen die Frage auf, vor welchen Hürden die Unternehmen stehen.

Zu Beginn kann hervorgehoben werden, dass eine erfolgreiche digitale Integration einen positiven Einfluss auf die unternehmerischen Aktivitäten und die Wettbewerbsfähigkeit von KMU hat (Tarute et al., 2018). Unter anderem dient sie dazu, Prozesse innerhalb der Unternehmen zu verbessern und transparenter zu gestalten. Darüber hinaus werden neue Kommunikationswege eröffnet, wodurch KMU den Austausch z. B. mit Kund:innen oder Beschäftigten ressourcen- und zeitsparend gestalten können (Westerman et al., 2011). Dies führt dazu, dass unternehmerische Risiken gesenkt und die Kundenzufriedenheit gestärkt werden können (Europäische Kommission, 2015). Insbesondere für KMU, die oft unter Restriktionen aufgrund von internen Ressourcenknappheiten (Tarute et al., 2018) leiden, bietet die digitale Integration die Möglichkeit, vorhandene Aktivitäten zu stärken und Raum für die Exploration neuer Möglichkeiten zu bieten. Die digitale Integration kann auf drei Ebenen stattfinden, die in starker Verbindung zueinander stehen. Während die technologische Integration sich auf die Nutzung neuer Technologien wie Social Media oder analytischen Methoden wie Big Data bezieht, zeichnet sich die organisatorische Integration in der Nutzung dieser Technologien zur Erschließung neuer Geschäftsaktivitäten ab. Als dritte Ebene kann die soziale Ebene genannt werden, die sich auf die Digitalisierung des Alltags bezieht (Tarute et al., 2018). Um die Integration von digitalen Lösungen erfolgreich in KMU umzusetzen, bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtung der Ebenen, damit mögliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen berücksichtigt werden können. Die digitale Integration bietet somit die Möglichkeit, analoge Prozesse von KMU neu zu gestalten und die Wettbewerbsfähigkeit in einer zunehmend digitalen Welt zu erhöhen.

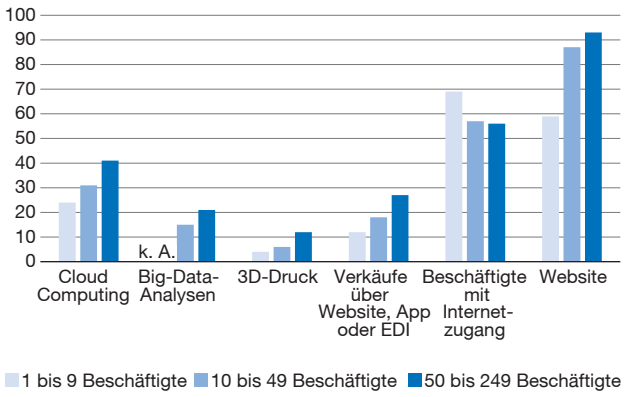
Wenn die Vorteile einer digitalen Integration der KMU realisiert werden, ist es wichtig, die Hürden der KMU bei diesem technologischen Wandel in die Betrachtung einzubeziehen. Eine Hürde von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass KMU häufig die finanziellen und zeitlichen Ressourcen sowie die benötigte Expertise fehlen, um neben den laufenden Geschäftsaktivitäten eine digitale Integration durchführen zu können (Stich et al., 2020). Zudem stehen KMU vor der Herausforderung, den internen Wandel zu managen. Dies ist insbesondere durch viele offene Fragen in Hinblick auf z. B. die rechtlichen Anforderungen der Datenspeicherung und -verarbeitung gekennzeichnet. Ebenfalls bremsen bürokratische Anforderungen und mangelhafte Kenntnisse die digitale Integration von KMU (BMWi, 2020; Leifels, 2020; Tarute et al., 2018).

Status quo der digitalen Integration von KMU

Die Entscheidung von KMU, die digitale Integration umzusetzen, wird von unterschiedlichen internen und externen Faktoren beeinflusst (Tarute et al., 2018). Interne Kommunikationsstrukturen sind hierbei von großer Bedeutung, um den Wandel zu digitalen Geschäftsprozessen zu initiieren und durchzuführen. Sind diese Strukturen gegeben, liegt die Motivation zur digitalen Integration vor allem in der Prozessoptimierung sowie in der Erweiterung und Erschließung neuer Geschäftsbereiche (IUBH, 2019). Insgesamt ist positiv hervorzuheben, dass viele deutsche KMU sich des Wandels bewusst sind. Sie planen mittelfristig die digitale Integration in ihrem Unternehmen umzusetzen (Leifels, 2019).

Diese Einschätzung wird durch die vorliegenden Daten des Statistischen Bundesamts unterstützt. Über die Hälfte der KMU verfügt über eine Internetpräsenz in Form einer Unternehmenswebsite (vgl. Abbildung 2). Eine Vorreiterposition belegen hierbei mit einem Anteil von 93 % KMU mit 50 bis 249 Beschäftigten, gefolgt von 87 % der KMU mit zehn bis 49 Beschäftigten. Schlusslicht bilden die Kleinstunternehmen, von denen 59 % eine Website betreiben. Die IUBH-Studie (2019) unterstreicht dieses Ergebnis, die besagt, das insbesondere bei kleinen Unternehmen der digitale Kundenkontakt ausbaufähig ist. Positiv hervorzuheben ist, dass 69 % der Mitarbeiter:innen in Kleinstunternehmen über einen Internetzugang verfügen. Dies trifft für 57 % der KMU in der mittleren Beschäftigungsgrößenklasse zu. Schlusslicht bilden KMU mit 49 bis 250 Beschäftigten mit einem Anteil von 56 %.

Abbildung 2
Digitale Integration von KMU, 2020
in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021), IKT-Indikatoren für Unternehmen: Deutschland, Jahre, Beschäftigungsgrößenklassen.

Bei der Betrachtung der digitalen Integration von technologisch und zeitlich anspruchsvolleren digitalen Geschäftsaktivitäten ist erkennbar, dass bei KMU der höheren Beschäftigungsgrößenklassen im Vergleich zu Kleinstunternehmen die digitale Integration weiter vorangeschritten ist. So nutzt knapp ein Viertel der Kleinstunternehmen Cloud Computing Anwendungen, um Bereiche der internen Datenverarbeitungsprozesse durch die Nutzung von Cloud-Lösungen effizienter zu gestalten. Diese digitalen Lösungen sind in 31 % der Unternehmen mit zehn bis 49 Beschäftigten sowie in 41 % der KMU mit 50 bis 249 Beschäftigten integriert.

Laut IUBH-Studie (2019) nutzen KMU die digitale Integration vorrangig zur Optimierung von internen Prozessen, die durch die Implementierung von Cloud Computing in Form von Planungs- und Reportingsoftware sowie durch Software für ein effizientes Customer-Relationship-Management und für interne Kommunikation und Zusammenarbeit unterstützt wird.

Aufgrund fehlender Daten für Kleinstunternehmen kann ein Einblick in die Integration von Big-Data-Analysemethoden für diese Unternehmen nicht erfolgen. Jedoch ist erkennbar, dass die Integration dieser Technologie in mittelgroßen KMU (15 %) und großen KMU (21 %) bereits stattfindet. Im Gegenteil hierzu sind starke Unterschiede in der Nutzung von additiven Fertigungstechnologien im Rahmen von 3D-Druckverfahren erkennbar. Vor allem KMU mit mehr als 50 Beschäftigten nutzten 2020 die Möglichkeiten des 3D-Drucks im Rahmen ihrer Geschäftsaktivitäten. Mit einem Anteil von 12 % ist diese digitale Technologie doppelt so häufig in großen KMU integriert wie in mittelgroßen KMU (6 %). Lediglich 4 % der Kleinstunternehmen gaben an, diese Technologie zu nutzen.

Die Vorteile von E-Commerce, wie z. B. die Möglichkeit, überregionale Märkte zu bedienen und neue Kund:innen zu gewinnen, nutzten 2020 12 % der Kleinstunternehmen in Deutschland. Bei KMU mit zehn bis 49 Beschäftigten liegt der Anteil mit 18 % etwas höher. Bei 27 % der KMU mit 50 bis 249 Beschäftigten ist die Nutzung von E-Commerce bereits Bestandteil des Geschäftsmodells.

Vor dem Hintergrund der rapiden Veränderungen durch die COVID-19-Pandemie 2020 spiegeln die vorliegenden Datensätze nicht alle ausgelösten Entwicklungen wider. Für 2020 sind weitere positive Entwicklungen im Hinblick auf die digitale Integration von KMU zu erwarten. So haben die behördlichen Vorgaben und Aufforderungen zur Kontaktbeschränkung der vergangenen Monate KMU vor neue Herausforderungen gestellt, die als Chancen zur Weiterentwicklung von Geschäftsaktivitäten genutzt werden können. Wie Zimmermann (2020) hervorhebt, haben ca. 43 % der KMU in Deutschland im Zuge der Pandemie Anpassungen an ihrem Geschäftsmodell vorgenommen. Diese Anpassungen fanden sowohl im Bereich des Produkt- und Dienstleistungsangebots als auch in der Weiterentwicklung von vorhandenen Geschäftsmodellen statt.

Ebenfalls kann beobachtet werden, dass viele KMU mithilfe der digitalen Integration im Bereich des Vertriebs auf die Krise reagiert haben. Dies fand insbesondere in der Einführung von Online-Vertriebsmöglichkeiten Anwendung (Zimmermann, 2020). Somit ist anzunehmen, dass der Anteil der KMU, die E-Commerce betreiben, höher liegt, als in den vorliegenden Daten erfasst wurde. Ebenfalls ergab die Sonderuntersuchung des KfW-Mittelstandspanel, dass die Anpassungsbereitschaft der Geschäftsaktivitäten von Kleinstunternehmen (weniger als fünf Beschäftigte) aufgrund der Pandemie deutlich gestiegen ist (Zimmermann, 2020). Insgesamt ist zu erkennen, dass KMU, die auf die Krise mit Anpassungen ihrer geschäftlichen Aktivitäten reagiert haben, eine höhere Resilienz gegenüber externen Einflussfaktoren aufweisen.

Rahmenbedingungen zur Realisierung von digitaler Integration in KMU

Um die Chancen der digitalen Integration für KMU erfolgreich nutzen zu können, bedarf es externer Rahmenbedingungen sowohl auf institutioneller (z. B. Datensicherheit) als auch auf unternehmerischer und gesellschaftlicher (z. B. Humankapital) Ebene. Bei der Betrachtung der digitalen Infrastruktur in Deutschland ist festzustellen, dass nahezu alle KMU über einen Internetzugang verfügen. Lediglich bei den Kleinstunternehmen gaben 3 % der Unternehmen bzw. 1 % der KMU mit zehn bis 49 Mitarbeiter:innen an, keinen Internetzugang zu besitzen. Somit ist die größte externe Hürde der digitalen Integrati-

on genommen (vgl. Abbildung 3). Ein ähnliches Ergebnis ist bei der Verfügbarkeit einer festen Breitbandverbindung zu erkennen. Auch hier ist der Anteil der Kleinstunternehmen mit 89 % am geringsten, gefolgt von der mittleren Größenklasse mit 95 %. 97 % der KMU mit 50 bis 249 Beschäftigten verfügen über eine feste Breitbandverbindung. Die Einschätzungen der Qualität der digitalen Infrastruktur von den KMU deutet jedoch auf ein Verbesserungspotenzial hin. So zeigt sich, dass die verfügbare Geschwindigkeit der Breitbandverbindung für die Tätigkeiten von Kleinstunternehmen am zufriedenstellendsten ist (77 % bewerten die Geschwindigkeit als ausreichend).

Die Betrachtung der unternehmerischen Rahmenbedingungen zeigt außerdem, dass weniger als die Hälfte der KMU eigene IT-Fachkräfte beschäftigen. Hierbei sind deutliche Unterschiede zwischen den Größenklassen erkennbar. Während 43 % der großen KMU angeben, IT-Fachkräfte zu beschäftigen, gilt dies nur für 12 % der KMU mit zehn bis 49 Mitarbeiter:innen. Den in der Literatur oft diskutierten Fachkräftemangel bestätigten die KMU unabhängig von den Beschäftigungsgrößenklassen. 65 % der KMU gaben an, 2020 Schwierigkeiten bei der Einstellung von IT-Fachkräften gehabt zu haben. Während 43 % der großen KMU diesen Fachkräftemangel durch interne und/oder externe IT-Weiterbildungen ausgleichen konnten, hatten lediglich 18 % der KMU mit zehn bis 49 Beschäftigten diese Gelegenheit, um die benötigte Expertise in das Unternehmen zu holen. Unterschiedliche Weiterbildungsformate können als nachhaltige Möglichkeit zur Aneignung von Grundlagenkenntnissen dienen. Jedoch stehen KMU hier vor der Herausforderung, die Weiterbildungskosten zu finanzieren und gleichzeitig den internen Ausfall des Personals während der Weiterbildungsmaßnahme zu kompensieren (Leifels, 2020). Dies verdeutlicht, dass die digitale Integration der KMU durch mangelnde digitale Kompetenzen der Agierenden behindert wird. Dies führt zu einem hohen Schulungsbedarf, um Grundkompetenzen der Digitalisierung (z. B. Handhabung von digitalen Endgeräten und grundlegender Software) aufzubauen. Außerdem benötigen KMU fortgeschrittene Kompetenzen, um durch die digitale Integration gesammelte Daten zielgerichtet zur Integration in die Geschäftsmöglichkeiten anwenden zu können (Leifels, 2020).

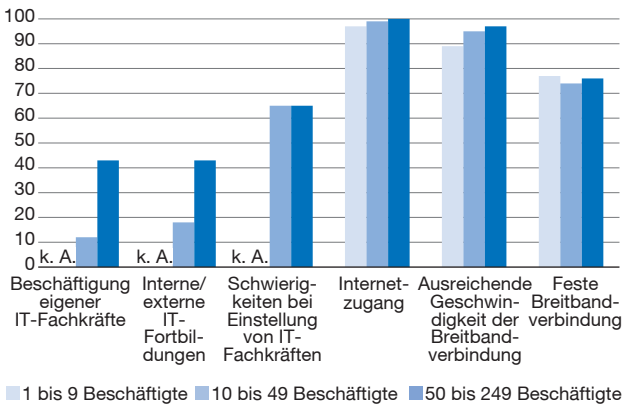
Fazit

Zusammenfassend kann die Positionierung Deutschlands im Mittelfeld der digitalen Wettbewerbsfähigkeit in der EU28 durch die zuvor beschriebenen Faktoren begründet werden. Die Betrachtung der digitalen Integration von KMU in Deutschland hat verdeutlicht, dass die grundlegenden Rahmenbedingungen weitestgehend erfüllt sind. Ein bedeutendes Hindernis in der Umsetzung der digitalen Lösungen von KMU ist der herrschende Fachkräftemangel. Dieser führt dazu, dass den KMU wichtige Expertise fehlt, um die digitale Integration ressourcen- und zeitschonend zu implementieren. Da Weiter- und Fortbildungsangebote diese Lücke nicht schließen können, stehen insbesondere Kleinstunternehmen vor internen Hürden, um digitale Lösungen in ihre Geschäftsaktivitäten zu integrieren. Aufgrund der kontinuierlich hohen Nachfrage nach IT-Fachkräften stellt der Mangel an Humankapital ein langfristiges Hindernis in der digitalen Integration dar. Darüber hinaus verdeutlichen Studien, dass rechtliche und bürokratische Hürden wie beispielsweise Fragen der Datensicherheit die digitale Integration der KMU verlangsamen. Ebenfalls ist von großer Bedeutung, das Bewusstsein für die digitale Integration der KMU zielgerichtet zu stärken. Um nicht zu stark an der Geschäftskultur deutscher KMU zu rütteln, bietet es sich häufig an, die digitale Integration als Erweiterung bestehender analoger Prozesse zu interpretieren.

Aufgrund der Vielfältigkeit der digitalen Technologien und den damit verbundenen unterschiedlich anspruchsvollen Anforderungen, können auch KMU mit geringen verfügbaren Ressourcen durch die individuelle Nutzung von gezielten digitalen Lösungen ihr Geschäftsmodell neu ausrichten. Diese Neuausrichtung bietet die Möglichkeit, sowohl interne Prozesse durch die Integration von digitalem Projektmanagement oder digitalen Kommunikationskanälen als auch beispielsweise die externe Kommunikation mit Kund:innen durch den gezielten Einsatz von Websites und E-Mail zu stärken. Dies gilt insbesondere für jene Unternehmen, die aufgrund personeller oder finanzieller Re-

Abbildung 3
Rahmenbedingungen für die digitale Integration in KMU, 2020

in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021), IKT-Indikatoren für Unternehmen: Deutschland, Jahre, Beschäftigungsgrößenklassen.

striktionen wenig Ressourcen in die digitale Integration investieren können. Unabhängig von der Unternehmensgröße bietet die Vielseitigkeit der digitalen Integration den KMU die Möglichkeit, unternehmerische Risiken etwa in der Produktentwicklung zu minimieren und ihren Wettbewerbsvorteil zu stärken. Zwar ist vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise mit einer zunehmenden digitalen Integration der KMU zu rechnen, jedoch bietet es sich trotzdem an, das Bewusstsein der KMU im Hinblick auf die Chancen einer digitalen Integration z. B. im Rahmen von Aufmerksamkeitskampagnen oder gezielten Trainings zu erhöhen.

Literatur

BMWI (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2020), Schluss mit der Zettelwirtschaft, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/02/kapitel-1-8-schluss-mit-der-zettelwirtschaft.html (5. Mai 2021).

Castagna, F., P. Centobelli, R. Cerchione, E. Esposito, E. Oropallo und R. Passaro (2020), Customer Knowledge Management in SMEs Facing Digital Transformation, *Sustainability*, 12(9), 3899, https://doi.org/10.3390/su12093899 (5. Mai 2021).

Cesaroni, F. und D. Consoli (2015), Are Small Businesses Really Able to Take Advantage of Social Media?, *Electronic Journal of Knowledge Management*, 13(4), 257-268.

Destatis (2020), Anteile Kleine und Mittlere Unternehmen 2018 nach Größenklassen in %, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/Tabellen/wirtschaftsabschnitte-insgesamt.html;jsessionid=BBEDAC40238AD2461376975A08203B4E.internet722 (5. Mai 2021).

Europäische Kommission (2015), Forstering SMEs` growth through digital transformation, https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/-/fostering-smes-growth-through-digital-transformation?inheritRedirect=true (5. Mai 2021).

Europäische Kommission (2020), Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschland, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_1022 (5. Mai 2021).

Europäische Kommission (2021), Digital Economy and Society Index, https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators (3. Juni 2021).

Günther, W. A., M. H. Rezazade Mehrizi, M. Huysman und F. Feldberg (2017), Debating big data: A literature review on realizing value from big data, *The Journal of Strategic Information Systems*, 26(3), 191-209, https://doi.org/10.1016/j.jsis.2017.07.003 (5. Mai 2021).

IUBH (Internationale Hochschule) (2019), Digitalisierung im Mittelstand 2018, https://www.iubh-university.de/wp-content/uploads/Studie_Digitalisierung-im-Mittelstand_2018.pdf (5. Mai 2021).

KfW (2020), KfW Mittelstandspanel 2020, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Mittelstandspanel/KfW-Mittelstandspanel-2020.pdf (5. Mai 2021).

Kim, K. Y. und B. G. Lee (2015), Marketing insights for mobile advertising and consumer segmentation in the cloud era: A Q–R hybrid methodology and practices, *Technological Forecasting and Social Change*, 91, 78-92, https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.01.011 (5. Mai 2021).

Leifels, A. (2019), Mittelstand rechnet mit steigenden Digitalisierungskosten, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Volkswirtschaft-Kompakt/One-Pager-2019/VK-Nr.-188-Dezember-2019-Kosten-Digitalisierung.pdf (5. Mai 2021).

Leifels, A. (2020), Mangel an Digitalkompetenzen bremst Digitalisierung des Mittelstands, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2020/Fokus-Nr.-277-Februar-2020-Digitalkompetenzen.pdf (5. Mai 2021).

Loebbecke, C. und A. Picot (2015), Reflections on societal and business model transformation arising from digitization and big data analytics: A research agenda, *The Journal of Strategic Information Systems*, 24(3), 149-157, https://doi.org/10.1016/j.jsis.2015.08.002 (5. Mai 2021).

Rayna, T. und L. Striukova (2016), From rapid prototyping to home fabrication: How 3D printing is changing business model innovation, *Technological Forecasting and Social Change*, 102, 214-224, https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.07.023 (5. Mai 2021).

Statistisches Bundesamt (2021), IKT Indikatoren für Unternehmen: Deutschland, Jahre, Beschäftigungsgrößenklassen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/IKT-in-Unternehmen-IKT-Branche/_inhalt.html;jsessionid=5B22D6E1C4AC1CD8169A13282241883B.live742#sprg233608 (3. Juni 2021).

Stich, V., V. Zeller, J. Hicking und A. Kraut (2020), Measures for a successful digital transformation of SMEs, *Procedia CIRP*, 93(2), 286-291, https://doi.org/10.1016/j.procir.2020.03.023 (5. Mai 2021).

Tarute, A., J. Duobiene, L. Kloviene, E. Vitkauskaite und V. Varaniute (2018), Identifying Factors Affecting Digital Transformation of SMEs, International Conference on Electronic Business Proceedings, 2018(64).

Westerman, G., C. Calméjane, D. Bonnet, P. Ferraris und A. McAfee (2011), Digital Transformation: A roadmap for billion-dollar organizations, https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digital_Transformation__A_Road-Map_for_Billion-Dollar_Organizations.pdf (5. Mai 2021).

Yoo, Y., K. J. Lyyttinen, R. J. Boland und N. Berente (2010), The Next Wave of Digital Innovation: Opportunities and Challenges: A Report on the Research Workshop „Digital Challenges in Innovation Research“, https://www.academia.edu/3595588/The_Next_Wave_of_Digital_Innovation_Opportunities_and_Challenges (5. Mai 2021).

Zimmermann, V. (2020), Mittelstand reagiert ideenreich auf Corona-Krise, https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News-Details_588928.html (5. Mai 2021).

Title: *Digital Integration – Opportunities for German SMEs*

Abstract: *This article describes the level of digital integration of SMEs in Germany. For this purpose, it takes into account the share of selected digital technologies in the business activities of German SMEs. The article also explains advantages and barriers to digital integration and provides an evaluation of selected national framework conditions on the part of SMEs. Finally, the article highlights opportunities and challenges of digital integration in SMEs and presents possible areas for action.*

JEL Classification: *M21, M20, O31*

DOI: 10.1007/s10273-021-2943-0

Torsten J. Gerpott

Digital- und Medienpolitik in Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2021

Vier Parteien – Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – haben bis Ende April 2021 den Entwurf ihres Programms zur Bundestagswahl am 26. September veröffentlicht. Wie klar und überzeugend vermitteln Bundestagsparteien ihre Vorstellungen? Die digital- und medienpolitischen Aussagen der Entwürfe werden kritisch analysiert.

Die Bundestagswahl wirft ihren Schatten voraus. Die Führungen der politischen Parteien haben seit Februar 2021 Programmentwürfe zu dieser Wahl veröffentlicht, um offenzulegen, was sie in der 20. Legislaturperiode erreichen wollen. Am 30.4.2021 waren die Entwürfe der Linken (2021), SPD (2021), Grünen (2021) und FDP (2021) im Netz allgemein zugänglich. In den Programmen wird einhellig die große Bedeutung der Digitalisierung sämtlicher Bereiche der Gesellschaft und speziell des Mediensektors für die Entwicklung Deutschlands betont. Angesichts dieser Akzentsetzung bietet die nachfolgende Analyse eine kurze vergleichende kritische Auseinandersetzung mit Aussagen der Programmentwürfe auf den drei Feldern öffentlich-rechtlicher Rundfunk (ÖRR) und private Massenmedien, digitale Plattformkonzerne sowie Ausbau von Netzen für die elektronische Kommunikation. Innerhalb dieser Felder werden die Absichtserklärungen der Parteien nach der zeitlichen Reihenfolge ihrer Veröffentlichung geordnet.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und private Massenmedien

Die Linke

Die Linke hält den ÖRR „als Mediengrundversorgung für alle [für] unentbehrlich“ (Die Linke, 2021, 139). Die Partei fordert, dass dessen Programme „als gemeinsame Plattformen auftreten und ... nicht kommerzialisiert werden dürfen“ und ihr „Empfang ... bezahlbar bleiben“ muss (Die Linke, 2021, 139). ÖRR-Sender sollten „technisch auf dem Stand veränderter Mediennutzungen“ (Die Linke, 2021, 139), „transparent“ und ihre Eigenproduktionen „zeitlich unbegrenzt in den Mediatheken abrufbar sein“ (Die Linke, 2021, 140). Teile des Rundfunkbeitrags will man verwenden, „um nicht kommerzielle Angebote, die einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, Kultur, Bildung und Information leisten, zu finanzieren“ (Die Linke, 2021, 140). „Journalist*innen in den privaten Printmedien“ will die Linke über eine „Kontrolle durch die Öffentlichkeit“ (Die Linke, 2021, 139), eine Reform des Urhebervertragsrechts zu ihren Gunsten sowie die Abschaffung des Leistungsschutzrechts der EU zur Seite stehen, ohne aber „das Recht auf Nutzung“ (Die Linke, 2021, 139) abzuschwächen. Alles in allem zielen die zum Teil in sich widersprüchlichen Vorstellungen der Linken auf eine (noch stärkere) Vergesellschaftung des ÖRR-Systems und eine wirtschaftliche sowie publizistische Schwächung privatwirtschaftlicher Medienunternehmen.

SPD

Die SPD setzt sich „gesamtstaatlich für einen starken ÖRR ein“ und will „die Länder darin [unterstützen], den Auftrag in einer digitalen Medienwelt weiter zu entwickeln“ (SPD, 2021, 47), um „eine umfassende und tiefgreifende journalistische Berichterstattung sicher[zu] stellen“ (SPD, 2021, 13). Damit wird verbrämt, jegliche Ausweitung von ÖRR-Angeboten im Internet gutzuheißen. Dies wird auch dadurch erkennbar, dass die Partei „Qualitätsinhalte der ÖRR-Sender Europas“ (SPD, 2021, 13) jedem mittels „eine[r] europäische[n] Medienplattform ... grenzüberschreitend zugänglich“ (SPD, 2021, 13) machen möchte. Gleichzeitig verspricht die SPD aber, „Verlagen ... dabei [zu] helfen, die Transformation ins Digitale erfolgreich zu bewältigen“ und hierzu „die Rahmenbedingungen privatwirtschaftlichen Medienschaffens“ auf

© Der/die Autor:in(nen) 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. Torsten J. Gerpott leitet den Lehrstuhl für Unternehmens- und Technologieplanung an der Mercator School of Management der Universität Duisburg-Essen.

den Feldern „Wettbewerbs-, Urheber- oder Telekommunikationsrecht“ (SPD, 2021, 47) zu stärken sowie die oben aufgeführte europäische Medienplattform „auch für private Qualitätsanbieter aus Medien und Kultur zugänglich“ (SPD, 2021, 13-14) zu machen. Weder erfährt man Konkreteres zu den rechtlichen Maßnahmen, noch äußern sich die Sozialdemokraten gehaltvoll dazu, wie sie sich im Spannungsfeld zwischen staatsnahen öffentlichen und privaten Medienanbietern positionieren wollen. Insgesamt verströmt das SPD-Programm einen altmodischen besserwisserischen Geist, der Massenmedien primär als staatsnahes pädagogisches Mittel zur Verbreitung von Qualitätsinhalten versteht ohne zu erklären, wer mit welcher Legitimation über den „Wert“ von Inhalten entscheiden soll.

Bündnis 90/Die Grünen

Die Grünen wollen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender „stark und zukunftsfest“ aufgestellt werden, „alle gesellschaftlichen Bereiche“ abdecken und eine „ausreichende Finanzierung“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 95) erhalten. Deren gegenwärtig fragmentierte Mediatheken will die Partei „zu gemeinsamen Plattformen weiterentwickeln“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 95), die mit einer „werbefreie[n], offen[en] und multilingual[en] europäische[n] digitale[n] Plattform in öffentlicher Hand“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 114) verzahnt werden sollen. Damit sich die deutschen Sender aber nicht zu entspannt zurücklehnen und um dem derzeit allgemein spürbaren Unbehagen an deren schwachem Reformwillen im Hinblick auf Effizienz sowie Angebotsbreite und -tiefe bei der herkömmlichen linearen sowie der Verbreitung über das Internet Rechnung zu tragen (etwa Buhrow, 2021; Hartung, 2021), möchten die Grünen gleichzeitig „eine Debatte darüber führen, wie öffentlich-rechtliche Medien im 21. Jahrhundert aussehen sollen“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 95). Dazu, welche Konsequenzen mit der Debatte angestrebt werden, äußert man sich jedoch nicht. Ebenso widmet das Programm der Frage kein Wort, wie für private Presseverlage und Rundfunkveranstalter gegenüber unverändert großzügig finanzierten öffentlich-rechtlichen Sendern mit ausgeweiteter Netzpräsenz faire Wettbewerbschancen geschaffen werden sollen. Die Geringschätzung privater Anbieter von Publikumsmedien zeigt sich darin, dass die Grünen zwar „bei kulturellen Werken ... für Urheber*innen eine angemessene Vergütung“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 109) sichern wollen. Nicht erörtert wird, ob zu solchen Werken auch Videoclips der Fußballbundesligen oder kurze Pressetexte von Unternehmen gehören sollen, die als Bagatellnutzungen gemäß § 10 des Entwurfs der Bundesregierung vom 9.3.2021 für ein kurz vor dem Inkrafttreten stehendes Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz demnächst bis zu 15 Sekunden bzw. 160 Zeichen durch jeden im Netz nicht kommerziell verbreitet werden dürfen (Bundesregierung, 2021b). Alles in allem fehlen in dem Programm der Grünen bezüglich ihrer Pläne für den ÖRR und privatwirtschaftlichen Mediensektor inhaltlich eindeutige Konturen.

FDP

Die FDP plädiert für eine „Auftrags- und Strukturreform“ des ÖRR, der sich sowohl bei der Verbreitung seiner Programme auf den klassischen Wegen als auch im Internet „primär auf Nachrichten, Kultur, politische Bildung und Dokumentationen konzentrieren soll“ (FDP, 2021, 41). Mit dieser Ausrichtung wollen die Liberalen die Wettbewerbschancen „privater Presse- und Medienhäuser“ sowie „die Medien- und Meinungsvielfalt stärken“ (FDP, 2021, 42). Die Stärkung soll durch ein Urheberrecht flankiert werden, das dazu beiträgt, „dass geistige Werke leicht zugänglich“ bleiben, aber dennoch „Erträge aus der Verwertung kreativer Leistungen ... den Urhebern und den weiteren Berechtigten zufließen“ (FDP, 2021, 48). Das soll im Netz „durch eine Bagatellklausel für private Nutzungen“ (FDP, 2021, 48) erreicht werden. Inwiefern die Gestaltung einer solchen Klausel in dem eben erwähnten Gesetzentwurf der Bundesregierung den Vorstellungen der FDP entspricht, ist nicht zu erkennen. Klar, aber ohne jegliche Begründung, sprechen sich die Liberalen indes gegen ein „Leistungsschutzrecht für Presseverleger“ (FDP, 2021, 48) aus (allgemein zu diesem Recht: Specht-Riemenschneider, Riemenschneider und Schneider, 2020, 76-77).

Zwischenfazit

In einer Gesamtschau ähneln sich die Positionen der Linken, SPD und Grünen im Hinblick auf das ÖRR-System sehr stark. Die drei Parteien stellen es nicht ansatzweise infrage und wollen es online stärken. Kritische Töne bezüglich der Systemeffizienz sind bei ihnen kaum zu vernehmen. Privaten Anbietern von Publikumsmedien begegnen sie mit Skepsis, was sich unter anderem in Unverständnis für Maßnahmen zur Verbesserung urheberrechtlicher Positionen solcher Unternehmen widerspiegelt. Zu diesen Wertungen setzt die FDP einen durch Vertrauen in marktwirtschaftliche Prozesse und privatautonomes Handeln geprägten Kontrapunkt.

Digitale Plattformkonzerne

Die Linke

Die Linke will die wirtschaftliche und politische „Macht der Internetkonzerne und Plattformen“, von denen sie explizit „Google, Amazon, Facebook, Apple und Microsoft“

(Die Linke, 2021, 89) nennt, durch Zerschlagung der Unternehmen begrenzen. An deren Stelle sollen „commonsbasierte öffentliche Alternativen", „Plattformgenossenschaften und öffentlich-rechtlich betriebene Plattformen" (Die Linke, 2021, 90) sowie Dorfläden „mit Zugang zu Bestellplattformen der regionalen Produzenten" (Die Linke, 2021, 80) gefördert werden. Was man mit diesen Schlagworten und mit Förderung meint, wird nicht verdeutlicht. Ebenso irritiert, dass die Linke seit langem belegte und schon in Einführungslehrbüchern erklärte Größen- und Verbundvorteile in der Plattformökonomie sowie die sich aus ihnen ergebenden Tendenzen zur Marktkonzentration auf wenige Anbieter oder gar zum Kippen in Richtung eines Monopols (etwa Clement et al., 2019, 238-257; Monopolkommission, 2015, 35-39 und 129-131) ignoriert. Eine solche Programmatik ist bestenfalls naiv und schlimmstenfalls anmaßend. Sie lässt die Verschwendung von Steuergeldern für Dezentralisierungs- und Kooperationsideologien befürchten.

Die Partei strebt ein „Plattformstrukturgesetz" und für Wettbewerber „ein Zugriffsrecht auf Daten von Plattformen .., die auf Datenmonopolen basieren" (Die Linke, 2021, 90), an. Die Linke hinkt mit diesen Forderungen dem Status quo hinterher. Auf der EU-Ebene beinhaltet der Vorschlag der Europäischen Kommission (2020b) für einen Digital Markets Act (DMA) Möglichkeiten für Kartellbehörden, ökonomisch bedeutsame Plattformkonzerne aufzuspalten (Art. 16 Abs. 1 DMA) und ihnen vorbeugend die Verpflichtung, Wettbewerbern Datenzugang zu gewähren (Art. 6, Abs. 1, lit. i DMA), aufzuerlegen (Gerpott, 2021a; Krämer und Schnurr, 2021; Polley und Konrad, 2021; Seip und Berberich, 2021). Äquivalente Interventionsoptionen wurden auf nationaler Ebene in Deutschland mit der am 19.1.2021 in Kraft getretenen 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für das Bundeskartellamt im Hinblick auf strukturelle Eingriffe (§ 32 Abs. 2 GWB) und Vorfeldverbote beim Datenzugang für Wettbewerber großer Plattformbetreiber (§ 19, Abs. 2 Nr. 4, § 19a, Abs. 4 und § 20 Abs. 1a GWB) geschaffen (Gerpott, 2021b; Gerpott und Mikolas, 2021; Lettl, 2021; Nagel und Hillmer, 2021; Schweda und Schreitter, 2021).

Bei der Menge der über große digitale Plattformen verbreiteten Inhalte liegt es nicht fern, dass deren Betreiber illegalen Uploads nicht von Hand, sondern nur unter Einsatz intelligenter Algorithmen weitgehend maschinell automatisiert im Netz entgegentreten können (Gerpott 2019, 422). Dennoch lehnt die Linke Upload-Filter zum Schutz von Urheber- und Persönlichkeitsrechten vor allem auf Plattformen zum Teilen von Inhalten ebenso ab wie die – derzeit in § 3 Abs. 2 Netzwerkdurchsetzungsgesetz verankerten Regelungen zur – Sperrung von Inhalten durch Betreiber sozialer Netzwerke ohne richterlichen Beschluss. Diese Sicht ist populär. Sie klärt aber nicht, wie die Partei Persönlichkeits- und Urheberrechtsschutz im Netz trotzdem angemessen vorantreiben will. Zwar fordert die Linke die strafrechtliche Verfolgung von „Hasskriminalität gegen queere Menschen, Communities oder ihre Unterstützer*innen" (Die Linke, 2021, 104). Darüber hinaus gehende differenzierte Überlegungen zum Umgang mit Hasskriminalität auf digitalen Plattformen sucht man in ihrem Programm vergeblich. Netzneutralität soll „grundgesetzlich gesichert werden" (91). Warum der bestehende Schutz der Netzneutralität in der Verordnung (EU) 2015/2120 nicht ausreichen könnte, erklärt die Partei nicht. Insgesamt zeichnen sich die Ausführungen zu großen Betreibern digitaler Plattformen im Programm der Linken durch einen feindselig-aggressiven Ton und ein Ausblenden der wissenschaftlichen Fachdiskussion aus.

SPD

Die SPD verspricht für Betreiber großer digitaler Plattformen „gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten eine starke und präzise Regulierung" zu schaffen, die gesetzliche Interoperabilitätsverpflichtungen für Messenger-Dienste, soziale Netzwerke und digitale Plattformen sowie eine Integration von „ex-ante-Kontrollen" (SPD, 2021, 14) in das Kartellrecht beinhalten soll. Große Digitalkonzerne möchte die Partei „durch neue europäische Instrumente ... zähmen oder notfalls .. entflechten" (SPD, 2021, 14). Auch bei der SPD bleibt unverständlich, warum sie nicht zu einschlägigen aktuellen Gesetzesänderungen oder -initiativen zur Interoperabilität von Plattformen (§ 19a Abs. 2 Nr. 5 GWB, Art. 6 Abs. 1 lit. f DMA) und zur Begrenzung ihrer Marktmacht (vor allem § 19a und 20 GWB, Art. 5 und 6 DMA) Position bezieht, sondern sie außer Acht lässt (Gerpott, 2021b; Lettl, 2021).

Ebenso wie die Linken wünschen sich die Sozialdemokraten, dass „es ... Alternativen zu den großen Plattformen ... mit echten Chancen für lokale Anbieter" (SPD, 2021, 14) gibt. Sie wollen deshalb „Plattformen für den regionalen Handel und regionale Dienstleistungen fördern" (SPD, 2021, 14). Die zuvor beschriebenen ökonomischen Mechanismen auf Online-Vermittlungsmärkten werden damit verkannt oder als durch politischen Willen überwindbar interpretiert. Die Finanzierung der angekündigten Förderung bleibt im Dunkeln.

Hasskriminalität und anderen Straftaten im Internet will die SPD begegnen, indem sie Plattformbetreibern auferlegt, „Voraussetzungen für eine grundsätzliche Identifizierbarkeit" (SPD, 2021, 14) von Verdächtigen zu schaffen, „die nationalen Schutzvorschriften im Strafgesetzbuch

und Netzwerkdurchsetzungsgesetz“ weiterentwickelt und „verbindliche Regelungen auf europäischer Ebene (Digital Service Act)“ (SPD, 2021, 15) sowie „europäische Frühwarnsysteme gegen Desinformationskampagnen“ (SPD, 2021, 53) vorantreibt. Abwägungen zwischen dem Schutz der Persönlichkeit sowie der Rede- und Informationsfreiheit im Netz sind bei den Sozialdemokraten ebenso wenig zu finden wie Anhaltspunkte zur praktischen Umsetzung des erwähnten Frühwarnsystems.

Alles in allem formuliert die SPD ihre Vorstellungen zum Umgang mit digitalen Plattformkonzernen etwas weniger aggressiv und klarer als die Linken. Inhaltlich liegen die beiden Parteien auf diesem digitalpolitischen Feld jedoch sehr nah beieinander.

Bündnis 90/Die Grünen

Auch die Grünen beabsichtigen, „Dienstleistungen von Plattformen... und ... [deren] Marktmacht [zu] regulieren“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 38). Sie äußern sich dazu materiell allerdings eher nebulös. Eine Positionierung zum DMA, der in Art. 5 und 6 lange Listen einschlägiger Verhaltensauflagen enthält, sucht man im Programm vergeblich. Einerseits soll in Deutschland das Bundeskartellamt zukünftig bei „Internetgiganten ... Erwerbsvorgänge“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 40) prüfen. Andererseits befürwortet die Ökopartei ein eigenständiges europäisches Kartellamt, um eine „europäische Digitalaufsicht [zu] etablieren“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 40). Wie eine parallele Kompetenzerweiterung des Bundeskartellamts und eines europäischen Kartellamts harmonieren soll, bleibt im Dunkeln. Ebenso lässt die Partei offen, ob Entscheidungen zur geforderten Option der Aufspaltung von großen Digitalkonzernen „unabhängig von einem Missbrauch ..., wenn ihre Marktmacht zu groß wird“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 41), vom Bundeskartellamt oder der Kommission gefällt werden sollten. In jedem Fall planen die Grünen die Unterstützung von „Smart-City-Projekte[n zum] Aufbau unabhängiger digitaler Plattformen, mit denen der örtliche Einzelhandel attraktivere Angebote machen kann“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 73). Dies deutet auf den Einsatz von Steuergeldern für wirtschaftspolitisch ineffiziente Förderprogramme hin.

Bei der Bekämpfung von „Hasskriminalität im Netz“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 96) vertrauen die Grünen vor allem auf eine „zügige Umsetzung des europäischen Digital Services Act“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 96; DSA). Dieser EU-Verordnungsentwurf (Europäische Kommission, 2020a) verlagert die Kontrolle und Rechtsdurchsetzung gegenüber großen Plattformen im Zusammenhang mit der Verbreitung illegaler Inhalte auf die Europäische Kommission, die dabei durch ein neu einzurichtendes Beratungsgremium sowie einen Ausschuss für digitale Dienste unterstützt werden soll (insbesondere Art. 47 Abs. 2 lit. b, 48 Abs. 4 und Art. 70 DSA; Gerpott, 2021a; Spindler, 2021). Das blendet das Programm aus, wenn es parallel für Deutschland im gleichen Absatz zusätzlich zu den bereits vorhandenen Landesmedienanstalten ohne Nutzen-Kosten-Erwägungen eine „gemeinsame Medienanstalt der Länder“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 96) fordert. Hier hatte man nicht den Mut, den hintergründig mitschwingenden Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der heutigen Organisation mit 14 Anstalten pointierter auszudrücken. Die Grünen akzeptieren „eine Verpflichtung zum Einsatz von Uploadfiltern“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 96) ebenfalls nicht. Nicht erörtert wird damit, wie die Partei Persönlichkeits- und Urheberrechtsschutz sowie Rede- und Informationsfreiheit austarieren will.

In der Summe hinterlässt das grüne Programm zu digitalen Plattformkonzernen einen ambivalenten Eindruck: Einerseits findet man Hinweise auf nuancierte Kenntnisse der einschlägigen Fachdebatten. Andererseits mangelt es an präzisen, in sich widerspruchsfreien wirtschaftspolitischen Vorschlägen zu dieser Anbietergruppe.

FDP

Die Liberalen fordern, dass Digitalkonzerne „einer speziellen Regulierung unterworfen werden“, um zu verhindern, dass sie „den Wettbewerb verzerren“ (FDP, 2021, 8). Staatseingriffe sollen nicht allein auf nationaler, sondern zudem auf EU-Ebene erfolgen. Deshalb unterstützt die Partei „die Pläne zur Schaffung eines Digital Markets Act“ (FDP, 2021, 8), allerdings ohne zu skizzieren, wie man sich die Verzahnung der zwei Ebenen vorstellt. „Den Einsatz von Uploadfiltern im Netz“ lehnen die Liberalen „als immense Gefahr für Meinungs- und Kunstfreiheit ... ab“ (FDP, 2021, 48). „Meinungsfreiheit in vollem Umfang“ (FDP, 2021, 41) will die Partei zudem unter anderem durch eine Abschaffung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes und einer damit verbundenen Beseitigung von Sperrungsentscheidungen privater Unternehmen, die man „durch Einrichtungen der Selbstregulierung als Beschwerdeinstanz“ (FDP, 2021, 41) ersetzen möchte, gewährleisten. Was man sich unter solchen Einrichtungen vorstellen darf, bleibt verborgen. Opfern von Hassreden oder anderen Vergehen im Netz soll mit einem „Auskunftsanspruch gegen Plattformen und Internetprovider“ (FDP, 2021, 41) geholfen werden. Netzneutralität will die Partei schützen und „neue qualitätsgesicherte Dienste ermöglichen“ (FDP, 2021, 26). Auch bei der FDP bleibt unklar, warum hier über die Verordnung (EU) 2015/2120 hinaus weitere staatliche Maßnahmen geboten sein könnten.

Insgesamt nimmt das Programm der FDP wirtschaftspolitisch verhältnismäßig genau konturierte Positionen gegenüber digitalen Plattformkonzernen ein.

Zwischenfazit

Die Programme der Linken und der SPD greifen aktuelle rechtliche Entwicklungen zum Umgang mit Betreibern großer Online-Plattformen nicht auf und vermitteln den aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht befremdlichen Eindruck, dass durch politische Maßnahmen die Wettbewerbsbedeutung lokaler Plattformen effizient gesteigert werden könne. Das Programm der Grünen ist in sich nicht widerspruchsfrei und inhaltlich sehr offen gehalten. Die Vorstellungen der FDP weichen oft deutlich von denen der anderen drei Parteien ab.

Netzausbau für die elektronische Kommunikation

Die Linke

Die Partei kündigt an „mit einem öffentlichen Investitionsprogramm die enormen Mängel bei[m] Breitbandausbau [zu] beheben“ (Die Linke, 2021, 11). Das Programm soll sich auf „10 Mrd. Euro jährlich in ganz Deutschland“ (Die Linke, 2021, 90) belaufen. Den „Vorrang privater Anbieter sowohl beim Ausbau als auch beim Betrieb der regionalen Breitbandnetze“ (Die Linke, 2021, 79) will die Linke abschaffen. Breitband- und Mobilfunknetze sowie die Deutsche Telekom möchte man „in öffentliche (oder genossenschaftliche) Hand und in gesellschaftliche Eigentumsformen“ (Die Linke, 2021, 59) überführen. Es soll nur noch „ein einheitliches Mobilfunknetz aus einer Hand“ (Die Linke, 2021, 90) geben. Die Partei fordert, sämtliche Netze „durch die Kommunen ... dauerhaft in öffentlicher Hand [zu] betreiben“ (Die Linke, 2021, 90). Allein schon aus technischen Gründen würde eine Umsetzung dieser Forderung zumindest für Mobilfunk- und überregionale leitungsgebundene Transportnetze zu ineffizienten Lösungen führen. Außerdem verzichten die Linken auf einen konkreten Vorschlag, wie die Enteignungen finanziert werden und ablaufen sollen.

Alles in allem plädiert die Linke beim Bau und Betrieb von Telekommunikationsnetzen unmissverständlich für eine staatsmonopolistisch-sozialistische Ordnungspolitik.

SPD

Die SPD verspricht „die Versorgung aller Haushalte und Unternehmen mit Bandbreite von mindestens 1 Gbit/s [zu] garantieren – durch konkrete, gesetzlich festgelegte Ausbau- und Versorgungsverpflichtungen und entsprechende Zwischenziele“ (SPD, 2021, 12-13). Wie diese Garantie finanziell und praktisch umgesetzt werden könnte, wird weder durch den Hinweis, dass „hier .. auch die Netzbetreiber in der Verantwortung [stehen]“ (SPD, 2021, 13) noch durch andere Überlegungen erkennbar. In der Summe konvergiert die inhaltliche Substanz des Programms im Hinblick auf den Telekommunikationssektor gegen Null.

Bündnis 90/Die Grünen

Die Grünen nennen aktuelle Fachthemen zum Netzausbau umfassender als die drei politischen Konkurrenten. So werden die Gestaltung eines Breitband-Universaldienstes zur Absicherung eines persönlichen Rechtsanspruchs auf einen hinreichend schnellen Internetzugang zur privaten Nutzung in der Wohnung und unterwegs, die Liefertreue bei der Übertragungsgeschwindigkeit von Internetanschlüssen, lokales Roaming von Mobilfunknetzbetreibern und die Beibehaltung von Versteigerungen als vorrangiges Verfahren bei der Vergabe von Frequenzen erwähnt (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 72-74). Die Vorstellungen bleiben zumeist sehr allgemein (z. B. Mindestqualität der Breitbandversorgung, Abruf von Fördergeldern des Bundes zum Netzausbau). Außerdem werden sie nicht mit der zum Zeitpunkt der Programmveröffentlichung (19.3.2021) bereits im Detail erkennbaren Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG; Bundesregierung, 2021a) verknüpft (z. B. Universaldienst in §§ 156-157 TKG 2021, Liefertreue in §§ 57-58 TKG 2021, Roaming in § 106 TKG 2021; Deutscher Bundestag, 2021) und sind folglich nicht à jour. Finanzierungsfragen werden nicht angesprochen.

FDP

Die FDP fordert „eine flächendeckende und hochleistungsfähige Mobilfunkabdeckung durch echten Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt, ein Glasfasernetz und eine konsequente Hochrüstung bestehender 4G Netze“ (FDP, 2021, 25). Der Netzausbau soll „mit einem effizienten Auktionsdesign und durch ein starkes und zeitnahes Controlling des Bundes“ sowie „nachfrageorientiert und kosteneffizient ... durch Gigabit-Gutscheine für Privathaushalte und kleine und mittlere Unternehmen“ (FDP, 2021, 25) erreicht werden. Starke Argumente gegen derartige Gutscheine (Gerpott, 2020) werden nicht gewürdigt. Im Mobilfunk greifen die Liberalen technische Trends auf, indem sie „Spezialdienste mit Network-Slicing für zeitkritische Anwendungen ... ermöglichen“ und deren „diskriminierungsfreie Ausgestaltung ... wettbewerbsrechtlich“ (FDP, 2021, 26) absichern wollen. In einer Gesamtschau lassen sich aus dem Programm telekommunikationspolitische Positionen (wettbewerbliche Marktordnung, auktionsbasierte Frequenzvergabe) der FDP klarer als bei den Sozialdemokraten entnehmen.

Tabelle 1
Erwähnung medien- und digitalpolitischer Themen in Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2021

Themenfeld	Die Linke	SPD	Die Grünen	FDP
ÖRR[1] und private Publikumsmedien				
Online Mediathek/Medienplattform	✓	✓	✓	-
ÖRR-Konzentration Information /Bildung	✓	-	-	✓
Urheberrecht	✓	-	✓	✓
Leistungsschutzrecht Presseverleger	✓	-	-	✓
Digitale Plattformkonzerne				
Strukturelle Interventionen	✓	✓	✓	-
Stärkung lokaler/regionaler Wettbewerber	✓	✓	✓	-
Bezug zu Digital Market/Services Acts	-	✓	-	✓
Bezug zu GWB	-	✓	✓	✓
Automatisierte Abwehr Urheberrechtsverstöße	✓	-	✓	✓
Abwehr Hassrede/Fehlinformationen	✓	✓	✓	✓
Netzneutralität	✓	-	-	✓
Ausbau Telekommunikationsnetze				
Sektorremonopolisierung	✓	-	-	-
Staatliche Ausbausubventionsprogramme	✓	-	✓	-
Recht auf schnelles Internet	✓	✓	✓	-
Liefertreue Breitbandanschluss	-	-	✓	-
Gigabit-Gutscheine	-	-	-	✓
Auktion als Regelverfahren Frequenzvergabe	-	-	✓	✓
Lokales Roaming	-	-	✓	-

[1] ÖRR = öffentlich-rechtlicher Rundfunk.
Quelle: eigene Analysen.

Zwischenfazit

Beim Ausbau von Netzen zur elektronischen Kommunikation gehen die Programme der Linken und der SPD über wenige Schlagworte nicht hinaus. Grüne und FDP erwähnen einschlägige Fachthemen umfassender, bleiben aber hinter dem Status aktueller Rechtsentwicklungen und der wissenschaftlichen Diskussion zurück.

Gesamtfazit und Ausblick

Die politische Bedeutung der analysierten vier Wahlprogramme hängt von dem Mandatsanteil der Parteien nach der nächsten Bundestagswahl, ihrer Beteiligung an der Bundesregierung sowie von den Ressorts und sonstigen Spitzenstellen ab, die Parteimitglieder in dieser Regierung übernehmen werden. Es kann deshalb vermutet werden, dass dem Programm der Linken geringste und dem der Grünen die größte Relevanz zukommen wird. Das Programm der Grünen zeichnet sich gegenüber den andern drei Absichtserklärungen durch eine relativ umfassende Benennung digital- und medienpolitischer Themen aus (vgl. Tabelle 1); es ist aber auch inhaltlich am wenigsten konturiert. Auf diese Weise maximiert die Partei ihre Chancen, keine Wählergruppe zu verschrecken und in der Folge durch eine Regierungsbeteiligung ihre politischen Vorstellungen realisieren zu können. Zudem spricht die Unbestimmtheit auf dem hier untersuchten Politikfeld dafür, dass die Grünen – und auch wohl die Linke, SPD und FDP – es allen Lippenbekenntnissen zur enormen Wichtigkeit der gesellschaftlichen Digitalisierung zum Trotz nicht als kritisch für ihre Wahlaussichten einstufen. Die Linke, SPD und FDP orientieren sich jeweils in ihren Wahlprogrammen bei der Digital- und Medienpolitik stärker als die Grünen am Markenkern der Partei. Allerdings werden auch in diesen drei Programmen Positionen nicht nachvollziehbar begründet. Bei wichtigen Aspekten sind die Vorstellungen veraltet, weil sie den Stand der Rechtssetzung und der Fachdebatten zu wenig beachten.

In Deutschland wird gegenwärtig, nicht zuletzt angesichts von Schwachstellen im Umgang mit der Corona-Pandemie, von vielen beklagt, dass das Land bei der Digitalisierung international keine Spitzenposition einnimmt. Die Programme von vier Parteien für die Bundestagswahl 2021 vermitteln nicht den Eindruck, dass dieser Rückstand durch fachkundige Wettbewerbs- und Verbraucherschutzpolitik rasch aufgeholt werden dürfte. Es bleibt zu hoffen, dass diese Einschätzung zu pessimistisch ist, weil die Effekte von Wahlprogrammen auf das praktische Handeln der Bundesregierung und der Bundestagsparteien auch in der 20. Legislaturperiode gering ausfallen könnten.

Literatur

Buhrow, T. (2021), Wo die ARD im Jahr 2030 steht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 69, 23. März, 13.

Bündnis 90/Die Grünen (2021), Deutschland. Alles ist drin. Programmentwurf zur Bundestagswahl 2021, https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammentwurf.pdf (4. Mai 2021).

Bundesregierung (2021a), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), Bundestagsdrucksache 19/26108, 25. Januar, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/261/1926108.pdf (4. Mai 2021).

Bundesregierung (2021b), Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes, Bundestagsdrucksache 19/27426 vom 9. März, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/274/1927426.pdf (4. Mai 2021).

Clement, R., D. Schreiber, P. Bossauer und C. Pakusch (2019), *Internet-Ökonomie*, 4. Aufl., Springer Gabler.

Deutscher Bundestag (2021), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss), Bundes-

tagsdrucksache 19/28865 vom 21. April, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/288/1928865.pdf (4. Mai 2021).
Die Linke (2021), Zeit zu handeln: Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2021, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf (4. Mai 2021).
Europäische Kommission (2020a), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en (4. Mai 2021).
Europäische Kommission (2020b), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM(2020) 842 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en (4. Mai 2021).
FDP (2021), Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021 – Leitantrag des Bundesvorstandes zum 72. Bundesparteitag am 14.-16. Mai 2021 (vorbehaltlich der Überprüfung des Wortprotokolls), https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2021/04/16/programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf (4. Mai 2021).
Gerpott, T. J. (2019), Artikel 17 der neuen EU-Urheberrechtsrichtlinie: Fluch oder Segen?, *Multimedia und Recht*, 22(7), 420-426.
Gerpott, T. J. (2020), Voucher für Glasfaseranschlüsse: Warum Bund und Länder auf sie verzichten sollten, *Wirtschaftsdienst*, 100(2), 128-132, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/2/beitrag/voucher-fuer-glasfaseranschluesse-warum-bund-und-laender-auf-sie-verzichten-sollten.html (4. Mai 2021).
Gerpott, T. J. (2021a), Neue europäische Regeln für digitale Plattformen, *Computer und Recht*, 37(4), 255-263.
Gerpott, T. J. (2021b), Neue Pflichten für große Betreiber digitaler Plattformen – Vergleichende Analyse von Vorgaben auf Basis von § 19a GWB und des Vorschlags der Kommission für ein Gesetz über digitale Märkte, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 9(5), 273-279.
Gerpott, T. J. und T. Mikolas (2021), Zugang zu Daten großer Online-Plattformbetreiber nach der 10. GWB-Novelle. *Computer und Recht*, 37(2), 137-144.
Hartung, H. (2021), Alles online, alle unter einem Dach?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 98, 28. April, 13.
Krämer, J. und D. Schnurr (2021), Big data and digital markets contestability: Theory of harm and data access remedies, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3789510_code702226.pdf?abstractid=3789510&mirid=1 (4. Mai 2021).
Lettl, T. (2021), Der neue § 19a GWB, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 67(4), 413-424.
Monopolkommission (2015), Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Sondergutachten 68, Juni, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf (4. Mai 2021).
Nagel, S. M. und K. Hillmer (2021), Die 10. GWB-Novelle – Update für die Missbrauchsaufsicht in der Digitalwirtschaft, *Der Betrieb*, 74(7), 327-332.
Polley, R. und F. A. Konrad (2021), Der Digital Markets Act – Brüssels neues Regulierungskonzept für Digitale Märkte, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 67(4), 198-206.
Schweda, M. und F. Schreitter (2021), Ran an die Datenschätze? Datenzugangsansprüche nach der 10. GWB-Novelle, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 67(3), 145-154.
Seip, F. und M. Berberich (2021), Der Entwurf des Digital Markets Act, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, 13(2), 44-47.
SPD (2021), Das Zukunftsprogramm – Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf (4. Mai 2021).
Specht-Riemenschneider, L., S. Riemenschneider und R. Schneider (2020), *Internetrecht*, Springer.
Spindler, G. (2021), Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services Act (Teil 1), *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*, 123(4), 545-553.

Title: ***Digital and Media Policy in Party Programmes for the German Federal Parliamentary Elections in 2021 – How Clear and Convincing Are Parties' Messages?***

Abstract: *By late April 2021, four parties have published their programme for the German federal parliamentary elections (Bundestag) in September 2021. This article provides a critical comparative review of digital and media policy messages presented in these programmes. The Greens cover current topics in the areas of public service and commercial media large online platform providers and infrastructure roll out for electronic communications both most comprehensively and most vaguely. The digital and media policy statements of the left, social democratic and free democratic parties stick more closely to the respective party's brand.*

JEL Classification: *D78, L51, L86*

DOI: 10.1007/s10273-021-2944-z

Gert G. Wagner*

Polit-ökonomische Aspekte des Berichts zur Lage der Verbraucher:innen

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen hat erstmals ein breit angelegtes Gutachten zur Lage der Verbraucher:innen in Deutschland vorgelegt. Gert G. Wagner, Mitglied im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, stellt aus seiner persönlichen Sicht ausgewählte Analysen, Ergebnisse und Empfehlungen vor. Über das Gutachten hinausgehend wird auch auf relevante Ereignisse hingewiesen, die nach Abschluss des Gutachtens stattfanden: die Vorlage des EU-Verordnungsvorschlags „Artificial Intelligence Act", das Klimaschutz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Gesetzentwurf zum autonomen Fahren.

Mit dem im April 2021 vorgelegten Gutachten zur Lage der Verbraucher:innen in Deutschland erfüllt der seit 2014 beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherfragen angesiedelte Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) erstmals seinen aus dem Einrichtungserlass resultierenden Auftrag, in regelmäßigem Abstand ein Gutachten vorzulegen (SVRV, 2021, 19). Ziel des Gutachtens ist es, aus Sicht der Verbraucher:innen auf die deutsche Gesellschaft, insbesondere die Volkswirtschaft, zu schauen und wesentliche Probleme und Herausforderungen darzustellen sowie ausgewählte Handlungsempfehlungen für die Verbraucherpolitik auszusprechen.[1]

Insgesamt bewertet der SVRV (2021, 6 und 412) die Lage der Verbraucher:innen „im Allgemeinen nicht als grundsätzlich besorgniserregend". Das ist nicht falsch, aber der Autor dieser Zeilen hält dies für eine übertrieben zurückhaltende Einschätzung. Ich persönlich bewerte die Lage der Verbraucher:innen als überwiegend gut – was aber auch bedeutet, dass Gruppen, die in einer schlechteren Lage sind, umso mehr eine politische Herausforderung sind. Man wird diesen Gruppen nur helfen können, wenn man in der Mitte der Gesellschaft, der es gut geht, Mehrheiten generiert. Und das gelingt nicht, wenn man der Mehrheit einreden will, es ginge ihr gar nicht so gut, wie sie sich in Deutschland seit Jahren fühlt (Priem et al., 2021). Hieran hat auch die Corona-Pandemie nicht grundsätzlich und effektiv etwas geändert (Liebig und Kühne 2021; SVRV, 2021, 54). Um es deutlich zu sagen: Berechtigte Beschwerden und Klagen der Haushalte sowie der Verbraucherverbände sind mit der Einschätzung einer guten Lage der großen Mehrheit der Verbraucher:innen voll und ganz kompatibel. Viele öffentliche und veröffentlichte Diskussionen sowie juristische Klagen sind nicht der Beweis einer schlechten Lage, sondern ein Beleg für einen funktionierenden demokratischen Prozess und einen funktionierenden Rechtsstaat.

Strukturprobleme

Dass neue Technologien und Einsatzbereiche, die wegen ihres großen Nutzens rasch weite Verbreitung finden, Probleme verursachen, ist nicht überraschend, sondern – wie der SVRV (2021, 6 und 412) betont – zu erwarten. Wie das z. B. gegenwärtig bei der Digitalisierung der Fall ist, mit Defiziten in der Infrastruktur, großen sozialen Unterschieden bei der Nutzung und aus Verbrauchersicht unbefriedigenden oder gar betrügerischen Angeboten. Dabei ist es kein grundsätzliches Problem, dass die für den Verbraucherschutz angemessenen Regulierungen erst nach und nach auf Basis von Versuch und Irrtum etabliert werden – das war bei jeder neuen Technologie so und wird auch in Zukunft so sein.

© Der/die Autor:in(nen) 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 Autor dankt den weiteren Mitgliedern und den Mitarbeitenden des SVR für Verbraucherfragen. Er gibt hier seine persönliche Sicht auf das gemeinsam verfasste Gutachten wieder. Nur längere wörtliche Zitate sind kenntlich gemacht.

1 Ob und wie sich die Pandemie auf die Verbraucher:innen mittel- und längerfristig auswirkt, war zum Zeitpunkt der Finalisierung des Gutachtens (Ende Januar 2021) noch nicht absehbar. So werden nur punktuelle Befunde referiert, aber es gibt kein Corona-Kapitel.

Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner ist Senior Fellow am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin und Mitglied des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.

Dass aber im Bereich der Ernährung Fehlernährung Probleme verursacht, ist hingegen – wie der SVRV feststellt – ein strukturelles Problem. „Strukturell problematisch ist auch in den Bereichen Wohnen und Mobilität ein Zielkonflikt, der sich für viele Menschen daraus ergibt, dass sie ruhig und bezahlbar wohnen möchten – dieser Wunsch sich allerdings insbesondere in Großstädten nicht leicht realisieren lässt und viele Menschen deswegen im Umland oder auf dem Land wohnen. Aus dem dadurch bedingten räumlichen Auseinanderdriften von Arbeit, Wohnen und Freizeit ergeben sich Mobilitätszwänge und möglicherweise eine dauerhaft abgesenkte Lebenszufriedenheit“ (SVRV, 2021, 6). Hier reichen bessere Informationen, auf die seit Jahren die systematische Verbraucherpolitik setzt, nicht aus. Verbraucherpolitik ist mehr als Informationsverbesserung. Ein Beispiel sind auch die zunehmenden Schäden, die das Klima verursacht: Hier schlägt der SVRV im Kapitel zum Wohnen eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden vor (SVRV, 2021, 51 f.; ausführlich Groß et al., 2019). Auch für das Wohnen reicht es nicht aus, nur bessere Informationen und Klagemöglichkeiten zu Verfügung zu stellen: „Der Staat sollte seiner Verantwortung gerecht werden und die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass auch Wohnungen im unteren und mittleren Preisniveau weiter gebaut werden. Jenseits der Verbraucherpolitik im engeren Sinne ist und bleibt nach Einschätzung des SVRV sozialer Wohnungsbau auf Dauer erforderlich, um ein passendes und bezahlbares Wohnangebot sicherzustellen“ (SVRV, 2021, 91).

Nachhaltiger Lebensstil

Die vielleicht wichtigste Aussage im Gutachten ist, dass „nachhaltiger Konsum ein für das Überleben der Menschheit notwendiges Ziel“ ist (SVRV, 2021, 9 und 223). Diese Prämisse ist offensichtlich mit dem inzwischen vorliegenden Urteil zum Klimaschutz des Bundesverfassungsgerichts (2021) kompatibel. Um mehr Nachhaltigkeit des Konsums zu erreichen, reicht eine bessere Verbraucherschutzpolitik offensichtlich nicht aus, also „lediglich bessere Informationen für Konsumenten“, etwa über die Herkunftsländer von Gewürzen, Gemüse und Früchten, sondern „es ist ein nachhaltigkeitsorientierter Ordnungsrahmen notwendig und entsprechende staatliche Strukturmaßnahmen,“ wodurch schließlich Verbraucher:innen „selbstbestimmte Entscheidungen im Einklang mit Nachhaltigkeit treffen können“ (SVRV, 2021, 9).

Zu einem Nachhaltigkeits-Ordnungsrahmen bzw. zu ordnungspolitischen Maßnahmen für mehr nachhaltigen Konsum sagt der SVRV nichts weiter, denn wenn auch eine sozial ausgewogene Ausgestaltung angestrebt wird, wozu sich der SVRV abstrakt bekennt, fällt es doch jedem pluralistisch besetzten Beratungsgremium schwer, sich einerseits auf Empfehlungen von Verboten bestimmter Produkte sowie verhaltenslenkende Steuern und Abgaben zu einigen und andererseits auf sozial kompensierende Maßnahmen, etwa bei der Besteuerung oder gezielten Transfers.[2] Immerhin kann die Empfehlung des SVRV, das Wissen über Nachhaltigkeit zu stärken (Nachhaltigkeits-Literacy), indirekt auch ordnungspolitische Maßnahmen und gezielte Steuern und Abgaben nach sich ziehen: Wenn besser informierte Wähler:innen in den Parlamenten für Mehrheiten sorgen, die Strukturmaßnahmen nachhaltig implementieren. Der SVRV hält ausdrücklich fest, dass – selbst bei guter Nachhaltigkeits-Literacy (SVRV, 2021, 235 f.) – souveräne Konsumentscheidungen zugunsten der ökologischen Nachhaltigkeit oft nicht einfach sind, da nicht überall nachhaltige Produkte angeboten werden und es oftmals schwer fällt, Informationen darüber zu finden, ob ein Produkt nachhaltig hergestellt wurde und wie die Lieferketten aussahen (SVRV, 2021, 268 f.).

Verbraucherschutzpolitik beruht traditionell auf bestimmten Ge- und Verboten, so speziell im Ernährungsbereich. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Verbesserung der Informationen, die über Konsumgüter und Wohnungen zur Verfügung gestellt werden müssen, immer mehr in den Vordergrund gerückt. Etwa im Bereich Ernährung werden die Inhaltsstoffe von Lebensmitteln und deren Nährwert differenziert dargestellt sowie oft deren Regionalität und Herkunft mitgeteilt. Auf der anderen Seite zeigt eine Bevölkerungsbefragung des SVRV, dass mehr als 70 % der befragten Verbraucher:innen es eher als schwierig einschätzen, Informationen darüber zu finden, ob ein Produkt nachhaltig ist. Das Fehlen verständlicher Nachhaltigkeitskennzeichnungen wird von 31 % als ein Hinderungsgrund für nachhaltiges Konsumieren angegeben. Daher empfiehlt der SVRV die Verbraucherinformationen hinsichtlich nachhaltiger Konsumoptionen verständlicher und übersichtlicher zu gestalten und das Angebot an nachhaltigen Produkten zu fördern (SVRV, 2021, 268 ff.).

Verbraucherpolitik im traditionellen Sinne

Der oder die eigenverantwortlich handelnde Verbraucher:in ist als normatives Leitmotiv ein zentraler Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Maßnahmen zur Verbesserung der Informationslage und der Entscheidungskompetenz sind aufgrund der mit der Digitalisierung verbundenen neuen Möglichkeiten nach wie vor zentral für den Verbraucherschutz. Ein kompetenter Umgang mit dem Internet ist die Voraussetzung dafür, dass Verbraucher:innen die potenziellen Vorteile digitaler Märkte – besserer Zugang zu Informationen, eine größere Auswahl, potenziell niedrigere Preise und mehr Innovation bei Produkten und Dienst-

2 Der SVRV besteht aus sieben wissenschaftlichen Mitgliedern verschiedener Disziplinen und zwei Praxisvertretern (für Angebot und Nachfrage).

leistungen – für sich realisieren und Souveränität in der digitalen Welt erlangen können. Dabei ist es nicht überraschend, dass die für das SVRV-Gutachten durchgeführten Studien zeigen, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland noch große Lücken aufweisen und vor allem sozial ungleich verteilt sind (SVRV, 2021, 399). So wissen z. B. nur ca. 25 % der Verbraucher:innen sicher über ihr Rückgaberecht bei Online-Käufen Bescheid. Die Verbraucherpolitik ist daher gefordert, differenzierte Maßnahmen zu ergreifen, um die digitalen Verbraucherkompetenzen zu erhöhen. Dies ist leichter gesagt als getan, da die größten Lücken bei bildungsfernen und älteren Menschen zu finden sind und Erwachsenenbildung schwierig ist. In der digitalen Welt muss Verbraucherpolitik deshalb mehr sein als die Verbesserung der Verbraucherinformation: Informationsverpflichtungen für Anbietende müssen um Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes ergänzt werden. Freilich sind Informationspflichten ein zeitintensives und kostspieliges Instrument, das in der Praxis wenig oder keine Wirkung zeigt, da die Informationsflut die Menschen überfordert bzw. auf kein Interesse stößt (SVRV, 2021, Kapitel E). So zeigt eine Befragung, dass nur etwa die Hälfte der Nutzer:innen von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen überhaupt Interesse an Transparenzinformationen hat und diese kaum genutzt werden (SVRV, 2021, 10).

Mehr Informationen führen nicht unbedingt zu mehr Informiertheit. Daher empfiehlt der SVRV (2021, 11 und 400) nicht noch mehr Regulierung, welche die Informationsflut noch vergrößert, „sondern eine bessere und gezieltere Regulierung der Verbraucherinformationen“, also eine „Lichtung des Regelungsdickichts“, eine Reduzierung auf das Wesentliche. Entsprechend sollte die Verbraucherpolitik einen gesetzlichen Rahmen für Gütesiegel schaffen. Das ist natürlich leichter gesagt als getan, denn es ist alles andere als offenkundig, was das Wesentliche ist. Deswegen empfiehlt der SVRV unter dem Label „Verbraucherinformatik“ (SVRV, 2021, 393) mehr und gezielte Forschung. Gemeint ist damit Forschung zu Risikokommunikation. Zum Beispiel sollten auf Basis von Abbildungen oder grafischen Symbolen zügig „Nichttextliche-Informationsmodelle“ entwickelt und empirisch daraufhin überprüft werden, ob sie die effektive Nutzung von Informationen durch die Verbraucher:innen, etwa bei Plattformanbietern, steigern könnten (vgl. Kasten 1).

Informationen und bessere Bildung über Ernährung

Ernährung ist ein zentraler und komplexer Konsumbereich, der gegenwärtig etwa 15 % des durchschnittlichen Konsumbudgets in Anspruch nimmt. Ernährung ist ein wesentlicher Bestandteil des Alltags und dient auch der Identitäts- und Lebensstilbildung (SVRV, 2021, Kapitel C.III). Allein aus diesen Anforderungen entstehen bereits Probleme (z. B. durch knappe Einkommen und den Wunsch einen sozial anerkannten Lebensstil zu pflegen), hinzu kommt eine unübersichtliche Zahl von Waren. Die Untersuchungen des SVRV zeigen, dass aus Verbrauchersicht nicht nur die Kosten der Ernährung wichtig sind, sondern auch die Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung, Gütesiegel, Regionalität und Herkunft von Lebensmitteln sowie – für kleine Verbrauchergruppen – der Fleischkonsum. Dabei sind Verbraucher:innen mit Migrationshintergrund aufgrund religiöser Anforderungen an Lebensmittel mit weiteren besonderen Problemlagen konfrontiert.

Viele Menschen zeigen sich hinsichtlich Lebensmitteln stark verunsichert und erwarten eine stärkere und vor allem übersichtlichere staatliche Regulierung und Kontrolle. Daher empfiehlt der SVRV, durch bessere und transparente Lebensmittelkontrollen Vertrauen zu schaffen (2021, 205 f.). Der Gütesiegel-Dschungel sollte gelichtet und Kennzeichnungen bezüglich der regionalen Herkunft, des Tierwohls und der Nachhaltigkeit von Lebensmitteln klarer geregelt werden. Neben staatlichen Gütesiegeln sollten alternative Siegel, etwa von Unternehmen, „nur zulässig sein, wenn ihre Güte bzw. tatsächliche Aussagekraft für alle Verbrauchergruppen nachweisbar über die Mindeststandards staatlicher Siegel hinausgeht.“ Das muss effektiv kontrolliert werden, dafür dürften übergeordnete Kontrollbehörden und -einrichtungen besser geeignet sein als Städte und Kommunen.

Ein schwieriges Kapitel ist der Fleischkonsum (SVRV, 2021, 208ff.). Der SVRV geht davon aus, dass Anreize für einen reduzierten Fleischkonsum zwar gesundheitlich und ökologisch sinnvoll sind, aber dass auch die meisten weiterhin Fleisch essen wollen und eine stark einschränkende Regulierung z. B. durch eine gezielte Besteuerung als unerwünschten schweren Eingriff in die Privatsphäre empfinden würden. Statt Fleischkonsum stark zu reglementieren und zu verteuern, empfiehlt der SVRV daher Maßnahmen, die an der grundsätzlichen Bereitschaft vieler ansetzen, ihren Fleischkonsum zu reduzieren. Der SVRV befürwortet gezielte Informationen, um besser über die Folgen des Verzehrs von Fleisch und anderen Tierprodukten und über die Vorteile einer Umstellung auf eine stärker pflanzlich basierte Ernährung zu informieren. Und die „Bundesregierung sollte (endlich) ein verpflichtendes, staatliches Tierwohllabel einführen und sich darüber hinaus weiterhin für eine einheitliche, verpflichtende Kennzeichnung auf EU-Ebene einsetzen. Die Verbraucher:innen sollten durch die Kennzeichnung transparent über die Tierwohlleistungen eines konkreten Produktes informiert werden. Ein Tierwohllabel sollte mehrstufig sein, wobei sich die Kriterien des Labels nicht daran orientieren sollten, was für Landwirte einfach und kostengünstig umsetzbar ist, sondern die Kriterien sollten wesentliche Steigerungen des Tierwohls belohnen. Aus diesem Grund sollten die Vergabekriterien für höhere Stufen des Labels auch im Laufe der Zeit schrittweise angehoben werden“ (SVRV, 2021, Empfehlung 24).

Kasten 1
Ausgewählte Empfehlungen des SVRV zu Datenerhebungen und Forschungsorganisation

Datenerhebungen

Hinsichtlich der systematischen Förderung nachhaltiger Konsummuster empfiehlt der SVRV (2021, 421) der Bundesregierung, ein Monitoring zu etablieren, das die Entwicklungen und Veränderungen im Bewusstsein, der Kompetenz und Gelegenheitswahrnehmung hinsichtlich nachhaltigen Konsums erfasst. Die für das Lage-Gutachten durchgeführte Bevölkerungsbefragung könnte ein Ausgangspunkt sein. „Im Zuge des Monitorings sollten auch die Messinstrumente und die sozioökonomische Differenzierung in der Methode und Auswertung validiert und weiterentwickelt werden und zum Zwecke der evidenzbasierten Maßnahmenevaluation eingesetzt werden."

Weiterhin empfiehlt der SVRV (2021, 8, 47, 88 und 412) „den Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung um eine Bestandsaufnahme der Situation von (selbstnutzenden) Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Menschen in Gemeinschaftsunterkünften und wohnungslosen Menschen zu ergänzen". Folgerichtig wäre es, diesen Bericht als „Wohnbericht" zu bezeichnen. Da praktisch alle empirischen Erhebungen, so auch der für den SVRV durchgeführte Survey, die Lebenssituation wohnungsloser und in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften lebender Menschen nicht berücksichtigen, weist der SVRV besonders auf die Notwendigkeit einer systematischen deutschlandweiten statistischen Erfassung hin. Das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) wird ausdrücklich begrüßt, das erstmals für 2022 eine Erhebung einer Statistik über wohnungslose Menschen vorsieht.

Für den Bereich der Mobilität empfiehlt der SVRV (2021, 415) „die Entwicklung von empirischen Indikatoren zur Evaluierung der Grundversorgung im Bedarfsfeld Mobilität".

Organisation der Verbraucherforschung

Hinsichtlich der Verbraucherforschung in Deutschland stellt der SVRV (2021, 11 und 426) resümierend fest: „In der Verbraucherpolitik werden an vielen Stellen Informationen und Erkenntnisse benötigt, die derzeit nicht vorliegen (…). Deswegen sei abschließend darauf hingewiesen, dass die Verbraucherforschung in Deutschland darunter leidet, dass es keine grundfinanzierten Forschungseinrichtungen gibt, die schwerpunktmäßig Verbraucherforschung betreiben und mit anderen Forschungseinrichtungen, die sich mit Fragen z. B. der Ernährung, der Wohn- und Infrastruktur, der Mobilität, der Daseinsvorsorge, der Digitalisierung, der Nachhaltigkeit oder der Verbraucherinformation befassen, permanent zusammenarbeiten können." Deswegen empfiehlt der SVRV „die Einrichtung von zwei wissenschaftsgetragenen außeruniversitären Zentren für Verbraucherforschung, die bundesseitig vom für Verbraucherfragen zuständigen Bundesressort finanziert werden". Bei dieser Empfehlung sind die Begriffe sorgfältig gewählt: Es werden nicht zwei völlig neue Institute gefordert, sondern „lediglich" zwei permanente Zentren, die in bestehenden außeruniversitären Instituten aber auch an Universitäten eingerichtet werden könnten. Hier sei auch darauf hingewiesen, dass bewusst zwei Zentren empfohlen werden, um – wie der SVRV (2021, 11 und 426) betont – „ein Mindestmaß an wissenschaftlichem Wettbewerb zwischen den Zentren [zu] schaffen und so zur Qualitätssicherung der Forschung bei[zu]tragen. Zugleich wäre gewährleistet, dass das breite Themen- und Methodenspektrum der Verbraucherforschung angemessen abgedeckt wird".

Hinzu kommt aber noch ein weiterer Aspekt: Um Konkurrenz zu schaffen, dürfen zwei solcher Zentren nicht so spezialisiert sein, dass sie faktisch keine Konkurrenten sind. Sondern beide müssen die grundlegenden Fragen der Verbraucherforschung bearbeiten, um Konkurrenz zu gewährleisten. Dadurch würde es zumindest gelegentlich auch zu öffentlichem Streit der beiden Einrichtungen kommen und dieser würde nach Überzeugung des Autors das Feld der Verbraucherforschung keineswegs schwächen. Öffentliche Auseinandersetzungen tragen zum Agenda Setting bei – sie unterstreichen also die gesellschaftliche Bedeutung eines Politik- und Forschungsfeldes. Ein Beispiel für relevante Forschung nennt der SVRV (2021, 206 und 401) ausdrücklich, nämlich die wissenschaftlichen Grundlagen für „wissenschaftlich fundierter Kriterien zwingende Mindeststandards für die Qualität von Gütesiegeln, Mindestanforderungen für die Überwachung der Einhaltung dieser Kriterien nach dem Vorbild der in der Datenschutzgrundverordnung (Art. 40 ff.) niedergelegten Ko-Regulierung, die Einbindung in die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland sowie das Verfahren der staatlichen Anerkennung und Überwachung von Siegeln und Zertifikaten sowie die Kenntlichmachung staatlich anerkannter Siegel und Zertifikate".

Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI)

Ein Forschungsfeld nennt der SVRV (2021, 390) ausdrücklich als prioritär: die optimale Regulierung von algorithmischen Entscheidungen und Künstlicher Intelligenz (IZ). Es ist nicht nur aufgrund der rasanten Entwicklung dieser Felder wichtig, sondern auch deswegen, weil es noch keine geordnete Forschungslandschaft gibt, die die zu schaffenden Regulierungsbehörden unterstützen kann. Die Dringlichkeit entsprechender Forschung wird durch die von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zu Verordnungen über digitale Dienste und Märkte (Digital Services Act und Digital Markets Act) sowie Künstliche Intelligenz (Artificial Intelligence Act) unterstrichen. Zur Überwachung von Algorithmen hat sich der SVRV in seinem Gutachten „Verbrauchergerechtes Scoring" (2018) bereits differenziert geäußert. Im Nachgang zu diesem Gutachten haben Gerberding und Wagner (2019) gezeigt, dass bereichsspezifische gesetzliche Regelungen notwendig sind. Abstrakte Regelungen (wie z. B. in der von der EU-Kommission vorgelegten KI-Verordnung) werden nicht ausreichen. Selbst komplizierte Algorithmen (sogenannte selbstlernende Systeme) sind überwachbar, wenn die Gesetzgebung Schnittstellen erzwingt, durch welche die Wirkungsweise von Algorithmen anhand von Testdaten, die man in den Algorithmus gibt, studiert wird (Gigerenzer et al., 2018). Für solche Schnittstellen ist es nicht notwendig, dass der oder die Eigentümer:in des Algorithmus den Code, d. h. das geistige Eigentum, offenlegt. In diesem Zusammenhang ist es hochinteressant, dass im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum autonomen Fahren ausdrücklich der Zugang der Forschung zu den beim autonomen Fahren produzierten Daten geregelt wird (Bundesregierung 2021, 11). Mithilfe dieser Daten kann die KI geprüft werden, die autonome Fahrzeuge steuert. Die Daten sollen laut Gesetzentwurf in anonymisierter Form vom Kraftfahrt-Bundesamt bereitgestellt werden, das darauf auch vorbereitet ist, da es ein Forschungsdatenzentrum als Schnittstelle zur unabhängigen Forschung betreibt, das vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (www.ratswd.de) zertifiziert wurde (https://www.kba.de/DE/Statistik/Forschungsdatenzentrum/Ansprechpartner/ansprechpartner_node.html).

Da unser Ernährungsverhalten ganz maßgeblich in der frühen Kindheit geprägt wird, ist eine verbesserte Verbraucherbildung insbesondere in Schulen und Kindertagesstätten sinnvoll. Wichtig ist die Empfehlung des SVRV (2021, Empfehlung 22), „die Ernährungs- und Verbraucherbildung in einem schon bestehenden Anker-Schulfach oder einem neu einzurichtenden Schulfach bundesweit verpflichtend zu verankern, die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften für Verbraucherbildung an Universitäten aufzubauen und zu fördern; die sachlichen und personellen Rahmenbedingungen für diesen Bildungsbereich deutlich auszubauen und die Verbraucherkompetenzen bei Schüler:innen regelmäßig zu evaluieren." Dabei könnte das Mittagessen in Ganztagsschulen für die Verbraucherbildung genutzt werden.

Bessere öffentliche Mobilitätsangebote und eine bessere Verteilung des öffentlichen Raums

Im Bereich der Mobilität werden die Grenzen traditioneller Verbraucherschutzpolitik besonders deutlich – bessere Informationen helfen nur begrenzt weiter, um die Lage der Verbraucher:innen im Bereich Mobilität zu verbessern, vielmehr sind Infrastruktur- und Baupolitik gefragt (SVRV, Kapitel C.II). Wie in allen Industriegesellschaften unterliegen auch in Deutschland die Menschen einem hohen Mobilitätsdruck: Viele Erwerbstätige müssen im Alltag zwischen Wohn- und Arbeitsort pendeln und fast alle müssen zwischen Einkaufsorten, Ämtern, Versorgungsinstitutionen und Freizeitstätten Wege zurücklegen. Wer Sorgeverpflichtungen hat, muss oft zusätzlich Wege zu Kindertagesstätten, Schulen, Alters- und Pflegeheimen etc. bewältigen. Ebenso wie für die Ernährung gibt ein Durchschnittshaushalt ungefähr 15 % seines Budgets für Mobilität aus; für Verbraucher:innen mit niedrigem Einkommen ist die finanzielle Belastung wesentlich (SVRV 2021, 125 ff.). Dabei sind in den vergangenen Jahren vor allem die Preise im öffentlichen Verkehr stärker gestiegen als die Einkommen. Der SVRV empfiehlt daher die Prüfung alternativer Finanzierungsmodelle, welche die finanzielle Belastung der Nutzer:innen des öffentlichen Verkehrs senken können (SVRV, 2021, Empfehlung 11). Wesentlich ist jedoch, dass gleichzeitig eine Angebots- und Qualitätssteigerung erfolgt, denn auch ein kostenloser ÖPNV wird nur genutzt, wenn er attraktiv ist und die Mobilitätsbedürfnisse bedient.

In der Tat werden über alle sozialen Gruppen und Regionen hinweg Versorgungslücken und Belastungen bei öffentlichen Verkehrsmitteln gesehen. Beklagt werden mangelnde Angebote, fehlende Zuverlässigkeit und hohe Kosten. Der Fahrradverkehr sollte aus Sicht vieler sicherer und attraktiver werden. Vor diesem Hintergrund sollte die Verbraucherpolitik nach Ansicht des SVRV (2021, 415) erreichen, „dass Versorgungslücken im öffentlichen Verkehr beseitigt werden. Dabei gilt es, sowohl den Zugang zum öffentlichen Verkehr zu verbessern als auch dessen Attraktivität (Zuverlässigkeit, Komfort, Sicherheit) zu erhöhen. In den Ballungszentren muss der Fokus auf einer Neuverteilung des öffentlichen Raums zugunsten des Umweltverbunds (zu Fuß gehen, Rad fahren, öffentlicher Verkehr) liegen und Multimodalität für Verbraucher:innen erleichtert werden."

Weiterhin empfiehlt der SVRV (2021, Empfehlung 13), das politische Ziel einer autogerechten Stadt zu überwinden. „Vor allem das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit kann nur durch eine Verlagerung vom Auto auf den Langsamverkehr (zu Fuß gehen, Fahrradfahren) und den öffentlichen Verkehr (Zug, S-Bahn, U-Bahn, Tram, Bus) erreicht werden." Hierzu sind vor allem infrastrukturelle Maßnahmen im Bereich des Städtebaus, der Stadt- und der Verkehrsplanung erforderlich. Der SVRV weist darauf hin, dass es für die Entwicklung einer menschengerechten Stadt zentral ist, eine gerechte Verteilung der Flächen des öffentlichen Raums unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden zu realisieren. „Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV die Institutionalisierung eines nationalen Dialogs über die notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung alternativer nachhaltiger und integrativer Mobilitätskonzepte, insbesondere über die Einführung eines Leitbildes, nach dem Fahrräder und öffentliche Verkehrsmittel in der Verkehrsplanung auf allen Ebenen vorrangig zu berücksichtigen sind."

Verbessertes Wohnen mehr als Verbraucherschutz

Ein Durchschnittshaushalt gibt etwa 35 % seines Budgets für Wohnen aus. Im Durchschnitt geht dieser große Ausgabenblock auch mit einer hohen Zufriedenheit einher: Seit Jahren liegt die Wohnzufriedenheit über der allgemeinen Lebenszufriedenheit (SVRV, 2021, Kapitel C.I). Eine im Durchschnitt hohe Wohnzufriedenheit ist ohne Zweifel auch eine Folge des differenzierten Mietrechts, das Mieter:innen gut schützt. Probleme treten freilich vorgelagert auf, nämlich in Form von Informationsproblemen bei der Suche nach einer Wohnung oder einem Haus, und beim Vertragsabschluss.[3] Trotz aller Negativmeldungen über Wohnprobleme zeigen empirische Analysen, dass die Zufriedenheit mit dem Wohnen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat. Dabei haben sich 30 Jahre nach der Wende in Ost- und Westdeutschland die Werte auf hohem Niveau nahezu angeglichen: Sie liegen im Durchschnitt bei etwa 8 von 10 möglichen Zufriedenheitspunkten. Diese Werte übertreffen die Bewertung der allgemeinen Lebenszufriedenheit, die im Moment im Durchschnitt bei etwa 7 von 10 Punkten liegt. Hier ist die Lücke zwischen Ost und West immer noch deutlich erkennbar. Und anders als die allgemeine Lebenszufriedenheit wurde die Wohnzufriedenheit bislang auch kaum durch die Folgen der Pandemie getrübt, wie die Erhebungen COMPASS und SOEP-CoV zeigen. Dieser überraschende Befund dürfte daran liegen, dass Homeoffice eher von Personen in Anspruch genommen wird, die genug Platz haben und im Schnitt etwas zufriedener mit ihrer Wohnung sind als andere. Kinder, die laut Studien besonders unter der Isolation durch wiederholte Lockdowns leiden, werden nicht zur Wohnzufriedenheit befragt. Für Erwachsene zeigt sich, dass Wohnzufriedenheit klar vom Alter und Einkommen abhängt: je älter und wohlhabender, desto zufriedener.[4]

Es zeigt sich auch (SVRV, 2021, 79), dass hohe Wohnkosten oft kein Problem sind, da diese meist nur von denjenigen gezahlt werden, die über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen. Deswegen ist in Großstädten die Unzufriedenheit mit den Wohnkosten keineswegs überdurchschnittlich, da dort auch die Einkommen höher sind als in anderen Städten und Gemeinden. Problematisch sind vielmehr „normale" bis moderat hohe Wohnkosten, die auf niedrige Einkommen treffen. Das größte Problem ist in bestimmten Regionen und Städten das Finden einer geeigneten Wohnung. Hat man erst eine Wohnung gefunden, greift das deutsche Mietrecht und die Zufriedenheit ist meist hoch. Aber: Das Fünftel der Mieter:innen, das in der SVRV-Erhebung (September 2020) seine Wohnkosten als „unangemessen" bezeichnet, gibt nur eine durchschnittliche Wohnzufriedenheit von 6,1 an, im Vergleich zu 7,8 bei Mietenden, die ihre Wohnkosten als angemessen bezeichnen und 8,9 bei Eigentümer:innen. Die konkreten Bedürfnisse bezüglich „guten Wohnens" sind je nach Lebenslage sehr unterschiedlich (SVRV, 2021, 64 ff.). Ruhe ist bei allen Gruppen wichtig, aber Mietende und Eigentümer:innen unterscheiden sich deutlich: Für Mieter:innen spielt Bezahlbarkeit die größte Rolle, für Eigentümer:innen Ruhe. Und hohe Wohnkosten sind keineswegs pauschal mit Unzufriedenheit verbunden, da hohe Kosten oft mit einem größeren Platzbedarf und höherem Einkommen zusammenhängen. Bei unterdurchschnittlichen Haushaltseinkommen dominiert der Wunsch nach Bezahlbarkeit, bei überdurchschnittlichen Einkommen der Wunsch nach Ruhe und Platz (vgl. auch Abbildung 1).

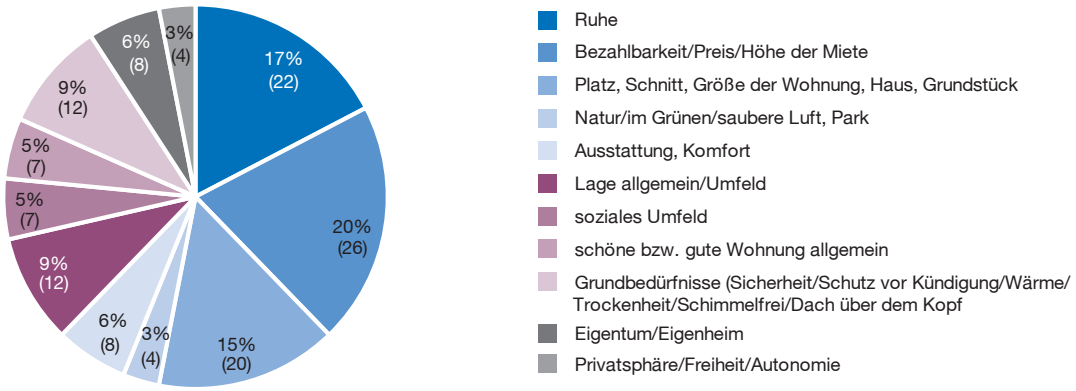
Die überwiegend hohe Zufriedenheit mit dem Wohnen bedeutet aus Sicht des Autors, dass umso mehr für diejenigen getan werden sollte, die in schlechten und beengten Wohnverhältnissen leben – das gilt speziell für jüngere Menschen und für Haushalte mit Kindern. Die Notwendigkeit zum Handeln besteht allerdings über die klassische Verbraucherpolitik hinaus, wie sich an den repräsentativ befragten Personen zeigt, die als wichtigste Merkmale „guten Wohnens" die „Ruhe" und „Bezahlbarkeit" nennen. Zwar lässt sich Ruhe im Kleinen durch den Einbau von Schallschutzfenstern erreichen (SVRV, 2021, 92 f. und 414 f.). Im Großen sind jedoch Infrastrukturmaßnahmen erforderlich, die bis in

3 Auf Phänomene wie die Vermietung von Wohnraum an Touristen (Duso et al., 2020a,b) und aktuelle Entwicklungen wie die beabsichtigte Fusion großer Wohnungsunternehmen (Michelsen, 2021) und den Berliner Mietendeckel geht das Gutachten wegen seines Redaktionsschlusses, nicht ein (Kholodilin und Michelsen, 2020; Hahn et al., 2021; Michelsen 2021a).

4 Der Autor dankt Dr. Christian Groß von der Geschäftsstelle des SVRV für Unterstützung bei der Analyse der aktuellen Daten, die über das Gutachten hinausgehen, sowie Dr. Nico A. Siegel und Christian Spinner für die Überlassung von Mikro-Daten des COMPASS-Online-Surveys, auf dem die hier vorgelegten aktuellen empirischen Ergebnisse beruhen.

Abbildung 1

Persönliche Relevanz der Facetten guten Wohnens bei Haushalten mit deutlich unterdurchschnittlichem Haushaltsnettoeinkommen, September 2020



Anmerkungen: Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in %, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut Wohnen in Deutschland". Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen" für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?", von elf Kategorien (Elf Facetten guten Wohnens) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges" und „weiß nicht" sind nicht abgebildet). Unterdurchschnittliche Haushaltnettoeinkommen bis 2.500 Euro; der Durchschnitt betrug 2018 rund 3.660 Euro.

Quelle: Eigene Auswertung einer für den SVRV im September 2020 durchgeführten INFAS-Telefonerhebung.

die Verkehrspolitik (Verkehrsberuhigung) hineinreichen. Und das Kriterium der Bezahlbarkeit reicht offensichtlich in den Bereich der Wohnungsbaupolitik hinein – immer dann, wenn insbesondere in Großstädten zu wenig Wohnraum zur Verfügung steht. Jenseits der Verbraucherpolitik bleibt sozialer Wohnungsbau auf Dauer erforderlich, um ein passendes und bezahlbares Wohnangebot zu gewährleisten. Der Staat sollte seiner Verantwortung gerecht werden, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass auch Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment weiter gebaut werden.

Bedacht werden sollte auch, dass hohe Mietkostenbelastungen im unteren Einkommensbereich nicht zwangsläufig durch überhöhte Mieten zustande kommen müssen, sondern auch unangemessen niedrige Löhne können daran schuld sein. Man denke etwa an die in der Corona-Krise erkannte Unterbezahlung von Pflegekräften. Kurzfristig würde ein zielgerecht verbessertes Wohngeld wahrscheinlich effektiver helfen als ein Mietendeckel, der naturgemäß auch Leute begünstigt, die große Wohnungen problemlos bezahlen können. Mittel- und langfristig hilft sozialer Wohnungsbau am effektivsten, um die Wohnkostenbelastung in Grenzen zu halten – es helfen aber auch höhere Löhne in schlechtbezahlten Berufen.

Ausblick

Das Gutachten zur Lage der Verbraucher:innen macht deutlich, dass moderne Verbraucherpolitik mehr ist als Verbraucherschutzpolitik. Das Einkommen wird nicht nur für Konsum verwendet, sondern auch für Wohnen, Mobilität und z. B. Altersvorsorge. Verbraucherpolitik ist letztlich Gesellschaftspolitik. Damit liegt – über das Gutachten hinaus – die Frage nahe, wo die Verbraucherpolitik ministeriell angesiedelt sein sollte. Ich habe mich seit meiner Berufung in den SVRV immer wieder gefragt, ob das für Justiz zuständige Bundesministerium wirklich ein guter Ort ist. Vor dem Wechsel in das Justizministerium war die Verbraucherpolitik im für die Landwirtschaft zuständigen Bundesministerium angesiedelt, also in einem Ministerium, das mit der Ernährung für einen großen und wichtigen Konsumbereich zuständig ist.

Landesministerien zeigen eine bunte Vielfalt der Ressortzuordnung der Verbraucher(schutz)politik. Sie wird kombiniert mit Ernährung, Europa, Gesundheit, Integration, Justiz, Landwirtschaft, ländlichem Raum, Naturschutz, Sozialem und Umwelt. Für alle Kombinationen gibt es nachvollziehbare Gründe, aber letztlich ist jede Zuordnung zu einem Ministerium mit Spezialaufgaben willkürlich. Auf Bundesebene ist die Zuordnung zum Justizministerium insofern sehr plausibel, als sich dieses Ministerium in alle Gesetzgebungsverfahren einmischt und insofern ein im Grundsatz guter Ort für eine Querschnittsaufgabe wie die Verbraucherpolitik ist. Dass es in einem Justizministerium Nicht-Juristen eher schwer haben, ist allerdings ein nennenswerter Nachteil – er wird freilich umso kleiner, je länger die Verbraucherpolitik im Bundesministerium der Justiz ressortiert.

Eine Merkwürdigkeit könnte bei der nächsten Regierungsbildung mit einem Federstrich geändert werden – wobei die damit verbundene Symbolik aber wichtig wäre. Im Gegensatz zum Sachverständigenrat für Verbraucher*fragen*

ist das Bundesministerium der Justiz für Verbraucher*schutz* zuständig. Moderne Verbraucherpolitik geht aber weit über traditionellen Verbraucherschutz hinaus. Der Widerspruch zwischen der Benennung des Ministeriums und der Benennung des Sachverständigenrats ist wahrscheinlich in der Hektik der Koalitionsverhandlungen niemandem aufgefallen, oder es sollten keine schlafenden Hunde geweckt werden. Bei den kommenden Koalitionsverhandlungen könnte zumindest darüber geredet werden, ob die verschiedenen Bezeichnungen gewollt sind.

Abschließend sei ein Punkt angesprochen, der nicht nur für den SVRV relevant ist. Nämlich die Frage, wie die Bundesregierung mit Sachverständigenberichten und -empfehlungen umgeht. Man kann immer wieder beobachten, dass Expertenberichte und Empfehlungen von der Politik mehr oder weniger ignoriert werden. Dies mag in vielen Fällen oder vielleicht auch nur gelegentlich sachlich sinnvoll sein, da ein Bericht und Empfehlungen nicht besonders gewichtig sind. Aber gerade dann wäre eine explizite Reaktion der Politik für alle Beteiligten, auch die Öffentlichkeit, aufschlussreich; jedenfalls besser als Schweigen oder der formal freundliche Hinweis, dass man einen Bericht und seine Empfehlungen nun prüfen werde. Für eine bessere Governance des Umgangs mit wissenschaftlichen Ergebnissen könnte der Sachverständigenrat für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dienen, der auf einem Gesetz beruht, das auch festschreibt, dass die gesamte Bundesregierung zu dem Jahresgutachten folgenden Jahreswirtschaftsbericht Stellung nehmen muss. Diese Stellungnahme kann natürlich rein routinemäßig und formelhaft ausfallen. Aber zumindest gelegentlich entspinnt sich eine für Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit interessante und relevante Diskussion. Und genau das sollen Sachverständigenräte ja bewirken (Sager und Wagner, 2019; Wagner, 2013a, b).

Literatur

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017), Bericht der Ethik-Kommission „Automatisiertes und vernetztes Fahren, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/bericht-der-ethik-kommission.pdf?__blob=publicationFile (1. Juni 2021).

Bundesregierung (2021), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, *Deutscher Bundestag*, Drucksache 19/27439, 9. März 2021.

Bundesverfassungsgericht (2021), Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, Karlsruhe:ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

Duso, T., C. Michelsen, M. Schäfer und K. Tran (2020), Airbnb and Rents: Evidence from Berlin, *DIW Discussion Paper*, 1890.

Duso, T. , C. Michelsen, M. Schäfer und K. Tran (2021), Durch Airbnb-Vermietungen steigen in Berlin die Mieten, *DIW Wochenbericht*, 7, 95-102.

Gerberding, J. und G. G. Wagner (2019), Gesetzliche Qualitätssicherung für „Predictive Analytics“ durch digitale Algorithmen, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 52(4), 116-119.

Gigerenzer, G., F. G. Rebitschek und G. G. Wagner (2018), Eine vermessene Gesellschaft braucht Transparenz, *Wirtschaftsdienst*, 98(12), 860-866, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/12/beitrag/eine-vermessene-gesellschaft-braucht-transparenz.html (1. Juni 2021).

Groß, C., G. G. Wagner und R. Schwarze (2019), Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung, *Policy Brief des SVRV*, https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/ (1. Juni 2021).

Hahn, A. M., K. Kholodilin und S. Waltl (2021), Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden, *DIW Wochenbericht*, 8, 117-124.

Kholodilin, K. und C. Michelsen (2020), Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering, *DIW Wochenbericht*, 37, 642-652.

Liebig, S. und S. Kühne (2021), Während der Corona-Pandemie sind die Menschen zunehmend unzufrieden mit der Freizeit, aber weiterhin zufrieden mit ihrem Schlaf, *SOEP-CoV Spotlight*, #5, https://www.soep-cov.de/Spotlight_5/.

Michelsen, C. (2021a), Regulierung bleibt sinnvoll, in: Wirtschaftsdienst, 101(5), 324

Michelsen, C. (2021b), Fusion von Vonovia und Deutsche Wohnen würde europäischen Immobilienriesen schaffen, https://www.diw.de/de/diw_01.c.818576.de/fusion_von_vonovia_und_deutsche_wohnen_wuerde_europaeischen_immobilienriesen_schaffen.html (1. Juni 2021).

Priem, M., F. Kaiser und J. Schupp (2020), Zufriedener denn je – Lebensverhältnisse in Deutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall, *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 64, 7-15.

Sager, K. und G. G. Wagner (2019), Wissenschaft unter Druck: Vertrauensverlust oder Zeichen gewachsener gesellschaftlicher Relevanz?, in W. Hinsch und D. Eggers (Hrsg.), *Öffentliche Vernunft*, 21-34.

SVR Gesundheit (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen) (2021), Digitalisierung für Gesundheit Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems – Gutachten 2021, https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/Gutachten/Gutachten_2021/SVR_Gutachten_2021.pdf (1. Juni 2021).

SVRV (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen) (2018), Verbrauchergerechtes Scoring, https://www.svr-verbraucherfragen.de (1. Juni 2021).

SVRV (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen) (2021), Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher, https://www.svr-verbraucherfragen.de, (1. Juni 2021).

Wagner, G. G. (2013a), BIPplus: Ein neue Wohlstands-Berichterstattung braucht mehr als nur bessere Statistiken, *Universitas*, 68(800), 56-63.

Wagner, G. G. (2013b), W3-Indikatoren sind ein handfestes Ergebnis der »Wohlstands-Enquete«, *ifo Schnelldienst*, 66(15), 7-11.

Title: ***Political-Economic Aspects of the Report on the Position of Consumers by the Advisory Council for Consumer Affairs (SVRV)***

Abstract: *For the first time, the German Advisory Council for Consumer Affairs (SVRV) has published a comprehensive report on the position of consumers in Germany. The author, who is a member of the SVRV, presents selected analyses, results and recommendations. Additionally, relevant events that have taken place after the report was completed are also mentioned: the presentation of the proposed EU regulation “Artificial Intelligence Act”, the climate protection ruling of the Federal Constitutional Court and the draft law on autonomous driving in Germany.*

JEL Classification: *A12, A29, D11, D12, D18, D31, D82, L66, O18, Q18, Q56, R41*

DOI: 10.1007/s10273-021-2945-y

Matthias Warneke

Abbau der kalten Progression seit 2016 – eine Zwischenbilanz

Seit 2016 findet ein Abbau der kalten Progression statt. Der Autor zeigt beispielhaft, inwiefern die Steuerzahler:innen durch diese Reform in den vergangenen fünf Jahren entlastet wurden und wertet dies als Zwischenerfolg für den Bund der Steuerzahler. Dieser Fortschritt sollte jedoch durch weitere Reformen abgesichert werden.

Die kalte Progression – ein „ganz legaler Steuertrick" der Politik – hat Jahrzehnte für ungerechtfertigte Steuermehreinnahmen gesorgt. Das Prinzip war einfach. Auch Einkommen, die zwar nominal, aber nicht real stiegen, führten zu höheren Durchschnittssteuersätzen. Dadurch wuchs die Steuerlast, obwohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler:innen gleich geblieben war. Dieser finanzwissenschaftlich problematische Umstand ist von Seiten der politisch Verantwortlichen lange Zeit ignoriert, verneint oder kleingeredet worden. 2015 gelang der politische Durchbruch. Beschlossen wurde, fortan die kalte Progression im Einkommensteuertarif endlich zu Gunsten der Steuerzahlenden zu berücksichtigen. Das ist dann auch in allen Einkommensteuertarifen von 2016 bis 2021 geschehen.

Technisch erfolgt der Abbau der kalten Progression so, dass die Tarifeckwerte um die Inflationsrate erhöht werden. Dadurch bleiben die Durchschnittssteuersätze für real konstante Einkommen ebenfalls konstant. Für real gestiegene Einkommen wachsen die Durchschnittssteuersätze zwar weiterhin; aber weniger stark als früher, da nunmehr das lediglich inflationsbedingte „Pseudowachstum" der Leistungsfähigkeit unberücksichtigt bleibt. Das war und ist ein wichtiger Zwischenerfolg für den Bund der Steuerzahler und alle anderen, die lange für den Abbau der kalten Progression geworben haben. Eine Zwischenbilanz nach fünf Reformjahren zeigt, dass die Reformeffekte trotz niedriger Inflationsraten durchaus beachtlich sind.

Tarifentwicklung seit 2010

Die Grundfreibeträge in den Tarifen 2010 bis 2021 stiegen in Anlehnung an den jeweiligen Existenzminimumbericht der Bundesregierung. Die übrigen Tarifeckwerte blieben von 2010, dem Jahr der letzten großen Tarifreform, bis 2015 unverändert. Somit war in jenen Jahren ein großer Reformstau bezüglich der kalten Progression entstanden.

In den Einkommensteuertarifen 2016 bis 2021 hat dann die Gesetzgebung zur Dämpfung der kalten Progression die Tarifeckwerte entsprechend der Verbraucherpreisentwicklung angehoben (vgl. Tabelle 1). Als Resultat sind diese Eckwerte im aktuellen Einkommensteuertarif 2021 um 9,5 % größer als 2015. Diese Erhöhungen der Eckwerte bedeuten grafisch betrachtet eine Rechtsverschiebung der Grenzsteuerkurve (vgl. Abbildung 1) und damit eine Abflachung der Durchschnittssteuerkurve (vgl. Abbildung 2).

Reformeffekte seit 2015

Flachere Durchschnittssteuerkurven, also kleinere Durchschnittssteuersätze, führen zu geringeren Steuerlasten für gegebene Einkommen. Die Steuerlastsenkungen 2021 gegenüber dem Tarif 2015 resultieren allerdings aus zwei unterschiedlichen Komponenten. Die erste Komponente rührt aus den Anhebungen der Grundfreibeträge, die von 2015 bis 2021 aus verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin nötig gewesen wären. Die zweite Komponente beinhaltet den zusätzlichen Entlastungseffekt infolge der Inflationierung der Eckwerte, also durch den Abbau der kalten Progression. Das ist die eigentliche Reformdividende, welche die Steuerzahlenden seit 2016 genießen können.

Zur Bezifferung dieser Reformdividende haben wir fiktive Einkommensteuertarife kalkuliert, die sich ergeben hätten, wenn ab 2016 (wie zuvor) lediglich die Grundfreibeträge

Matthias Warneke ist wissenschaftlicher Leiter des Deutschen Steuerzahlerinstituts des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin.

© Der/die Autor:in(nen) 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
Eckwerte der Einkommensteuertarife seit 2010

Einkommensteuertarife	2010	2015	2021	Anstieg der Eckwerte seit 2015
Grundfreibetrag	8.004 €	8.472 €	9.744 €	15 % (gemäß verfassungsrechtlicher Vorgaben)
1. Eckwert	13.470 €		14.754 €	9,5 %
2. Eckwert	52.882 €		57.919 €	9,5 %
3. Eckwert	250.731 €		274.613 €	9,5 %

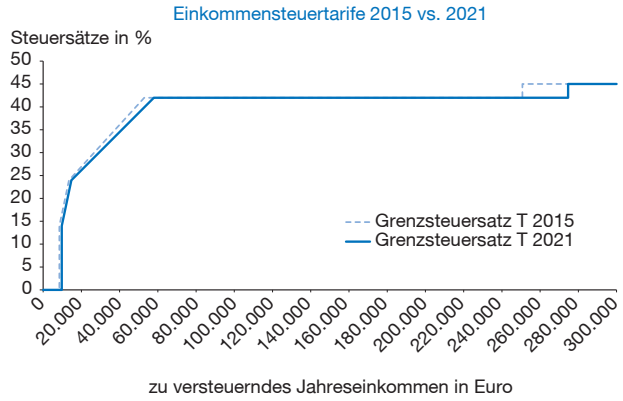
Quelle: jeweils geltende Einkommensteuergesetze und eigene Berechnungen.

erhöht, die sonstigen Eckwerte aber nicht an die Inflation angepasst worden wären (vgl. Tabelle 1). So enthält beispielsweise der hier verwendete fiktive Tarif 2021 den gleichen Grundfreibetrag wie im geltenden Tarif 2021, im Übrigen aber die Eckwerte des Einkommensteuertarifs 2015.

Grafische Vergleiche für 2021 zeigen exemplarisch die Unterschiede zwischen solch einem fiktiven Tarif und dem geltenden Tarif bezüglich der Grenzsteuersätze (vgl. Abbildung 3) und der Durchschnittssteuersätze (vgl. Abbildung 4). Auf Basis der fiktiven Einkommensteuertarife lässt sich aber nicht nur grafisch, sondern auch numerisch zeigen, welche Entlastungen die Steuerzahlenden durch den Abbau der kalten Progression effektiv erfahren haben. Für 2021 zeigt Tabelle 2 einige Beispiele: Ein Single mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 40.000 Euro würde in 2021 343 Euro mehr Einkommensteuer zahlen, wenn die kalte Progression nicht seit 2016 abgebaut worden wäre. Zudem belegen diese Beispiele einen bekannten Effekt. Die relative Steuerentlastung, also die Ersparnis gemessen an der individuellen Steuerlast, ist umso größer, je kleiner das Einkommen ist. Bezieher:innen kleiner und mittlerer Einkommen profitieren also vom Abbau der kalten Progression in besonderer Weise.

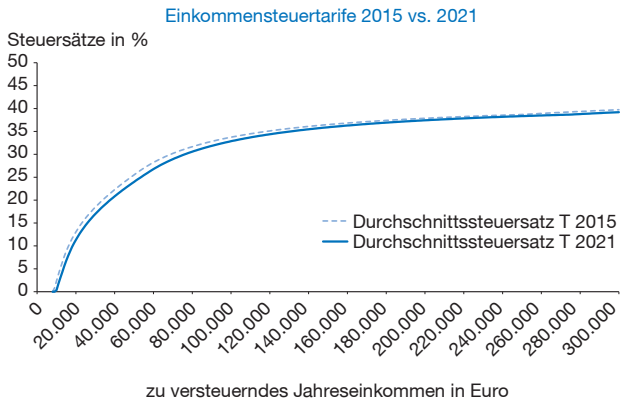
Wie groß dieser Reformeffekt 2021 nun für alle Steuerzahlenden insgesamt ist, lässt sich auf Basis des fiktiven Einkommensteuertarifs ebenfalls abschätzen. Nach unseren Hochrechnungen wäre die Steuerzahlerlast 2021 rund 9,6 Mrd. Euro höher, wenn der erwähnte fiktive Tarif 2021 gelten würde. Ein analoger Vergleich der jeweils geltenden Tarife der Vorjahre mit den dazugehörigen fiktiven Tarifen ermöglicht es, auch für den gesamten Reformzeitraum 2016 bis 2021 abzuschätzen, wie groß die Entlastungseffekte insgesamt (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) waren (vgl. Tabelle 3). Enthalten sind nachrichtlich zudem die Indexierungsraten, welche die Gesetzgebung jeweils entsprechend der von ihr berücksichtigten Verbraucherpreisdaten zur Tarifbestimmung herangezogen hat.

Abbildung 1
Grenzsteuersätze in den Tarifen 2015 und 2021



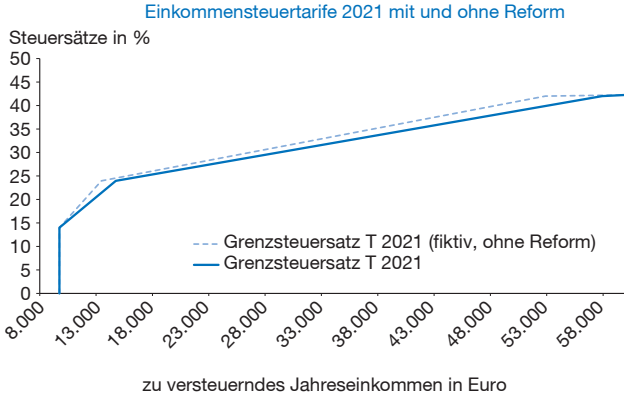
Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Durchschnittssteuersätze in den Tarifen 2015 und 2021



Quelle: eigene Berechnungen.

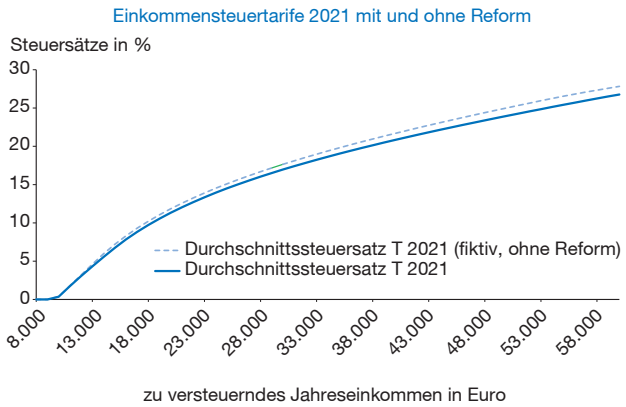
Abbildung 3
Exemplarische Reformeffekte 2021 im Grenzsteuerbereich



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 4

Exemplarische Reformeffekte 2021 im Durchschnittssteuerbereich



Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Exemplarische Reformeffekte 2021 für ausgewählte Steuerzahler:innen

Entlastung am Beispiel eines Singles ohne Kinder (in Euro)				
zu versteuerndes Jahreseinkommen	Einkommensteuerlast 2021 im		Betrag, um den die Steuerlast 2021 höher wäre, wenn die kalte Progression nicht seit 2016 abgebaut worden wäre	
	fiktiven Tarif (A)	geltenden Tarif (B)	absolut (A-B)	relativ (A-B)/B (in %)
20.000	2.370	2.266	104	4,6
40.000	8.676	8.333	343	4,1
80.000	25.097	24.463	634	2,6

Quelle: eigene Berechnungen.

Fazit und Ausblick

Gemäß unserer Schätzung beträgt die Entlastung der Steuerzahler:innen durch den Abbau der kalten Progression von 2016 bis 2021 voraussichtlich fast 32 Mrd. Euro. Dabei handelt es sich jedoch keineswegs um eine politische Großzügigkeit. Der Abbau der kalten Progression war und ist finanzwissenschaftlich geboten, was inzwischen auch anerkannt wird. Die Reformen hätten daher schon viele Jahre früher ansetzen müssen. Der Abbau der kalten Progression seit 2016 ist in jedem Fall ein großer Fortschritt. Er muss jedoch weiter abgesichert werden, indem – wie von uns seit Langem vorgeschlagen und in einem Gesetzentwurf konkretisiert – eine quasiautomatische Tarifindexierung durch einen „Tarif auf Rädern“ erfolgt. In einem weiteren Schritt muss zudem die kalte Progression im weiteren Sinne („heimliche Steuererhöhungen“) abgebaut werden. Hierzu ist eine Tarifindexierung auf Basis der durchschnittlichen Nominallohnerhöhung nötig. Denn eine durchschnittliche Nominallohnerhöhung bedeutet eine im Vergleich zu anderen Einkommensteuerzahlenden unveränderte Leistungsfähigkeit, was insofern auch keine steigenden Durchschnittssteuersätze rechtfertigt. Auch hier ist mit politischen Widerständen zu rechnen. Der inzwischen erreichte Abbau der kalten Progression hat jedoch gezeigt, dass sich Beharrlichkeit in politischen Debatten auszahlt. Daher wird der Bund der Steuerzahler an der Forderung nach einem „Tarif auf Rädern“ sowie einem Abbau der „heimlichen Steuererhöhungen“ festhalten.

Tabelle 3

Abbau der kalten Progression – effektive Entlastungseffekte

Jahr	Indexierungsrate (in %)	Effektive Gesamtentlastung der Steuerzahler:innen durch den Abbau der kalten Progression (in Mrd. Euro)
2016	1,48	1,4
2017	0,73	2,2
2018	1,65	4,1
2019	1,84	6,0
2020	1,95	8,2
2021	1,52	9,6
2016/2021	9,52	31,6

Quelle: jeweilige Gesetzentwürfe, eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamts (2016).

Literatur

Statistisches Bundesamt (2016), Lohn- und Einkommenssteuerstatistik, Fachserie 14, Reihe 7.1.

Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (2014), Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse, DSi Schrift Nr. 2.

Title: *Curbing the Fiscal Drag – A Provisional Assessment*

Abstract: *It took decades of political discussion for lawmakers to begin adjusting the income tax tariff for inflation in order to curb the fiscal drag. Since 2016, the fiscal drag has been reduced by almost € 32 billion according to our estimates. That is certainly a substantial amount given the low inflation rates in the period 2016-2021. We illustrate these effects graphically and also numerically for individual taxpayers. We find that further reforms are needed. A specific formula should be integrated into the Income Tax Act so that the tariff is adjusted automatically to inflation. In the long run, average income growth rates should be used for indexation instead of inflation rates.*

JEL Classification: *H20, H24*

DOI: 10.1007/s10273-021-2946-x

Christian Kestermann, Christoph Schröder

Der Einfluss von Mindestlohnerhöhungen auf die Einkommensarmut

Im aufkommenden Bundestagswahlkampf rückt das Thema Mindestlohn wieder verstärkt auf die Agenda. Einige Parteien und auch die Gewerkschaften fordern einen Stundenlohn von 12 Euro; „Die Linke“ will sogar einen Anstieg auf 13 Euro. Das Bundesarbeitsministerium und das Finanzministerium haben zu diesem Thema ein Eckpunkte-Papier veröffentlicht, in dem der Anstieg der Lohnuntergrenze auf mindestens 12 Euro im Jahr 2022 gefordert wird – damit würde der geltende Beschluss der Mindestlohnkommission überschrieben (BMAS und BMF, 2021).

Gleichzeitig wird das Ziel formuliert, den Mindestlohn in Richtung eines „Living Wage“ (existenzsichernder Lohn) zu entwickeln und bei zukünftigen Anpassungen den Aspekt der Armutsgefährdung zu berücksichtigen. Als Referenzwert wird 60 % des Medianlohns genannt. Auch in der EU ist das Thema aktuell. Die Kommission hat im Herbst 2020 einen Richtlinienentwurf über „angemessene Mindestlöhne“ vorgelegt. Hierin sind die Mitgliedsländer aufgefordert, Richtwerte im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne festzusetzen. Empfohlen wird ein Wert von 60 % des Medians oder 50 % des Durchschnitts – also ein Living Wage (Europäische Kommission, 2020, 22).

Bisherige Studien zeigen, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung in Deutschland eher gering ist. Untersuchungen von Bruckmeier und Bruttel (2020) mit Daten des Panels Arbeitsmarkt- und Soziale Sicherung (PASS) zeigen zwar einen Rückgang der Armutsgefährdung nach der Mindestlohneinführung. Dieser ist jedoch nur geringfügig größer als in den vorherigen Jahren, sodass kein kausaler Zusammenhang zur Einführung des Mindestlohns hergestellt werden kann. Backhaus und Müller (2019) beobachten auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ebenfalls keinen signifikanten Rückgang der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung. Zudem zeigen sie, dass auch ein Mindestlohn von 12 Euro dies nicht ändern würde. Dieser Aufsatz untersucht die Wirkung eines erhöhten Mindestlohns auf die Einkommensarmut, indem für verschiedene hypothetische Mindestlohnniveaus unter Ceteris-Paribus-Annahmen der Einfluss auf die Armutsgefährdungsquote simuliert wird.

© Der/die Autor:in(nen) 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.

Christian Kestermann ist Referent bei der IW Consult am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

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

Beitrag der Mindestlohnempfänger:innen zum Haushaltseinkommen

Unter Verteilungsgesichtspunkten wird ein Mindestlohn am ehesten akzeptiert werden, wenn die Mindestlohnempfänger:innen tatsächlich im besonderen Maß von Einkommensarmut bedroht sind und die Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns einen großen Beitrag zur Senkung der Einkommensarmut bei den betroffenen Beschäftigten und ihren Haushaltsangehörigen leisten kann. Tatsächlich ist die Armutsgefährdungsquote der Geringverdienenden jedoch niedrig. So war vor Einführung des Mindestlohns jede/r fünfte Beschäftigte und jede/r siebte Vollzeitbeschäftigte mit geringem Lohn – damals unter 7,50 Euro – von Einkommensarmut betroffen (Heumer et al., 2013). Dies liegt daran, dass die Haushalte sehr oft nicht allein auf die Verdienste der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmenden angewiesen sind, sondern ihnen zusätzliche Einkommensquellen durch weitere Haushaltsmitglieder oder andere Einkunftsarten zur Verfügung stehen. Laut Daten des SOEP trugen 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenverdienst zwischen Mindestlohnhöhe und unter 10 Euro mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als die Hälfte zum verfügbaren Haushaltseinkommen bei (Schröder und Kestermann, 2020).

Auf Basis der SOEP-Daten für 2018 wird mit einer Simulation der von der Mindestlohnkommission beschlossene

und ab Juli 2022 geltende Mindestlohn in Höhe von 10,45 Euro betrachtet. Zudem wird ein Mindestlohn in Höhe des Living Wage – 60 % des Medians des Stundenlohns von Vollzeitarbeitnehmenden – simuliert. Dies sind auf Grundlage der SOEP-Daten aus der 2018er-Erhebung 11,43 Euro und damit 29 % mehr als der damalige Mindestlohn. Der Wert von 10,45 Euro für 2022 muss auf die Verdienstsituation von 2018 übertragen werden. Mit der Umrechnung soll die Abweichung vom regelbasierten Pfad der Mindestlohnerhöhungen beschrieben werden. Regelbasiert folgt der Mindestlohn nachlaufend den Tariflohnsteigerungen der dem Beschlusszeitpunkt vorangegangenen zwei Jahre. Nach dieser Regel wäre der Mindestlohn zum 1. Januar 2021 auf 9,82 Euro erhöht worden und hätte bis Ende 2022 gegolten. Nach dem letzten Mindestlohnbeschluss steigt der Mindestlohn jedoch bis Juli 2022 in mehreren Stufen auf 10,45 Euro und liegt dann 6,4 % über der regelbasierten Anpassung. Da der gesetzliche Mindestlohn im Jahr 2018 bei 8,84 Euro lag, entsprechen die 10,45 Euro für das Jahr 2022 im Jahr 2018 somit 9,40 Euro.

Simulation höherer Mindestlöhne

Für die beiden hypothetischen Mindestlöhne werden je zwei Varianten simuliert:

- *Variante 1*: Alle Verdienste zwischen 8,84 Euro und dem jeweiligen hypothetischen Mindestlohn werden auf den neuen Wert erhöht. Verdienste unter 8,84 Euro werden proportional zur hypothetischen Erhöhung des Mindestlohns angehoben. Hinter dieser Überlegung steckt, dass es vermutlich auch bei einer Anhebung des Mindestlohns Unterschreiter geben wird, die nicht den Mindestlohn erhalten.

- *Variante 2*: Bei dieser Variante werden im Vergleich zur Variante 1 auch die Stundenverdienste unter 8,84 Euro auf den jeweiligen hypothetischen Mindestlohn angehoben. Es wird also unterstellt, dass es keine Unterschreitungen mehr gibt.

Als zusätzliche Alternative wird die vollständige Einhaltung des damaligen Mindestlohns von 8,84 Euro simuliert.

Ausgehend von den erhöhten Stundenlöhnen wurde die Erhöhung des Bruttomonatslohns mit den im SOEP angegebenen (vertraglich vereinbarten) Arbeitszeiten errechnet, womit unterstellt wird, dass es keine Arbeitszeitreduzierungen der Betriebe als Reaktion auf die Lohnerhöhungen gibt. Von dieser Bruttoerhöhung wurden wiederum pauschal 30 % für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, um näherungsweise die Nettolohnerhöhung zu ermitteln. Schließlich wurden die Haushaltseinkommen um die Nettolohnanstiege aller betroffenen Haushaltsmitglieder erhöht und der Schwellenwert für Einkommensarmut entsprechend angepasst.

Tabelle 1
Simulation eines höheren Mindestlohns
Veränderung der Armutsgefährdungsquote gegenüber den Ist-Werten in Prozentpunkten

Simulierter Mindestlohn	Beschäftigte	Bevölkerung
Status quo Euro ohne Unterschreiter	-0,5	-0,5
Anhebung auf 10,45 Euro 2022 mit Unterschreitern	-0,5	-0,2
Anhebung auf 10,45 Euro 2022 ohne Unterschreiter	-0,9	-0,6
Living Wage mit Unterschreitern	-1,3	-0,6
Living Wage ohne Unterschreiter	-1,4	-1,0

Anmerkungen: Basis: Äquivalenzeinkommen (modifizierte OECD-Skala) auf Grundlage des 2018 detailliert abgefragten Vorjahreseinkommens (einschließlich des Mietwerts selbstgenutzter Eigentümerwohnungen);

ohne Unterschreiter: der (berechnete) vereinbarte Stundenlohn wird für Unterschreiter auf den gesetzlichen Mindestlohn (Status quo) bzw. den simulierten Mindestlohn angehoben;

mit Unterschreitern: Für Beschäftigte, die weniger als den im Status quo gültigen Mindestlohn verdienen, werden die Stundenverdienste proportional zur simulierten Anhebung des Mindestlohns erhöht.

Quellen: SOEP v35; Institut der deutschen Wirtschaft.

Es zeigt sich, dass bei allen Simulationen der Rückgang bei der Einkommensarmutsquote sowohl mit Blick auf die Beschäftigten als auch auf die Gesamtbevölkerung maximal 1,4 Prozentpunkte beträgt (vgl. Tabelle 1). Die Wirkung der simulierten Erhöhung ist bei den Beschäftigten tendenziell größer als in der Gesamtbevölkerung. Beispielsweise verringert ein simulierter Mindestlohn in Höhe von 10,45 Euro mit Unterschreitern die Armutsgefährdungsquote der Beschäftigten um 0,5 Prozentpunkte, die der Gesamtbevölkerung dagegen lediglich um 0,2 Prozentpunkte. Bei einem simulierten Mindestlohn auf Höhe des Living Wage ist die Wirkung auf die Armutsgefährdungsquote unter den Beschäftigten ebenfalls etwa doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung, wenn es bei der jetzigen Zahl und Intensität der Unterschreitungen bleibt.

In den Varianten ohne Unterschreitung sind die Unterschiede zwischen den betrachteten Mindestlohnhöhen ähnlich hoch wie bei den Varianten mit Unterschreitern. Die Simulation eines Mindestlohns von 10,45 Euro im Jahr 2022 ohne Unterschreitung bewirkt eine Senkung der Armutsgefährdungsquote um 0,6 Prozentpunkte bei der Gesamtbevölkerung und um 0,9 Prozentpunkte unter

den Beschäftigten. Ein fiktiver Mindestlohn in Höhe des Living Wage verringert die Armutsgefährdungsquote in der Gesamtbevölkerung um 1 Prozentpunkt und bei den Beschäftigten um 1,4 Prozentpunkte.

Vergleicht man gleiche Szenarien – also jeweils mit oder ohne Unterschreiter – brächte die Einführung des Living Wage in der Gesamtbevölkerung gegenüber der bereits beschlossenen Anhebung auf 10,45 Euro lediglich eine Absenkung der Armutsgefährdungsquote von 0,4 Prozentpunkten. Auch unter den Beschäftigten würde der Living-Wage den Anteil der Einkommensarmen im Vergleich zur 10,45-Euro-Simulation nur um 0,5 oder 0,8 Prozentpunkte senken.

Ebenfalls rund einen halben Prozentpunkt betragen die Unterschiede in der Reduktion der Armutsgefährdungsquote bei allen Mindestlohnhöhen zwischen der Variante mit Unterschreitung und der Variante mit strikter Einhaltung des Mindestlohns. Dies gilt sowohl für die Beschäftigten als auch für die Gesamtbevölkerung. Die einzige Ausnahme ergibt sich für die Armutsgefährdung der Beschäftigten bei der Einführung eines Living Wage als Lohnuntergrenze – hier beträgt der Unterschied zwischen den beiden Varianten nur 0,1 Prozentpunkte. Daher lässt sich das Armutsrisiko in der Gesamtbevölkerung durch einen Living Wage mit Unterschreitungen nicht wesentlich stärker senken als durch eine strikte Einhaltung des bisher vereinbarten Mindestlohns.

Die Simulation läuft insbesondere unter zwei Ceteris-Paribus-Annahmen: Zum einen wird angenommen, dass es keine Beschäftigungseffekte gibt. Verschiedene Studien zeigen jedoch negative Effekte auf die Beschäftigung und die vereinbarte Arbeitszeit bei einer starken Erhöhung des Mindestlohns, wie bereits bei der Mindestlohneinführung zu sehen war (Ahlfeldt et al., 2019; Knabe et al., 2020). Damit würde die Armutsgefährdungsquote vermutlich weniger stark sinken als simuliert. Bei einem Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit steigen die Monatslöhne schwächer als die Stundenlöhne, sodass sich die positiven Effekte auf die Armutsgefährdungsquote abschwächen. Kommt es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit, könnten die Effekte eines zu hohen Mindestlohns sogar kontraproduktiv sein.

Auf der anderen Seite gibt es mögliche positive Sekundäreffekte durch die simulierte Lohnerhöhung. Die Regelsätze der Grundsicherung und die Renten könnten etwas stärker steigen, wenn die Lohnerhöhungen auch zu Preiserhöhungen führen und damit Anpassungen der Arbeitslosengeld-II-Leistungen nach sich ziehen. Zudem führt die Anhebung des Mindestlohns insgesamt zu einem Lohndruck, der insbesondere die Entgelte im unteren Entgeltbereich steigen lassen könnte, wie es bereits nach Einführung des Mindestlohns zu sehen war (Schröder und Kestermann, 2020).

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Erhöhung des Mindestlohns auch im Idealfall keiner negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung nur einen geringen Effekt auf die Armutsgefährdungsquote in Deutschland hätte. Daher ist sie nicht als geeignete Maßnahme zu sehen, um Erwerbseinkommensarmut und die Armutsgefährdungsquote in der Gesamtbevölkerung zielgenau zu senken. Insbesondere deuten unsere Ergebnisse daraufhin, dass eine reine Erhöhung wenig Wirkung zeigt, wenn gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn verdienen, konstant bleibt.

Mindestlohn muss bezahlbar bleiben

Wichtig ist es daher, den Mindestlohn so festzusetzen, dass er für die Unternehmen bezahlbar bleibt und die Arbeitnehmer:innen Qualifizierungsanreize erhalten, damit sie nicht dauerhaft auf den Mindestlohn angewiesen sind. Eine zu starke Stauchung der Löhne im unteren Bereich der Verdienstverteilung könnte hier kontraproduktiv wirken. Bereits die beschlossene Erhöhung auf 10,45 Euro im Juli 2022 ist angesichts der COVID-19-Pandemie und der damit verbunden wirtschaftlichen Schwächung gerade der Kleinbetriebe im Dienstleistungsgewerbe eine große Herausforderung.

Literatur

Ahlfeldt, G., D. Roth und T. Seidel (2019), Employment-maximizing minimum wages, Preliminary Version, https://www.aeaweb.org/conference/2020/preliminary/paper/3yk65y8G (11. Mai 2021).

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) und BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2021), Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.html#direct_download (11. Mai 2021).

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*, 1805, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.623948.de/dp1805.pdf (11. Mai 2021).

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

Europäische Kommission (2020), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2020, COM(2020) 682 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-682-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF (11. Mai 2021).

Heumer, M., H. Lesch und C. Schröder (2013), Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, *IW-Trends*, 40(1), 19-36.

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.

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

DOI: 10.1007/s10273-021-2947-9

Konjunkturschlaglicht

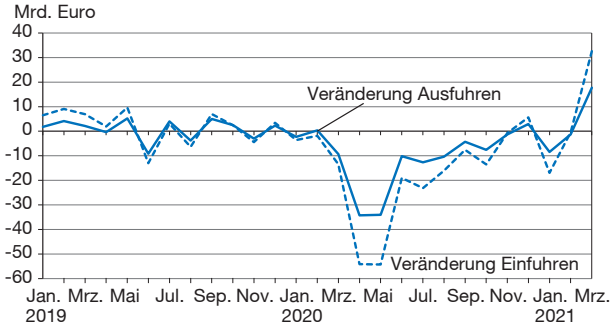
Zeichen der Erholung im deutschen Außenhandel

Die wirtschaftlichen Implikationen von COVID-19 haben den Welthandel seit Ausbruch der Pandemie maßgeblich geprägt. Im 2. Quartal 2020 brach der grenzüberschreitende Warenaustausch wertmäßig um 21,4 % gegenüber dem Vorjahresquartal ein (WTO, 2021), der stärkste Quartalsrückgang seit der Finanzkrise 2009. Das Ausmaß des Absturzes ist über das Zusammenwirken mehrerer Schockwirkungen erklärbar. Angebotsseitig hat die verordnete Schließung von Produktionsanlagen zu Störungen in den internationalen Lieferketten der Warenproduktion geführt. Während diese Schließungen nur temporär und räumlich vereinzelt auftraten, war der nachfrageseitige Schock globaler Natur. Beschäftigungsverluste und um sich greifende Unsicherheit führten zur Konsumzurückhaltung im Hinblick auf größere Anschaffungen (Baldwin und Tomiura, 2020). So sank vor allem die Nachfrage nach teuren langlebigen Gebrauchsgütern, deren Produktionswege durch ein hohes Maß an internationaler Arbeitsteilung gekennzeichnet sind. Umso erstaunlicher erscheint vor diesem Hintergrund die relativ schnelle Erholung des internationalen Handels im weiteren Jahresverlauf. Bereits im 3. Quartal 2020 wurde der Handelswert des 1. Quartals übertroffen, im 4. Quartal schließlich sogar ein positives Wachstum gegenüber dem Vorjahresquartal realisiert. Die deutsche Wirtschaft ist angesichts ihres hohen Offenheitsgrades von diesen Turbulenzen besonders stark betroffen. Im Zuge der Pandemie sank der deutsche Außenhandelssaldo 2020 gegenüber 2019 von 224 Mrd. auf 180 Mrd. Euro. Anders als auf globaler Ebene verlief bei den deutschen Exporten der Erholungsprozess zu Jahresende eher schleppend (vgl. Abbildung 1). Die zuletzt für März 2021 veröffentlichten Monatszahlen belegen jedoch wieder einen klaren Aufwärtstrend bei den deutschen Ausfuhren, und das nicht nur gegenüber der besonderen Situation im Vorjahr: Der Exportwert (126,7 Mrd. Euro) überstieg auch den gemessenen Wert für März 2019 (118,2 Mrd. Euro) (Destatis, 2021).

Ein Blick auf die Strukturfaktoren hinter dieser Statistik liefert ein differenziertes Bild. Die für die deutschen Ein- und Ausfuhren zu beobachtende Negativdynamik setzte zu einem relativ frühen Zeitpunkt im Jahr 2020 ein, bereits vor den ersten pandemiebedingten Einschränkungen im Inland. Die Tatsache, dass zunächst China als Deutschlands wichtigster Handelspartner im Import- und zweitwichtigster Partner im Exportbereich ein Ausbreitungsschwerpunkt von COVID-19 war, schlug sich entsprechend deutlich in den Handelszahlen nieder. Im Januar und Februar 2020 ergab sich jeweils ein signifikanter Rückgang der deutschen Exporte in die Volksrepublik im Vergleich zu den Vormonaten um -12,2 % bzw. -7,6 %[1] (Destatis, 2021). Die Importe aus China erlebten dagegen nur im Februar einen starken Einbruch, dem aber bereits im April 2020 wieder eine deutliche Erholung gegenüberstand. In der Quartalsbetrachtung zeigt sich, dass der Rückgang der deutschen Ausfuhren in der Frühphase geografisch allerdings schon durchaus breitgefächert war. So schrumpften im 1. Quartal 2020 im Handel bei allen fünf wichtigsten Abnehmerländern die deutschen Exporte gegenüber dem Vorjahresquartal (vgl. Tabelle 1). Dies ist allerdings nicht ausschließlich im Zusammenhang mit frühzeitigen Pandemiefolgen zu sehen. So kommen im Fall der besonders stark zurückgehenden Exporte nach Großbritannien auch Folgen des Brexit zum Tragen, der Einbruch setzte hier bereits im 2. Quartal 2019 ein. Das 2. Quartal 2020 war dann infolge der globalen Virusausbreitung durch eine Schockwirkung größeren Ausmaßes geprägt, die sich auf breiter Front in den deutschen Exporten niederschlug. Auch diese Entwicklung verlief geografisch nicht homogen. Während der Absatz deutscher Waren im europäischen Ausland und in den USA gegenüber dem Vorjahresquartal stark einbrach, wurde für die Exporte Richtung China nur noch ein geringer Rückgang gemessen. Zugleich stiegen die Einfuhren

1 Hier und im Folgenden: Veränderungsraten auf Euro-Basis (nominal).

Abbildung 1
Ein- und Ausfuhren Deutschlands: Differenz zum Vorjahresmonat



Quelle: Destatis (2021).

© Der/die Autor:in(nen) 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
Wert der deutschen Ausfuhren nach Handelspartnern

Handelspartner	Status quo (Mrd. Euro) 1. Quartal 2021	Entwicklung: Vergleich zu Vorjahresquartalen (%) 1. Quartal 2019-2020	2. Quartal 2019-2020	3. Quartal 2019-2020	4. Quartal 2019-2020	1. Quartal 2020-2021
USA	29,08	-1,34	-31,25	-14,81	-2,60	1,07
China	26,32	-8,28	-4,36	3,00	8,51	22,31
Frankreich	25,53	-8,39	-30,74	-12,15	-7,75	-0,09
Niederlande	24,3	-6,13	-16,16	-8,63	0,15	8,81
Großbritannien	16,25	-13,96	-35,62	-10,30	-3,84	-17,43

Quelle: Destatis (2021).

aus China bereits wieder spürbar. Die schnellen Eindämmungserfolge im Ursprungsland der Pandemie haben sich also offenkundig stabilisierend auf den deutschen Außenhandel ausgewirkt. Im 2. Halbjahr 2020 erwies sich der Chinahandel dann auch als entscheidender Motor der Erholung. Erst recht gilt dies für das 1. Quartal 2021. Die im Zuge der aufgetretenen Virusvarianten wieder ansteigende Ansteckungsinzidenz im europäischen Raum hat eine deutliche Erholung der Intra-EU-Exporte gegenüber dem Vorjahresquartal verhindert. Auch die Ausfuhren in die USA zeigten zunächst noch keinen signifikanten Aufwärtstrend. Einen klaren länderübergreifenden Schub erhielt der deutsche Außenhandel dann erst im März 2021.

Eine Untersuchung der jüngsten Handelsentwicklung nach Gütergruppen lässt ebenfalls auffällige, im Zusammenhang mit der geografischen Verteilung von Pandemiemaßnahmen stehende Muster erkennen. So verzeichneten unter den wichtigsten deutschen Exportgütern[2] im 1. Quartal 2020 zunächst nur Kraftwagen und Kraftwagenteile (-10,6 %) sowie in schwächerem Ausmaß Metallerzeugnisse (-5,5 %) und Maschinen (-5,2 %) einen spürbaren Rückgang im Exportwert gegenüber dem Vorjahresquartal, d. h. Gütergruppen, bei denen Formen von vertikaler Verflechtung entlang der Lieferkette zwischen deutschen und chinesischen Standorten besonders stark ausgeprägt sind. Auch im 2. Quartal 2020 wurden die stärksten Einbrüche für diese Gütergruppen beobachtet, der Exportwert im Kfz-Bereich sank um nahezu 50 % gegenüber dem 2. Quartal 2019. Zugleich schrumpften die Ausfuhren nun aber auch in allen übrigen Gruppen, mit Ausnahme der pharmazeutischen Erzeugnisse (+6,2 %), ein Spiegel der global gewordenen Pandemiesituation. Im 4. Quartal 2020 zeigten sich dann wiederum güterspezifische Erholungsmuster. Positive Impulse für die deutschen Exporte gingen hier zunächst vorrangig von den Segmenten Metalle (+5,7 % gegenüber Vorjahresquartal), Elektrische Ausrüstungen (+4,8 %) und Kfz (+4,5 %) aus. Auch für die im jüngsten Berichtsquartal beobachtbare Erholung sind diese Produkte maßgeblich. Unter den zehn wichtigsten Gütergruppen ist in Quartalsbetrachtung nun mehrheitlich wieder ein Positivwachstum zu konstatieren, mit dem Bereich Sonstiger Fahrzeugbau als Negativausreißer (-26,3 %). Im jüngsten Berichtsmonat März gilt dies mit Ausnahme des letztgenannten Segments mittlerweile für sämtliche industrielle Waren.

Die Erwartungen in Bezug auf den Außenhandel im 2. Quartal 2021 sind in Teilen noch durch die angespannte Pandemielage in Europa während des Monats April belastet. Die Nachfrage Chinas wird vor diesem Hintergrund ein wichtiger Motor bleiben: Die OECD erwartet in ihren aktuellen Schätzungen für 2021 ein kräftiges Wachstum von +8,5 % für das chinesische Bruttoinlandsprodukt (BIP) (OECD, 2021). Hinzu kommt aber nun auch die wirtschaftliche Entwicklung in den USA als zweiter Wachstumsimpuls: Das von der neuen US-Administration verabschiedete Konjunkturpaket hat im Zusammenhang mit sinkenden Corona-Fallzahlen bereits im 1. Quartal 2021 zu einer überraschend starken Erholung der US-Wirtschaft beigetragen. Für das US-BIP prognostiziert die OECD bezogen auf das Gesamtjahr einen ebenfalls beeindruckenden Anstieg von 6,9 %. Im weiteren Jahresverlauf sollte dann auch der Intra-EU-Handel wieder verstärkt Fahrt aufnehmen. Entscheidende Voraussetzung ist, dass das mittlerweile deutlich gestiegene Impftempo in den EU-Ländern aufrechterhalten wird und es zu keiner Ausbreitung neuer impfresistenter Virusvarianten kommt. Ein weiterer im Auge zu behaltender Risikofaktor für die deutsche Exportentwicklung 2021 stellt eine Fortsetzung der gegenwärtigen nachfragebedingten Preisanstiege an den internationalen Rohstoffmärkten dar. Diese könnte die deutsche Wirtschaft als Rohstoffimporteur kostenseitig im besonderen Maße belasten (Wellenreuther, 2021).

André Wolf
wolf@hwwi.org

2 Destatis, 2021, Aggregationsebene: GP2019 2-Steller.

Literatur

Baldwin, R., und E. Tomiura, E. (2020), Thinking ahead about the trade impact of COVID-19. Economics in the Time of COVID-19, 59.

Destatis (2021), Außenhandel. Statistik der Ein- und Ausfuhren, Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/_inhalt.html (4. Juni 2021).

OECD (2021), OECD Economic outlook, Mai, https://www.oecd.org/economic-outlook/may-2021/ (4. Juni 2021).

Wellenreuther, C. (2021), Konjunkturschlaglicht: Rohstoffpreise unter dem Einfluss von COVID-19, Wirtschaftsdienst, 101(2), 147-148, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/2/beitrag/rohstoffpreise-unter-dem-einfluss-von-covid-19.html (4. Juni 2021).

WTO (2021), Total merchandise exports quarterly, https://data.wto.org/ (4. Juni 2021).

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