Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

C. Breuer — Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen? ... 490

Kurz kommentiert

C. Böttger — Deutsche Bahn: Streckenreaktivierung Trendwende? ... 492
T. Treptow — Energiegeld: Vielfältige Auswirkungen bedenken ... 493
T. Büttner — Finanzplanung: Die Krise hat Konjunktur ... 494
A. Peichl — Steuerforschung: Sinnvolle Institutsgründung ... 495

Zeitgespräch

Wirtschaftspolitische Perspektiven für eine neue Bundesregierung ... 496
M. Krahé, P. Sigl-Glöckner — Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik ... 497
R. Gold — Wie kann Wirtschaftspolitik zur Eindämmung des Populismus beitragen? ... 500
M. Hellwig, G. Schick — Krise und Reformbedarf der BaFin ... 505
M. M. Grabka — Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen – Trends, Treiber, Politikmaßnahmen ... 508
T. Krebs — Klimaschutz und der moderne Staat ... 516

Analysen und Berichte

Forschung
H. Belitz, A. Lejpras — Globalisierung von Forschung und Entwicklung der weltweit forschungsstärksten Unternehmen ... 521
Digitaler Euro
F. Thießen — Digitaler Euro: Funktionsweise und kritische Würdigung ... 529
Strukturhilfe
J. Bischof et al. — Die Bedeutung der Kostenstruktur für die Effektivität von Strukturhilfen ... 536
Finanzausgleich
A. W. Heinemann — Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und Bewertungen ... 544
Sozialpolitik
F. Boettcher et al. — Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer" Transfer ... 552
Verkehrspolitik
D. Ennen et al. — Der deutsche Fernbusmarkt – mittelfristig wieder auf ursprünglichem Niveau? ... 559
Rentenpolitik
M. Werding — Warum das Rentenniveau nicht fixiert werden sollte: ein Kommentar ... 565
E. Niemeier — Die beitragsfinanzierte Rente muss den Lebensunterhalt sichern ... 568

Ökonomische Trends

J. Boysen-Hogrefe et al. — Rentenanpassungen stabilisieren – ein Vorschlag ... 572
J. Beckmann, N. Jannsen — Konjunkturschlaglicht: Lieferengpässe behindern Produktion ... 575

DOI: 10.1007/s10273-021-2948-8

Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?

Die Schuldenbremse sei im Interesse der kommenden Generationen, argumentieren Befürworter. Sie verhindere, dass Mehrheiten überwiegend älterer Wähler eine Politik durchsetzen, die ihnen ermöglicht, sich zulasten künftiger Steuerzahler zu bereichern (Sachverständigenrat, 2007). Wiederwahlorientierte Politiker:innen könnten diesen kurzsichtigen Interessen verfallen und öffentliche Haushalte mit zu hohen Defiziten belasten. Demnach wäre zu erwarten, dass jüngere Wählergruppen tendenziell Parteien unterstützen, die die Schuldenbremse nach der COVID-19-Krise schnell wieder einführen wollen und ältere Wählergruppen Parteien unterstützen, die ihnen bei der Durchsetzung ihrer konsumtiven Interessen behilflich sind und die Schuldenbremse aufweichen bzw. reformieren wollen. Paradoxerweise ist das nicht der Fall. Parteien, die die Schuldenbremse vehement verteidigen, haben eher bei älteren Wählern hohe Zustimmungswerte. Bei der Europawahl 2019 wählten 46,7 % der über 70-Jährigen, aber nur 11,6 % der 18- bis 24-Jährigen die CDU/CSU. Hingegen wählten 34,9 % der 18- bis 24-Jährigen die Grünen, eine Partei, die die Schuldenbremse investitionsorientiert reformieren möchte. Bei den über 70-Jährigen erreichten die Grünen nur 8,6 % der Wähler (Bundeswahlleiter, 2019). Aber auch aktuelle Umfragen bestätigen diese Trends.

Womöglich entspricht die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Form nicht den Interessen der kommenden Generation. Hierfür könnten verschiedene Kanäle verantwortlich sein: Makroökonomisch verhindern die Fiskalregeln europaweit eine fiskalpolitische Expansion, was unter anderem für hohe strukturelle Arbeitslosigkeit vor allem in Südeuropa verantwortlich gemacht wird. Dies versperrt bei bestehendem Kündigungsschutz besonders jüngeren Berufseinsteigern als Outsidern auf dem Arbeitsmarkt Einkommensperspektiven. Zudem verschiebt die restriktive Fiskalpolitik in Europa den fiskalisch-monetären Politikmix in Richtung geldpolitischer Expansion durch die EZB, die unter anderem für die aktuelle Vermögenspreisinflation verantwortlich gemacht wird. Hiervon profitieren wiederum überwiegend ältere Immobilien- und Aktienbesitzer, während sich das zu erwartende Arbeitseinkommen der jüngeren relativ dazu reduziert. Ferner führt die Defizitorientierung der Schuldenbremse dazu, dass Anreize gesetzt werden, weniger investive Ausgaben zu tätigen, die besonders in der Zukunft Nutzen stiften, sowie explizite Verschuldung durch implizite, z. B. höhere Rentenversprechen, zu ersetzen, da letztere nicht durch die Schuldenbremse begrenzt wird.

Die wesentliche Kritik der Grünen betrifft die öffentlichen Investitionen. Dass hier Handlungsbedarf besteht, ist weitgehend unstrittig (Dullien et al., 2021; Hüther und Jung, 2021). Da Investitionen bei Kreditfinanzierung das staatliche Nettovermögen unberührt lassen, werden Ausnahmen von der Defizitbegrenzung für Investitionen vorgeschlagen (Breuer, 2021). Gerade wenn der Regierungsmehrheit unterstellt wird, dass sie Belastungen in die Zukunft transferieren möchte, dürfte sie versucht sein, Investitionen zu vermeiden (Hellwig, 2021). Dies betrifft auch die heute relevanten Investitionen in Digitalisierung und die Energie- und Verkehrswende. Politökonomisch ist denkbar, dass die Defizitorientierung nicht dem Interesse der kommenden Generation entspricht, sondern vielmehr denjenigen, die heute sinnvolle und notwendige öffentliche Investitionen verhindern möchten, z. B. Lobbys der Energie- und Automobilindustrie, die wenig Interesse an einer forcierten Energie- und Verkehrswende haben könnten.

Häufig wird angemerkt, der Investitionsbegriff sei unklar (u.a. Bachmann, 2021). Diese Kritik gilt jedoch auch für den Defizitbegriff. Natürlich würde, ebenso wie das Defizit nur einen Teil der Bruttostaatsverschuldung begrenzen kann (explizite, nicht implizi-



Christian Breuer ist Chefredakteur der Zeitschriften Wirtschaftsdienst und Intereconomics in der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft in Hamburg.

te), eine Ausnahme für Investitionen, etwa für Bau- und Anlageinvestitionen, nur einen Teil des öffentlichen Kapitalstocks betreffen, während andere investive Ausgaben unberücksichtigt blieben. Letztere würden zwar weiterhin mit rein konsumtiven Ausgaben gleichgestellt, aber die gezielte Förderung einzelner klar investiver Ausgaben ist besser als die Vernachlässigung aller Investitionen.

Die Abschaffung oder Reform der deutschen Schuldenbremse erfordert eine Änderung des Grundgesetzes, also eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Dabei stellt sich die eher philosophische Frage, weshalb angenommen wird, dass einer einfachen Parlamentsmehrheit nicht zugetraut wird, eine nachhaltige Haushaltspolitik zu betreiben, eine Zweidrittelmehrheit der gleichen Parlamente aber das Interesse der kommenden Generationen vertreten könne. Die für eine Verschärfung der Schuldenbremse erforderlichen zusätzlichen Stimmen aus der Opposition könnten sich z. B. ergeben, wenn eine kurzfristorientierte Opposition der Regierung misstraut und den Spielraum der Regierung einengen möchte, unabhängig davon ob die Regelung im Detail im Interesse der kommenden Generationen ist. So wurde die Unterstützung der SPD zur Schuldenbremse auch damit begründet, dass darin eine „Steuersenkungsbremse" gesehen wurde, die eine sich damals in Umfragen abzeichnende Koalition aus CDU/CSU und FDP dabei beschränkte, angekündigte Steuersenkungen umzusetzen (Bluth, 2016, 130).

Sollte eine Verfassungsänderung bis zur Wiedereinführung (wohl erst 2023) nicht zustande kommen, was wahrscheinlich ist, dürften reformwillige Regierungen eine Verfassungsänderung mit einfachgesetzlichen Mitteln zu substituieren suchen. So würde die Schuldenbremse länger als erwartet ausgesetzt bleiben, was ihre Wiedereinführung erschwert (Büttner, 2021). Investive Extrahaushalte könnten die Problematik der bisher nicht-investiven Ausgestaltung kompensieren (Hüther und Südekum, 2021; Südekum, 2021). Veränderte Berechnungen der Konjunkturkomponente könnten die Kreditspielräume erhöhen (Südekum, 2021; Krahé und Sigl-Glöckner, 2021). Die Reform des Fiskalpakts auf EU-Ebene ist ebenso in der Diskussion und erfordert keine Änderung des Grundgesetzes (Truger, 2020; Hauptmeier und Leiner-Killinger, 2020). Eine Umfrage unter internationalen Wissenschaftlern vom Juni 2021 zeigte, dass 98 % der Befragten eine Reform der Fiskalregeln als notwendig erachten (CFM Surveys, 2021). Die Parlamente sollten diese Stimmen aus der Wissenschaft sowie die aufgedeckten Präferenzen junger Menschen ernst nehmen.

Literatur

Bachmann, R. (2021), Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?, *WIrtschaftsdienst*, 101(6), 414-417.

Bluth, C. (2016), The Political Economy Of National Fiscal Rule Reform in Eu Countries, Cambridge.

Breuer, C. (2021), Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 2-3.

Büttner, T. (2021), Finanzplanung: Die Krise hat Konjunktur, *Wirtschaftsdienst,* 101(7), 6, 494.

Bundeswahlleiter (2019), Europawahl 2019, 4: Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen (bundeswahlleiter.de).

CFM Surveys (2021), Fiscal Rules in the European Monetary Union | The CFM-CEPR Surveys, cfmsurvey.org.

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2021), Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation, *WIrtschaftsdienst*, 101(3), 172-175.

Hauptmeier, S. und N. Leiner-Killinger (2020), European Central Bank Reflections on the Stability and Growth Pact's Preventive Arm in Light of the COVID-19 Crisis, *Intereconomics*, 55(5), 296-300.

Hellwig, M. (2021), Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm, *WIrtschaftsdienst*, 101(3), 176-179.

Hüther, M. und J. Südekum (2020), Schuldenbremse nach der Coronakrise, *WIrtschaftsdienst*, 100(10), 746-752.

Hüther, M. und M. Jung (2021), Unzureichende Investitionsoffensive, *WIrtschaftsdienst*, 101(3), 158-161.

Krahé, M. und Sigl-Glöckner, P. (2021), Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 497-500.

Sachverständigenrat (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

Südekum, J. (2021), In der Fiskalpolitik sind Grundsatzentscheidungen notwendig, *WIrtschaftsdienst*, 101(6), 425-428.

Truger, A. (2020), Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination, *Intereconomics*, 55(5), 277-281.

Christian Breuer
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
c.breuer@zbw.eu

DOI: 10.1007/s10273-021-2949-7

Deutsche Bahn

Streckenreaktivierung Trendwende?

Die DB AG hat angekündigt, in den kommenden Jahren 20 Bahnstrecken reaktiveren zu wollen. Diese Ankündigung wurde in den Medien als „Trendwende" bezeichnet. Bei nüchterner Betrachtung der Fakten ist der Begriff der „Trendwende" irreführend. Bereits seit 20 Jahren werden in Deutschland Strecken reaktiviert, in den letzten zehn Jahren wurden 55 km Strecke stillgelegt und 524 km reaktiviert. Reaktivierungen wurden ursprünglich von lokalen Initiativen getrieben, inzwischen haben einige Bundesländer Programme aufgelegt, um die Potenziale stillliegender Strecken zu prüfen, sie stellen auch Mittel für Baumaßnahmen bereit. Die Verbände „Allianz pro Schiene" und der „Verband Deutscher Verkehrsunternehmen" unterstützen Reaktivierungen, jüngst haben sie eine Liste mit 4.000 km Strecke vorgelegt, deren Reaktivierung geprüft werden sollte. Die jetzt von der DB AG vorgelegte Liste umfasst 20 Strecken mit 245 km Länge. Dabei sind die Projekte überwiegend nicht neu, sondern seit Jahren bekannt. Bei einigen Strecken ist die Reaktivierung bereits beschlossen und finanziert (z. B. Siemensbahn). Bei anderen Strecken ist die Reaktivierung seit Jahren beschlossen und finanziert, aber die Anwohner blockieren mit Unterstützung der Landespolitik die Reaktivierung (z. B. Dresdner Bahn in Berlin). Darüber hinaus bildet die aktuelle Liste nur einen kleinen Ausschnitt der laufenden Reaktivierungsaktivitäten ab. Der große Pressetermin mit zwei Ministern zur Verkündigung der Liste ist also eher als Wahlkampfgetöse einzuordnen. Neu ist allerdings, dass sich die DB AG grundsätzlich zu Reaktivierungen bekennt. Bislang hatte der Konzern eher lustlos mitgewirkt, wenn Länder gedrängt und eine vollständige Finanzierung bereitgestellt haben. Insofern ist das Bekenntnis der DB AG wohl auch eine Verbeugung in Richtung möglicher neuer politischer Mehrheiten nach der Bundestagswahl.

Das Thema Streckenreaktivierungen verdient aber in jedem Fall eine vertiefte Betrachtung: Das deutsche Bahnnetz ist seit 1950 mit dem Aufstieg der Straße um etwa 30 % oder 15.000 km geschrumpft. Ein kleinen Teil der stillgelegten Strecken blieb erhalten, einige Strecken wurden noch im Güterverkehr bedient. Seit einigen Jahren treiben lokale Initiativen vor dem Hintergrund geänderter Siedlungsstrukturen oder geändertem Mobilitätsverhaltens Reaktivierungsideen voran. Inzwischen haben etliche Bundesländer Potenzialuntersuchungen durchgeführt und finanzieren bei positiver Einschätzung die Reaktivierung. Auf den meisten der reaktivierten Strecken wurden die Fahrgastprognosen, teilweise deutlich, übertroffen.

Grundsätzlich sind Streckenreaktivierungen sinnvoll, wenn damit in erheblichem Umfang Verkehr verlagert werden kann. Allerdings ist aktuell auf mehrere schwere Ressourcenkonflikte zu verweisen, die sich abzeichnen: Zuerst einmal gibt es bei den Anwohnern zunehmenden Widerstand gegen Lärmquellen und damit gegen die Eisenbahn. Einige der Projekte auf der DB-Liste sind nicht zuletzt wegen Anwohnerprotesten verzögert, zunehmend werden für Reaktivierungen oder Neubaustrecken Tunnelstrecken gefordert. Dies ist weder wirtschaftlich darstellbar noch ökologisch sinnvoll. Zum zweiten gibt es einen Ressourcenkonflikt zwischen Personen- und Güterverkehr. Zwei der Strecken auf der Liste der DB AG werden heute intensiv im Güterverkehr genutzt. Dort soll zusätzlich Personenverkehr aufgenommen werden. Es besteht die Gefahr, dass der Güterverkehr knappe Trassen verliert. Dieser Trend zur Verdrängung des Güterverkehrs ist auch im bestehenden Netz zu beobachten.

Schließlich stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Priorisierung von Projekten für den Schienenverkehr. Die meisten Parteien wollen in den kommenden Jahren deutlich mehr Geld in den Ausbau der Schiene stecken. Es besteht jedoch eine lange Liste überfälliger oder dringlicher Projekte, deren Realisierung auch bei deutlicher Ausweitung der Haushaltsmittel Jahrzehnte dauern wird. Dabei zeigen sich zwei Problemkreise: Zum einen besteht heute ein ernster Personalmangel bei Ingenieuren, von denen zudem die Hälfte bis 2030 altersbedingt ausscheiden wird. In den kommenden Jahren werden deshalb nicht das Geld, sondern zunehmend auch die faktischen Ressourcen den Engpass darstellen. Zum anderen fehlt in Deutschland ein rationales System zur Priorisierung anstehender Verkehrsprojekte. Heute entscheiden Verkehrsministerium und DB AG in einem intransparenten Verfahren, getrieben von kurzfristigem politischen Kalkül. Deshalb werden die zentralen Projekte des Netzausbaus seit Jahrzehnten nicht umgesetzt. Um die Kapazität des Netzes schnell zu steigern, muss eine klare Priorisierung der Projekte nach verkehrlicher Bedeutung erfolgen und diese auch in der Umsetzung durchgehalten werden. Die Reaktivierungsprojekte sollten in diese Priorisierung einbezogen werden. Allerdings würde die Priorisierung auch dazu führen, dass bestimmte Projekte über einen längeren Zeitraum zurückgestellt werden müssen. Solche Entscheidungen zu treffen, zu kommunizieren und gegen politische Widerstände durchzuhalten, wird die wenig erfreuliche Herausforderung der Verkehrspolitik. Sie ist aber unabdingbar, um die Leistungsfähigkeit der Eisenbahn zu steigern.

Christian Böttger
Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin
Christian.Boettger@HTW-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/s10273-021-2950-1

Energiegeld

Vielfältige Auswirkungen bedenken

In der aktuellen deutschen Klimaschutzpolitik soll ein höherer CO_2-Preis den Konsum von CO_2-produktionsintensiven Gütern verteuern. Da damit für die Konsumenten ein Anreiz entsteht, diese Güter geringer oder möglicherweise gar nicht nachzufragen, würden diese folglich in einem geringeren Ausmaß produziert und die Verringerung der Treibhausgasemissionen unterstützt. Da CO_2-Güter häufig nicht einfach durch andere, günstige Güter substituiert werden können, hat dies insbesondere für einkommensschwächere Haushalte eine hohe Relevanz. Durch ein Pro-Kopf gezahltes Energiegeld soll verhindert werden, dass insbesondere diesen Haushalten ein finanzieller Nachteil entsteht. Im Parteiprogramm von Bündnis 90/Die Grünen ist sogar die Rede davon, dass man so mit „Klimaschutz Geld verdienen kann", wenn das von den Haushalten vereinnahmte Energiegeld höher ist als die Mehrbelastungen durch den höheren CO_2-Preis (Bündnis 90/Die Grünen, 2021).

Was auf den ersten Blick verlockend erscheint, enthält allerdings das Potenzial handfester negativer Überraschungen für alle Anspruchsgruppen. Nehmen wir zunächst an, dass die Nachfrage eines Haushalts nach CO_2-Gütern absolut unelastisch ist. Das zugehörige Standardbeispiel für ein solches Gut ist der Pendelverkehr mit Verbrenner-PKW einer Familie mit ländlichem Wohnsitz. Das Gesamtaufkommen der CO_2-Preisprämie wird annahmegemäß über ein durchschnittliches Pro-Kopf-Energiegeld (ex ante) den Haushalten erstattet. Damit ergeben sich für den Durchschnittshaushalt mit Energiegeld die gleichen Konsummöglichkeiten wie zuvor. Eine Verbesserung der umweltpolitischen Situation ergibt sich nicht. Damit sich dies ändert, müssen also Substitutionsgüter existieren und angeboten werden. Dies kann für die Beispiel-Haushalte ein als attraktiv wahrgenommener öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) sein. Wird jetzt durch einen höheren Benzinpreis mehr privater PKW-Verkehr auf den ÖPNV verlagert, dann wird die Erreichung der Klimaschutzziele unterstützt. Allerdings hat dies regelmäßig zur Folge, dass der finanzierbare Gesamtnutzen des Haushalts verringert wird. Haben vor der Erhöhung des CO_2-Preises die Haushalte eine eindeutige Entscheidung für den Konsum ihrer CO_2-Güter und ihrer weiteren Güter getroffen, dann wird ein steigender CO_2-Preis eine geringere Nachfrage nach (normalen) CO_2-Gütern und damit eine Erhöhung der Nachfrage nach Substitutionsgütern zur Folge haben. Da dem vereinnahmten CO_2-Prämienvolumen die neu nachgefragten CO_2-Gütermengen als Bemessungsgrundlage zugrunde liegen, wäre das neue Güterbündel allerdings auch vor CO_2-Preiserhöhung und Energiegeld für den durchschnittlichen Haushalt finanzierbar gewesen. Da sich die Haushalte vor der CO_2-Preiserhöhung aber nicht dafür entschieden haben, geht folglich mit ihrer neuen optimalen Entscheidung ein geringerer Gesamtnutzen einher.

Behalten einkommensstarke Haushalte aufgrund ihrer geringeren marginalen Konsumneigung ihren absoluten CO_2-Konsum bei, erfahren Sie folgerichtig durch einen höheren CO_2-Preis eine höhere absolute Belastung. Der relative Nutzenverlust dürfte dabei jedoch geringer ausfallen als für einkommensschwächere Haushalte. Ob die CO_2-Preis-Mehreinnahmen der tendenziell kleineren Gruppe einkommensstarker Haushalte ausreichen, um den einkommensschwächeren Haushalten die Überkompensation ihrer CO_2-Belastung mit einem Pro-Kopf-Energiegeld zu finanzieren, ist dabei von einer Vielzahl von Faktoren abhängig (z. B. Zahl einkommensstarker (-schwächerer) Haushalte, Haushaltsgrößen, Haushalts-CO_2-Konsum, Substitutionsmöglichkeiten, Präferenzen, Verwaltungskosten des Energiegelds) und erscheint eher unwahrscheinlich. Damit führt die höhere CO_2-Bepreisung und das Energiegeldkalkül zu Verteilungswirkungen, die den erzielbaren Gesamtnutzen einkommensschwacher (einkommensstarker) Haushalte relativ stärker (schwächer) betreffen dürften.

Die CO_2-Bepreisung als wirksames Instrument, um ökonomische Anreize für eine Änderung des Konsumverhaltens zu erzeugen, scheint unumstritten. Daher ist es zu begrüßen, dass neben angebotsseitigen Aspekten, wie beispielsweise die Bereitstellung eines attraktiven ÖPNV, auch Verteilungsfragen Eingang in die Diskussion gefunden haben. Dabei gerecht empfundene Lösungen zu finden, ist eine schwierige politische Aufgabe. Will sich die Klimaschutzpolitik die Lenkungswirkung höherer Preise zu Nutze machen, dann sollten auch die dabei zugrunde liegenden Annahmen und die entstehenden Verteilungswirkungen analysiert und insbesondere im Vorfeld anstehender Wahlentscheidungen angemessen kommuniziert werden.

Thomas Treptow
iba, Internationale Berufsakademie, Nürnberg
thomas.treptow@internationale-ba.com

© 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

Bündnis 90/Die Grünen (2021), Deutschland. Alles ist drin, Programmentwurf zur Bundestagswahl 2021, https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammentwurf.pdf, (10. Juni 2021).

DOI: 10.1007/s10273-021-2951-0

Finanzplanung

Die Krise hat Konjunktur

Der Stabilitätsrat hat im Juni 2021 die deutsche Finanzplanung diskutiert. Im Zuge der Corona-Krise ist aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die öffentliche Verschuldung stark ausgeweitet worden. Unter dem Eindruck der Fortdauer der Epidemie gilt die Notsituation auch für 2021. Entsprechend setzt der Staat 2021 massiv öffentliche Mittel zur Bekämpfung der Epidemie und zur Stabilisierung der Wirtschaft ein. Das ist nachvollziehbar und ökonomisch sinnvoll. Erfreulicherweise hat sich mittlerweile die Lage deutlich entspannt und es zeichnet sich 2021 eine kräftige Erholung der Wirtschaft ab. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Produktionslücke 2022 weitgehend geschlossen ist. Schätzungen unabhängiger Institutionen sehen 2022 bereits eine Überauslastung der Kapazitäten. So können die Unterstützungsmaßnahmen auslaufen und die Steuereinnahmen steigen wieder. Wie der Beirat des Stabilitätsrats ausführt, wäre eine Rückkehr zu den in der Schuldenbremse angelegten engen Grenzen für die Neuverschuldung 2022 ohne größere Konsolidierungsanstrengungen möglich und konjunkturpolitisch unbedenklich, nicht zuletzt, weil Bund und Länder über erhebliche Rücklagen und Reserven verfügen. So beträgt allein die Rücklage im Bundeshaushalt 48,2 Mrd. Euro.

Allerdings tut sich die Finanzpolitik schwer, aus dem Krisenmodus auszusteigen, und ist bestrebt 2022 in großem Umfang kreditfinanzierte Ausgabenprogramme zu realisieren. Die vom Stabilitätsrat im Juni 2021 diskutierte Finanzplanung sieht für den Bund 2022 eine Neuverschuldung von 81,5 Mrd. Euro vor. Für die Länder wird ein Defizit in den Kernhaushalten von insgesamt etwa 25,4 Mrd. Euro veranschlagt. Der jüngst vorgelegte Entwurf für den Bundeshaushalt 2022 geht noch deutlich über die Finanzplanung hinaus und plant eine Neuverschuldung von 99,7 Mrd. Euro. Natürlich kann derzeit nicht als sicher gelten, dass die epidemische Lage stabil bleibt. Vielfach wird befürchtet, dass die Fallzahlen wieder ansteigen und dass neue Maßnahmen erforderlich werden, die dann ein weiteres Aussetzen der Schuldenbremse und eine erhöhte Neuverschuldung rechtfertigen. Ein solches Krisenszenario liegt der Finanzplanung aber nicht zugrunde.

Da die Risiken einer höheren öffentlichen Verschuldung angesichts historisch niedriger Zinsen derzeit überschaubar sind, mag die Fortsetzung der Politik hoher Defizite unproblematisch erscheinen. Solange die Finanzpolitik mittelfristig wieder zu nahezu ausgeglichenen Haushalten zurückkehrt, sollte es mit der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung kein Problem geben. Ob es tatsächlich gelingen kann, aus den Schulden herauszuwachsen, ist indes umstritten. Die Wachstumsperspektiven sind aufgrund der Demografie trübe und die Stabilisierung der Sozialversicherungen erfordert schon mittelfristig einen deutlichen Anstieg der Beitragssätze.

Tatsächlich muss der langfristige Budgetausgleich in Deutschland aber nicht nur die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Regelungen zur Schuldenbremse sehen eine explizite Tilgung aller zusätzlich aufgenommenen Kredite vor. Die Tilgungslasten werden dabei auf die zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet. Ungeachtet der niedrigen Zinsen verringert daher jeder zusätzliche durch Verschuldung finanzierte Euro den zukünftigen Haushaltspielraum in gleicher Höhe.

Schon für die Tilgung der 2020 und 2021 aufgenommenen Schulden beläuft sich die erwartete jährliche Mehrbelastung des Bundes ab 2026 auf ca. 14,5 Mrd. Euro. Zusätzlich ergeben sich für den Bund Belastungen aufgrund der von der EU aufgenommenen Schulden für Transfers im Rahmen des Aufbauprogramms NGEU. Derzeit ist zu erwarten, dass Deutschland ab 2028 für die Rückzahlung von insgesamt etwa 103 Mrd. Euro EU-Schulden aufkommen muss. Da für die Tilgung 30 Jahre vorgesehen sind, beläuft sich die jährliche Belastung mindestens auf 3,4 Mrd. Euro. Entsprechend summiert sich die zukünftige jährliche Tilgungslast des Bundes durch die Corona-Krise nach derzeitigem Planungsstand auf rund 18 Mrd. Euro. Auch die Länderhaushalte haben bereits signifikante Tilgungslasten zu stemmen.

Wird die Verschuldung trotz der Erholung 2022 weiter ausgeweitet, kommen zusätzliche Tilgungslasten hinzu. Folgt die im Herbst zu bildende Bundesregierung beispielsweise dem aktuellen Regierungsentwurf, käme ab 2026 eine jährliche Belastung von rund 6 Mrd. Euro für den Bund hinzu. Die Finanzpolitik wäre daher gut beraten, sich nicht fiskalischen Illusionen hinzugeben. Sie sollte sich selbst und den Bürgern eingestehen, dass der Verschuldung in Deutschland derzeit enge Grenzen gesetzt sind, und sollte die Rückkehr zu den regulären Verschuldungsgrenzen besser früher als später einleiten.

Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
thiess.buettner@fau.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/s10273-021-2952-z

Steuerforschung

Sinnvolle Institutsgründung

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat im Juni 2021 bekannt gegeben, dass es beabsichtigt, ein Institut für empirische Steuerforschung (IefS) als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung zu gründen und damit die wissenschaftliche Basis für die Politikberatung wesentlich zu stärken. Ziel der Gründung des Instituts ist zum einen die Verbesserung der Dateninfrastruktur im Bereich Steuern. Zum anderen soll empirische Forschung insbesondere zur evidenzbasierten Unterstützung des BMF gestärkt und vorangetrieben werden. In beiden Bereichen bestehen erhebliche Defizite, die sich sowohl im Vergleich mit anderen Politikfeldern (z. B. im Bereich Arbeitsmarkt – siehe IAB) als auch im internationalen Vergleich auftun und die nun endlich behoben werden sollen.

Diese Ankündigung ist doppelt bemerkenswert: Zum einen bedeutet die Gründung dieses neuen Forschungsinstituts einen Meilenstein für die empirische Steuerforschung und zum anderen folgt das BMF damit direkt und ohne großes Zögern den Vorschlägen des wissenschaftlichen Beirats am BMF aus dem letzten Herbst. In der quantitativen Analyse der Besteuerung sind in den vergangenen Jahrzehnten weltweit erhebliche Fortschritte gemacht worden. Bis in die 1980er Jahre war Finanzwissenschaft noch weitgehend theoretisch ausgerichtet. Seitdem hat die datenbasierte Auswertung weltweit ein immer größeres Gewicht gewonnen. Insbesondere wird heute in vielen Ländern anhand von Mikrodaten untersucht, welche Belastungswirkungen sich für Steuerzahler ergeben und welche Verhaltensreaktionen steuerliche Regelungen auslösen. Grundlage dieser Entwicklung ist, dass der Wissenschaft Zugang zu anonymisierten Mikrodaten der Steuerverwaltung gewährt wurde.

Der Beirat stellt in seinem Gutachten „Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik“ jedoch fest, dass in Deutschland erhebliche Defizite bei der Bereitstellung von Einzeldaten der amtlichen Steuerstatistik bestehen. Das Potenzial für ein besseres Verständnis des Steuersystems und seiner Wirkungen und die Möglichkeiten für eine evidenzbasierte Politikberatung ist weitgehend ungenutzt. Zwar werden die bei Besteuerung zugrunde gelegten Sachverhalte längst digital erfasst. Die verfügbare Dateninfrastruktur wird aber den Anforderungen nicht gerecht. Daher gibt es über die Wirkungen des deutschen Steuersystems und seiner spezifischen Regelungen auf zentrale wirtschaftliche und soziale Zielgrößen in vielen wichtigen Bereichen nur Mutmaßungen.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, fordert der Beirat, dass die Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik so ausgebaut wird, dass die vorhandenen administrativen Einzeldaten in geeigneter anonymisierter Form auch tatsächlich genutzt werden können. Darüber hinaus ist die Verfügbarkeit der Mikrodaten der Steuerstatistik und die Möglichkeit zur Verknüpfung mit anderen Daten für die Abschätzung der realwirtschaftlichen Effekte der Besteuerung unverzichtbar. Die Einzeldaten der Steuerstatistik bieten in Bezug auf Datenqualität und Datenabdeckung große Vorteile im Vergleich zu anderen Datenquellen und können vergleichsweise kostengünstig und ohne zusätzliche Belastung der Steuerzahler bereitgestellt werden. Es bestehen jedoch rechtliche und faktische Hürden für die Verknüpfung verschiedener Datensätze. Dies ist nicht nur aus Sicht der Forschung schade, denn Verknüpfungen über Datensätze hinweg erlauben auch Qualitätskontrollen und Kostensenkungen für administrative Prozesse. Der Normenkontrollrat hat in einem Gutachten festgestellt, dass von den über 200 Registern in Deutschland die wenigsten untereinander verknüpft sind. Eine Modernisierung und Digitalisierung würde einmalig rund 2,5 Mrd. Euro kosten. Gut investiertes Geld, denn das Entlastungspotenzial beziffert der Rat auf 6 Mrd. Euro pro Jahr!

Für eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik schlägt der Beirat in seinem Gutachten drei Maßnahmenpakete vor: *Erstens* sollte ein eigenes Forschungsdatenzentrum für Steuern eingerichtet werden, das (anonymisierte) Einzeldaten auf Basis der Steuerstatistiken zur Verfügung stellt und das speziell für die besonderen Anforderungen der Steuerdaten ausgelegt ist. *Zweitens* sollten der Katalog der bestehenden Steuerstatistiken erweitert und die einzelnen Statistiken verbessert werden. *Drittens* sollten Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Statistiken geschaffen bzw. ausgeweitet werden. Es sollte eine Struktur geschaffen werden, die es erlaubt, Individual- oder Unternehmensdaten einer amtlichen Statistik mit anderen nicht öffentlich zugänglichen Daten zu kombinieren.

Mit der Ankündigung des BMF zur Gründung des IefS werden diese Punkte nun aufgegriffen. Jetzt gilt es, dieser Ankündigung auch Taten folgen zu lassen. Doch die Datenlage ist in Deutschland nicht nur bei den Steuerdaten ausbaufähig – wie die Corona-Pandemie leider eindrucksvoll gezeigt hat. Daher kann und sollte von der Gründung des neuen Forschungsinstituts auch Signalwirkung für andere Politikfelder ausgehen.

Andreas Peichl
Ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München
peichl@econ.lmu.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/s10273-021-2953-y

Wirtschaftspolitische Perspektiven für eine neue Bundesregierung

Vom 25. bis 27. Mai fand der achte New Paradigm Workshop des Forum New Economy statt. Unter dem Titel „Future of the German model II – Perspectives for the next government" wurden verschiedene Herausforderungen diskutiert, die die deutsche Politik in der kommenden Legislaturperiode beschäftigen werden. Wir bereits beim ersten New Paradigm Workshop sollen auch diesmal ausgewählte Beiträge in einem Wirtschaftsdienst-Zeitgespräch zusammengefasst werden. Die Beiträge des vorherigen Workshops finden sich im Zeitgespräch der Ausgabe 100(10). Im aktuellen Heft werden Einblicke in neue Forschung auf den Gebieten Fiskalpolitik, Populismusforschung, Finanzmarktregulierung, Verteilungs- sowie Klimapolitik gewährt.

Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik

Max Krahé, Insitut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen; Denkwerkstatt „Dezernat Zukunft".
Philippa Sigl-Glöckner, Denkwerkstatt „Dezernat Zukunft".

Wie kann Wirtschaftspolitik zur Eindämmung des Populismus beitragen?

Robert Gold, Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Krise und Reformbedarf der BaFin

Martin Hellwig, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.
Gerhard Schick, Verein Bürgerbewegung Finanzwende.

Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen – Trends, Treiber, Politikmaßnahmen

Markus M. Grabka, DIW Berlin/SOEP.

Klimaschutz und der moderne Staat

Tom Krebs, Universität Mannheim.

Title: *Economic Policy Perspectives for a New German Federal Government*

Abstract: *The eighth New Paradigm Workshop of the Forum New Economy took place from 25 to 27 May. Under the title "Future of the German model II – Perspectives for the next government", various challenges that will occupy German politics in the coming legislative period were discussed. As with the first New Paradigm Workshop, selected contributions will be summarised in a Wirtschaftsdienst-Zeitgespräch. The contributions from the previous workshop can be found in the Zeitgespräch issue 100(10). The current issue provides insights into new research in the fields of fiscal policy, populism research, financial market regulation, distribution and climate policy*

JEL Classification: *H30, G20, D72*

DOI: 10.1007/s10273-021-2954-x

Max Krahé, Philippa Sigl-Glöckner

Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik

Die nächste Bundesregierung wird die Aufgabe haben, Deutschland zukunftsfähig zu machen. Die Frage, wie zukunftsfähige Staatsfinanzen eigentlich aussehen, wird dabei gerne ausgeklammert. Wenn überhaupt, geht es in der Diskussion um zukunftsfähige Finanzpolitik darum, wie man die Schuldenbremse reformieren, lockern oder zumindest umgehen könnte, um angesichts großer Investitionsbedarfe die geringen finanziellen Spielräume der nächsten Jahre zu vergrößern.

Neben politischem Pragmatismus mag das vor allem daran liegen, dass bis heute gute Finanzpolitik an der Schuldenquote, dem Verhältnis von öffentlicher Verschuldung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), festgemacht wird. Als magische Zahl gilt dabei in Deutschland und Europa die 60 %-Schwelle. Deren Unterschreitung sichere Handlungsfähigkeit und bewahre zukünftige Generationen vor Altlasten. Doch wie Jan Priewe zeigt, hat die 60 %-Marke keine theoretische Begründung; sie bildete schlicht den Durchschnitt in der Europäischen Gemeinschaft in den frühen 1990er Jahren als die Maastricht Verträge abgeschlossen wurden.

Die zentrale fiskalpolitische Kennzahl, die Zukunftsfähigkeit sichern soll, entstammt damit historischen Umständen. Auch wenn daher ein Hauch von Willkür rührt – warum der Durchschnitt der frühen 1990er, und nicht der 1980er, 2000er oder 2010er Jahre? – muss das nicht verwerflich sein, solange dieselben Umstände weiter bestehen. Doch die Umstände haben sich geändert: Die Renditen 10-jähriger deutscher Staatsanleihen erreichten 1990 9 %, das Wachstum lag bei 5 % und sowohl Inflation als auch Zinszahlungen als Anteil des Haushalts nahmen zu. Heute liegen die Renditen 10-jähriger Anleihen bei -0,2 %, Wachstum und Inflation haben sich mehr als halbiert und die Zinskosten als Anteil des Haushalts gehen seit 1999 stetig zurück.

Aber nur weil die Zinskosten fallen und Renditen negativ sind, bedeutet das nicht das Ende der Herausforderungen für den Bundeshaushalt. Sie liegen heute an anderer Stelle: So macht der Zuschuss zur Rentenversicherung bereits jetzt knapp ein Drittel des Bundeshaushalts aus. In Zukunft werden noch weniger Menschen im erwerbstätigen Alter produktiv genug sein müssen, um für Renten und Pflegekosten aufzukommen. Die demografische Abhängigkeitsquote, die 2019 bei 36 % lag, soll bis 2040 auf 52 % steigen. Doch anstatt Erwerbspotenziale auszureizen, leistet sich Deutschland eine ökonomische Abhängigkeitsquote, dem Verhältnis von Transferleistungsempfänger:innen zu Erwerbstätigen, von 62 %.

Ändern sich die Umstände, sollte sich das Maß anpassen, mit dem wir Zukunftsfähigkeit messen. Angesichts fallender Zinsausgaben und raschem demografischen Wandel sollte die Zukunftsfähigkeit unserer Finanzpolitik heute daran gemessen werden, ob sie eine voll ausgelastete, produktive Wirtschaft ermöglicht. Dieses Ziel ist erreicht, wenn sich alle, die können und wollen, durch ihre eigene Arbeit das Leben und die Rente finanzieren können. Das begrenzt die benötigten Zuschüsse zur Rentenversicherung sowie Sozialleistungen und sorgt für stabile Steuereinnahmen.

Das Ziel der Vollauslastung ist dabei umfassender als das der Vollbeschäftigung, da letzteres nur auf eine niedrige Arbeitslosenquote abzielt. Gerade in Deutschland ist die Arbeitslosenstatistik jedoch kein guter Proxy für die fiskalischen Auswirkungen der Beschäftigungssituation: mit einer Niedriglohnquote von 22 %, einer Teilzeitquote von 50 % bei Frauen und 4,5 Mio. geringfügig Beschäftigten gibt es erhebliche Untiefen im Arbeitsmarkt, und damit in Renten- und Sozialversicherungen sowie im Haushalt, die in der Erwerbslosenstatistik nicht sichtbar werden.

Paradigmenwechsel?

Nun könnte man argumentieren, dass das Ziel der Vollauslastung bereits in der deutschen Fiskalpolitik integriert ist. Die Schuldenbremse schreibt schließlich kein starres

Dr. Max Krahé ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Insitut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen und Forschungsdirektor der Denkwerkstatt „Dezernat Zukunft“.

Philippa Sigl-Glöckner ist Direktorin und Geschäftsführerin der Denkwerkstatt „Dezernat Zukunft“.

© 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.

Defizitlimit vor, sondern erlaubt über die Notfallklausel und Konjunkturkomponente bereits eine konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik. Konjunkturstabilisierung und Vollauslastung sind bei genauerem Hinsehen jedoch zwei unterschiedliche Zielsetzungen: Während erstere die Konjunktur um einen vergangenen Trend herum zu stabilisieren versucht, zielt letztere darauf ab, das Potenzial der Wirtschaft auszureizen. Nur im Ausnahmefall, falls sich die Wirtschaft bereits historisch auf dem bestmöglichen Wachstumspfad befindet, fallen Konjunkturstabilisierung und Vollauslastung zusammen.

Es gibt jedoch zahlreiche Gründe, warum dieser Fall die Ausnahme darstellt: So können Wirtschaften durch vergangene Abschwünge auf niedrigere Wachstumspfade gelangen, z. B. aufgrund von Hysterese, d. h. dauerhaften Arbeitsmarkt- und (Nicht-)Investitionseffekten. Gedämpfte Erwartungen für die Zukunft führen dazu, dass auch in Nichtkrisenzeiten Investitionen ausbleiben können. Und Eigenheiten des Finanzmarkts, wie z. B. eine steigende Nachfrage nach sicheren Anlagen zur Alterssicherung können dazu führen, dass der Zins für risikobehaftete Investitionen in die Realwirtschaft zu hoch liegt, als dass die Wirtschaft durch Kreditnachfrage an ihre Kapazitätsgrenzen gebracht wird.

Aufgrund dieser und anderer Mechanismen gibt es keinen Automatismus, der Wirtschaften zur Auslastung ihrer angebotsseitig gegebenen Kapazitäten bringt. Im Gegenteil: Wie man an der US-amerikanischen Entwicklung der letzten Jahre sehen konnte, hat eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots geführt. Das bedeutet nicht, dass das Potenzial einer Wirtschaft allein durch die Nachfrage bestimmt wird. Ohne Kitaplätze, die es Müttern ermöglichen, der Nachfrage nach ihrer Arbeitskraft nachzukommen, hat auch zusätzliche Nachfrage keinen Effekt.

Nimmt man das Ziel der Vollauslastung jedoch ernst, bedeutet es eine Abkehr von der Zielsetzung, keine dauerhaften Defizite einzugehen. Denn unter der Schuldenbremse können Konjunkturpolitik und die Vermeidung dauerhafter Defizite nur vereint werden, indem man annimmt, dass der vergangene Trend das Potenzial der Wirtschaft darstellt. Diese Annahme garantiert, dass die Wirtschaft nie dauerhaft unter ihrem Potenzial liegt und damit keine dauerhaften Defizite zu ihrer Stabilisierung nötig sind.

Eine Abkehr von der Vermeidung dauerhafter Defizite bedeutet aber keine Abkehr von der ursprünglichen Intention der Schuldenbremse, einer Begrenzung des Schuldenstands: Solange das BIP-Wachstum die Renditen von Staatsanleihen übersteigt – wie heute der Fall – stabilisiert sich die Schuldenquote trotz Neuverschuldung. Und im Gegensatz zur bisherigen Ausgestaltung der Schuldenbremse würde unter einem Vollauslastungsziel die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen gestärkt werden.

Rollentausch von Geld- und Fiskalpolitik

In den vergangenen 30 Jahren sahen Ökonom:innen die Stabilisierung der Konjunktur vor allem als Aufgabe der Geldpolitik an, während die Fiskalpolitik die Schulden zu begrenzen hatte. Wieso sollte das nun anders sein?

Der offensichtlichste Grund für einen Rollentausch ist das Erreichen des „effective lower bound“, des Punktes, an dem Zentralbanken die Wirtschaft nicht mehr durch weitere Zinssenkungen stimulieren können. Doch auch mikroökonomisch scheinen heute öffentliche Investitionen die Voraussetzung für weitere private Investitionen geworden zu sein. Angesichts kommunaler Investitionsrückstände, der Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen in Erziehung, Bildung oder Pflege sowie dem Bedarf an Klimainvestitionen ist es wenig überraschend, dass öffentliche Investitionen gegenwärtig eher zu „crowding in“ als zu „crowding out“ von privaten Investitionen führen.

Darüber hinaus ist die Wirkung des von der Zentralbank beeinflussten Zinsniveaus auf die Staatsverschuldung umso größer, je höher die Verschuldung selbst ist. In Zeiten hoher öffentlicher Verschuldung ist die Geldpolitik daher besonders effektiv bei der Begrenzung der Verschuldung. In der gegenwärtigen Situation spricht daher vieles für einen Rollentausch von Fiskal- und Geldpolitik.

Geld- und Fiskalpolitik agieren außerdem über unterschiedliche Kanäle. Während die Geldpolitik die Wirtschaft über private Verschuldung stimuliert, erreicht die Fiskalpolitik dies über öffentliche Defizite. Der Einsatz von Geld- anstelle von Fiskalpolitik spart also gesamtwirtschaftlich gesehen keine Schulden.[1] Im ersten Fall entscheidet allerdings ein technokratisches Gremium über die Geldpolitik, Banken teilen private Kredite zu. Im letzten werden öffentliche Schulden durch ein Parlament legitimiert. Ob Geld- oder Fiskalpolitik zu bevorzugen ist, kommt also auch darauf an, über welchen Kanal und mit welcher Legitimation die Wirtschaft angekurbelt werden soll.

1 Will eine Volkswirtschaft die zur Vollauslastung benötigte Verschuldung reduzieren, bedarf es Strukturpolitik, wie z. B. progressiver Einkommen- oder Vermögensteuern. Ärmere und einkommenschwache Haushalte haben eine höhere Konsumquote als reiche und einkommenstarke Haushalte. Je gleicher Einkommen und Vermögen verteilt sind, desto höher das strukturelle Nachfrageniveau der Wirtschaft.

Reformoptionen

Der gegenwärtige Rahmen der deutschen Fiskalpolitik ist von dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Schuldenbremse vorgegeben. Letztere ist im Grundgesetz verankert und definiert ein maximal zulässiges jährliches Defizit (so die Begrenzung des Defizits nicht aufgrund einer Notlage aufgehoben wird). Eine Änderung der Schuldenbremse an sich würde eine Zweidrittelmehrheit in Bundesrat und Bundestag erfordern. Die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ist jedoch nicht im Grundgesetz geregelt. Die Konjunkturkomponente bestimmt, wie sehr sich die maximal zulässige Nettokreditaufnahme in Abhängigkeit von wirtschaftlichen Schwankungen verändert. Heute gestattet die Konjunkturkomponente nur die Stabilisierung des vergangenen wirtschaftlichen Trends, jedoch nicht die Vollauslastung der Wirtschaft. Ihre Berechnung basiert auf einem einfachen Bundesgesetz, einer Verordnung der Bundesregierung und schließlich der von der Output Gaps Working Group der EU-Mitgliedstaaten (OGWG) entwickelten Schätzmethode für das Produktionspotenzial (die auch im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zum Tragen kommt).

Daher wäre es möglich, die Berechnung der Konjunkturkomponente ohne Grundgesetzänderung anzupassen. Um von Trendstabilisierung zu Vollauslastung zu gelangen, bedürfte es einer Überarbeitung der Schätzmethode des Produktionspotenzials, auf Grundlage dessen die Über- bzw. Unterauslastung der Wirtschaft festgestellt wird. Wie bereits erwähnt, wird das Produktionspotenzial heute vor allem auf Basis vergangener Trends berechnet. So ist die Wirtschaft per definitionem nie dauerhaft unterausgelastet, was einerseits dauerhafte fiskalische Defizite verbietet, andererseits zu unplausibel niedrigen Potenzialschätzungen führt.

So ist das für Deutschland geschätzte Potenzial heute z. B. bereits erreicht, wenn die Partizipationsquote von Frauen 9 Prozentpunkte unter der von Männern liegt, wenn 5,6 Mio. Menschen unfreiwillig oder unnötig Teilzeit arbeiten und wenn 2,2 % der Erwerbsbevölkerung Langzeitarbeitslose sind, also Menschen, die aktiv Arbeit suchen und in einem Vermittlungsprozess sind, jedoch keine Stelle finden.

In einer Zeit, in der die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen primär von einer voll ausgelasteten Wirtschaft abhängt, ist das weder eine besonders plausible noch sehr zielführende Definition des Produktionspotenzials: Wäre die Politik heute z. B. sehr erfolgreich darin, das Kita-Betreuungsangebot auszubauen und würde das zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen führen, käme die fiskalpolitische Quittung postwendend. Die Wirtschaft würde ihr – auf der Basis vergangener Trends berechnetes – Potenzial überschreiten, es müsste gespart werden, um Inflation zu verhindern (die nicht eintritt, da das Arbeitskräftepotenzial ausgeweitet wurde).

Wir schlagen daher vor, die Inputs zur Berechnung des Produktionspotenzials so weiterzuentwickeln, dass die Schätzung tatsächlich das wirtschaftliche Potenzial widerspiegelt, oder sich ihm zumindest annähert, anstatt die Vergangenheit zu perpetuieren. Dabei beschränken wir uns auf die Modifikation dreier Inputs der Berechnung des Arbeitspotenzials: die Arbeitsmarktbeteiligung, die jährlich pro Person gearbeiteten Stunden sowie die niedrigst mögliche Erwerbslosenquote.[2] Wir definieren das Potenzial der Wirtschaft als erreicht, wenn *erstens* der Unterschied in der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und Männern auf skandinavischem Niveau bei 3 Prozentpunkten liegt, *zweitens* unnötige und unfreiwillige Teilzeit mindestens halbiert ist und *drittens* es nur noch kurzfristige, friktionelle Arbeitslosigkeit gibt.

Diese Anpassungen resultieren in einer Konjunkturkomponente von 20 Mrd. bis 24 Mrd. Euro für 2023. Werden zudem die automatischen Stabilisatoren gestärkt, sodass sich die Budgetsemielastizität von 0,203 auf z. B. 0,5 erhöht, wächst die Konjunkturkomponente für 2023 auf 50 Mrd. bis 60 Mrd. Euro an. Insgesamt wäre in dem Jahr dann ein Defizit von circa 70 Mrd. Euro oder 2 % des BIP möglich. Dabei ist die Erhöhung der Konjunkturkomponente kein Selbstzweck, sondern der erste Schritt in Richtung einer zukunftsfähigen Fiskalpolitik, die die Forschungsergebnisse der letzten Jahre reflektiert und auf die heutigen Herausforderungen, nicht die der 1990er Jahre eingeht.

Damit diese Potenziale erreicht werden können, bedarf es außerdem entsprechender Investitionen. Diese sicherzustellen ist die Aufgabe des demokratischen Prozesses, erst zwischen den Fachressorts und dem Finanzministerium und anschließend im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags.

Eine Fiskalpolitik, die den Spielraum für dauerhafte Defizite erhöht, sollte die Risiken von Verschuldung genau im Blick haben. Im Fall Deutschlands geht es hierbei um Zinsrisiken. Steigen die Zinsen, können gerade bei hohen Schulden die öffentlichen Finanzierungskosten stark ansteigen. Die Schuldenquote erfasst eine solche Zinswende jedoch erst mit großer Verspätung, da deutsche Staatsanleihen eine durchschnittliche Laufzeit von sieben Jahren haben. Ein sensiblerer Indikator ist der Anteil

2 Auch wenn die totale Faktorproduktivität sicher ein ebenso problematisches Maß ist.

DOI: 10.1007/s10273-021-2955-9

der Zinszahlungen am Haushalt. Steigt dieser um 1 Prozentpunkt, schlagen wir vor, dass die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag darlegen muss, wie sie das Zinsrisiko einschätzt und wie sie plant, damit umzugehen. In der Vergangenheit hätte der Indikator 1992, 1994, 1997 und zuletzt 1999 angeschlagen, also rechtzeitig und wiederholt vor steigenden Zinskosten im Haushalt gewarnt.

Die Zeit für erste Schritte ist jetzt

In Zeiten niedriger Zinsen und großer demografischer Herausforderungen wirkt die Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung aus der Zeit gefallen. Kurzsichtig stets das jährliche Defizit minimierend, erlaubt sie, dass sich im Hintergrund langfristige Risiken aufbauen. Eine zukunftsfähige Fiskalpolitik zielt stattdessen auf die Vollauslastung der Wirtschaft ab, gibt möglichst vielen arbeitsfähigen und -willigen Menschen die Chance ihr Leben aus eigener Kraft zu bestreiten und erlaubt die notwendigen Zukunftsinvestitionen. Wir schlagen vor, die Berechnung des Produktionspotenzials im Rahmen der Schuldenbremse anzupassen, um einen ersten Schritt in Richtung dieses Ziels zu gehen. Zusätzlich werden in unserem Vorschlag die automatischen Stabilisatoren gestärkt, um Rückschläge in Krisen zu verhindern, sowie zielgerichtete Investitionen ermöglicht, damit realwirtschaftliche Potenziale erhöht werden, die dann tatsächlich ausgeschöpft werden können. Mit der Einführung des Zinsindikators wird schließlich sichergestellt, dass die Zinskosten nicht wie in der Vergangenheit unbeobachtet auf ein hohes und problematisches Niveau ansteigen können.

Zukunftsfähigkeit bedeutet heute eine neue Weichenstellung bei den Staatsfinanzen. So es die Politik ernst damit meint, die Herausforderungen der Zukunft anzupacken, kann sie sich nicht mit einem fiskalpolitischen Korsett aus der Vergangenheit abfinden. Es ist höchste Zeit die Kennzahlen aus den 1990er Jahren einzumotten und erste Schritte in Richtung einer neuen deutschen Finanzpolitik zu gehen.

Robert Gold*

Wie kann Wirtschaftspolitik zur Eindämmung des Populismus beitragen?

Die Pandemie hat die Schwächen populistischer Politik schonungslos offenbart. Statt sich am Stande der Wissenschaft zu orientieren und die Bevölkerung über geeignete Maßnahmen zum Schutz gegen das Coronavirus zu informieren, haben sich populistische Politiker:innen durch ihre Ignoranz wissenschaftlicher Fakten und ihre Orientierung an Befindlichkeiten statt an Notwendigkeiten hervorgetan. Die Folge war eine geringere Akzeptanz von Infektionsschutzmaßnahmen und ein Anstieg der Infektionszahlen. Das teilweise desaströse Pandemiemanagement hat der Popularität von Populisten jedoch erstaunlich wenig Abbruch getan. Mehr als 74 Mio. Amerikaner:innen stimmten für eine zweite Amtszeit von Donald Trump. Die Zustimmung zu den Tories unter Boris Johnson scheint ungebrochen. In allen europäischen Ländern haben populistische Parteien mittlerweile Fuß gefasst (vgl. Abbildung 1) und ihr elitenfeindlicher, faktenverdrehender und an „Volkes Wille“ orientierter Politikstil hält Einzug in den politischen Mainstream.

Natürlich gehört es zum demokratischen Wettbewerb, dass neue Parteien auftreten, wenn hinreichend viele Wähler:innen ihre Interessen durch die etablierten Parteien nicht vertreten sehen. Tatsächlich geht der Aufstieg

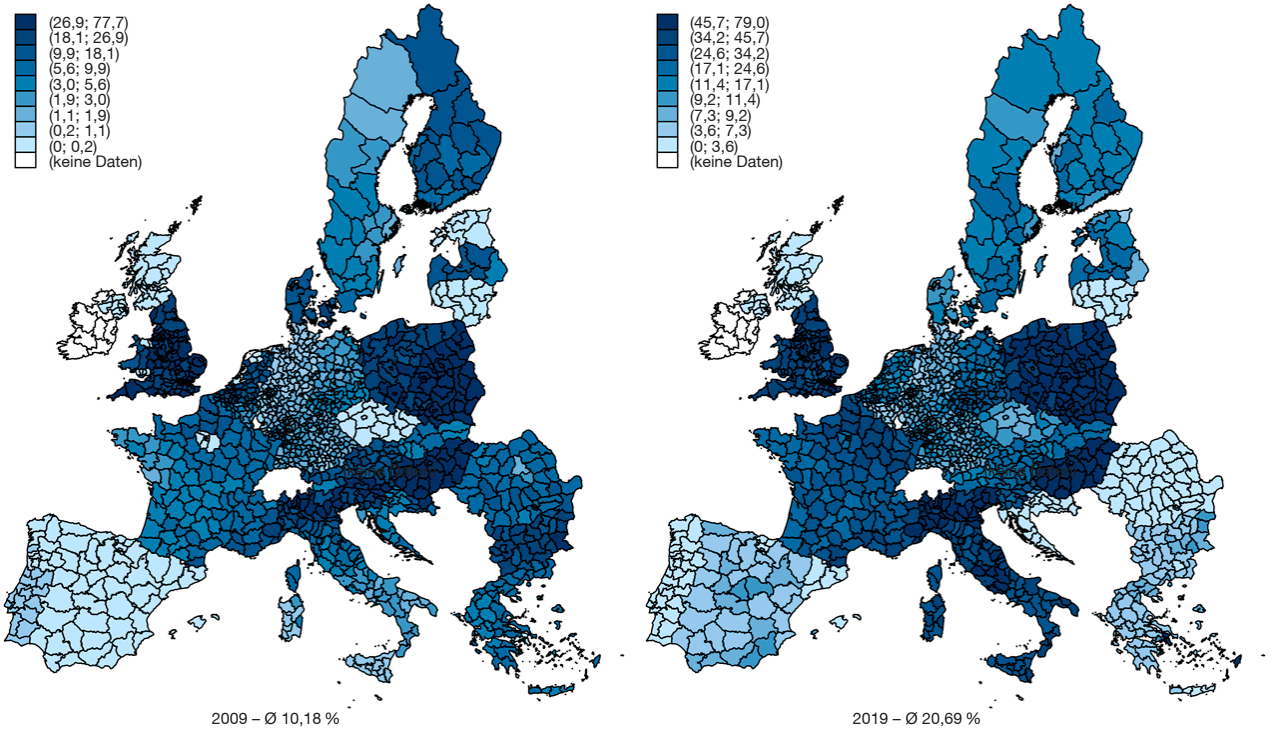
© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 25. Mai 2021 auf der Tagung des Forums for a New Economy vorgestellten Studie „From a better understanding of the drivers of populism to a new political agenda” im Auftrag des Forums for a New Economy.

Robert Gold forscht am Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) zur Politischen Ökonomie der Globalisierung und des technologischen Wandels.

Abbildung 1
Stimmanteile nationalistischer Parteien bei Europawahlen



Anmerkungen: Die Grafik zeigt Stimmanteile nationalistischer Parteien bei den Wahlen zum europäischen Parlament 2009 (links) und 2019 (rechts) auf NUTS3-Ebene. In Kroatien wurde die Wahl 2009 im Jahr 2013 nach dem Beitritt zur EU nachgeholt.

Quelle: Daten aus Gold und Lehr (2021).

des Populismus einher mit einer Zunahme der Wahlbeteiligung. Offenbar gelingt es populistischen Kandidat:innen, enttäuschte Wähler:innen wieder für die politische Teilhabe zu mobilisieren. Problematisch scheint aber die einseitige Ausrichtung auf den unterstellten „Volkswillen“ und das Versprechen, diesen ohne Rücksicht auf Partikularinteressen zu exekutieren – schließlich ist die aktuell populärste Politik nicht notwendigerweise die gesellschaftlich optimale. Vielmehr erfordert eine gemeinwohlorientierte Politik, auch unpopuläre Reformen durchzusetzen – und die Wähler:innen von deren langfristigem Nutzen zu überzeugen. Populismus steht dem in zweierlei Hinsicht entgegen. Einerseits orientiert sich populistische Politik statt an Wohlfahrtssteigerungen an Meinungen und Befindlichkeiten im Status quo. Andererseits untergräbt die polarisierende Art populistischer Kampagnen die Basis für lösungsorientierte politische Debatten, die Voraussetzung dafür sind, mehrheitliche Akzeptanz für notwendige Reformen zu erzielen.

Entsprechend groß ist das Interesse der sozialwissenschaftlichen Forschung am Populismus. Seit dem Brexit-Referendum und der Wahl Donald Trumps 2016 hat sich eine Reihe von Studien mit den Ursachen von Populismus beschäftigt, wobei der Fokus auf dem Erstarken des Populismus in den westlichen Industrienationen liegt (siehe Guriev und Papaioannou, 2021; Rodrik, 2020; Fetzer und Gold, 2019). Folglich beschäftigt sich die Mehrzahl der Arbeiten mit Populismus vom rechten Rand des politischen Spektrums. Aus der Gesamtschau lassen sich bereits einige Politikimplikationen ableiten.

Ursachen des Populismus

Die Ursachen des Populismus lassen sich grob in zwei Kategorien zusammenfassen:

- *Kulturelle Ursachen*: Die Unterstützer populistischer Parteien sehen gemeinsame Werte, Normen und Überzeugungen in Gefahr durch moderne gesellschaftliche Entwicklungen. Eng damit verbunden sind psychosoziale Faktoren wie Zukunftsängste oder Xenophobie.

- *Ökonomische Ursachen*: Die Unterstützung populistischer Parteien gilt als Indikator für eine Nachfrage

nach protektionistischer, an nationalen Interessen orientierter Politik, die die Bürger:innen vor den negativen Auswirkungen globaler wirtschaftlicher Entwicklungen schützen soll.

Leider sind die Interaktionen der kulturellen und ökonomischen Bestimmungsfaktoren noch wenig erforscht. Kulturelle Ursachen gelten als Determinante der beachtlichen Unterschiede im Umfang der Unterstützung populistischer Parteien zwischen Ländern, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen. Für den allgemeinen Trend zum Erstarken populistischer Parteien scheinen ökonomische Gründe bedeutsamer. Angebotsseitig lässt sich eine strikte Unterscheidung ohnehin kaum aufrechterhalten. Der Erfolg des Populismus beruht nicht zuletzt auf einer sehr erfolgreichen Kommunikationsstrategie, die Zusammenhänge zwischen ökonomischen Härten, Internationalisierung, Liberalisierung und Migration konstruiert. Ängste vor dem Verlust einer nationalen Identität werden so mit ökonomisch bedingten Zukunftsängsten verbunden und einer gesellschaftlichen „Elite" angelastet, die dem reinen „Volkswillen" angeblich zuwiderhandelt.

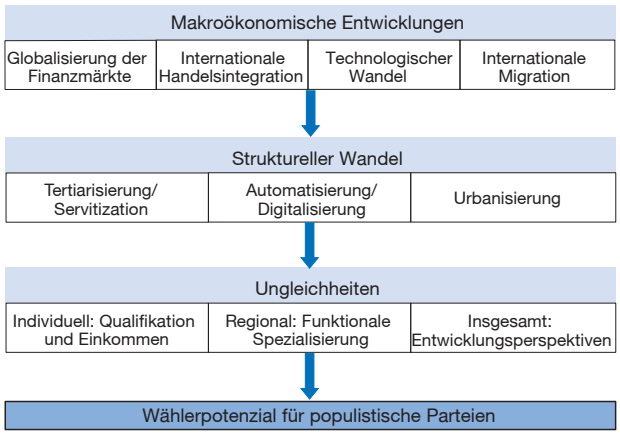
Jedenfalls zeigen sich Wähler:innen anfälliger für populistische Rhetorik, wenn sie den negativen Wirkungen ökonomischer Schocks ausgesetzt sind. Den Auswirkungen wirtschaftlichen Wandels lässt sich politisch deutlich einfacher begegnen als den kulturellen Ursachen des Populismus. Daher stehen die ökonomischen Ursachen des Populismus im Zentrum dieser Betrachtung. Genauer werden wirtschaftspolitische Maßnahmen erörtert, die diesen Ursachen entgegenwirken können.

Wirtschaftspolitische Anknüpfungspunkte

Die Zunahme des populistischen Wählerpotenzials lässt sich auf makroökonomische Entwicklungen zurückführen (vgl. Abbildung 2). Die neuere Forschung hat sich besonders auf Effekte der Globalisierung der Finanzmärkte (vor allem Finanzkrisen), der internationalen Handelsintegration (vor allem Importwettbewerb aus Niedriglohnländern), des technologischen Wandels (vor allem Automatisierung und Digitalisierung) und der internationalen Migration (vor allem Immigration von Flüchtlingen) konzentriert. Während die akademische Forschung meist bestrebt ist, den Einfluss der einzelnen Effekte unabhängig voneinander zu identifizieren, wirken sie hinsichtlich ihrer politischen Konsequenzen doch zusammen.

Ökonomische Entwicklung bedingt und befeuert strukturellen Wandel. In Industriestaaten verlagert sich die Wertschöpfung in den Dienstleistungsbereich. Auch innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes nimmt der Anteil von Jobs

Abbildung 2
Die ökonomischen Ursachen des Populismus



Anmerkung: Die Grafik fasst die Ergebnisse der jüngeren Forschung zu den ökonomischen Ursachen des Populismus zusammen.

Quelle: eigene Darstellung.

mit Dienstleistungscharakter zu. Gleichzeitig schreiten Automatisierung und Digitalisierung voran. Diese Entwicklungen verstärken auch den Trend zur Urbanisierung, da neue Jobs mit Servicecharakter eher in den städtischen Zentren entstehen. Nun geht wirtschaftlicher Fortschritt von jeher einher mit dem Aussterben alter Industrien und dem Aufstieg neuer, produktiverer Branchen. Wenn Arbeitnehmer:innen sektoral – und folglich regional – mobil sind, können sie von dieser Entwicklung profitieren. Auch wenn der strukturelle Wandel zu Turbulenzen führt, sorgt er doch dafür, dass Arbeitnehmer:innen anspruchsvollere, sicherere und besser bezahlte Jobs finden können. Die Wandlungsdynamik hat sich durch Globalisierung und technologischen Wandel allerdings verstärkt – und damit auch die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sowie die Ungleichheiten in der Wirkung strukturellen Wandels.

Von besonderer Bedeutung sind Qualifikationsunterschiede. Während hochqualifizierte Arbeitnehmer:innen sektoral mobil sind und Lohnzuwächse verzeichnen können, nimmt die sektorale Mobilität geringqualifizierter Arbeitnehmer:innen ab. Ihre im jeweiligen Beruf erlernten Fähigkeiten werden von anderen Branchen nur bedingt nachgefragt. Folglich stagnieren die Lohneinkommen Geringqualifizierter und es fällt ihnen schwer, zusätzlich Kapitaleinkommen zu erzielen. Analog haben sich die regionalen Unterschiede in der Betroffenheit von strukturellem Wandel erhöht. Vor allem urbane Zentren profitieren von Hochlohnjobs in zukunftsorientierten Branchen. Periphere Regionen haben nicht nur mit dem Verlust an Arbeitsplätzen zu kämp-

fen, sondern auch mit dem Wegzug junger, hochqualifizierter und konsumfreudiger Arbeitnehmer:innen. Neben den direkten Effekten auf die regionale Wirtschaft hat dies Auswirkungen auf das soziale Leben vor Ort und verringert die Lebensqualität für die Zurückgebliebenen.

Struktureller Wandel bringt damit nicht nur relative Einkommensverluste für negativ betroffene Individuen und Regionen. Vielmehr verlieren sie Entwicklungsperspektiven. Hier liegt wohl die eigentliche politische Sprengkraft, dass die „Verlierer" des strukturellen Wandels kaum noch Chancen sehen, zu den „Gewinnern" aufzuschließen. Das erzeugt Frust und erhöht das Wählerpotenzial für populistische Parteien. Der Erfolg populistischer Parteien ist es, sich dieses Potenzial zu erschließen. Vor allem rechtspopulistische Parteien propagieren eine auf nationale Interessen konzentrierte Politik, die Schutz vor den Unbillen der Globalisierung und des strukturellen Wandels verspricht.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die Reduktion von Ungleichheit trägt zur Stabilisierung des marktwirtschaftlichen Systems bei, indem sie protektionistischen und nationalistischen Politiken die Unterstützung entzieht. Die Forschung zu den ökonomischen Ursachen des Populismus liefert hierzu einige wirtschaftspolitische Ansatzpunkte:

Wohlfahrtspolitik

Wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen reduzieren Ungleichheit durch Umverteilung und federn negative Auswirkungen ökonomischer Schocks ab. Entsprechend zeigt sich im Ländervergleich, dass der Einfluss von Globalisierung und technologischem Wandel auf die Unterstützung populistischer Parteien in starken Wohlfahrtsstaaten deutlich geringer ausfällt als in schwachen (Rodrik, 2018; Glitsch, 2021). Werden wohlfahrtsstaatliche Transfers beschnitten, erhöht dies die Unterstützung populistischer Politik (Fetzer, 2019). Neben dem Einkommenseffekt dürfte hier gerade auch der Versicherungseffekt bedeutsam sein, da Populisten sehr bewusst mit Zukunftsängsten spielen.

Wohlfahrtspolitik kann also zur Eindämmung des Populismus beitragen. Sie alleine reicht aber nicht aus, die „Verlierer" des strukturellen Wandels zu kompensieren. Diese sind nicht allein von relativen Einkommensverlusten betroffen, die durch Transferzahlungen ausgeglichen werden könnten. Der Verlust an Entwicklungsperspektiven erfordert weitergehende Politikansätze, die betroffene Individuen und Regionen dabei unterstützen, sich neue Entwicklungspfade zu erschließen.

Arbeitsmarktpolitik

Globalisierung und technologischer Wandel wirken über ihre Arbeitsmarkteffekte auf die Unterstützung populistischer Parteien (Dippel et al., 2021). Entsprechend groß ist das Potenzial, durch Arbeitsmarktpolitik den ökonomischen Ursachen des Populismus zu begegnen. Natürlich ist die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bedeutsam, wie auch Wiedereingliederungshilfen. Der Erfolg populistischer Parteien hängt aber nicht allein von der Arbeitslosigkeit ab. Vor allem geringqualifizierte Beschäftigte in vom strukturellen Wandel betroffenen Branchen reagieren auf ökonomische Schocks, indem sie populistische Kandidat:innen unterstützen – sei es aus Sorge um die Sicherheit des Arbeitsplatzes, sei es aufgrund der abnehmenden Aufstiegschancen. Zur Eindämmung des Populismus muss Arbeitsmarktpolitik daher auch die Fort- und Weiterbildung von Menschen im Beruf fördern. Zielsetzung ist es, auch Menschen mit geringer Qualifikation in die Lage zu versetzen, von den Aufstiegschancen, die der strukturelle Wandel generiert, zu profitieren (Bode und Gold, 2018).

Es bedarf einer Fort- und Weiterbildungsoffensive, die das Schlagwort vom „Lebenslangen Lernen" mit Inhalt füllt. Die Kooperation der Arbeitgeber:innen ist hierzu unerlässlich. Sie kann durch finanzielle Anreize, regulativ, aber auch durch öffentliche Auftragsvergabe nur an Anbieter mit Qualifizierungskonzept stimuliert werden. Erhebliches Potenzial liegt außerdem in der konkreten Anwendung neuer Technologien. Künstliche Intelligenz muss menschliche Arbeit nicht ersetzen, sie kann sie auch komplementieren. Gerade Geringqualifizierte könnten ihre Produktivität steigern, wenn sie in der Anwendung intelligenter Technologien geschult werden und die Entwicklung entsprechender Anwendungen vorangetrieben wird.

Regionalpolitik

Auch Menschen, die nicht direkt von Arbeitsmarkteffekten betroffen sind, unterstützen populistische Kandidat:innen, wenn ihre Heimatregion mit strukturellem Wandel zu kämpfen hat (Dippel et al., 2015). Die Unterschiede zwischen peripheren Regionen und Agglomerationen haben dabei nicht nur zugenommen, sie haben sich auch ausdifferenziert. Periphere Regionen hinken nicht nur in der wirtschaftlichen Entwicklung zurück, sie sind zunehmend abgekoppelt von den sozio-ökonomischen Entwicklungen, die den Erfolg urbaner Zentren verstärkt. Ein Grund dafür ist die selektive Abwanderung, die die Entwicklungspotenziale peripherer Regionen nachhaltig einschränkt.

Tradiertes Ziel der Regionalpolitik ist es, die „Konvergenz" peripherer Regionen zu unterstützen, also eine Angleichung an die Wachstumsregionen. Tatsächlich sind

solche Politiken, beispielsweise im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, wirksam bei der Reduktion der Unterstützung populistischer Parteien (Albanese et al., 2019; Rodríguez-Pose und Dijkstra, 2020; Gold und Lehr, 2021). Dennoch bleiben periphere Regionen Hochburgen des Populismus. Zielsetzung muss es sein, Entwicklungsperspektiven für abgehängte Regionen zu schaffen. Die reine Subvention von Arbeitsplätzen ist dafür nicht ausreichend. Vielmehr gilt es, auf Basis komparativer regionaler Standortvorteile Potenziale für endogenes Wachstum zu erschließen, beispielsweise als Wohnort für Berufspendler oder als Destination für Tagestourismus. Statt in Wettbewerb zu schnell wachsenden Agglomerationen zu treten, können periphere Regionen so am Erfolg der urbanen Zentren partizipieren.

Das Thema Migration

Zweifelsfrei haben Anti-Immigrationskampagnen maßgeblich zum länderübergreifenden Erfolg populistischer Parteien beigetragen. Dennoch ist die Forschungslage zum Einfluss tatsächlicher Migration auf das Wahlverhalten uneinheitlich. Immigration kann die Unterstützung populistischer Parteien erhöhen oder verringern, je nach Art der Migration, Charakteristika der Migranten, Charakteristika der aufnehmenden Regionen, etc. Bei kaum einem Politikfeld überlagern sich kulturelle und ökonomische Faktoren, rationale Erwägungen, Ideologie und Psychologie wie beim Thema Migration. Hinzu kommt, dass die Wahrnehmung von Migration nicht immer den tatsächlichen Migrationszahlen entspricht – und diese Wahrnehmung schwankt mit der „Salienz" von Migration, d. h. deren Sichtbarkeit und Auffälligkeit (Colussi et al., 2021).

Auch wenn die Einflussmöglichkeiten begrenzt sind, gibt es doch auch hier Ansatzpunkte für Wirtschaftspolitik. Zunächst erhöht ökonomische Unsicherheit die Anfälligkeit für Anti-Immigrationsrhetorik. Weiterhin kann Immigration den Wettbewerb auf den lokalen Arbeitsmärkten erhöhen, vor allem für Geringqualifizierte. Hier greifen die oben diskutierten Politikmaßnahmen. Schließlich erhöht Migration auch den Wettbewerb um öffentlich bereitgestellte Güter, zumindest in der Wahrnehmung vieler Menschen (Alesina et.al., 1999; Dahlberg et al., 2012). Das Angebot öffentlicher Güter, beispielsweise von Kinderbetreuungseinrichtungen, sollte daher auf zunehmende Immigration reagieren. Der bloßen Wahrnehmung eines verstärkten Wettbewerbs kann durch Politikdesign effektiv begegnet werden. Beispielsweise lassen sich Fördermaßnahmen für Migranten in allgemeinere Programme zur Förderung benachteiligter Personen integrieren. Dem Eindruck eines Nullsummenspiels zwischen Ursprungsbevölkerung und Migranten lässt sich so entgegenwirken.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die nicht bloß auf die Kompensation von Verteilungseffekten ausgelegt sind, sondern Entwicklungsperspektiven für benachteiligte Individuen und Regionen bieten, beschränken das populistische Wählerpotenzial und erhöhen die Akzeptanz wohlfahrtsteigernder Entwicklungen. Der Erfolg solcher Politiken hängt auch davon ab, dass Wähler:innen über verlässliche Informationen verfügen, um alternative politische Konzepte und deren Wirkungen evaluieren zu können. Der Erfolg populistischer Parteien beruht aber gerade auf einer Kommunikationsstrategie, die die verlässliche Information über politische Sachverhalte erschwert. Unabhängig von Wahlergebnissen liegt hier eine der größten Herausforderungen durch den Populismus, nicht nur für politische Parteien: der bewussten Fehlinformation der Bevölkerung durch geeignete Kommunikationsstrategien entgegenzuwirken.

Literatur

Albanese, G., G. Barone und G. de Blasio (2019), Populist Voting and Losers' Discontent. Does Redistribution Matter?, *Marco Fanno Working Paper*, 0239.

Alesina, A., R. Baqir und W. Easterly (1999), Public Goods and Ethnic Divisions, T*he Quarterly Journal of Economics*, 114(4), 1243-1284.

Bode, E. und R. Gold (2018), Adult Training in the Digital Age. Economics: The Open-Access, *Open-Assessment E-Journal*, 12, 1-14.

Colussi, T., I. Isphording und N. Pestel (2021), Minority Salience and Political Extremism, *American Economic Journal*: Applied Economics, im Erscheinen.

Dahlberg, M., K. Edmark und H. Lundqvist (2012), Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution, *Journal of Political Economy*, 120(1), 41-76.

Dippel, C., R. Gold und S. Heblich (2015), Globalization and Its (Dis-)Content. Trade Shocks and Voting Behavior, *NBER Working Paper*, 21812.

Dippel, C., R. Gold, S. Heblich und R. Pinto (2021), Trade Effects on Workers and Voters, *The Economic Journal*, im Erscheinen.

Fetzer, T. (2019), Did Austerity Cause Brexit?, *American Economic Review*, 109(11), 3849-3886.

Fetzer, T. und R. Gold (2019), What Drives Populist Votes? Recent Insights and Open Questions. *Forum for a New Economy Working Paper* 01/2019.

Gold, R. und J. Lehr (2021), *Paying Off Populism. How Regional Policy Affects Voting Behavior,* im Erscheinen.

Glitsch, J. (2021), Globalization, Populism, and the Welfare State. Compensating the Left-Behind, mimeo.

Guriev, S. und E. Papaioannou (2021), The Political Economy of Populism, *Journal of Economic Literature*, mimeo.

Rodríguez-Pose, A. und L. Dijkstra (2020), Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?, *Papers in Evolutionary Economic Geography*, 2040.

Rodrik, D. (2020), Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, *NBER Working Paper*, 27526.

Rodrik, D. (2018), Populisms and the Economics of Globalization, *Journal of International Business Policy*, 1, 12-33.

DOI: 10.1007/s10273-021-2956-8

Martin Hellwig, Gerhard Schick

Krise und Reformbedarf der BaFin

Der Skandal um Wirecard hat gezeigt, dass es um die deutsche Finanzaufsicht schlecht bestellt ist. Die nun begonnenen Reformen gehen in die richtige Richtung. Wesentliche Probleme werden aber nach wie vor nicht angegangen. Man muss daher mit weiteren Krisen und Skandalen rechnen.

Die Qualität der Finanzaufsicht war schon einmal ein Thema, in der globalen Finanzkrise. Diese traf Deutschland besonders stark – und das, obwohl Deutschland nicht zu den Epizentren der Krise gehörte. Die Kosten für den deutschen Steuerzahler lagen in der Größenordnung von 80 Mrd. Euro (Hellwig, 2017). Die Bundesregierung vertrat damals die Auffassung, die Krise sei aus den USA gekommen, zuerst mit der Herstellung „toxischer" Wertpapiere, dann mit der Lehman-Insolvenz. Die deutschen Finanzinstitute seien nur Opfer gewesen, so der Bundesfinanzminister vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss zu Hypo Real Estate.

Anders als in den USA, Großbritannien, Island oder der Schweiz hat es keine Untersuchung der deutschen Betroffenheit durch die Finanzkrise gegeben. Die Bundesregierung hat derartige Analysen sogar aktiv behindert, indem sie die Herausgabe von Informationen verweigerte, auch auf offizielle Anfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Erst 2017 sorgte ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts für Abhilfe.

Im Folgenden skizzieren wir zunächst das Versagen der Aufsicht im Vorfeld der Finanzkrise und seither. Sodann diskutieren wir, warum die Reaktion der Bundesregierung auf den Wirecard-Skandal nicht ausreicht, und formulieren Desiderata für eine grundlegende Reform.

Aufsichtsversagen im Vorfeld der Finanzkrise

Die Schieflagen deutscher Banken in der Finanzkrise gingen auf vier massive Fehlentwicklungen zurück:

1. Der Eigenkapitaleinsatz war extrem niedrig, bei den großen Banken von 1,5 % bis 4 % der Anlagen.

2. Banken benutzten Zweckgesellschaften, Briefkopffirmen ohne Eigenkapital, um Finanzanlagen zu tätigen, ohne sie in der eigenen Bilanz zu führen.

3. Große Banken finanzierten sich in großem Umfang kurzfristig über den Geldmarkt und kamen in Schwierigkeiten als dieser zusammenbrach.

4. Viele Anlagen taugten nicht viel, so etwa Hypotheken und Hypothekenverbriefungen in den USA, Irland und Spanien, Interbankenkredite in Irland und Griechenland, Schiffskredite weltweit.

Die 2017/18 gegebenen Antworten der Bundesregierung auf die Anfragen der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen von 2010 vermitteln folgende Eindrücke:

- Die Aufsicht war überwiegend untätig. Die Aufsichtsbehörden nahmen an Gremiensitzungen der Institute teil, haben aber nur sehr selten das Wort ergriffen. Anlassbezogene Aufsichtsgespräche und Sonderprüfungen gab es erst in der Krise.

- Die Aufsicht hat die Risikoeinschätzungen der Institute nicht hinterfragt, weder bei den Zweckgesellschaften noch bei der Konzentration von Risiken aufgrund hoher Korrelationen bei Immobilien- und Schiffskrediten noch bei Akquisitionen wie Depfa (HRE) und Hypo Group Alpe Adria (BayernLB). In all diesen Fällen waren die Risiken erkennbar exorbitant.

- Die Aufsicht hatte kein Auge für Systemzusammenhänge und für Korrelationen von Einzelrisiken einerseits und für die mit der Fristentransformation verbundenen Risiken andererseits.

Die Aufsicht scheint vor allem ein kooperatives Verhältnis zu den Banken angestrebt zu haben; so hieß es in der Verhandlung beim Bundesverfassungsgericht, eine Veröffentlichung der geforderten Information könnte das Vertrauensverhältnis zu den Banken zerstören.

© 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. Martin Hellwig ist emeritierter Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.

Dr. Gerhard Schick ist Vorstand des Vereins Bürgerbewegung Finanzwende.

Das Verhalten der Aufsicht war auch stark legalistisch geprägt. Man tat so, als seien die Zweckgesellschaften eigenständige Unternehmen. Dass die Muttergesellschaften mit Liquiditätsgarantien für diese Zweckgesellschaften selbst im Risiko standen, wurde „übersehen".

Die Rechtsnormen enthalten Generalklauseln, die die Behörde ermächtigen, übermäßiges Eingehen von Risiken durch Banken zu verhindern. Daher hätte die BaFin die Banken zwingen können, die Zweckgesellschaften – oder wenigstens die Garantien – in ihre eigene Rechnungslegung aufzunehmen und entsprechende Risikovorsorge zu betreiben. Das hätte auch deshalb nahe gelegen, weil Basel II, die 2004 verabschiedete Reform des Basler Abkommens über Bankenaufsicht, den bisherigen Umgang mit Zweckgesellschaften untersagt hatte, sodass die laufende Praxis ohnehin beendet werden musste. In Frankreich beispielsweise sind die Behörden so vorgegangen (Thiemann, 2012).

Möglicherweise hat die Aufsicht mit ihrer legalistischen Vorgehensweise aber den Wünschen des vorgesetzten Ministeriums entsprochen. Ein hochrangiger Beamter des BMF hatte 2006 in einem Vortrag die Entwicklung von Verbriefungen und die Verwendung von Zweckgesellschaften zum Halten von Verbriefungen ausdrücklich begrüßt und angekündigt, das BMF werde das Seinige tun, um dazu beizutragen, dass deutsche Institute sich prominent an diesen Entwicklungen beteiligten (Asmussen, 2006). Das könnte bedeuten, dass es eine Weisung des vorgesetzten Ministeriums gegeben hat, an die die Behörde sich halten musste. Aber auch ohne explizite Weisung des BMF ist denkbar, dass die Behörde im Wissen um diese Haltung lax gegenüber Zweckgesellschaften war und dies mit Legalismen begründete.

CumEx, Wirecard und die Maßnahmen der Regierung

Seit 2008 hat es keine Systemkrise mehr gegeben, dafür aber immer wieder Skandale, bei denen die BaFin wieder versagte. Zu nennen sind zahlreiche Betrugsfälle am so genannten grauen Kapitalmarkt, zuletzt P&R, ferner der Cum-Ex-Skandal (Schick, 2020). Von diesem nahm die BaFin trotz der langen Dauer und des großen Volumens der Geschäfte keine Kenntnis; eine Aktivität der BaFin ließ sich erst wahrnehmen, als 2015/16 die Rückzahlungsforderungen des Staates die Maple-Bank insolvent werden ließen.

Und nun Wirecard! Wieder wies die BaFin jegliche Verantwortung von sich, Wirecard sei keine Bank, sondern ein Zahlungsdienstleister, nur eine Tochter in Bayern sei als Bank einzustufen und die sei vor Ort beaufsichtigt worden. Nach den Core Principles for Effective Banking Supervision des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht hätte die Behörde allerdings den Gesamtkonzern und die Rolle der Bank-Tochter darin in den Blick nehmen müssen.[1] Immerhin fühlte die BaFin sich betroffen genug, um ein Leerverkaufsverbot zu erlassen und mit Anzeigen gegen die Wirecard-Kritiker vorzugehen. Sie hätte stattdessen besser die Betrugsvorwürfe geprüft.

Die Bundesregierung reagierte zunächst wie üblich mit starker Rhetorik, Mini-Änderungen und einer Ablehnung der Übernahme von Verantwortung. Diesmal ging die Strategie allerdings nicht auf. Die Dimension des Skandals war zu groß, und aufgrund der Auseinandersetzung mit der Financial Times stand Deutschland auch international am Pranger.

Vor allem aber legte der Parlamentarische Untersuchungsausschuss die erschreckenden Fehlleistungen der BaFin, der Wirtschaftsprüferaufsicht APAS und der so genannten Bilanzpolizei DPR offen. Danach mussten die Chefs aller drei Behörden zurücktreten. Der Ausschuss zeigte schonungslos, dass die BaFin sich stärker als Verteidiger eines deutschen Finanzunternehmens gegen ausländische Angreifer sah, denn als Schützer heimischer Anleger und Steuerzahler gegen Betrüger.

Die Bundesregierung sah sich daher zu weiteren Reformen gezwungen: Das Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) gibt der BaFin die primäre Zuständigkeit für Anlass- und Verdachtsprüfungen und unmittelbare Eingriffsbefugnisse für ausgelagerte Bankfunktionen. Ferner wurde den BaFin-Beschäftigten der Handel mit Finanzinstrumenten in weiten Teilen verboten.[2] Ein Anfang 2021 verabschiedeter Sieben-Punkte-Plan sieht weiter vor: neue Spezialeinheiten für die Aufsicht über bestimmte komplexe Unternehmen, für Ad-hoc- und Sonderprüfungen vor Ort und für die Digitalisierung der BaFin, zusätzliches Personal für Bilanzprüfungen, ein Ausbau des Hinweisgebersystems und ein intensiverer Austausch mit Marktteilnehmer:innen, eine personelle und institutionelle Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes und eine Zentralisierung der Leitungsstrukturen (BMF, 2021).

Ein neues Paradigma für die Aufsicht

Der Sieben-Punkte-Plan der Bundesregierung geht in die richtige Richtung. Jedoch beschränkt er sich auf kleine Schritte. Grundlegende Reformen werden wieder einmal aufgeschoben.

1 Principle 12 Essential Criteria (EC) 1 (wider group) in Verbindung mit Principle 8 EC 1a.
2 Dass es eines solchen Verbots bedurfte, ist für sich schon skandalös. In anderen Ländern sind solche Verbote selbstverständlich, auch aufgrund des Straftatbestands des Insiderhandels.

Governance

Zu reformieren sind vor allem die Zielsetzung und die Governance der Behörde. Das öffentliche Interesse, dem die BaFin verpflichtet sein sollte, ist nicht mit dem politischen Interesse der jeweiligen Regierung oder der Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder der sonstigen Interessen der Finanzinstitute gleichzusetzen.

Für Regulierung und Aufsicht im Finanzsektor gibt es zwei wesentliche Gründe. Zum einen gilt es, Systemrisiken zu vermeiden. Das Verhalten eines Instituts kann das Finanzsystem insgesamt gefährden, die Folgen des Lehman-Konkurses sind dafür ein Beispiel. Zum anderen bedürfen Anleger des Schutzes. Der einzelne Anleger kann nicht angemessen und beizeiten prüfen und kontrollieren, was ein Finanzinstitut mit seinem Geld macht. Eine kompetente Aufsicht verhindert hier Missbräuche.

Beide Begründungen der Aufsichtstätigkeit beruhen auf der Überlegung, dass das von den Finanzinstituten freiwillig gewählte Verhalten Probleme verursacht. Ein gewisser Konflikt zwischen Behörde und Finanzinstituten liegt daher in der Natur der Sache. Das Kooperationsdenken der BaFin verdrängt diesen Tatbestand. Im Einzelnen sind folgende Aspekte der Governance zu ändern.

Abhängigkeit vom Finanzministerium einschränken und transparent machen

Die BaFin ist gegenüber dem Ministerium weisungsgebunden (Blank et al., 2021). Vertreter des Ministeriums beteuern regelmäßig, man mische sich nicht in Einzelfallentscheidungen ein, aber darüber gibt es keine Transparenz.[3] In anderen Bereichen, z. B. der Wettbewerbspolitik und bei der Regulierung der Netzindustrien, unterscheiden die Rechtsnormen zwischen allgemeinen Weisungen und Einzelweisungen und sehen vor, dass allgemeine Weisungen im Bundesanzeiger veröffentlicht werden müssen. Was das für Einzelweisungen bedeutet, ist juristisch strittig, aber in der Praxis scheinen die Behörden hier de facto eine gewisse Unabhängigkeit – und das entsprechende Selbstbewusstsein – zu haben.

Eine ähnliche Struktur wäre auch bei der Finanzaufsicht sinnvoll. Die Fokussierung auf Finanzstabilität und Anlegerschutz würde den Fokus auf das Wesentliche richten. Eine De-facto-Unabhängigkeit würde verhindern, dass die Finanzaufsicht als Instrument zur Förderung „nationaler Champions“ oder auch nur zum Schutz parafiskalischer Institutionen missbraucht wird.

3 Die BaFin ist allerdings unabhängig bei Tätigkeiten im Rahmen des Einheitlichen Europäischen Aufsichtsmechanismus, dies unter der Ägide der EZB.

Institutionelle Trennung von den beaufsichtigten Instituten durchsetzen

Auch die Nähe der BaFin zu den von ihr beaufsichtigten Instituten sollte beendet werden. Ein erster Schritt dazu wäre eine Reform des BaFin-Verwaltungsrats, in dem derzeit noch Branchenverbände und -mitglieder vertreten sind. Diese sollten keine Entscheidungsrechte über die BaFin haben und sollten nicht im BaFin-Verwaltungsrat vertreten sein.

Anleger- und Verbraucherschutz in den Fokus nehmen

Bisher hat Verbraucherschutz für die BaFin keine erkennbar wichtige Rolle gespielt. Insofern ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung diesen Bereich stärken will. Es ist allerdings zu befürchten, dass im Konfliktfall der Verbraucherschutz doch wieder hintansteht.

In den USA wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise entschieden, den Verbraucherschutz im Finanzbereich in einer neuen, unabhängigen Behörde, dem Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) zu bündeln, die mit einem Budget von rund 650 Mio. US-$ schlagkräftig ausgestattet wurde. Diese Institution erhielt starke Aufsichts- und Durchgriffsrechte auf nahezu alle Finanzinstitute des Landes. Seit ihrem Start 2011 hat sie mehr als 12,4 Mrd. US-$ an Schadenzahlungen von der Finanzindustrie erstritten, von denen 31 Mio. US-Bürger:innen profitieren konnten. Der Unterschied zur BaFin ist eklatant.

Eine eigene Behörde für Verbraucherschutz im Finanzsektor würde diesem Anliegen das erforderliche Gewicht geben. Will man nicht so weit gehen, so sollte der Verbraucherschutz wenigstens aus seiner derzeitigen Stellung in einer der Wertpapieraufsicht untergeordneten Abteilung herausgehoben und in eine eigene Exekutivdirektion gebracht werden. Diese wäre der Banken- oder der Wertpapieraufsicht gleichzustellen.

Effektivität der Aufsichtstätigkeit

Effektivität der Abschreckung

Die Wirksamkeit der Aufsicht hängt davon ab, dass sich die Finanzinstitute von sich aus an die Regeln halten, um Eingriffe und Sanktionen zu vermeiden. Die Passivität der BaFin gegenüber exorbitanten Risiken und Skandalen wirkt hochgradig kontraproduktiv. Folgende Punkte sind wichtig:

- Erhöhung des Entdeckungsrisikos durch besseren Whistleblowerschutz. Dazu gehören auch Zeugenschutzprogramme und finanzielle Entschädigungen wie in den USA.

DOI: 10.1007/s10273-021-2957-7

- Erhöhung der Qualität der Arbeit des zuständigen Personals durch entsprechende Rekrutierung und Motivation.
- Deutliche Verschärfung der Sanktionen für Fehlverhalten, z.B. nach dem Vorbild der Wettbewerbsbehörden.

Zuständigkeitswirrwarr überwinden

Es gibt zu viele verschiedene Behörden im Finanzsektor. Ein eklatantes Beispiel ist das behördliche Nebeneinander in der Geldwäscheprävention. Im Fall Wirecard glaubte die Bezirksregierung Niederbayern, die BaFin sei dafür zuständig, die BaFin dagegen, die Zuständigkeit liege bei der Bezirksregierung Niederbayern. Infolgedessen blieben beide untätig. Es ist auch nicht sinnvoll, dass die Überwachung der verschiedenen Börsengesellschaften bei Landesbehörden liegt, die Aufsicht über den Handel an diesen Börsen dagegen bei der BaFin.

In der Bankenaufsicht arbeiten Bundesbank und BaFin zusammen. Die Vor-Ort-Prüfungen der Banken werden von einer Abteilung der Bundesbank vorgenommen. Daher ist die Aufsichtsbehörde weit von den Aufsichtsobjekten entfernt und muss sich auf die Berichte der Bundesbank verlassen.

Fazit

Die Bürgerbewegung Finanzwende hat seit ihrer Gründung 2018 große Defizite der Aufsicht dokumentiert. Das Paradigma, wonach die Finanzaufsicht in gutem Einvernehmen mit den Beaufsichtigten wirken soll, statt die Einhaltung der Regeln durch alle Beteiligten durchzusetzen, blieb nach 2008 erhalten und wurde auch durch spätere Skandale nicht erschüttert.

Es wäre zu wünschen, dass es wenigstens jetzt, nach dem Wirecard-Skandal, zu einem Paradigmenwechsel käme. Bisher allerdings wurde weder die Unabhängigkeit der BaFin noch der Verbraucherschutz maßgeblich gestärkt. Eine Abkehr von einer „Kuschelaufsicht“ hin zu einer „Aufsicht mit Biss“, wie sie Finanzminister Scholz forderte, würde mehr verlangen als die bisherigen Reformmaßnahmen: eine Neuausrichtung der Governance der BaFin mit größerer Distanz von Ministerium und Banken und stärkerem Verbraucherschutz sowie eine deutliche Stärkung der Effektivität durch wirksamere Abschreckungsmöglichkeiten und eine Bereinigung von Kompetenzwirrwarr.

Literatur

Asmussen, J. (2006), Verbriefungen aus der Sicht des Bundesfinanzministeriums, *Kredit und Kapital* 19, 10-12.

Blank, P., A.-K. Kaufhold, J. P. Krahnen und K. Langenbucher (2021), BaFin (in)depence – A reform proposal, SAFE White Paper, 82, März.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2021), Mehr Biss für die Finanzaufsicht, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2021-02-02-mehr-biss-fuer-die-finanzaufsicht.html (5. Juli 2021).

Hellwig, M. F. (2017), Finanzstabilität und Verantwortlichkeit – Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht, *Kredit und Kapital*, 50, 421-454.

Schick, G. (2020), *Die Bank gewinnt immer*, Campus-Verlag, 32.

Thiemann, M. (2012), Out of the Shadow? Accounting for Special Purpose Entities in European Banking Systems, *Competition and Change,* 16, 37-55.

Markus M. Grabka*

Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen – Trends, Treiber, Politikmaßnahmen

Die Ungleichheit der Einkommen ist in Deutschland ein seit Jahren heftig diskutiertes Thema. Mit dem jüngst veröffentlichten 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BMAS, 2021) ist ein weiteres umfangreiches Werk vorgelegt worden, indem ausführliches empirisches Material eine Zustandsbeschreibung der Einkommensungleichheit vornimmt. Was in dieser aber auch in früheren Veröffentlichungen häufig zu kurz kommt, sind die Fra-

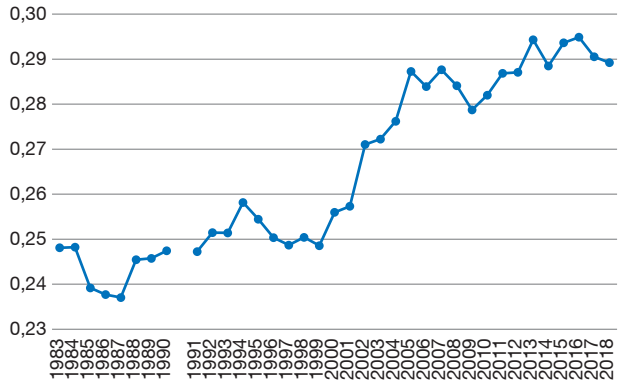
Dr. Markus M. Grabka ist Mitglied im Direktorium und kommissarischer Leiter der Abteilung Wissenstransfer beim Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

© 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.

* Der Beitrag ist eine Kurzfassung der Expertise: Stefan Bach, Markus M. Grabka und Marc C. Adam (2021), Ungleichheit in Deutschland – Politikmaßnahmen zur Trendumkehr. Wir danken Thomas Fricke und den Teilnehmenden der Veranstaltung VIII New Paradigm Workshop.

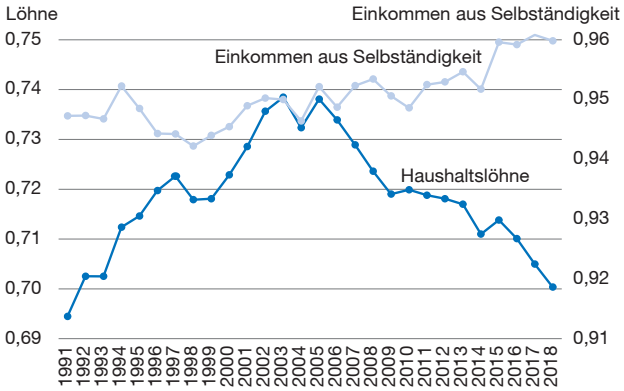
Abbildung 1
Gini-Koeffizient für das Haushaltsnettoeinkommen 1985 bis 2018



Anmerkung: Ab 1991 Deutschland insgesamt, bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

Abbildung 2
Gini-Koeffizient der Löhne und Einkommen aus Selbständigkeit



Anmerkung: auf Haushaltsebene aggregiert und bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

gen, was die Treiber für die Einkommensungleichheit in Deutschland sind, und was geeignete Maßnahmen sein könnten, einer zunehmenden Ungleichheit zu begegnen.

Die folgenden Analysen basieren auf Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (Goebel et al., 2019). In die Analysen gehen Informationen der Erhebungsjahre 1984 bis 2019 ein.[1] Im Fokus stehen Jahreseinkommen, die im jeweiligen Folgejahr erhoben wurden. Als nichtmonetäre Einkommenskomponente wird gemäß internationaler Standards auch der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums herangezogen (Frick und Grabka, 2003). Um Unterschiede in der Haushaltsgröße und der Zusammensetzung zu kontrollieren, wird eine Bedarfsgewichtung mit der modifizierten OECD-Skala vorgenommen. Insgesamt werden neun aggregierte Einkommenskomponenten betrachtet. Neben den Löhnen, die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Kapitaleinkommen, der Mietwert selbst genutzten Wohneigentums (unterstellte Mieten), private empfangene Transfers, private empfangene Renten, staatliche Transfers, Renten der Sozialversicherung und letztlich direkte Steuern und Sozialabgaben.

Die Entwicklung der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen wird mit dem Gini-Koeffizienten beschrieben. Dieses Maß ist auf den Wertebereich Null (komplette Gleichverteilung) und Eins (komplette Ungleichverteilung) normiert. Danach zeigen sich von 1983 bis 1999 nur leichte Schwankungen der Ungleichheit mit Werten zwischen 0,24 bis 0,26 (vgl. Abbildung 1). Anders verhält es sich im daran anschließenden Zeitraum von 1999 bis 2005. Hier nimmt die Ungleichheit signifikant von etwa 0,25 auf 0,29 zu. Im Zuge der Finanzmarktkrise geht die Ungleichheit wieder leicht auf 0,28 zurück, um anschließend wieder leicht auf rund 0,29 zu steigen.[2] Da die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen im Wesentlichen erst ab 1999 deutlich zulegte, steht der Zeitraum 1999 bis 2018 weiter im Fokus.

Die Zusammensetzung der Haushaltsnettoeinkommen der Privathaushalte hat sich in den vergangenen 35 Jahren nur wenig verändert. Die quantitativ wichtigste Einkommenskomponente stellen die Löhne dar, die 2018 einen Anteil von 88 % ausmachen. Mit weitem Abstand folgen die Renten der Sozialversicherung mit einem Anteil von 18 %. Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit haben einen Anteil von immerhin 11 %. Staatliche Transfers summieren sich auf 7 %, der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums kommt auf einen Anteil von noch 5 %. Auf Seiten der Kapitaleinkommen werden 3 % durch Vermietung und Verpachtung und 2 % durch Zinsen, Dividenden, etc. erzielt. Eine vergleichbar kleine Rolle spielen Einkommen aus privaten Renten mit 2 %. Mit nur 1 % schlagen die privaten empfangenen Transfers zu Buche. Die direkten Steuern und Sozialabgaben beziffern sich zusammen auf 37 %.

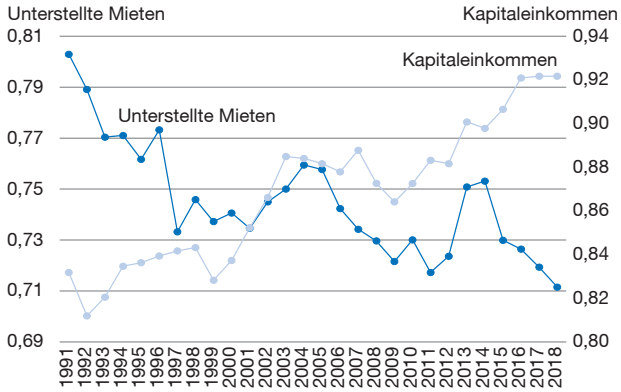
Aufgrund der hohen quantitativen Relevanz für das Haushaltsnettoeinkommen wird zunächst die Entwicklung der Ungleichheit der Haushalts-Erwerbseinkommen betrachtet. Die Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushalts-

1 Zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Einkommensungleichheit (Grabka, 2021).

2 Im internationalen Vergleich nimmt dabei Deutschland eine leicht unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder liegenden Ungleichheit ein, weist damit ein vergleichbar niedriges Niveau auf wie die Niederlande oder die Schweiz (OECD income distribution database , https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.html).

Abbildung 3

Gini-Koeffizient der Kapitaleinkommen und der Imputed rents

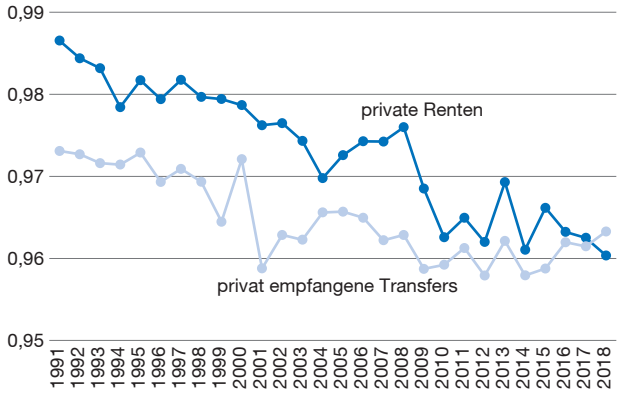


Anmerkung: auf Haushaltsebene aggregiert und bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

Abbildung 4

Gini-Koeffizient der privaten Renten und privat empfangenen Transfers



Anmerkung: auf Haushaltsebene aggregiert und bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

löhne verläuft umgekehrt U-förmig (vgl. Abbildung 2). Nach der Wiedervereinigung kam es zu einem starken Anstieg der Ungleichheit der Löhne, die bis etwa Mitte der 2000er Jahre anhielt, um anschließend wieder nahezu auf das Ausgangsniveau abzusinken. Im Vergleich zu 1999 ist ein Rückgang um 2 Gini-Punkte auf nunmehr 0,70 feststellbar.

Die Einkommen aus Selbständigkeit sind wesentlich ungleicher verteilt als die Löhne. Der Gini-Koeffizient beläuft sich hier auf mehr als 0,95. Dies ist primär der Tatsache geschuldet, dass nur wenige Haushalte diese Einkommensart beziehen[3], aber gleichzeitig auch, dass dieses Einkommen selbst stark ungleich verteilt ist, mit eher geringeren Einkommen bei Soloselbständigen und eher hohen bei Mittelständlern und Unternehmern. Der Verlauf der Ungleichheit ist durch eine leichte Zunahme um 2 Gini-Punkte seit 1999 gekennzeichnet.

Der Verlauf der Ungleichheit der Kapitaleinkommen und unterstellter Mieten ist spiegelverkehrt (vgl. Abbildung 3). Während der Gini-Koeffizient für die Kapitaleinkommen seit der Wiedervereinigung mit kleinen Unterbrechungen um insgesamt 9 Gini-Punkte von rund 0,83 auf 0,92 stark gestiegen ist, nahm die Ungleichheit der unterstellten Mieten spiegelbildlich zunächst stark ab von etwa 0,8 auf 0,74 im Jahr 1999 und reduziert sich im weiteren Verlauf um weitere 3 Gini-Punkte.

Private Renten und privat empfangene Transfers sind Einkommensarten, die nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung bezogen werden, entsprechend hoch fällt die Ungleichheit dieser beiden Komponenten mit mehr als 0,95 aus (vgl. Abbildung 4). Beide Einkommensarten weisen einen ähnlichen Trend mit einer leicht rückläufigen Tendenz auf.

Einen ungewöhnlichen Verlauf findet sich für die öffentlichen Transfers (vgl. Abbildung 5). Während der Gini-Koeffizient für diese Einkommensart zu Beginn der 1990er Jahre einen Wert von um 0,75 aufweist, kommt es von 1995 auf 1996 zu einem starken Rückgang auf 0,68. Dies ist der damaligen starken Anhebung des Kindergelds geschuldet, da die Bundesregierung nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Existenzminimum für Kinder von der Besteuerung freigestellt hatte. Bis 2004 sinkt die Ungleichheit der Einkommen aus öffentlichen Transfers weiter auf unter 0,64. Seit 1999 hat die Ungleichheit damit um etwas mehr als 3 Gini-Punkte zugenommen.

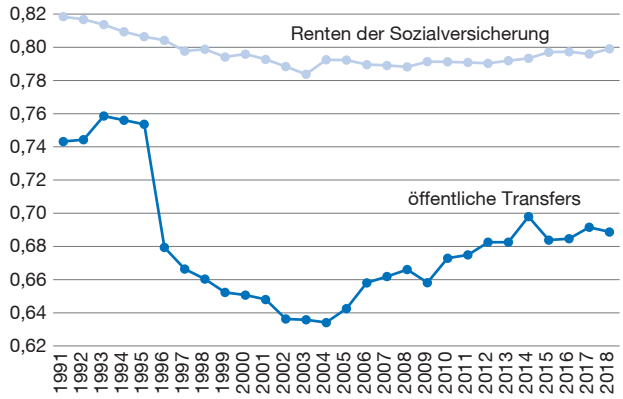
Der Trend der Ungleichheit der Renten der Sozialversicherung ist leicht U-förmig, mit dem höchsten Wert von 0,82 im Jahr 1991. Sie sinkt dann auf bis zu 0,78 im Jahr 2003 ab, um anschließend leicht anzusteigen auf 0,8. Insgesamt hat sich die Ungleichheit der Renten der Sozialversicherung seit 1999 aber faktisch kaum geändert.

Als letzte Einkommenskomponente wird die Ungleichheit der direkten Steuern und Sozialabgaben betrachtet (vgl. Abbildung 6). Ein hoher Gini-Koeffizient für diese Komponente kann als Indiz für eine zielgerichtete Abgabenbelastung von Besserverdienenden interpretiert werden. Auch hier liegt ein leicht umgekehrt U-förmiger Verlauf vor. So steigt der Gini-Koeffizient von 0,47 im Jahr 1991 bis auf 0,57 im Jahr 2004. Anschließend sinkt die Ungleichheit

3 Wird die entsprechende Einkommensart nicht bezogen, gehen diese mit einem Wert von Null in die Berechnungen ein, um die Analysepopulation konstant zu halten.

Abbildung 5

Gini-Koeffizient der öffentlichen Transfers und Renten der Sozialversicherung

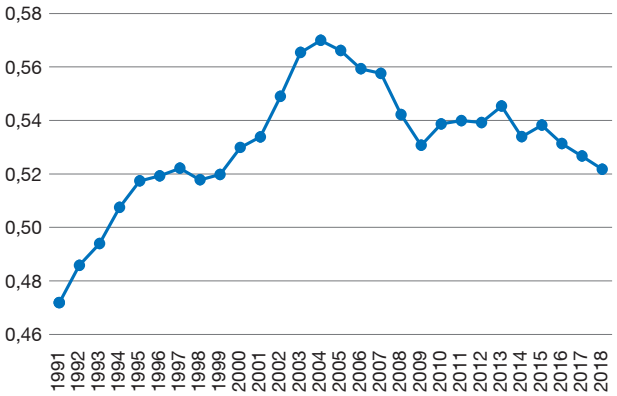


Anmerkung: auf Haushaltsebene aggregiert und bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

Abbildung 6

Gini-Koeffizient der direkten Steuern und Sozialabgaben



Anmerkung: auf Haushaltsebene aggregiert und bedarfsgewichtet.

Quelle: SOEPv36.

wieder bis auf einem Wert von 0,52 im Jahr 2018. Im Vergleich zu 1999 hat sich der Gini-Koeffizient für diese Komponente jedoch nicht verändert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es drei Einkommenskomponenten sind, deren Ungleichheit gestiegen ist: diese sind die Einkommen aus Selbständigkeit (+1,5 Punkte), die öffentlichen Transfers (+3,5 Punkte) sowie die Kapitaleinkommen, die den stärksten Anstieg mit etwa 9 Gini-Punkten verzeichnen.

Zerlegung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen

Um die Entwicklung der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen näher zu beleuchten, wird eine Faktorenzerlegung der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen mittels des Variationskoeffizienten erstellt (Jenkins, 1995). Damit kann der relative Beitrag jeder Einkommenskomponente an der gesamten Ungleichheit der Haushaltnettoeinkommen beschrieben werden.

Fokussiert man wiederum auf den Zeitraum ab 1999, dem Jahr des Beginns der zunehmenden Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen und vergleicht diese mit dem letzten verfügbaren Jahr 2018, so zeigen sich deutliche strukturelle Veränderungen (vgl. Tabelle 1). Lieferten die Löhne 1999 noch einen Erklärungsbeitrag an der gesamten Ungleichheit von 90 %, hat sich deren Anteil 2018 auf 49 % deutlich reduziert. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die Ungleichheit der Löhne selbst leicht rückläufig ist. Zudem haben andere Einkommensarten einen steigenden Erklärungsbeitrag an der gesamten Ungleichheit. Hierbei sind die Kapitaleinkommen hervorzuheben. Deren Anteil zur Erklärung der gesamten Ungleichheit hat sich 1999 von 21 % auf 47 % 2018 deutlich erhöht, was sich aus dem Zuwachs von 9 Gini-Punkten bei der Ungleichheit der Kapitaleinkommen ergibt.

Differenziert man die Kapitaleinkommen einerseits nach den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung und andererseits nach den Zinsen, Dividenden, etc. so entfallen allein 19 Prozentpunkte Zuwachs im Erklärungsbeitrag auf die erste Komponente. Hierin spiegeln sich die in den letzten Jahren stark gestiegenen Mieten, die ihrerseits auf eine kleine Gruppe von Eigentümern mit Bezug dieser Einkommen entfallen.

Auch bei den Einkommen aus Selbständigkeit hat deren Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit zugenommen, von bereits hohen 48 % 1999 auf 57 % 2018. Hier ist davon auszugehen, dass Selbständige und Unternehmer aufgrund des insgesamt lang andauernden wirtschaftlichen Aufschwungs seit Ende der 1990er Jahre – kurz unterbrochen durch die Finanzmarktkrise – überdurchschnittliche Einkommenssteigerungen realisieren konnten.

Einen geringen Beitrag zur Erklärung der Einkommensungleichheit liefern privat empfangene Transfers, unterstellte Mieten, private Renten sowie die Renten der Sozialversicherung. Staatliche Transfers haben eine dämpfende Wirkung auf die gesamte Ungleichheit. Deren Beitrag beläuft sich 2018 aber nur auf 2 %. Eine ebenfalls dämpfende Wirkung auf die gesamte Ungleichheit haben die direkten Steuern und Transfers. Deren relative Bedeutung zur Erklärung der gesamten Ungleichheit ist von 66 % auf 60 %

Tabelle 1
Faktorzerlegung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen 1999 und 2018

	1999	2018	Differenz
Löhne	90	49	-41
Selbständige Tätigkeit	48	57	9
Kapitaleinkommen	21	47	26
Unterstellte Mieten	5	3	-2
Private empfangene Transfers	0	0	0
Private Renten	3	3	0
Staatliche Transfers	-4	-2	2
Renten der Sozialversicherung	4	3	-1
Direkte Steuern und Sozialabgaben	-66	-60	6

Anmerkungen: Bedarfsgewichtet, Zerlegung basierend auf dem Variationskoeffizienten.

Quelle: SOEPv36.

gesunken. Dies bedeutet, dass die Umverteilungsfunktion der Steuern und Sozialabgaben an Bedeutung verloren hat.

Damit lassen sich aus dieser Faktorzerlegung vier dominante Einkommenskomponenten extrahieren, die einen hohen Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen leisten: die Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen und die direkten Steuern und Sozialabgaben.

Treiber der Einkommensungleichheit in Deutschland

Die Entwicklung der Ungleichheit der einzelnen Einkommenskomponenten wird durch dahinter liegende Faktoren getrieben. Im Folgenden werden die in der Literatur wiederholt genannten Treiber der Einkommensungleichheit benannt und bewertet.

Löhne

Die Treiber der Lohnungleichheit werden in drei Gruppen untergliedert, die in ihrer Wirkungsstärke und Richtung unterteilt werden können. Einen dämpfenden Effekt auf die Lohnungleichheit durch die Einführung des Mindestlohns finden z. B. Burauel et al. (2020). Auch die seit mehreren Jahren geänderte Lohnpolitik von Seiten der Gewerkschaften dürfte einen dämpfenden Effekt auf die Lohnungleichheit haben, da für untere Lohngruppen statt prozentualer Lohnforderungen zunehmend feste Eurobeträge verlangt werden, die die Schere zwischen oberen und unteren Lohngruppen verkleinern (Kathmann, 2021).

Einen geringen negativen Einfluss auf die Lohnungleichheit wird für folgende Faktoren beschrieben. Hierzu zählt das Exportverhalten der Unternehmen (Felbermayr et al., 2014) oder auch das damit verbundene Outsourcing von bestimmten Tätigkeiten (Goldschmidt und Schmieder, 2017). Die Autoren argumentieren unter anderem, dass die produktiveren Exporteure höhere Löhne zahlen (können) als die weniger produktiven Nicht-Exporteure, wodurch die Spreizung der Löhne zunimmt. Der Rückgang der Tarifbindung auf die Lohnungleichheit wird wiederholt analysiert, jedoch wird diesem Aspekt eine insgesamt nur geringe Relevanz für die zunehmende Ungleichheit bescheinigt (Dustmann et al., 2009). Letztlich kann das sogenannte Superstarphänomen genannt werden, wonach unter anderem Spitzensportler, Künstler oder auch Top-Manager starke Lohnzuwächse erzielt hätten, die zu einem Ausfransen der Lohnverteilung am oberen Rand beigetragen haben. So haben sich z. B. die pro Kopf Manager-Vergütungen im Dax 1985 von 0,428 Mio. Euro auf 2,997 Mio. Euro 2014 versechsfacht (Gök, 2016).

Einen mittleren bis starken Einfluss auf eine zunehmende Lohnungleichheit kann auf die folgenden Faktoren zurückgeführt werden. Hierzu zählen die Veränderung von Arbeitszeiten (Biewen und Plötze, 2019). Die Autoren schätzen, dass bis zu 30 % (47 %) des Zuwachses der Lohnungleichheit bei Männern (Frauen) im Zeitraum 2001 bis 2010 durch Veränderungen der Arbeitszeit erklärt werden können. Darüber hinaus argumentieren die Autoren, dass ein großer Teil der zunehmenden Lohnungleichheit durch weitere Faktoren begründet ist. Zu diesen zählen vor allem Kompositionseffekte im Hinblick auf Bildungs-/Altersgruppen der Beschäftigten (z. B. Felbermayr et al., 2014), eine zunehmende Heterogenität von Erwerbsverläufen (Biewen et al., 2018) oder auch eine zunehmende Heterogenität zwischen Unternehmen (Card et al., 2013). Biewen und Seckler (2019) gehen davon aus, dass auch ein rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad die zunehmende Lohnungleichheit mit angetrieben hat. Letztlich kann als weiterer dominanter Faktor der zunehmenden Lohnungleichheit der Skill-biased-technological-change angeführt werden (Dustmann et al., 2009), wonach die Nachfrage nach hoch (niedrig) qualifizierten Beschäftigten durch den technologischen Wandel zu einer stärkeren (schwächeren) Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Beschäftigten beiträgt, und so zu einer zunehmenden Spreizung der Lohnverteilung führt.

Selbständige Einkommen

Zum Einfluss der Einkommen aus Selbständigkeit auf die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen liegen nur relativ wenige Papiere vor. Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Schneck (2020), der argumentiert, dass eine Ausweitung der selbständigen Tätigkeit zu einer zunehmenden Polarisierung der Einkommensverteilung beiträgt, da es einerseits zu einem Ausfransen der Einkommen am unte-

ren Rand der Verteilung durch Soloselbständige kommen kann und andererseits am oberen Rand der Verteilung höhere Einkommenssteigerungen durch Mittelständler und Unternehmer erzielt werden. Als relevanter dahinterliegenden Treiber können veränderte steuerliche Rahmenbedingungen für Gewerbetreibende und Unternehmer gesehen werden. Unter anderem mit den Steuerreformen seit 2000 gab es Entlastungen bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Personengesellschaften profitierten von der Entlastung bei der Einkommensteuer und von der Möglichkeit, die Gewerbesteuer ab 2001 pauschaliert auf die Einkommensteuer anzurechnen.

Kapitaleinkommen

Die Relevanz der Einkommen aus Kapitalanlagen für die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen wird direkt durch die Ungleichheit der Vermögen beeinflusst (Bartels und Schröder, 2020) und ist damit einer der wichtigen Treiber der Einkommensungleichheit. Je ungleicher die privaten Vermögen, desto ungleicher verteilt sind die daraus erzielten Kapitaleinkommen. Da Deutschland eines der Länder mit einer hohen Vermögensungleichheit ist (Grabka und Halbmeier, 2019), sind auch die Kapitaleinkommen stark ungleich verteilt.

Direkte Steuern und Sozialabgaben

Die Sozialabgaben haben in Deutschland kaum umverteilende Wirkung und deren Struktur hat sich in den vergangenen zehn bis 15 Jahren nur wenig verändert. Daher werden die direkten Steuern näher beleuchtet. Direkte Steuern können je nach Ausgestaltung des Steuertarifs und dem Vorhandensein von Ausnahmeregeln unterschiedlich starke umverteilende Wirkung entfalten. Unter der rot-grünen Bundesregierung wurde vor allem der Spitzensteuersatz mehrfach von 53 % auf zwischenzeitlich 42 % abgesenkt, was zu deutlich höheren Nettoeinkommen für Spitzenverdiener führte. Biewen und Juhasz (2012) schreiben den Änderungen im Steuersystem knapp ein Drittel des Zuwachses in der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen zwischen Ende der 1990er und Mitte der 2000er Jahre in Deutschland zu.

Politikfelder zur Reduktion der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen

Im Folgenden sollen drei Handlungsfelder für Reformen für eine gleichere Einkommensverteilung präsentiert werden. Dies sind der Arbeitsmarkt, das Steuer- und Transfersystem sowie die Kapitaleinkommen. Zur Wirkung der angesprochenen Reformoptionen auf die Einkommensungleichheit liegen nur vereinzelte Studien vor. Hierzu bedarf es eines umfassenden Simulationsmodells – idealerweise mit unterstellten Verhaltensreaktionen – um eine fundierte Einschätzung der zu erwartenden Effekte zu liefern. Im Folgenden wird innerhalb der drei Handlungsfelder eine Hierarchisierung nach der anzunehmenden Effektgröße vorgenommen, wobei mit dem jeweils geringsten anzunehmenden Effekt begonnen wird.

Arbeitsmarkt

Eine erste Problemgruppe im Arbeitsmarkt stellen Schulabbrecher dar, da weiterhin rund 7 % aller jungen Menschen, die Schule ohne mindestens einen Hauptschulabschluss verlassen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020). Deren künftige Einkommenspotenziale sind durch den fehlenden Bildungsabschluss dauerhaft stark eingeschränkt. Gelingt es mehr Jugendliche zu einem Abschluss zu bringen, kann dies deren Einkommenslage grundlegend verbessern und damit ein Ausfransen der Einkommensverteilung nach unten reduzieren.

Aufgrund der stark gewachsenen Zahl der ausländischen Bevölkerung bedarf es verbesserter Programme für eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt. Solange es nicht gelingt diese Menschen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit in höhere Einkommenspositionen zu verhelfen, kann es zu einer Verfestigung im armutsgefährdeten Bereich kommen.

Eine weitere, aber bedeutende Problemgruppe stellen Einelternhaushalte dar, die wie Migranten ein überdurchschnittliches Armutsrisiko aufweisen (Goebel und Krause, 2021). Für diese Personen stellt sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sodass häufig keine Vollzeittätigkeit ausgeübt werden kann. Verschärft wird diese Problematik bei Arbeiten im Schichtdienst. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (2021) arbeiten 24,1 % aller Arbeitnehmer regelmäßig am Wochenende. Viele Kinderbetreuungseinrichtungen sind aber auf atypische Arbeitszeiten nicht ausgelegt, sodass die betroffenen Eltern ihr Arbeitsangebot einschränken müssen. Würden sich die Kinderbetreuungseinrichtungen stärker am Bedarf der Eltern orientieren, wäre davon auszugehen, dass deren Einkommenspotenziale besser gehoben werden könnten und dass in der Folge das Armutsrisiko dieser Gruppen sinken würde.

Von hoher Relevanz zur Eindämmung der Einkommensungleichheit ist der im internationalen Vergleich große Niedriglohnsektor (Grabka und Göbler, 2020). Diesem gehören viele Minijobber an, wobei sich deren Anteil auf etwa 19 % aller abhängig Beschäftigten beläuft. Häufig haben diese Beschäftigten keinen oder nur einen befristeten Arbeitsvertrag, sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld, häufig wird keine Lohnfortzahlung bei

Krankheit oder Urlaub gewährt und generell werden Minijobber oft schlechter bezahlt als Beschäftigte der Kernbelegschaft (Grabka et al., 2020). Ein Zurückdrängen von Minijobs könnte durch eine Absenkung der Geringfügigkeitsschwelle von derzeit 450 Euro pro Monat erzielt werden.

Zu den weiteren reformbedürftigen prekären Beschäftigungsverhältnissen gehören neben den Minijobs auch die Leih- und Zeitarbeit, bei der die betroffenen Arbeitnehmer häufig geringere Löhne erhalten als die Stammbelegschaft. Auch Arbeit auf Abruf – mit in Einzelfällen einer vereinbarten Arbeitszeit von Null Stunden – sollte reformiert werden, da das unternehmerische Risiko mittels dieser Arbeitsverträge auf die Arbeitnehmer verlagert wird. Es bedarf also insgesamt Arbeitsmarktreformen für mehr besser bezahlte Tätigkeiten, die unter anderem auch durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erzielt werden könnten. Die Anhebung des Mindestlohns könnte hierbei ein flankierendes Instrument sein, jedoch ist unklar, ab welcher Höhe des Mindestlohns es zu negativen Beschäftigungseffekten kommen könnte.

Steuer-/Transfersystem

Das derzeit komplexe Steuer- und Transfersystem führt insbesondere bei Einelternhaushalten dazu, dass es bei einer Ausweitung der Arbeitszeit in Extremfällen zu einem Absinken des Nettoeinkommens kommt, da die Grenzbelastungen in Einzelfällen bei über 100 % liegen (Blömer und Peichl, 2020). Eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung wird dadurch unattraktiv. Durch ein besser aufeinander abgestimmtes Steuer- und Transfersystem könnte eine Ausweitung der Arbeitszeit attraktiver werden und damit das Nettoeinkommen dieser Haushalte steigen.

Vor dem Hintergrund, dass die rot-grüne Bundesregierung den Spitzensteuersatz mehrfach abgesenkt hat, ist eine Wiederanhebung des Spitzensteuersatzes überlegenswert. Die Wirkung eines veränderten Steuertarifs auf die Einkommensungleichheit haben Bach und Buslei (2017) anlässlich der Bundestagswahl 2017 analysiert. Im Extremszenario der Partei Die Linke soll unter anderem der Grenzsteuersatz auf 75 % für Einkommen ab 1 Mio. Euro angehoben und gleichzeitig die Steuerpflichtigen bis zum 95. Perzentil um knapp 48 Mrd. Euro entlastet werden. Der Nettoeffekt auf das Steuervolumen wäre negativ in einer Höhe von rund 28 Mrd. Euro und müsste anderweitig finanziert werden. Interessant ist aber der Effekt auf die Einkommensungleichheit. Wenngleich dieses Szenario bereits einen extremen Reformvorschlag darstellt, ist die Wirkung auf die Einkommensungleichheit mit einer Reduktion des Gini-Koeffizienten um 0,0085 vergleichsweise klein. Dies erklärt sich daraus, dass die entlastende Wirkung bei den unteren Einkommen gering ist, da deren Anteil am Einkommensteueraufkommen bereits im Basisszenario nach geltendem Recht gering ist.

Von größerer Bedeutung auf die Einkommensungleichheit dürfte eine An- bzw. Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung sein, die mit einer gleichzeitig einzuführenden Dämpfung des Äquivalenzprinzips für hohe Einkommen einhergehen sollte. Denn bisher leisten Arbeitnehmer oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze keinen weiteren Beitrag zur Finanzierung der Sozialsysteme. Die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze wurde isoliert für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) simuliert. Dabei zeigt sich, dass sich damit der Beitragssatz in der GKV um 1,12 Prozentpunkte absenken ließe (Grabka, 2007). Da aber untere Einkommensgruppen einen höheren Anteil an Sozialabgaben als an direkten Steuern leisten, dürfte deren Wirkung auf die Einkommensungleichheit größer sein als bei einem veränderten Einkommensteuertarif.

Von hoher Relevanz für die Einkommensungleichheit ist eine höhere Zielgenauigkeit des staatlichen Transfersystems. Hier besteht das Problem, dass große Teile des Sozialbudgets nicht zielgenau an einkommensschwache Personen gerichtet sind. Ein internationaler Vergleich der Effektivität staatlicher Transfers zeigt, dass in Deutschland im Vergleich zu beispielsweise Australien staatliche Transfers einen höheren Anteil am verfügbaren Haushaltseinkommen ausmachen (28,2 % zu 14,3 %) (OECD, 2008). Deren ungleichheitsreduzierende Wirkung fällt aber in Deutschland deutlich geringer aus, da der Anteil der staatlichen Transfers, der auf die 20 % einkommensschwächsten Haushalte entfällt bei nur 17,4 % im Vergleich zu 41,5 % in Australien liegt. Würden staatliche Transfers sich stärker an der Bedürftigkeit orientieren, könnte damit die Einkommensungleichheit effektiver reduziert werden.

Kapitaleinkommen

Kapitaleinkommen stellen eine der zentralen Einkommenskomponenten zur Erklärung der zunehmenden Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen dar. Der dahinterliegende Treiber ist die langfristig gewachsene relative sowie absolute Vermögensungleichheit. Um diese zu reduzieren und damit den Beitrag der Kapitaleinkommen an der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen zu verringern, sind zwei grundlegende Wege denkbar. Zum einen ist eine stärkere Besteuerung von privaten Vermögen z. B. durch eine Vermögensteuer möglich. Alternativ ist an eine veränderte Vermögensbildungspolitik zu denken, um negative Wohlfahrtseffekte von Steuern zu vermeiden. Ein erster Ansatzpunkt könnte eine Reform der Riesterrente sein, die stärker an den Erfahrungen aus Schweden aus-

gerichtet werden sollte. Dies bedeutet im Kern ein kostengünstiges standardisiertes Altersvorsorgeprodukt mit einer starken Fokussierung auf die Aktienanlage (für weitere Handlungsoptionen, Bach, 2021).

Darüber hinaus sollte ein Fokus auf die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gelegt werden, da diese Einkommenskomponente überdurchschnittlich an Relevanz zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen gewonnen hat. Der starke Zuwachs dieser Einkommenskomponente erklärt sich aus der Knappheit insbesondere von preiswertem Wohnraum. Da das Angebot an vermieteten Immobilien in kurzer Frist unelastisch ist, können Interventionen hier nur mittelfristig eine Wirkung entfalten. Mögliche Ansatzpunkte sind z. B. die stärkere Förderung des sozialen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus. In der kurzen Frist kann durch eine Mietpreisregulierung der Zuwachs der Einnahmen aus Vermietung zumindest begrenzt werden, wenngleich damit das Knappheitsproblem auf dem Mietmarkt nicht gelöst wird.

Fazit

Die hier beschriebenen Politikfelder fokussieren auf eine Reduktion der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auf der Konsumseite die unterschiedliche Wirkung von Verbrauchssteuern und hier insbesondere die Mehrwertsteuer von Relevanz ist, da untere Einkommensgruppen einen höheren Teil ihres Einkommens für Konsum ausgeben als obere. Darüber hinaus sollten auch nicht-monetäre Einkommenskomponenten in den Blick genommen werden, da von öffentlich bereitgestellten Gütern wie dem Bildungssystem, Gesundheitssystem, aber auch öffentlichen Gütern wie Schwimmbäder, Musikschulen, etc. untere und mittlere Einkommensgruppen überproportional profitieren können. Denn letztlich hängt die individuelle Wohlfahrtsposition nicht allein von der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens ab.

Literatur

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020), Bildung in Deutschland 2020: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt, wbv Media.

Bach, S. und H. Buslei (2017), Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?, *DIW Wochenbericht*, 20.

Bach, S., M. M. Grabka und M. C. Adam (2021), Ungleichheit in Deutschland – Politikmaßnahmen zur Trendumkehr, *Forum New Economy Working Papers*, im Erscheinen.

Bartels, C. und C. Schröder (2020), The role of rental income, real estate and rents for inequality in Germany, *Forum New Economy Working Papers*, 7.

Biewen, M. und A. Juhasz (2012), Understanding rising income inequality in Germany, 1999/2000–2005/2006, *Review of Income and Wealth*, 58(4), 622-647.

Biewen, M., B. Fitzenberger und J. de Lazzer (2018), The role of employment interruptions and part-time work for the rise in wage inequality, *IZA Journal of Labor Economics*, 7(1), 1-34.

Biewen, M. und M. Seckler (2019), Unions, internationalization, tasks, firms, and worker characteristics: a detailed decomposition analysis of rising wage inequality in Germany, *The Journal of Economic Inequality*, 17(4), 461-498.

Biewen, M. und D. Plötze (2019), The role of hours changes for the increase in German earnings inequality, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 277-304.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, *ifo Forschungsberichte*, 118.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2021), Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

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

Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, *The Quarterly journal of economics*, 128(3), 967-1015.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German wage structure, *The Quarterly journal of economics*, 124(2), 843-881.

Felbermayr, G., D. Baumgarten und S. Lehwald (2014), Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland: welche Rolle spielt der internationale Handel?, Bertelsmann Stiftung.

Frick, J. R. und M. M. Grabka (2003), Imputed rent and income inequality: A decomposition analysis for Great Britain, West Germany and the US, *Review of Income and Wealth*, 49(4), 513-537.

Goebel, J. et al. (2019), The german socio-economic panel (soep), *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345-360.

Goebel, J. und P. Krause (2021), Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, *Datenreport*, 229-244.

Goldschmidt, D. und J. F. Schmieder (2017), The rise of domestic outsourcing and the evolution of the German wage structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 132(3), 1165-1217.

Göx, R. F (2016), Wachstum und Höhe von Managementvergütungen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 17(4), 311-334.

Grabka, M. M. (2007), *Zwischen Bürgerversicherung und Pauschalprämie: die künftige Finanzierung der Krankenversicherung in Deutschland*, VDM Verlag Dr. Müller.

Grabka, M. M. und C. Halbmeier (2019), Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, *DIW Wochenbericht*, 86(40), 735-745.

Grabka, M. M., C. Braband und K. Göbler (2020), Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, *DIW Wochenbericht*, 87(45), 841-847.

Grabka, M. M. und K. Göbler (2020), *Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte*, Bertelsmann Stiftung.

Grabka, M. M. (2021), Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, *DIW Wochenbericht*, 18, 307-316.

Jenkins, S. P. (1995), Accounting for inequality trends: decomposition analyses for the UK, 1971-86, *Economica*, 29-63.

Kathmann, T. (2021), Gewerkschaftliche Strategien im Niedriglohnsektor: Eine Analyse ihrer Herausforderungen und Gelingensbedingungen, *Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen*, 33.

OECD (2008), *Growing unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

Schneck, S. (2020), Self-employment as a source of income inequality, *Eurasian Business Review*, 10(1), 45-64, https://doi.org/10.1007/s40821-019-00143-8.

Statistisches Bundesamt (2021), 9,7 % aller Vollzeit-Erwerbstätigen arbeiteten 2019 mehr als 48 Stunden pro Woche, Pressemitteilung, N 026, 30. April.

DOI: 10.1007/s10273-021-2958-6

Tom Krebs

Klimaschutz und der moderne Staat

Nach Jahren des politischen Stillstands bewegt sich etwas in der Klimapolitik. Die EU-Staaten haben bereits letztes Jahr die Klimaneutralität bis 2050 als gemeinsames Ziel ausgerufen. Zudem haben die USA und China während des Klimagipfels am 22. April 2021 relativ ambitionierte Klimaziele formuliert. Damit haben sich die drei größten Volkswirtschaften der Welt zur Klimaneutralität als langfristiges Ziel bekannt. Der Kampf gegen den Klimawandel ist zum Konsens der Weltpolitik geworden.

Traditionelle Klimapolitik

Das Ziel ist also gesteckt, aber wie soll es erreicht werden? In der öffentlichen Debatte in Deutschland dominiert ein einfacher Ansatz – die traditionelle Klimapolitik. Dieser Ansatz besagt, dass sich die Politik auf ein Instrument konzentrieren sollte: Eine einheitliche CO_2-Bepreisung, die entweder über eine CO_2-Steuer oder den Handel von CO_2-Zertifikaten implementiert wird. Darüber hinaus wird der einheitliche CO_2-Preis durch zusätzliche Maßnahmen flankiert: Forschungsförderung und gesetzliche Vorgaben (Ordnungsrecht).

Der traditionelle klimapolitische Ansatz soll an einem Beispiel illustriert werden. Klimaneutralität erfordert die Produktion großer Mengen erneuerbaren Wasserstoffs, der dann zur Herstellung wichtiger Industrieprodukte (Stahl, Chemie) verwendet wird (Agora, 2021). Die ökologische Transformation der Wirtschaft kann also nur gelingen, wenn klimaneutrale Zukunftstechnologien (erneuerbarer Wasserstoff) entwickelt werden und die Schwerindustrie (Stahl, Chemie) in neue Produktionsanlagen investiert, um auf Basis der neuen Technologien zukünftig klimaneutral zu produzieren. Gemäß der traditionellen klimapolitischen Sichtweise besteht die zentrale Aufgabe des Staates in der Festlegung eines angemessenen CO_2-Preises, damit die alte, klimaschädliche Produktionsweise unrentabel wird und sich der Umstieg auf die neue, klimaneutrale Produktionsweise für die Schwerindustrie lohnt. Alles Weitere regelt der Markt. Abbildung 1 illustriert diese traditionelle Sichtweise auf Staat und Markt.

Die traditionelle Klimapolitik ist im Prinzip richtig, aber sie greift zu kurz und läuft deshalb Gefahr zu scheitern. Sie greift zu kurz, weil sie die Lenkungswirkung einer CO_2-Bepreisung überschätzt und die politischen Handlungsmöglichkeiten unnötig einengt. Konkret hat die empirische Literatur gezeigt, dass die Lenkungswirkung eines CO_2-Preises genau in dem Bereich gering ist, der besonders wichtig für eine erfolgreiche Transformation ist: Investitionen in klimafreundliche Zukunftstechnologien, um klimaneutralen technologischen Fortschritt zu schaffen (Lilliestam et al., 2021). Dieser Nachteil eines CO_2-Preises ist theoretisch nicht überraschend und kann durch Forschungsförderung allein nicht ausgeglichen werden (Krebs, 2021).

Die traditionelle Klimapolitik läuft Gefahr zu scheitern, weil sie in der Realität einen Widerspruch zwischen Klimaschutz und Wohlstand erzeugt. Wir können zwar die Klimaziele mit einer traditionellen Klimapolitik erreichen, aber der notwendige CO_2-Preis wird so hoch sein, dass es zu Unternehmenspleiten und Arbeitsplatzverlusten kommen wird. Dieser Widerspruch wird die Gesellschaft spalten und die Politik wird letztlich zurückrudern müssen. Das Ergebnis einer solchen Politik ist am Ende für alle enttäuschend: Die Klimaziele werden verfehlt und die Industrie ist ins nicht-europäische Ausland abgewandert.

Moderne Klimapolitik

Eine moderne Klimapolitik löst den vermeintlichen Widerspruch zwischen Klimaschutz und Wohlstand auf, indem sie den politischen Tunnelblick ablegt und die politischen Handlungsmöglichkeiten erweitert. Eine solche Politik setzt nicht auf die Bestrafung klimaschädlichen Verhaltens durch einen CO_2-Preis als zentrales Instrument, sondern unterstützt Menschen und Unternehmen dabei, sich klimafreundlich zu verhalten bzw. auf klimafreundliche Technologien umzusteigen.

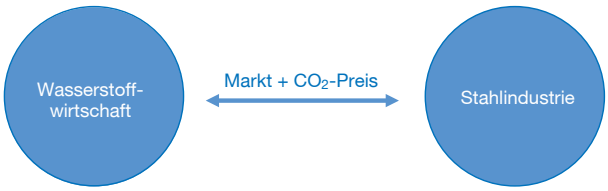
Verbleibt die zentrale Frage: Wie sieht eine moderne Klimapolitik aus, die das Erreichen der gesetzten Klimaziele

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

Abbildung 1
Traditionelle Klimapolitik



Quelle: eigene Grafik.

gewährleistet? Eine solche Klimapolitik rückt zwei wirtschaftspolitische Instrumente in den Mittelunkt, die in der öffentlichen Debatte häufig nur eine Nebenrolle spielen: Moderne Industrie- und Infrastrukturpolitik. Eine moderne Klimapolitik basiert auf der Idee des modernen Staates, dessen Handeln durch zwei wirtschaftspolitische Prinzipien bestimmt wird.

Zum Ersten schafft der moderne Staat die notwendige Infrastruktur, damit die klimafreundlichen Zukunftsprodukte von den Produktionsstätten zu den Abnehmern transportiert werden können. Beispielsweise erfordert der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wasserstoffwirtschaft in Deutschland neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien den Aufbau eines Netzwerks von Wasserstoffleitungen. Eine solche Infrastrukturpolitik ist eine originäre Aufgabe des modernen Staates, die von der öffentlichen Hand übernommen werden muss und nicht privatisiert werden kann.

Zum Zweiten betreibt der moderne Staat strategische Industriepolitik, um Planungssicherheit zu schaffen und gezielt die Investitionen in klimafreundliche Zukunftstechnologien anzuschieben. Zum Beispiel kann der Staat durch entsprechende Differenz- bzw. Klimaschutzverträge die Transformation der Industrie beschleunigen und gleichzeitig die Nachfrage nach Wasserstoff stärken. Zudem stärkt der moderne Staat die Nachfrage nach den klimafreundlichen Zukunftstechnologien, indem er seine eigenen Aktivitäten nach ökologischen Kriterien ausrichtet und bei öffentlichen Ausschreibungen solche Kriterien verwendet. Zum Beispiel können staatliche Bahnunternehmen die ökologische Transformation beschleunigen, indem sie klimaschädliche Dieselzüge durch klimafreundliche Alternativen ersetzen.

Moderne Klimapolitik löst also den scheinbaren Widerspruch zwischen Klimaschutz und Wohlstand auf, denn sie basiert auf einem modernen Staatsverständnis und einer realistischen Theorie der Märkte. In der modernen Theorie denkt der Staat unternehmerisch und agiert als Bindeglied zwischen aufstrebender Neu-Industrie und transformierender Alt-Industrie. Zum Beispiel gibt der moderne Staat der Stahlindustrie (Alt-Industrie) Planungssicherheit, indem er durch Differenzverträge ein angemessenes Angebot an klimaneutralem Wasserstoff langfristig gewährleistet und so die frühzeitige Umstellung auf klimaneutrale Stahlproduktion betriebswirtschaftlich rentabel macht. Und der aufstrebenden Wasserstoffwirtschaft (Neu-Industrie) gibt er Planungssicherheit, indem er die notwendige Transportinfrastruktur bereitstellt und einen Absatzmarkt für Wasserstoff aus erneuerbaren Energien schafft. Die Aufgaben des modernen Staates und das Verhältnis zum Markt sind in Abbildung 2 dargestellt.

Diese Überlegungen schließen nicht aus, dass eine CO_2-Bepreisung Teil einer modernen Klimapolitik ist. Doch der CO_2-Preis ist nur eines von mehreren Instrumenten und die Reihenfolge ist in der Regel wichtig: Zuerst muss die klimafreundliche Infrastruktur geschaffen und die strategische Industriepolitik implementiert werden, und danach kann ein steigender CO_2-Preis seine volle Lenkungswirkung entfalten und einen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz leisten.

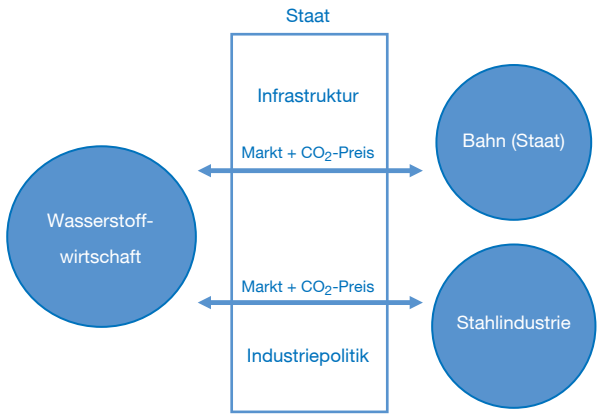
Ein Wasserstoffpaket für Deutschland

In einer Studie für das Forum New Economy wird eine Wasserstoffstrategie für Deutschland entwickelt, die auf diesem modernen Staatsverständnis basiert (Krebs, 2021). Zwei Gründe sprechen dafür, den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft in den Mittelpunkt einer zukunftsorientierten Klimapolitik zu rücken.

Erstens ist erneuerbarer Wasserstoff – also Wasserstoff produziert auf Basis erneuerbarer Energien (Windenergie, Solarenergie) – neben der Elektrifizierung eine der wesentlichen Säulen einer erfolgreichen Klimastrategie (Agora, 2021). Besonders die Dekarbonisierung der Industrie (Stahl, Chemie) erfordert die Verwendung großer Mengen Wasserstoffs. Dazu kommt noch der Bedarf an Wasserstoff in der Energiewirtschaft und im Schwertransport. Kurz gesagt: Wasserstoff ist eine klimapolitische Notwendigkeit, da Deutschland ohne den zügigen Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft die gesetzten Klimaziele verfehlen wird.

Zweitens ist der Aufbau einer international wettbewerbsfähigen Wasserstoffwirtschaft ein geeignetes Mittel, um gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen und den Wohlstand in Deutschland zu steigern. In der Wasserstofftechnologie liegt ein großes Innovationspotenzial, das die Grundlage für einen grünen Wirtschaftsboom bilden kann. Darüber hinaus

Abbildung 2
Moderne Klimapolitik



Quelle: eigene Grafik.

ist Deutschland zurzeit noch ein Technologieführer im Wasserstoffbereich und diese gute Ausgangsposition sollte im wirtschaftlichen Wettbewerb mit den USA und China genutzt werden.

Der Kern der entwickelten Wasserstoffstrategie ist ein öffentliches Wasserstoffpaket, das weit über die aktuellen Pläne der Bundesregierung hinausgeht. Die skizzierte Wasserstoffstrategie ist – zusammen mit der Elektrifizierung der Wirtschaft – ein „Jahrhundertprojekt" vergleichbar mit dem Ausbau des Eisenbahnnetzes in Deutschland im 19. Jahrhundert und dem Raumfahrtprogramm in den USA im 20. Jahrhundert. Ein solches Wasserstoffpaket würde die Wachstumspotenziale der deutschen Wirtschaft erheblich stärken und sich aus fiskalischer Sicht in der langen Frist selbst finanzieren.

Das vorgeschlagene Wasserstoffpaket besteht aus sechs Maßnahmen und hat ein Finanzvolumen von insgesamt 100 Mrd. Euro bis 2030 (jährlich 10 Mrd. Euro). Dabei betreffen die ersten drei Maßnahmen Infrastrukturpolitik und die anderen drei Maßnahmen können der Industriepolitik zugeordnet werden. Die sechs Maßnahmen sind:

- Maßnahme 1 (insgesamt 25 Mrd. Euro bis 2030): Aufbau eines leistungsfähigen Leitungsnetzwerks zum Transport von Wasserstoff in Deutschland und Europa.

- Maßnahme 2 (insgesamt 30 Mrd. Euro bis 2030): Ausbau der Transportinfrastruktur für Offshore-Windenergie mit angeschlossener Wasserstoffproduktion.

- Maßnahme 3 (insgesamt 5 Mrd. Euro bis 2030): Stärkung der kommunalen Planungskapazitäten durch Aufstockung der Personaldecke.

- Maßnahmen 4 (insgesamt 10 Mrd. Euro bis 2030): Klimaschädliche Dieselzüge durch klimafreundliche Alternativen ersetzen und bei öffentlichen Ausschreibungen ökologische Kriterien verwenden.

- Maßnahme 5 (insgesamt 25 Mrd. Euro bis 2030): Die Investitionen der transformierenden Industrien (Stahl, Chemie) in klimafreundliche Anlagen durch innovative Förderkonzepte unterstützen.

- Maßnahme 6 (insgesamt 5 Mrd. Euro bis 2030): Forschung und Entwicklung im Wasserstoffbereich durch zielgenaue Förderprogramme unterstützen.

Umsetzung: Öffentliche Unternehmen

Die Maßnahmen 1, 2 und 5 des Wasserstoffpakets erfordern unternehmerisches Handeln des Bundes und sollten daher durch öffentliche Bundesunternehmen durchgeführt werden. Als öffentliche Förderbank ist die KfW in einer guten Position, die Maßnahme 5 mit der damit verbundenen Investitionsförderung umzusetzen. Die Infrastrukturmaßnahmen 1 und 2 könnten von dem Übertragungsnetzbetreiber TenneT übernommen werden, der bereits große Teile der deutschen Transportinfrastruktur im Strombereich bereitstellt. Dieser Ansatz ist jedoch nur ökonomisch sinnvoll, wenn der deutsche Staat eine Mehrheitsbeteiligung an TenneT erwerben kann – derzeit ist TenneT ein öffentliches Unternehmen, das sich zu 100 % im Eigentum des niederländischen Staates befindet. Als Alternative zur Mehrheitsbeteiligung an TenneT sollte die Gründung einer Wasserstoffgesellschaft des Bundes zur Umsetzung der Maßnahmen 1 und 2 in Betracht gezogen werden.

Die Umsetzung der Maßnahmen 1, 2 und 5 durch eigenständige öffentliche Unternehmen ist nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern auch finanzpolitisch nützlich. Konkret erfordern diese Maßnahmen aus finanzpolitischer Sicht hauptsächlich die Bereitstellung von zusätzlichem Eigenkapital für die betroffenen öffentlichen Unternehmen (KfW, TenneT oder Wasserstoffgesellschaft). Damit erhöhen sich zwar die Ausgaben im Bundeshaushalt, aber diese Ausgaben werden als finanzielle Transaktionen gebucht und beeinflussen somit nicht die Obergrenze der gemäß Schuldenbremse zulässigen Nettokreditaufnahme. Dementsprechend können öffentliche Investitionen im Umfang von ca. 80 Mrd. Euro in den Bereichen Wasserstoff und erneuerbare Energien ohne nennenswerte Einschränkung der aktuellen finanzpoliti-

schen Spielräume umgesetzt werden.[1] Zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle sollte eine regelmäßige Berichtspflicht aller größeren Bundesgesellschaften gegenüber dem Bundestag – mit Anhörungen in den jeweiligen Ausschüssen – eingeführt werden.

Die Maßnahmen 3 und 4 betreffen hauptsächlich kommunale Investitionen in Personal (Maßnahme 3) und in den Schienenverkehr (Maßnahme 4). Sie fallen daher in den Verantwortungsbereich der Länder und Kommunen. Der Bund kann jedoch die Kommunen bei der Stärkung der Planungskapazitäten unterstützen, indem er die Partnerschaft Deutschland (PD) ausbaut. Die Partnerschaft Deutschland ist eine GmbH, die zu 100 % in öffentlicher Hand ist und Beratungs- und Managementleistungen zu allen Fragen moderner Verwaltung und Infrastruktur anbietet (Öffentlich-öffentliche Partnerschaft). Im Hinblick auf den Ersatz klimaschädlicher Dieselzüge durch klimafreundliche Alternativen (Maßnahme 4) kann der Bund die Kommunen durch Förderprogramme unterstützen, die in der Regel schuldenbremsenwirksam sind. Schließlich wird die Forschungsförderung des Bundes (Maßnahme 6) üblicherweise über Förderprogramme umgesetzt. In diesem Bereich könnten innovative KfW-Programme oder eine Weiterentwicklung der neu gegründeten Bundesagentur für Sprunginnovationen zusätzliche Impulse setzen.

Vergleich zur Wasserstoffstrategie der Bundesregierung

Die nationale Wasserstoffstrategie der Bundesregierung (BMWi, 2020) hat im Vergleich zum hier vorgeschlagenen Wasserstoffpaket drei Schwachstellen. *Erstens* ist das geplante Finanzvolumen der nationalen Wasserstoffstrategie mit ca. 12 Mrd. Euro relativ klein. *Zweitens* deckt die nationale Wasserstoffstrategie den Infrastrukturbereich nur unzureichend ab. *Drittens* verfehlt die Industriepolitik des Bundes teilweise ihr Ziel. Konkret ist das Förderkonzept „H2-Global“ des BMWi kein effektives Instrument (BMWi, 2021), um Planungssicherheit für die transformierenden Industrien zu schaffen. Zudem verletzt das Förderkonzept ein wesentliches Prinzip guter Wirtschaftspolitik: Wer zahlt und die Verantwortung trägt, der sollte auch die Kontrolle ausüben. Die vom BMU geplanten Klimaschutzverträge (BMU, 2021) erscheinen hingegen ein Schritt in die richtige Richtung zu sein, auch wenn es für ein abschließendes Urteil noch zu früh ist.

1 Dies setzt voraus, dass der Bund keine direkten Zuschüsse in nennenswerter Höhe leisten muss. Beispielsweise erhält die Deutsche Bahn vom Bund direkte Zuschüsse für Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Solche Zuschüsse werden im Bundeshaushalt gebucht und sind daher schuldenbremsenwirksam.-

Die Defizite in der Wasserstoffpolitik der Bundesregierung sind unter anderem das Ergebnis einer ökonomischen Politikberatung, die stark vom Glauben an die Wirkmächtigkeit eines einheitlichen CO_2-Preises dominiert ist. Das hat zur Folge, dass ökonomisch fundierte Vorschläge zur Umsetzung einer modernen Klimapolitik eher selten sind. Anders gesagt: Infrastruktur- und Industriepolitik kommen in der Regel in den ökonomischen Analysen zur Klimapolitik nicht vor. Doch Theorie und Evidenz sprechen dafür, dass nur eine gute Infrastruktur- und Industriepolitik den Klimaschutz mit wirtschaftlichem Wohlstand verknüpfen kann. Krebs (2021) ist ein erster Versuch, eine moderne Wasserstoff- bzw. Klimapolitik für Deutschland auf Basis grundlegender ökonomischer Überlegungen zu entwerfen. Verbleibt zu hoffen, dass diese Studie kein Einzelfall bleibt.

Literatur

Agora (2021), *Klimaneutrales Deutschland 2045,* Studie der Agora-Energiewende, Agora-Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität in Zusammenarbeit mit Prognos AG, Öko-Institut und Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2021), *Eckpunkte Pilotprogramm für Klimaschutzverträge*.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2020), *Die nationale Wasserstoffstrategie*.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2021), *Neues Förderinstrument H2Global startet – H2Global Stiftung gegründet*, Pressemitteilung vom 14.6.

Krebs, T. (2021), *Klimaschutz und der moderne Staat: Ein Wasserstoffpaket für Deutschland*, Studie im Auftrag von Forum New Economy.

Lilliestam, J., A. Patt, und G. Bersalli (2021), *The effect of carbon pricing on technological change for full energy decarbonization: A review of empirical ex post evidence*, Wiley Interdisciplinary Reviews - Climate Change, 12(1): e681.

Heute schon was für **Open Science** gemacht?

Wer transparent forscht, hat Zukunft.

Wie vielfältig ist Open Science? Welche konkreten Vorteile haben offene Praktiken für Sie als Ökonom*in? Schauen Sie einfach mal nach. *Die ZBW ist der Open-Science-Partner für die Wirtschaftsforschung. www.open-science-future.zbw.eu*



DOI: 10.1007/s10273-021-2959-5

Heike Belitz, Anna Lejpras

Globalisierung von Forschung und Entwicklung der weltweit forschungsstärksten Unternehmen

Mit Patentdaten der weltweit forschungsstärksten Unternehmen lassen sich Informationen über die regionale und technologische Verteilung ihrer Forschungsaktivitäten generieren. Daraus ergeben sich Anhaltspunkte zu den Motiven der Internationalisierung. Unternehmen betreiben Forschung und Entwicklung im Ausland überwiegend in technologischen Feldern, wo sie bereits stark sind und der ausländische Standort über Vorteile verfügt. Die wichtigsten Heimatländer forschender Unternehmen sind auch die wichtigsten Zielländer der Auslandsforschung. Somit dürften nicht nur die Unternehmen, sondern auch diese Forschungsstandorte von der Internationalisierung der Forschung und Entwicklung profitieren.

Die meisten forschungsstarken multinationalen Unternehmen betreiben auch Forschung und Entwicklung (FuE) im Ausland, oft an mehreren Standorten. Allerdings gibt es nur für wenige Heimatländer dieser Unternehmen Informationen über den Umfang, die Zielregionen, die Branchen- und Technologieschwerpunkte dieser internationalen Aktivitäten. Mit Patentdaten der rund 1.700 weltweit forschungsstärksten Unternehmen kann diese Informationslücke zumindest für deren patentrelevante Forschung geschlossen werden. Die Daten offenbaren, wo die Erfinder:innen dieser Unternehmen wohnen und welche technologischen Schwerpunkte sie im Heimat- und Ausland bearbeiten. Auf dieser Grundlage lässt sich für die forschungsstärksten Unternehmen der Internationalisierungsgrad und die weltweite regionale Verteilung ihrer FuE ermitteln. Kombiniert mit den technologischen Schwerpunkten der patentrelevanten FuE-Tätigkeit können daraus Anhaltspunkte zu den Motiven der Internationalisierung gewonnen werden.

Wenn Unternehmen FuE im Ausland durchführen, wird dies gelegentlich als Verlust für den heimischen Standort interpretiert.[1] Dabei ist es für Unternehmen oft notwendig, ihre Produkte und Prozesse an die Bedürfnisse ausländischer Kunden anzupassen und dabei die lokalen Bedingungen zu berücksichtigen. Sie müssen deshalb auch in den wichtigsten Zielmärkten forschen. Der Aufbau von eigenen Forschungslaboren im Ausland dient aber auch dazu, dort neues technologisches Wissen bei Wettbewerbern, Hochschulen und Forschungsinstituten zu erwerben. Schließlich ist auch der Zugriff auf qualifiziertes Forschungspersonal und sein spezielles Know-how ein wichtiges Motiv für FuE im Ausland, besonders wenn solches Personal im Heimatland knapp ist (OECD, 2008).

FuE-Aufwendungen von Unternehmen im Ausland

Nur in wenigen Ländern, darunter den USA, Deutschland und Schweden, liegen nationale Statistiken zu den FuE-Aufwendungen der einheimischen Unternehmen im In- und Ausland vor (Gehrke et al., 2020). Daraus lässt sich der Internationalisierungsgrad der FuE dieser Unternehmen als Anteil der FuE-Aufwendungen im Ausland an den globalen FuE-Aufwendungen berechnen. In deutschen Unternehmen erhöhte sich der Auslandsanteil von 1997 bis 2017 von 23 % auf 38 % (vgl. Abbildung 1). Allerdings ging er zwischenzeitlich zurück und stieg nach 2007 erneut. Schwedische Unternehmen steigerten den Auslandsanteil 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).

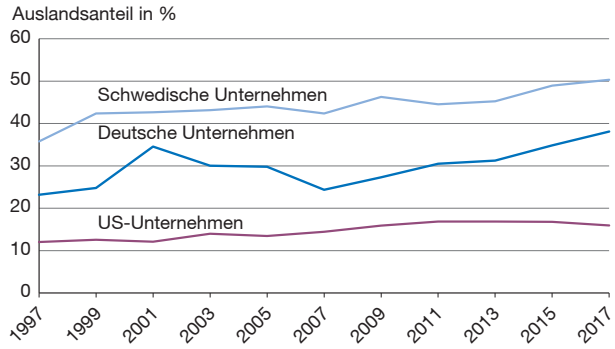
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Bofinger beschreibt Beispiele des Aufbaus anwendungsorientierter Forschungseinrichtungen deutscher Unternehmen wie Siemens, Bosch und Schaeffler in China als Verlagerung. Er sieht darin eine Bestätigung der These, wonach Unternehmen ihre FuE-Aktivitäten in Länder verlagern, die hierfür bessere FuE-Infrastrukturen und günstigere finanzielle Förderung vorweisen können (SVR, 2018, 79).

Dr. Heike Belitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin.

Prof. Dr. Anna Lejpras lehrt Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der BSP Business School Berlin.

Abbildung 1
Anteil der FuE-Unternehmensaufwendungen im Ausland



Quelle: nationale Statistiken; eigene Berechnungen.

gleichen Zeitraum von 36 % auf 50 %. In US-Unternehmen stieg dieser Anteil von 12 % (1997) auf 16 % (2010), stagnierte jedoch danach. Insgesamt nahm die Internationalisierung der FuE in diesen Unternehmen moderat zu.

Um einen tieferen Einblick in das Ausmaß sowie die regionalen und technologischen Schwerpunkte der Auslandsforschung großer Unternehmen zu bekommen, können Informationen aus Patentanmeldungen von weltweit knapp 1.700 besonders forschungsstarken Unternehmen von 2012 bis 2014 genutzt werden. Dazu wurden zwei Datensätze verbunden: Ein Datensatz mit Informationen zu den FuE-Aufwendungen und Patentanmeldungen der 2.000 weltweit forschungsstärksten Unternehmen von 2012 bis 2014 (ECJRC/OECD COR&DIP© database, v.1. 2017 des EC-JRC Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) und des OECD Directorate for Science, Technology and Innovation) und die Patentdatenbank des Europäischen Patentamtes (EPO) mit bibliografischen Daten zu Patenten (EPO Worldwide Patent Statistical Database PATSTAT, Frühling 2018).[2] Um Doppelzählungen bei Mehrfachanmeldungen von Erfindungen bei mehreren Patentämtern zu vermeiden, wird die Auswertung auf Ebene der sogenannten Patentfamilien vorgenommen. Patentfamilien fassen die verschiedenen Patentanmeldungen einer Erfindung an den fünf weltweit größten Patentämtern in Europa, den USA, China, Japan und Korea zusammen. Die technologische Ausrichtung der hinter den Erfindungen stehenden FuE-Aktivitäten wird anhand von 35 Technologiefeldern in fünf Bereichen abgebildet (Schmoch, 2008). Orte der Erfindung werden für eine Patentfamilie über die Wohnorte der Erfinder:innen ermittelt. Da eine Erfindung, abgebildet in einer Patentfamilie, unter Umständen mehreren Erfindern an verschiedenen Orten, mehreren Patenten, mehreren Anmeldeunternehmen und mehreren Technologiefeldern zugeordnet werden kann, werden die Patentfamilien mit einer fraktionierten Zählweise gewichtet.

Wie Abbildung 1 zeigt, hat sich der Anteil der internationalen FuE-Aktivitäten der multinationalen Unternehmen aus den USA, Deutschland und Schweden seit 2014 nur wenig verändert, sodass mit den Daten der 1.668 weltweit forschungsstärksten Unternehmen für 2012 bis 2014 ein immer noch aktuelles Bild der regionalen und technologischen Verteilung ihrer FuE-Aktivitäten gezeichnet werden kann.[3] Die gesamten FuE-Aufwendungen dieser Unternehmen lagen 2014 bei 571 Mrd. Euro. Das waren fast drei Viertel aller privaten FuE-Aufwendungen an den weltweit wichtigsten Forschungsstandorten zusammen (USA, EU28, China, Japan, Südkorea, Schweiz, Kanada, Taiwan, Norwegen) in Höhe von etwa 770 Mrd. Euro.

US-Unternehmen haben mit gut 38 % den größten Anteil an den FuE-Aufwendungen des Samples (vgl. Abbildung 2). Mit 23 % deutlich geringer ist ihr Anteil an den Patentgewichten. Umgekehrt ist es bei den zweitplatzierten japanischen Unternehmen mit nur gut 15 % Anteil an den FuE-Aufwendungen, aber 34 % Anteil an den Patentgewichten des Samples. Bei den FuE-Aufwendungen folgen die deutschen Unternehmen mit einem Anteil von fast 11 % auf dem dritten Platz, bei den Patentgewichten sind es jedoch die südkoreanischen Unternehmen. Sowohl japanische als auch südkoreanische Unternehmen weisen also deutlich weniger FuE-Aufwendungen je Patent auf als die US-amerikanischen, die deutschen und anderen europäischen Unternehmen.[4] In den Unternehmen aus den führenden acht Heimatländern, zu denen neben den genannten auch Frankreich, die Schweiz, Großbritannien und China gehören, konzentrieren sich jedoch rund 87 % sowohl der FuE-Investitionen als auch der Patente des untersuchten Unternehmenssamples.

Differenzierung nach Heimat- und Zielländern

Immerhin 363 FuE-Investierende, also gut ein Fünftel haben keine patentrelevante Forschung im Ausland, sie forschen nur in ihrem jeweiligen Heimatland. Im Durchschnitt liegt der Anteil der gewichteten Patente im Ausland in allen untersuchten Unternehmen bei 21 %, in den international forschenden Unternehmen aber bereits bei 34 %. Die höchsten FuE-Anteile im Ausland gemessen an den Patentgewichten haben Unternehmen einiger relativ kleiner Heimatländer, wie

2 Die Autorinnen danken Maximilian Priem für die Unterstützung beim Matching der beiden Datenbanken.

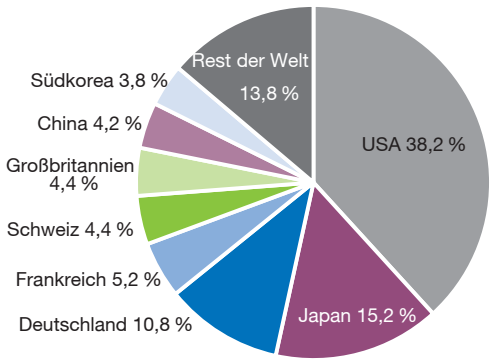
3 Die FuE-Aktivitäten deutscher Unternehmen im Ausland wurden mit dem beschriebenen Datensatz in Belitz et al. (2019) untersucht.

4 Dies hängt sowohl mit der unterschiedlichen Patentierungsneigung in verschiedenen Unternehmen, Ländern, Branchen und Technologiefeldern zusammen als auch mit unterschiedlicher Patentproduktivität (Patente je Einheit FuE-Aufwand).

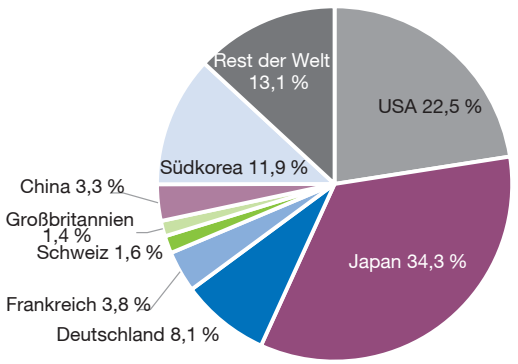
Abbildung 2

Anteile der weltweiten FuE-Aufwendungen und Patentgewichte nach Heimatländern

FuE-Aufwand 2012 bis 2014 nach Heimatländern



Patentgewichte 2012 bis 2014 nach Heimatländern



Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Irland, Schweiz und Niederlande (vgl. Tabelle 1). Sehr geringe Auslandsanteile haben Unternehmen aus Japan, China und Südkorea. Unter den Unternehmen wichtiger Heimatländer außerhalb Asiens haben deutsche Unternehmen den geringsten Auslandsanteil. Im Vergleich zu den Unternehmen aus den USA, Großbritannien und Frankreich ist ihre FuE unterdurchschnittlich internationalisiert. Dies gilt auch, wenn man die Internationalisierung der Forschung über Kontinente betrachtet (vgl. Tabelle 1). Der mittlere Anteil der gewichteten Patente von einem anderen Kontinent, etwa bei EU-Unternehmen außerhalb Europas, liegt bezogen auf das gesamte Sample bei knapp 14 %. Beim Internationalisierungsgrad nach Kontinenten ist die Varianz zwischen den Unternehmen deutlich geringer als die des Internationalisierungsgrades nach Ländern. D. h., bezogen auf den Anteil interkontinentaler FuE, sind sich die Unternehmen ähnlicher.

Von der insgesamt im Ausland durchgeführten FuE entfällt der größte Anteil auf europäische Unternehmen, die in anderen EU-Ländern forschen (24 %) (vgl. Tabelle 2). Es folgen nordamerikanische (überwiegend US-amerikanische)

Tabelle 1

Internationalisierungsgrad der Unternehmen großer Heimatländer

	Zahl der Unternehmen	Patentgewichte		Rang	Anteil Ausland in %	Anteil anderer Kontinente in %
		Gesamt	Darunter: Ausland			
Japan	292	114.858	6.789	3	5,9	5,0
USA	570	75.533	22.266	1	29,5	27,6
Südkorea	57	39.926	2.788	8	7,0	3,7
Deutschland	104	27.121	7.221	2	26,6	13,8
Taiwan	74	18.936	4.334	6	22,9	2,9
Frankreich	65	12.618	4.376	5	34,7	16,0
China	107	11.129	959	13	8,6	7,4
Niederlande	32	7.607	5.466	4	71,9	19,2
Schweiz	48	5.328	3.848	7	72,2	29,4
Großbritannien	89	4.728	2.706	9	57,2	36,1
Schweden	26	4.656	2.700	10	58,0	22,9
Irland	15	2.597	2.562	11	98,6	86,8
Finnland	18	2.466	1.051	12	42,6	23,5
Kanada	19	1.357	556	14	41,0	22,3
Dänemark	19	999	348	15	34,9	20,6

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Unternehmen mit Auslandsforschung in Europa und europäische Unternehmen mit FuE in Nordamerika (je rund 16 %). Die „Bilanz" der gegenseitigen Verflechtung der Unternehmensforschung dieser beiden Kontinente ist also etwa ausgeglichen. Nordamerikanische Unternehmen führen auch viel FuE in Asien durch (11 %) und asiatische Unternehmen in jeweils anderen asiatischen Ländern (9 %). Während Europa und Asien als Heimatregion und als Zielregion von Unternehmensforschung im Ausland etwa den gleichen Anteil haben, ist Nordamerika stärker Heimat- als Zielregion von Auslandsforschung. Nordamerikanische und vor allem die US-Unternehmen melden etwas mehr Patente auf Basis von FuE im Ausland an als umgekehrt ausländische Unternehmen auf Basis von FuE in den USA.[5]

Unter den großen Heimatländern forschungsstarker Unternehmen haben Deutschland und Großbritannien mehr FuE aus dem Ausland angezogen als ihre Unternehmen im Ausland durchführen (vgl. Abbildung 3). In den USA, Japan, den Niederlanden, Frankreich und der Schweiz ist es umgekehrt. Die Unternehmen dieser Länder betreiben im

5 Die FuE-Aufwendungen von US-Tochterunternehmen im Mehrheitsbesitz im Ausland (55 Mrd. US-$) und ausländischer Tochterunternehmen im Mehrheitsbesitz in den USA (57 Mrd. US-$) waren jedoch 2014 etwa ausgeglichen (U.S. Bureau of Economic Analysis, o. D.).

Tabelle 2
Verteilung der Auslandsforschung nach Kontinenten
in %

	Zielkontinent				
Heimatkontinent	Europa	Asien	Nordamerika	Rest	Insgesamt
Europa	23,7	4,7	15,6	0,9	44,8
Asien	4,8	9,0	7,4	0,8	22,0
Nordamerika	16,6	10,6	2,4	2,7	32,3
Restliche Welt	0,3	0,1	0,4	0,0	0,9
Insgesamt	45,4	24,4	25,8	4,4	100,0

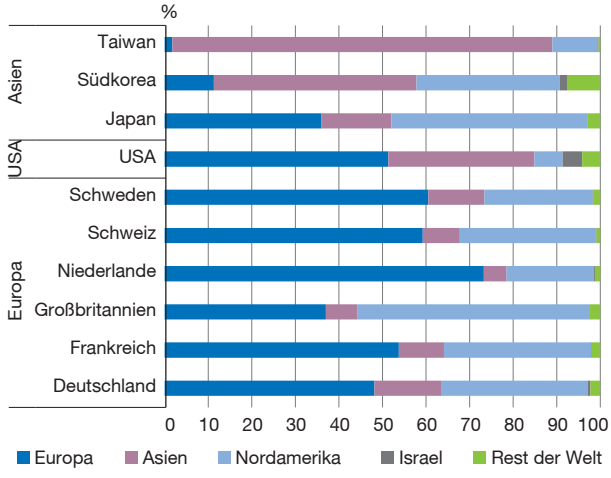
Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Ausland mehr patentrelevante FuE als ausländische Unternehmen im Inland. Europäische Unternehmen konzentrieren ihre Auslandsforschung in Europa, an zweiter Stelle folgt Nordamerika (vgl. Abbildung 4). Nur in britischen Unternehmen ist es umgekehrt. Asiatische Unternehmen forschen – bei relativ geringem Internationalisierungsgrad – vor allem auf dem asiatischen Kontinent und in Nordamerika. Nur die japanischen Unternehmen setzen auch in Europa einen Schwerpunkt. Die US-amerikanischen Unternehmen forschen zu deutlich höheren Anteilen in Asien als die europäischen Unternehmen. Für die US-Unternehmen ist zudem Israel ein wichtiger Forschungsstandort.

Internationale Forschung

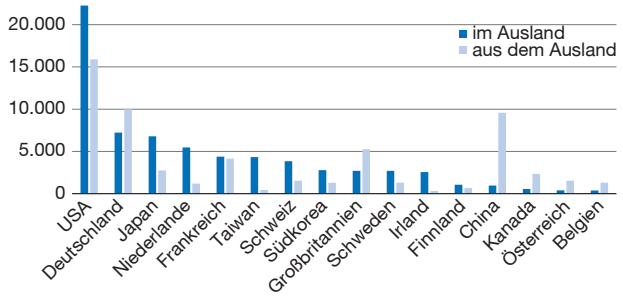
Der wichtigste Technologiebereich, in dem die forschungsstarken Unternehmen Patente anmelden, ist die Elektrotechnik, auf die insgesamt und im Ausland rund 45 % der Patentgewichte entfallen (vgl. Tabelle 3). Die größten Tech-

Abbildung 4
Verteilung der Auslandsforschung der Unternehmen ausgewählter Heimatländer auf Zielregionen



Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Patentgewichte einheimischer Unternehmen im Ausland und ausländischer Unternehmen im Inland



Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

nologiefelder sind dabei die Computertechnik, elektrische Maschinen und Anlagen sowie die digitale Kommunikationstechnik (vgl. Abbildung 5). Sowohl zwischen den Technologiebereichen als auch zwischen den Technologiefeldern variieren die Auslandsanteile der Patente kaum. Die höchsten Internationalisierungsgrade haben die Technologiefelder im Bereich Chemie, darunter Pharmazie (37 %), Nahrungsmittelchemie, Biotechnologie und Medizintechnik (31 %). Auch im Bauwesen wird mit knapp 35 % ein vergleichsweise hoher Internationalisierungsgrad erreicht. Die Internationalisierung variiert zwischen den Technologiefeldern aber deutlich weniger als die zwischen den Heimatländern der Unternehmen.Zur Charakterisierung der Motive für die Internationalisierung von FuE wird ein Klassifizierungsschema verwendet, das bereits mehrfach angewendet wurde (Patel und Vega, 1999; Le Bas und Sierra, 2002; Laurens et al., 2015). Für jede Technologie werden vier Internationalisierungsstrategien danach unterschieden, ob ein Unternehmen im Heimatland auf die Technologie spezialisiert ist und ob das Zielland auf diese Technologie spezialisiert ist. Dazu werden zwei technologische Spezialisierungsmaße auf Basis des RTA (Revealed Technological Advantage) berechnet[6]:

- Um die technologische Spezialisierung eines Unternehmens im Heimatland (RTA Heimat) zu bestimmen, werden zwei Anteile in Relation gesetzt: *Erstens* der Anteil der von einem Unternehmen in einem Technologiefeld erforschten Patentanmeldungen an allen Patentanmeldungen des Unternehmens im Heimatland. *Zweitens* der Anteil der in diesem Technologiefeld von allen Unternehmen angemeldeten Patente an allen Patenten weltweit.

6 Der RTA wurde zunächst zur Messung der internationalen Handelsspezialisierung entwickelt, aber auch zur Erfassung der technologischen Spezialisierung mit Patentdaten genutzt. Er misst die relative Konzentration der Erfindertätigkeit (Patentfamilien p) auf bestimmte Technologien im Vergleich zu einer Grundgesamtheit von Unternehmen. $RTA_{tr} = (p_t / \Sigma_t p_{tr}) / (\Sigma_t p_{tr} / \Sigma_{tr} p_{tr})$. Dabei steht t für den Index des Technologiefelds und r für den Index der jeweiligen Unternehmensauswahl.

Tabelle 3

Patentgewichte forschungsstarker Unternehmen großer Heimatländer nach Technologiebereichen

Technologiebereich	Gesamt	in %	Ausland	in %	Anteil Ausland in %
Elektrotechnik	160.085	47,8	31.754	44,9	19,8
Instrumente	53.813	16,1	10.878	15,4	20,2
Chemie	39.690	11,8	9.829	13,9	24,8
Maschinenbau	71.148	21,2	15.316	21,7	21,5
Andere	10.473	3,1	2.962	4,2	28,3
Insgesamt	335.212	100,0	70.741	100,0	21,1

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

- Um die technologische Spezialisierung des Ziellandes (RTA Zielland) zu bestimmen, werden zwei Anteile in Relation gesetzt: *Erstens* der Anteil der Patentanmeldungen aller dort forschenden Unternehmen in einem bestimmten Technologiefeld an allen Patentanmeldungen in dem Zielland. *Zweitens* der Anteil der weltweit in diesem Technologiefeld angemeldeten Patente an allen Patenten.

Je nach Ausprägung der Spezialisierungsmaße gibt es vier Internationalisierungsstrategien für ein Technologiefeld in einer ausländischen Zielregion (vgl. Tabelle 4):

1. In der wissenserweiternden bzw. -ergänzenden Strategie (WE) ist das Unternehmen im jeweiligen Technologiefeld in der Heimat stark, und auch das Zielland verfügt über Vorteile. Das Unternehmen nutzt die komplementäre Stärke im Ausland zur Erweiterung und Ergänzung der in der Heimat aufgebauten technologischen Stärke.

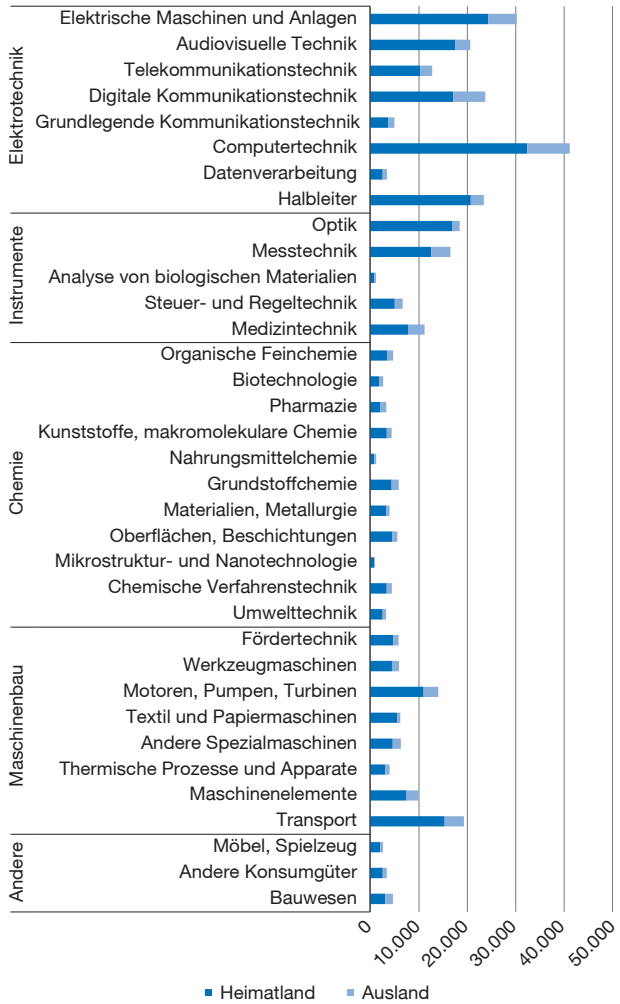
2. In der wissensnutzenden Strategie (WN) ist die Forschung im Zielland relativ schwach und das Unternehmen nutzt dort die in der Heimat erarbeiteten technologischen Vorteile. Damit wird im Ausland eher technische Unterstützung für den Absatz und die dortige Produktion des eigenen Unternehmens geleistet.

3. Mit einer technologiesuchenden Strategie (TS) versucht das Unternehmen, seine technologische Schwäche am Heimatstandort durch Forschung in den Ländern auszugleichen, die in diesen Feldern stark sind. So kann ihnen Forschung an Spitzenstandorten den Zugang zu neuen Hochtechnologien ermöglichen.

4. In der marktorientierten Strategie (MO) spielen technologische Motive keine wichtige Rolle, da weder das Heimat- noch das Zielland auf das jeweilige Forschungsfeld spezialisiert sind. Die Forschung im Ausland könnte etwa Ergebnis einer Unternehmensübernahme sein, bei der nichttechnologische Gründe entscheidend waren.

Abbildung 5

Patentgewichte nach Technologiefeldern im Heimat- und Ausland



Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Im Ausland betreiben Unternehmen FuE überwiegend aus einer Position der technologischen Stärke im Heimatland. 82 % der Patente der forschungsstarken Unternehmen werden in Technologiefeldern angemeldet, auf die diese Unternehmen im Heimatland spezialisiert sind. Darunter entfallen die meisten Patente (55 %) auf Technologiefelder, auf die auch die Forschungsstandorte im Ausland spezialisiert sind (vgl. Tabelle 5). Auf eine technologiesuchende Strategie, bei der das Unternehmen im Ausland in Feldern forscht, in denen es im Heimatland nicht über Vorteile verfügt, weisen nur 9 % der Auslandspatente hin. Der Erwerb von technologischem Wissen im Ausland wird von den Unternehmen also vor allem dann angestrebt, wenn bereits eine technologische Stärke am Heimatstandort besteht und nur deutlich seltener aus einer Position der Schwäche heraus. Dies trifft für Unternehmen aus allen Ländern zu und ist für Unterneh-

Tabelle 4
Internationalisierungsstrategien der Forschung

Technologische Spezialisierung …		… der privaten Forschung im Zielland: stark	… der privaten Forschung im Zielland: schwach
… des Unternehmens im Heimatland	stark	Wissensergänzend (WE) *RTA Heimat>1* *RTA Ziel>1*	Wissensnutzend (WN) *RTA Heimat>1* *RTA Ziel<1*
	schwach	Technologiesuchend (TS) *RTA Heimat<1* *RTA Ziel>1*	Marktorientiert (MO) *RTA Heimat<1* *RTA Zie<1*

Quelle: Patel und Vega (1999).

men aus dem Entwicklungsland Indien sogar besonders ausgeprägt. Betrachtet man die Verteilung der Internationalisierungsstrategien aus der Sicht der Zielländer der Auslandsforschung, dann ergibt sich ein ähnliches Bild der Verteilung der Internationalisierungsmotive (vgl. Tabelle 6). Das verwundert nicht, denn die wichtigsten Heimatländer international forschender Unternehmen sind auch die wichtigsten Zielländer ihrer Auslandsforschung (vgl. Abbildung 3).

Im für die internationale Forschung besonders bedeutenden Bereich der Elektrotechnik haben wissensnutzende Internationalisierungsmotive eine leicht überdurchschnittliche Bedeutung (vgl. Tabelle 7). Unternehmen forschen in den Zielländern häufiger, obwohl diese nicht auf die Technologien in diesem Bereich spezialisiert sind. Dies weist auf die stärkere Nutzung heimischer Technologievorteile und die Anpassung an Marktbedingungen und Kundenwünsche in den Zielmärkten hin. Technologiesuchende Strategien haben im Bereich der Instrumente einen leicht überdurchschnittlichen Anteil, insbesondere in der Messtechnik (20 %) sowie in der Steuer- und Regelungstechnik (17 %).

Tabelle 5
Anteile der Internationalisierungsstrategien der Unternehmen nach Heimatländern
Patentgewichte in %

Heimatland	WE	WN	TS	MO
USA	55,5	26,3	9,2	9,0
Deutschland	49,7	26,7	12,3	11,4
Japan	43,0	32,2	15,6	9,2
Niederlande	62,4	29,4	3,7	4,5
Frankreich	55,2	25,9	11,0	7,8
Taiwan	44,1	30,4	5,1	20,4
Schweiz	59,3	21,1	10,5	9,2
Südkorea	56,9	22,2	9,7	11,2
Großbritannien	62,4	24,3	7,4	6,0
Schweden	65,4	19,4	10,5	4,7
China	58,4	26,1	8,2	7,3
Indien	80,7	18,9	0,1	0,3
Insgesamt	55,2	26,9	9,2	8,8

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Tabelle 6
Anteile der Internationalisierungsstrategien der Unternehmen in führenden Zielländern
Patentgewichte in %

Zielland	Nachrichtlich: aus internationaler FuE	Internationalisierungsstrategien: WE	WN	TS	MO
USA	22,5	54,8	27,0	11,2	7,1
Deutschland	14,1	64,8	19,9	10,5	4,8
China	13,5	53,9	27,4	4,2	14,5
Großbritannien	7,4	55,5	26,0	7,5	11,0
Frankreich	5,9	52,1	34,9	4,4	8,6
Japan	3,9	33,6	42,8	12,8	10,7
Indien	3,4	59,6	24,8	9,1	6,5
Kanada	3,3	56,0	28,3	7,7	7,9
Italien	3,1	60,1	24,3	10,3	5,3
Österreich	2,2	53,8	22,6	11,4	12,2
Gesamt	100,0	55,2	26,9	9,2	8,8

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Die USA und Deutschland sind die beiden wichtigsten Heimat- und Zielländer der internationalen FuE der forschungsstarken multinationalen Unternehmen. Sie sind auch gegenseitig stark verflochten. Für deutsche Unternehmen sind die USA der wichtigste Forschungsstandort. Fast ein Drittel ihrer Patente im Ausland wurden dort erarbeitet. Auch für US-Unternehmen ist Deutschland ein wichtiger Forschungsstandort: Knapp 18 % ihrer Patente im Ausland entfallen auf Deutschland. Insgesamt nutzen deutsche Unternehmen in den USA etwas weniger wissenserweiternde Strategien als umgekehrt US-Unternehmen in Deutschland (vgl. Tabelle 8). Technologiesuchende Strategien haben in deutschen Unternehmen in den USA ein etwas höheres Gewicht. Deutsche Unternehmen profitieren vor allem in der Computertechnik, aber auch in der Medizintechnik vom Vorsprung dort und erwerben neues Wissen durch Auslandsforschung (vgl. Abbildung 6). Auffällig ist die Ähnlichkeit der Schwerpunktsetzung der Unternehmen der beiden Länder im jeweils anderen Land in den beforschten Technologien. Die meisten FuE-Aktivitäten im Ausland entfallen sowohl in deutschen als auch in US-Unternehmen auf elektrische Maschinen und Anlagen, Transporttechnik, Computertechnik, Mess- und Medizintechnik sowie Motoren, Pumpen und Turbinen. Dabei forschen deutsche Unternehmen in den USA viel in den Technologien elektrische Maschinen und Anlagen sowie Transporttechnik, obwohl sie selbst, jedoch nicht die USA, darauf spezialisiert sind. Umgekehrt

Tabelle 7

Patentgewichte der Internationalisierungsstrategien nach Technologiebereichen

Patentgewichte in %

	Internationalisierungsstrategien			
	WE	WN	TS	MO
Elektrotechnik	47,0	33,4	9,1	10,5
Instrumente	56,7	19,5	13,4	10,4
Chemie	63,9	23,4	7,4	5,2
Maschinenbau	62,9	22,4	7,9	6,8
Andere Bereiche	69,0	19,1	6,5	5,4
Insgesamt	55,2	26,9	9,2	8,8

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

forschen auch US-Unternehmen in Deutschland in großem Umfang in ihrem Kompetenzbereich Computertechnik und einigen anderen IuK-Technologien, obwohl Deutschland hier keine technologischen Vorteile hat. In diesen Fällen dürften der Markt und die Anpassung an Kundenwünsche die dominierenden Motive der Auslandsforschung sein. In den anderen technologischen Schwerpunktfeldern der Auslandsforschung Mess-, Medizintechnik und Motoren, Pumpen und Turbinen verfügen beide Länder über Vorteile. In diesen Technologien ergänzen sich die Stärken der Heimat- und Zielstandorte, und die Unternehmen können vom Wissensaustausch profitieren. Technologieorientierte Motive der internationalen FuE wie Wissenserwerb durch Beobachtung und das Lernen von Wettbewerbern dürften hier gegenüber marktorientierten Motiven dominieren.

Fazit

Die höchsten FuE-Anteile im Ausland haben forschungsstarke Unternehmen einiger kleiner europäischer Länder, wie Irland, Schweiz und Niederlande. Große Unternehmen von dort müssen schon deshalb im Ausland forschen, da sie in der Heimat nicht das für sie erforderliche Technologieportfolio abdecken können. Deutlich geringer sind die Auslandsforschungsanteile asiatischer Unternehmen. Die Anteile interkontinentaler FuE sind zwischen den Unternehmen verschiedener Heimatländer ähnlicher. Deutsche Unternehmen sind im Vergleich zu Unternehmen aus den USA, Großbritannien und Frankreich weniger internationalisiert, auch bezüglich des FuE-Anteils in anderen Kontinenten. Dies deutet auf einen Nachholbedarf deutscher Unternehmen bei der Internationalisierung von Forschung verglichen mit Wettbewerbern hin. Während Europa und Asien als Heimat- und als Zielregion internationaler Unternehmensforschung etwa den gleichen Anteil haben, ist Nordamerika stärker Heimat- als Zielregion von patentrelevanter Auslandsforschung. Die „Bilanz“ der gegenseitigen Verflechtung über Auslandsforschung zwischen Europa

Tabelle 8

Internationalisierungsstrategien der Unternehmen aus den USA und Deutschland

Patentgewichte in %

	Internationalisierungsstrategien			
	WE	WN	TS	MO
US-Unternehmen in Deutschland	63,8	20,6	10,7	4,8
Deutsche Unternehmen in den USA	46,9	26,4	15,7	11,0

Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

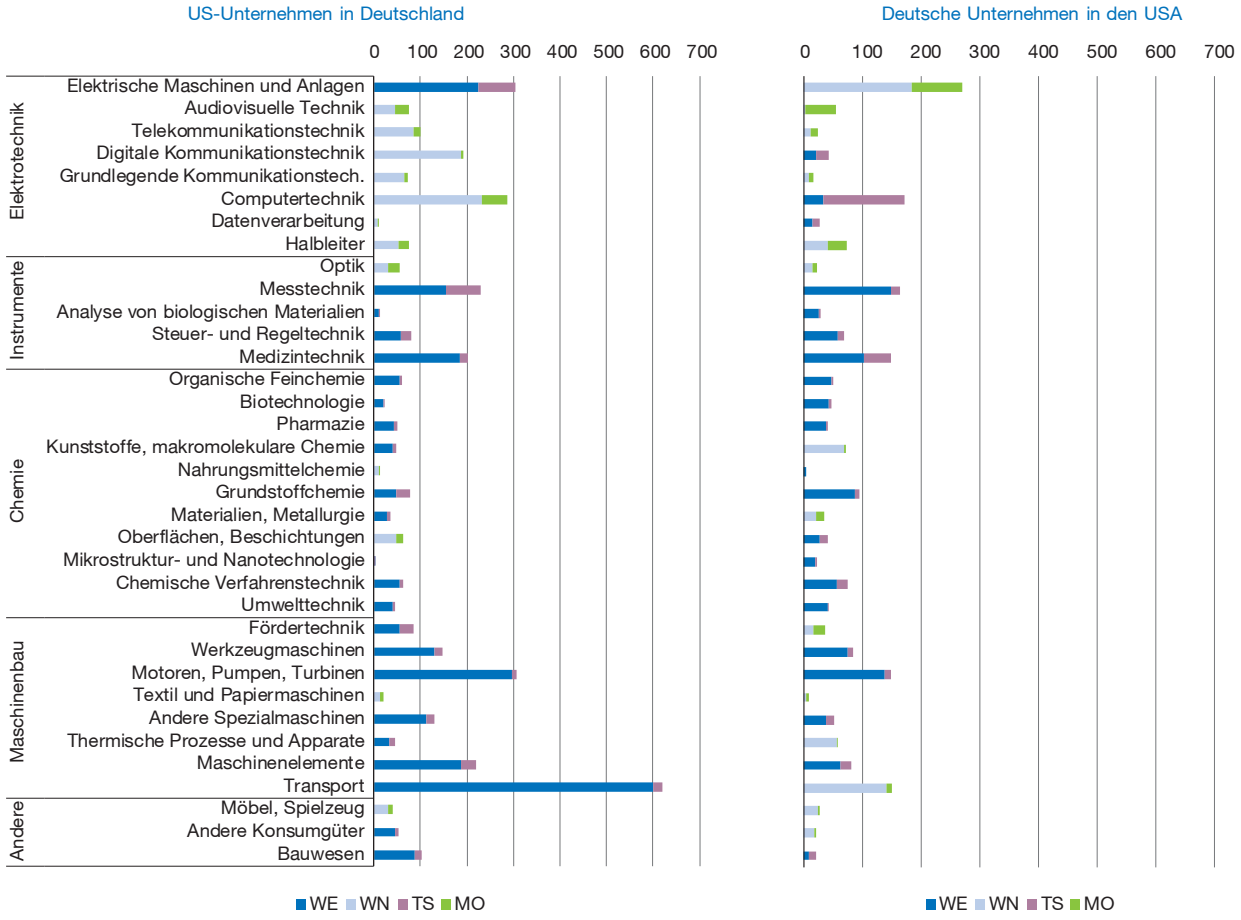
und Nordamerika ist etwa ausgeglichen. US-amerikanische Unternehmen forschen aber deutlich mehr in Asien als europäische Unternehmen.

Der größte Technologiebereich der Forschung ist die Elektrotechnik, auf die jeweils rund 45 % der Patentgewichte sowohl insgesamt als auch im Ausland entfallen. Zwischen den einzelnen Technologiefeldern variiert der Internationalisierungsgrad deutlich weniger als zwischen den Heimatländern der Unternehmen. Im Ausland betreiben Unternehmen meist aus einer Position der heimischen technologischen Stärke FuE. Aber auch die Zielländer sind in den meisten Fällen auf genau diese Felder spezialisiert. Das Motiv der Internationalisierung ist dann der Erwerb von ergänzendem Wissen im Kompetenzfeld. Das zweitwichtigste Motiv ist die Nutzung des heimischen Wissensvorsprungs, um Produkte und Prozesse an Bedingungen im Ausland und an Kundenwünsche anzupassen. Weniger als 10 % machen technologiesuchende Internationalisierungsstrategien aus, mit denen die Unternehmen versuchen, im Ausland ihre technologischen Defizite auszugleichen. Die gegenseitige Verflechtung zwischen den beiden großen Forschungsstandorten USA und Deutschland zeigt eine auffällige Ähnlichkeit der technologischen Schwerpunktsetzung der Unternehmen im jeweils anderen Land. Es dominieren in beide Richtungen wissensergänzende Internationalisierungsstrategien. Marktbezogene Motive haben US-Unternehmen in Deutschland vor allem in den Computer- und IuK-Technologien, in denen sie klare Vorteile besitzen. Bei deutschen Unternehmen in den USA sind marktorientierte Motive vor allem in ihren Spezialisierungsfeldern elektrische Maschinen und Anlagen sowie Transporttechnik zu erkennen.

Insgesamt liefert unsere Studie keine Anhaltspunkte für die Befürchtung, dass FuE im Ausland zum Nachteil des Heimatstandorts durchgeführt wird. Aus Sicht der Unternehmen ist Auslandsforschung zur Sicherung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erweiterung ihres Absatzes notwendig. Da die wichtigsten Heimatländer der international forschenden Unternehmen gleichzeitig die wichtigsten Zielländer der FuE ausländischer Unternehmen sind, dürfte in den meisten Fällen eine Win-win-Situation bestehen.

Abbildung 6

Internationalisierungsstrategien deutscher und US-Unternehmen nach Technologien (Patentgewichte)



Quellen: IPTS und OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; EPO; eigene Berechnungen.

Literatur

Belitz, H., A. Lejpras, A. Mattes und M. Priem (2019), Forschung deutscher Unternehmen im Ausland – Technologische Schwerpunkte und Zielregionen, Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 156, August 2019.

Gehrke, B., U. Schasse, H. Belitz, V. Eckl und G. Stenke (2020), Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft, *Studien zum deutschen Innovationssystem*, 2, Expertenkommission Forschung und Innovation.

Laurens, P., C. Le Bas, A. Schoen, L. Villard und P. Larédo (2015), The rate and motives of the internationalisation of large firm R&D (1994-2005): Toward a turning point?, *Research Policy*, 44(3), 765-776.

Le Bas, C. und C. Sierra (2002), Location versus home country advantages in R&D activities: some further results on multinationals' locational strategies, *Research Policy*, 31, 589-609.

OECD (2008), The Internationalisation of Business R&D: Evidence, Impacts and Implications.

Patel, P. und M. Vega (1999), Patterns of internationalisation of corporate technology: location vs. home country advantages, *Research Policy*, 28, 145-155.

Schmoch, U. (2008), Concept of a Technology Classification for Country Comparisons, Final Report to the World Intellectual Property Organisation (WIPO).

SVR (2018), Jahresgutachten 2018/2019, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen.

U.S. Bureau of Economic Analysis (o.D.), International Trade and Investment, https://www.bea.gov/index.php/data/intl-trade-investment (18. Mai 2021).

Title: *Globalisation of Research and Development of the World's Top Corporate R&D Investors*

Abstract: *Patent data from the world's top corporate R&D investors can be used to generate information on the regional and technological distribution of their research activities. This provides clues about the motives for internationalisation. Companies conduct R&D abroad predominantly in technological fields where they have a domestic advantage and the foreign location has advantages. The most important home countries of research-based companies are also the most important target countries for research abroad. Thus, both the companies and the research locations are likely to benefit from the internationalisation of R&D.*

JEL Classification: *F23, O31,O32*

DOI: 10.1007/s10273-021-2960-z

Friedrich Thießen

Digitaler Euro: Funktionsweise und kritische Würdigung

Im Oktober 2020 veröffentlichte die EZB das Grundlagenpapier zum digitalen Euro. Es enthält Vorschläge für die Konstruktion der neuen Geldform. Das digitale Geld wird in zwei Formen vorkommen: einer Kontoform und einer Form als Inhaberinstrument. Im Frühjahr 2021 führte die EZB eine Befragung bei Privatpersonen und Unternehmen zu diesen Vorschlägen durch, deren Ergebnisse im April 2021 veröffentlicht wurden. Die Konstruktionsvorschläge des digitalen Geldes entspechen noch nicht in allen Punkten den gewünschten Funktionalitäten sowie den Aktivitäten von Wettbewerbssystemen.

Weltweit wird am „digitalen Geld" gearbeitet, das die nächste große Innovation im Geldkreislauf werden soll. Die Dimensionen, um die es geht, locken viele an, sich mit Ideen und Geschäftsmodellen einzuschalten (VÖB, 2020; Sandner, Klein und Groß, 2020; Groß, Herz und Schiller, 2020). Folge ist eine Vielzahl von Konzepten und Begriffen, die unterschiedlich und teils verwirrend eingesetzt werden. Die EZB legte im Herbst 2020 ein Grobkonzept ihrer Vorstellungen vor und führte Anfang 2021 eine Befragung europäischer Bürger:innen und Unternehmen zu ihrem Konzept durch. Die Ergebnisse wurden im April 2021 veröffentlicht. Über 8.000 Antworten, davon 95 % von Privatpersonen, wurden abgegeben. Die Antworten sind geeignet, die Stärken und Schwächen des vorgelegten Konzepts zu beleuchten.

Digitales Geld – Konstruktionsweisen

Was ist digitales Geld genau? Die Vielfalt der verwendeten Begriffe verwirrt. Es wird vom „digital Euro" gesprochen oder von einer „central bank digital currency" mit der Abkürzung CBDC (EZB, 2020; BIZ, 2020; Boar, Holden und Wadsworth, 2020). Andere sprechen vom programmierbaren Euro (FinTechRat, 2020) oder von einer „digital form of cash" (Sandner, Klein und Gros, 2020). Problematisch ist, dass der Hauptbegriff des digitalen Geldes auf alle bekannten Geldformen der Geldmengenaggregate M1 bis M3 – abgesehen vom Bargeld – zutrifft, weil diese auch schon in digitaler Form verfügbar sind – und zwar ausschließlich. Viele Menschen haben deshalb nur vage Vorstellungen, was das digitale Geld konkret sein könnte.

© 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.

Digitales Geld in der Abgrenzung der EZB

In der Vorstellung der EZB ist digitales Geld eine Verpflichtung des Eurosystems („a liability of the Eurosystem"), welche die bisherigen zwei Geldformen, Bargeld und Buchgeld, ergänzt (EZB, 2020, 6). Damit hat der digitale Euro Elemente von etwas ganz Bekanntem, nämlich die übertragbare, schuldrechtliche Verpflichtung des Eurosystems. Neu ist, dass der digitale Euro als Verpflichtung der Zentralbanken einer breiten Masse von Nutzer:innen verfügbar gemacht werden soll. Er soll für „the general public including citizens and non-bank firms" zur Verfügung stehen (EZB, 2020, 6).

Als Geld werden Instrumente mit Wertaufbewahrungs-, Wertmessungs- und Zahlungsmittelfunktion bezeichnet (Bank of England, 2020, 9). In der Diskussion um das digitale Geld ist oft unklar, ob es vor allem um Geld als Wertaufbewahrungs- oder als Zahlungsmittel geht. Zahlungen sind Stromgrößen, Geld ist eine Bestandsgröße. Wenn die EZB schreibt: „The analysis focuses on the design of a digital euro for use in retail transactions available to the general public" (EZB, 2020, 6), dann wird die Bedeutung des Zahlungsaspektes ganz deutlich. Es geht um die Verbesserung des Zahlungsverkehrs, der gestützt auf das 100 Jahre alte Korrespondenzbankensystem dringend reformbedürftig ist.

Prof. Dr. Friedrich Thießen ist Lehrstuhlinhaber für Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre an der Technischen Universität Chemnitz.

„Token based model", Kryptowährung, Blockchain und Distributed-Ledger-Technologie

Es ist wichtig zu erkennen, was der digitale Euro der EZB nicht ist. Für den FinTechRat bedeutet digitales Geld, dass es auf einer Blockchain abgespeichert wird, also ein „Euro auf Blockchain-Basis" (FinTechRat, 2020, 2). Das ist aber nicht die Absicht der EZB. Von einigen Marktteilnehmenden wird digitales Geld mit dem Begriff des „Token" gleichgesetzt. Es wird auch vom „token based model" des digitalen Euros gesprochen. Ganz allgemein wird als Token eine digitale Repräsentation eines Wertes bezeichnet, so wie man ein Wertpapier als urkundengebundene Repräsentation einer schuldrechtlichen Verpflichtung bezeichnen könnte. Ein Wert kann ein Sachgut wie eine Aktie, ein Grundstück, Edelmetalle oder Ähnliches sein, oder auch eine schuldrechtliche Verpflichtung. Da der Token einen digitalen Datensatz darstellt, kann er über elektronische Leitungen leicht transferiert werden und – so die Hoffnung – die repräsentierten Werte leichter handelbar machen. Die EZB verwendet den Begriff Token nicht für ihr Geld, sondern nur für anderweitige Werte: „We use the term tokens to mean representations of existing assets" (EZB, 2020, 29). Bis heute ist das Problem nicht gelöst, wie man ein Token-System zum Funktionieren bringt.

Ebenso wie den Begriff des Token verwendet die EZB den populären Begriff „Kryptowährung" nicht für den digitalen Euro (EZB, 2020, 30; Sandner und Blassel, 2020; FinTechRat, 2020, 8). Dasselbe gilt für die Blockchain- und die Distributed-Ledger-Technologie (DLT). Die EZB erklärt, dass der digitale Euro nicht zwingend in einer dezentralen Datenbank in Form der DLT gespeichert sein muss. Der digitale Euro „would not have to use DLT" (EZB, 2020, 29).

Design eines digitalen Euros

Die spannende Frage lautet, wie ein digitaler Euro, der für innovative Zahlungsdienste geeignet sein soll, beschaffen ist? Die EZB wie auch die Bank of England (2020) und andere liefern noch kein abschließendes Bild. Definitiv lassen sich nur bestimmte Grundstrukturen erkennen.

Account-based digital Euro: Die EZB nennt zwei Formen, in denen der digitale Euro vorkommen soll, den „account-based digital Euro" und den „bearer digital Euro". Der „account-based digital Euro" ist die Kontolösung. Er stellt ein traditionelles Kontoguthaben der Nutzer:innen bei der EZB dar, also eine „unregelmäßige Verwahrung". Jede Zahlung erfolgt in Form eines Zugriffs der zahlenden Person auf ihr Konto beim Eurosystem mittels geeigneter Zahlungsaufträge. Die eigentliche Innovation liegt bei dieser Variante also in den Zahlungs-, d. h. Verwendungsmöglichkeiten der Guthaben.

Bearer digital Euro: Die zweite Form ist der „bearer digital Euro". Hier existiert ein digitaler Datensatz, der die Eigenschaft eines Inhaberinstruments besitzt. Dieses Inhaberinstrument repräsentiert – früher hätte man gesagt „verbrieft" – die Forderung an die Zentralbank. Als Vision schwebt der EZB vor, digitales Geld zu einem vollgültigen Bargeldersatz werden zu lassen. Dazu müsste ein unverwechselbarer Datensatz, der einen Euro-Gegenwert repräsentiert, zwischen beliebigen Parteien offline digital hin und her transferiert werden können. Das, was dieser digitale Datensatz repräsentiert, sind Ansprüche an das Eurosystem auf Buchgeld (also eine Kontogutschrift auf einem Konto beim Eurosystem) in nominal gleicher Höhe. Die Entwicklung solcher Inhaberinstrumente steckt noch in den Kinderschuhen. Wie das konkret aussehen soll, kann sich heute keiner genau vorstellen (Belke und Beretta, 2020). Die EZB hält die damit verbundenen Probleme für nicht gelöst und sogar für „not yet fully understood" (EZB, 2020, 30; Sandner und Blassel, 2020).

Datenspeicherung: Über die Art der Speicherung des digitalen Geldes äußert sich die EZB (2020) im Kapitel „Technical and Organisational Approaches". Sie unterscheidet eine zentrale und eine dezentrale Lösung. Im Fall „centralized" werden die Daten „in the central bank's ledger" gespeichert und alle Zugriffe, d. h. alle Zahlungsaufträge, alle Zu- und Abbuchungen darin bearbeitet. Im Fall „decentralized", welcher der Bereitstellung eines „bearer digital Euro" entspricht, wird das System folgendermaßen aussehen: Die EZB speichert die Ansprüche der „bearer" wieder in ihrer eigenen Datenbank. Diese Ansprüche werden dann in weiteren Datensätzen quasi gespiegelt, die den „bearer digital Euro" aus Sicht der Geldinhabenden repräsentieren und im Zugriff der Nutzer:innen stehen. Sie können dann von *peer* zu *peer* transferiert werden – und zwar offline. Damit ist die EZB naturgemäß nicht unmittelbar involviert. Deshalb muss es „some decentralisation of responsibilities" für die Sicherheit der Transfers und der Datenspeicherung bei den End-Usern geben. Die EZB will sich vorbehalten, die Technologien zu bestimmen, die dazu benutzt werden (z. B. Smart Cards, Verschlüsselungen etc.) (EZB, 2020, 36). Dazu hat sie eine Umfrage mit wenig überraschenden Antworten erstellt. Privatpersonen stimmten den Techniken zu, die heute bereits verlässlich verwendet werden: Handys, Smartcards, Smartwatches (EZB, 2021, 24). Bei Software wird überwiegend an Wallets in Mobiltelefonen gedacht. Befragte aus dem professionellen Bereich schlagen darüber hinaus auch Chip-Systeme in beliebigen „hardware devices" vor (EZB, 2021, 24).

Programmierbarkeit: Der marketingwirksame Begriff des „programmable digital Euro" hat die Fantasien beflügelt und schon das eine oder andere Pilotprojekt initialisiert. Programmierbarkeit soll die Möglichkeiten verbessern,

Zahlungen zu veranlassen oder Zug-um-Zug-Geschäfte durchzuführen. Der Begriff des „programmable digital Euro“ erweckt zudem den Eindruck, als ob digitale Währungen zwingend mit der Eigenschaft der Programmierbarkeit verbunden sein müssten: Das Digitale an den neuen Geldformen sei ihre Programmierbarkeit. Das aber ist nicht die Ansicht der EZB.

Die Eigenschaft der Programmierbarkeit resultiert aus Innovationen der Blockchain-Community, der es gelang, kleine Programme in genau derjenigen Blockchain abzuspeichern, in der auch der Bitcoin oder andere Kryptowährungen gespeichert waren. Geld und Ausführungsprogramme wurden damit in einer einzigen Datenbank abgelegt, was – so die Erwartung – Zahlungsvorgänge beschleunigen, einfacher und sicherer machen könnte. Das heißt: Wer vom programmierbaren Euro spricht, meint Geld auf einer Blockchain, die mit Smart Contracts angereichert ist (FinTechRat, 2020, 88).

Aber auch in der Blockchain sind die Geldbestände und die Programme getrennte Datenkomplexe. Dass sie in einer einzigen Datenbank gespeichert sind, hat Vor- aber auch Nachteile, z. B. wenn Modifikationen nötig sind. Das Beispiel der altbekannten Daueraufträge zeigt, dass es nicht immer nötig ist, Geld und Ausführungsprogramme dicht beieinander in eine einzige Datenbank zu packen. Die Ausführungsprogramme, Zug-um-Zug-Routinen etc. könnten wo auch immer gespeichert sein, sie müssen nur einen Zugriff auf das Zahlungssystem haben.

Wie wird digitales Geld emittiert? Grundsätzlich entsteht das digitale Geld der EZB auf dem klassischen Wege der Kreditschöpfung. Die EZB gewährt Banken Kredit und schreibt den Gegenwert entweder auf einem Konto gut (account-based digital Euro) oder stellt ein Inhaberinstrument aus (bearer digital Euro). Alternativ dienen Geschäftsbanken der EZB Vermögenswerte an, die diese im Rahmen ihrer Offenmarktpolitik akzeptiert, worauf die EZB das Einlagenkonto der andienenden Bank anerkennt (account based digital Euro) oder ein Inhaberinstrument (bearer digital Euro) ausstellt. Privatpersonen erhalten den digitalen Euro durch Übertragung ihrer Bankeinlagen auf ihr (zukünftiges) EZB-Konto. Dabei können Dritte, die bestimmte Kriterien erfüllen („supervised intermediaries“) ergänzende Dienstleistungen erbringen wie „identification and onboarding of entitled users and possibly for the routing of transactions to the central bank infrastructure“ (EZB, 2020, 36).

Transaktionsausführung: Wenn man einen digitalen Euro als Kontoguthaben oder als „Bearer-Instrument“ hat, wie kann man ihn verwenden? Dieser Teil des digitalen Euros, den die meisten zukünftigen Nutzer:innen wahrscheinlich als den spannendsten ansehen, ist von der EZB noch nicht ausgearbeitet. Er soll zusammen mit der „payment industry“ entwickelt werden. Generell können Transaktionen eines digitalen Euros zentral oder dezentral ausgelöst werden.

- Eine zentrale Transaktion liegt vor, wenn eine Verbindung mit der zentralen Datenbank des Eurosystems vorhanden ist. Die Aufträge, Zahlungen vorzunehmen, werden zur Zentralbank geroutet und innerhalb der „central bank infrastructure“ verarbeitet. Wie erhält die EZB die Zahlungsaufträge? In einem „direkten“ Modell können die End-User von sich aus, also „direkt“, auf ihre Konten bei der EZB zugreifen und dem Eurosystem unmittelbar ihre Anweisungen geben. Diese direkte Beziehung der Privatpersonen zur EZB könnte das Einlagengeschäft der Banken gefährden. Deshalb gibt es auch – noch nicht tief ausgearbeitete – Überlegungen, das Bankensystem stärker einzuschalten (intermediated access) (EZB, 2020, 36).

- Dezentral finden Zahlungsvorgänge ohne Kontakt mit der Datenbank der EZB statt zwischen beliebigen Personen, die sich den „bearer digital Euro“ über geeignete Netze und mittels geeigneter Endgeräte zuschicken. Das Eurosystem würde nur „rules and requirements for the settlement of digital euro transactions that are then recorded by users and/or supervised intermediaries“ (EZB, 2020, 37) festlegen. Die EZB erwähnt Smartcards oder „mobile phone functionalities“. Es könnte die Aufgabe von „supervised institutions“ sein, die Vorgänge zu überwachen und als „gatekeepers“ zu fungieren.

Alternative Konzepte digitalen Geldes

Während für die EZB der „digitale Euro“ ein feststehender Begriff für ein Geld ist, das eine Schuldposition des Eurosystems begründet, diskutiert die Bundesbank in einem Beitrag digitales Geld als Schuldposition von Geschäftsbanken (Balz, Diehl und Winter, 2020). Bei diesem digitalen Geld sind Geschäftsbanken die Emittentinnen und die Schuldnerinnen. Konkret würden also Geschäftsbanken Konten anbieten, denen sie das Label „digitales Geld“ umhängen. Geschäftsbanken geben nun allerdings schon seit langem Geld heraus, über das digital verfügt werden kann – nichts anderes sind die Kundeneinlagen. Die Bundesbank sieht in „digitalem Geschäftsbankengeld“ deshalb (nur) die „tokenisierte Form“ von Bankeinlagen (Balz, Diehl und Winter, 2020). Diese entspricht dem „bearer digital Euro“ der EZB. Die Token werden, so die Bundesbank, „im Tausch für Kontoguthaben [der Banken] und/oder Bargeld herausgegeben“. Wenn nun jede Bank ihr eigenes System schaffe, werde es wenig Akzeptanz finden, weil Hunderte von unterschiedlichen Token umlaufen würden. Deshalb vermutet die Bundesbank, dass die Banken „einheitliche

technische Standards“ und eine „gemeinsame rechtliche Einheit“ schaffen müssten, der gegenüber Forderungen aus dem neuen digitalen Geld geltend gemacht werden könnten (Balz, Diehl und Winter, 2020). Eine solche rechtliche Einheit, die Geld emittiert, wäre ein Konkurrenzmodell zum digitalen Geld des Eurosystems.

Funktionalitäten des digitalen Geldes

Die Funktionalitäten des neuen Geldes unterscheiden sich, je nachdem welche Gruppierung sie formuliert. Es lassen sich ganz grob fünf Gruppen ausmachen.

- Zentralbanken (EZB und das Eurosystem, Bank of England etc.),
- traditionelle Geschäftsbanken,
- Fintechs,
- Online-Plattformen als Nichtbankunternehmen mit weitreichenden Vernetzungen (Hoffmann, Schröder und Pasing, 2021),
- Privatpersonen und Unternehmen ohne besondere Online-Affinität.

Aus Sicht der Zentralbanken sind vier Gruppen von Zielen erkennbar, die auf die gewünschten Funktionalitäten des digitalen Geldes Einfluss haben:

1. gesellschaftsbezogene Ziele, Autonomie und Prestige Europas, Nachhaltigkeit;
2. geldpolitische Ziele;
3. zahlungsverkehrsbezogene Ziele;
4. wertaufbewahrungsbezogene Ziele.

Gesellschaft, Autonomie, Prestige, Nachhaltigkeit

Die EZB möchte über den digitalen Euro und seine modernen Zahlungsfunktionalitäten die Digitalisierung der Wirtschaft fördern (EZB, 2020, 9). Dieses Ziel ist nicht ganz uneigennützig. Denn die EZB sieht die Gefahr, dass attraktive Zahlungsformen an den europäischen Zentralbanken vorbei entwickelt werden (EZB, 2020, 10). Das Eurosystem möchte nicht ausgebootet werden, sondern die Zahlungstechnologien kontrollieren („ensure that payments in the euro area … are conducted under its direct control“). Die Bürger:innen Europas sollen moderne Zahlungssysteme „at the technological frontier“ nicht von Dritten nutzen müssen, sondern sich auf eigene stützen können. Dies hat einen Prestigeeffekt: Der Stolz auf Europa soll durch ein modernes Zahlungssystem in Euro gesteigert werden (EZB, 2020, 12). Im Hintergrund wirkt aber vor allem die Angst, von anderen überholt zu werden: „The issuance of CBDCs by major foreign central banks could enhance the status of other international currencies at the expense of the euro“ (EZB, 2020, 14). Aus Nachhaltigkeitssicht soll der digitale Euro ein „grüner“ Euro werden in dem Sinne, dass die Prozeduren energieeffizient sind und den „ecological footprint of euro area payment systems“ reduzieren (EZB, 2020, 15).

Geldpolitische Ziele

Ein attraktiver digitaler Euro soll verhindern, dass Geldbestände zu anderen Zahlungssystemen abwandern, welche die EZB nicht kontrollieren kann (EZB, 2020, 12). Wie soll die Steuerung konkret aussehen? Geldpolitische Impulse könnten mit dem digitalen Geld ganz direkt an die Endverbraucher:innen übertragen werden, weil sie das digitale Geld unmittelbar halten. Heute agieren Zentralbanken indirekt über Geschäftsbanken, die Konten bei den Zentralbanken haben. Der Stellhebel für die geldpolitischen Impulse ist die Verzinsung („remuneration“) der digitalen Geldbestände. Allerdings ist im Hinblick auf eine spätere Bargeldäquivalenz eine negative Verzinsung von Zahlungsmitteln problematisch (Bindseil, 2020). Die EZB denkt deshalb an ein zweistufiges Verzinsungssystem. Ein begrenzter Betrag des digitalen Geldes, der quasi für Zahlungsverkehrszwecke reserviert ist, würde von der negativen Verzinsung ausgenommen werden. Weitere Bestände würden dann den geldpolitischen Maßnahmen unterliegen. In der Befragung vom April 2021 hat dieses System überwiegend Zustimmung erhalten. Die Menschen fühlen sich durch dieses System nicht ungebührlich eingeschränkt. Zusammenfassend ist zu sehen, dass der digitale Euro als Instrument der Geldpolitik durchaus in Konflikt zum digitalen Euro als Basis moderner Zahlungssysteme stehen kann. Über die Zweistufigkeit mit einer Trennung von Zahlungsmitteln von Anlagemitteln hofft die EZB, das Problem lösen zu können.

Zahlungsbezogene Ziele

In den Augen der Wirtschaft sowie der Privatpersonen muss die Modernisierung des Zahlungsverkehrs ein Hauptziel sein. In diesem Punkt ist die EZB aber erstaunlich wenig konkret (EZB, 2020, 9). Die EZB hält sich sehr bedeckt bei der Konkretisierung der Verbesserung im Zahlungsverkehr. Sie fühlt sich nicht für die Feinheiten zuständig. Sie formuliert, dass der digitale Euro (nur) ein Teil von modernen Zahlungsverfahren sein werde, die am Point of Sale insbesondere in Online-Umgebungen beginnen (EZB, 2020, 10). Dabei bleibt offen, wie der digitale Euro überhaupt dahin kommen soll und was die Leistung der EZB dabei wäre. Die Onlinewelt ist durch proprietäre digitale Systeme gekennzeichnet, die ihre eigenen Zahlungsverfahren und weitere eigene Finanzdienstleistungen fördern, die befriedigend funktionieren. Was will die EZB liefern, das dazu führt, dass jeder Online-Anbieter danach giert, eine Schnittstelle zum digitale Zentralban-

kengeld zu installieren? Die EZB formuliert wünschenswerte Eigenschaften wie „cheap, secure, risk-free, easy to use, efficient“ (EZB, 2020, 10). Die Bundesbank fasst zusammen: „attraktiv für die Nutzung in allen denkbaren Situation des alltäglichen Zahlungsverkehrs“ (Balz, Diehl und Winter, 2020, 13). Wie man das erreichen könnte, wird in den EZB-Publikationen gestreift, aber nicht vertieft. Beispielhaft seien die folgenden Aspekte genannt:

- *Keine spezielle Hardware-Notwendigkeit*: Die Menschen tragen Handys mit sich und wollen nicht weitere Geräte nutzen müssen, nur um einen Bargeldersatz zu haben oder sich zu authentifizieren. In der Befragung vom April 2021 waren Handys, Smartcards und Smartwatches von Privatpersonen akzeptiert worden. Komplizierte Software-Hardware-Prozeduren wurden nicht gewünscht (EZB, 2021, 23).

- *Bequeme Authentifizierung*: Wünschenswert wäre es, keine Kontonummern oder Bankverbindungen kennen zu müssen. Wenn eine Person „irgendwie“ identifiziert ist (Facebook, Skype etc.), dann soll eine Zahlung möglich sein und ankommen (Consonni et al., 2021, 13).

- *Fehlerbehandlung*: Weiter wird gewünscht, Zahlungen hätten eine unmittelbare Bestätigung durch den Empfänger zur Folge. Bei „schief gelaufenen“ Zahlungen sollte es ein einfaches und durchschaubares Prozedere für Rückabwicklungen geben.

Schließlich soll der digitale Euro ein Ersatz für Bargeldzahlungen werden (EZB, 2020, 10). „Ideally, a digital euro should allow citizens to continue to make their payments much as they do today with cash“ (EZB, 2020, 11). Aber das ist nach Auffassung der EZB schwer zu erreichen. Ein anderer Wunsch der EZB ist es, dass ein digitaler Euro mit anderen CBDC vernetzt sein sollte, um ein attraktives globales Zahlungssystem zu erhalten (EZB, 2020, 25, 14). Das ist bestimmt ein guter Gedanke, aber letztlich erkennt man hier den nationalstaatlichen Währungsegoismus, der die Ursache für die Notwendigkeit einer Vernetzung der politisch determinierten Gebiete ist, was bei globalen Systemen wie Libra/Diem von vornherein entfällt.

Wertaufbewahrungsbezogene Ziele

Ein weiteres Ziel der EZB ist es, den digitalen Euro als eine „credible alternative“ nicht nur für Zahlungen, sondern auch als ein „store of value in the euro area“ zu machen (EZB, 2020, 11). Dabei unterscheidet die EZB zwischen dem digitalen Euro als Zahlungsmittel und dem digitalen Euro als längerfristigem Investment. Die Menge des ersteren soll pro Wirtschaftssubjekt beschränkt werden und zinsfrei bleiben (vor allem frei von negativen Zinsen). Eurobestände als längerfristige Investments unterliegen dagegen den Zinsen der jeweiligen Geldpolitik.[1]

Würde die EZB für digitales Geld generell einen Nullzins festlegen, während die sonstigen Einlagen der EZB einen negativen Zins trügen, könnte es zu einer riesigen Umbuchungswelle kommen, was Mengenbeschränkungen notwendig macht. Insgesamt zeigt sich, dass die Bedeutung des Euro als Wertaufbewahrungsmittel ein kritischer Punkt ist. Der Grund liegt wesentlich darin, dass die EZB nicht nur betriebswirtschaftliche, nutzerbezogene Ziele verfolgt, sondern auch geldpolitische.

Würdigung und kritische Elemente

Welchen Nutzen stiftet das geplante digitale Geld des Eurosystems? Bechtel, Groß und Sandner (2020) sehen den Nutzen kritisch: „The question arises, who is supposed to use the ECB's digital euro and for what reasons? In its current form, the ECB's digital euro might neither cater to the needs of European citizens nor to the needs of the European industry.“ Sie kritisieren, dass die EZB wenig mehr als „regulation, supervision, and financial stability“ liefere. Genau diese Konzentration auf die Regulierung von etwas, das noch gar nicht da ist, kann auch behindern und verhindern.

Peer-to-Peer-Zahlungen an weltweite Adressen

In einer globalisierten Welt gibt es mannigfaltige Verbindungen über traditionelle Grenzen hinweg. Es gibt junge Leute, die mehr Beziehungen zu Gleichaltrigen außerhalb als innerhalb Europas haben. Diese jungen Leute suchen Zahlungssysteme, mit denen man beliebige Freunde in beliebigen Ländern erreichen kann. Privatpersonen wünschen ganz selbstverständlich einen Euro, der „outside the Euro-area“ ohne Beschränkungen effizient verwendbar ist (EZB, 2021, 27). Die Befragung der EZB vom April 2021 hat ein ganz klares Bekenntnis der Befragten zur universellen, weltweiten Verwendbarkeit des digitalen Euro aufgezeigt. Die Menschen wünschen dabei hohe Geschwindigkeit, niedrige Kosten und Wechselkurstransparenz. „Instantaneous payments“ wären wünschenswert.

Die traditionellen Geld- und Zahlungssysteme sind auf Länder oder bestimmte Regionen beschränkt. Währungsräume und damit indirekt auch Zahlungsnetze sind oft politisch determiniert. Die EZB, die Fed oder die Bank of Japan würden niemals auf ihre Währungen verzichten, um globale Geldsysteme zu ermöglichen. Ihr Fokus liegt

1 Beim Aspekt der Verzinsung könnten private Vollgeldsysteme attraktiver werden als Zentralbanken. Wolfram Engels, der an der Universität Frankfurt lehrte, schlug eine Geldform vor, die sich mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts verzinst (Engels, 1981).

auf ihrem Gebiet, und nur dort setzen sie sich ernsthaft für Zahlungssysteme ein. Die traditionellen Zentralbank-konzentrierten Geldsysteme der Industrieländer stoßen in einer globalisierten Welt an ihre Grenzen.

Ganz anders sieht es bei Facebook, Apple, Paypal oder Amazon aus. Solche Systeme sind global. Sie vernetzen Menschen und Unternehmen weltweit. Regionale Beschränkungen gibt es per se nicht. Ein Interesse an weltweiten Zahlungen ist vom Grundsatz her ohne Einschränkungen vorhanden. Das bereits Vorhandene mit einem Guthabensystem zu verbinden und Zahlungen zu ermöglichen, ist ein kleiner zusätzlicher Schritt (Financial Stability Board, 2020). Die Nutzung von Synergien ist in der Finanzwirtschaft ein lange bekanntes Phänomen. Synergien liefen vielfach zum Vorteil der Banken. In einer vernetzten Welt stellt sich das anders dar. Banken sehen sich zunehmend außen vor. Synergiepotenziale liegen eher auf der Seite der anderen Anbieter der digitalen Welt (Hoffmann, Schröder und Pasing, 2021, 2).

Zusätzliche Funktionalitäten

Die Debatte um die Zahlfunktionen von Stromladesäulen hat vorgemacht, dass es noch ganz andere relevante Synergien gibt: Banken wollten Kartenlesegeräte in Stromladesäulen integriert sehen. Das hätte eine Kommunikation zur Folge, die von der Ladesäule direkt in die Bankennetze führt. Die Stromlieferanten wollen aber diejenigen sein, welche die Kommunikation zuerst haben. Via Handy-App kann ein Kommunikationskanal direkt in die Computer der Stromlieferanten eröffnet werden. Dort können primäre Prüfungen vorgenommen werden, z. B. hinsichtlich der abgeschlossenen Verträge, Rabatt-Staffeln, Stromarten etc. Erst mit der monatlichen Abrechnung erfolgt dann die Bezahlung (electrive.net, 2021). Die Bezahlung ist Ergebnis vielfältiger Prüfungen, die beim Lieferanten stattfinden. Der Anbieter einer Leistung will den Zahlungsvorgang steuern, nicht die Bank soll dies tun. Der Anbieter kann diverse Synergien nutzen. Die Bank kann es nicht. Auch in der analogen Welt gab es solche Mechanismen: Lieferanten drucken seit jeher alternative Zahlungsbedingungen auf ihre Rechnungen, bieten Rabatte für Sofortzahlungen an und bestimmen Kreditkonditionen. Sie nehmen Banken damit einen Teil ihres Geschäfts weg. Dasselbe passiert bei Kreditkartenzahlungen. In der digitalen Welt scheinen sich die Möglichkeiten zu solchen Kombinationsgeschäften stark auszuweiten.

Sicherheit

Aus Sicht der EZB sei eine Stärke des digitalen Euros seine Sicherheit, weil es sich um eine Forderung an eine Zentralbank handelt. Hier müssen Zentralbanken aber gründlich überlegen, wie sicher sie wirklich sind. Zentralbanken wählen ihre Aktiva nach verschiedenen Kriterien aus und haben große Bestände von Forderungen an Staaten, deren Zahlungswilligkeit und -fähigkeit nicht bewiesen ist (Schäfer und Read, 2020; EZB, 2020a; Schlick 2020). Private Vollgeldsysteme (Stable Coins: Bullmann, Klemm und Pinna, 2019; Crypto-Asset-Task-Force, 2020; EZB, 2020a) wie Libra/Diem werden die Zusammenstellung ihrer Deckungsportfolios gut überlegen. Sie sind frei von politischen Rücksichtnahmen und Pflichten der geldpolitischen Steuerung. Den Ruf, unsichere Deckungsportfolios zu haben, können sie sich nicht leisten.[2] Es wäre also denkbar, dass private Vollgeldsysteme eines Tages als sicherer angesehen werden als das Geld der Zentralbanken.

Internationale Unabhängigkeit

Ein zentraler Punkt aus europäischer Sicht ist die Unabhängigkeit Europas von ausländischen Eingriffen in das Zahlungsgeschehen. Die Befragung der EZB hat die Wichtigkeit dieses Aspekts deutlich gemacht. Es geht um „strengthening the role of the Euro as an international means of payment“ (EZB, 2021, 27).

Die Eingriffe der USA in den iranisch-europäischen Zahlungsverkehr sind hier das abschreckende Beispiel. Möglich wurden diese Eingriffe durch die Logik des traditionellen Korrespondenzbankensystems. Ein neues Zahlungssystem muss Europa unabhängig von jedweden ausländischen Mächten machen. Dazu muss es ein zentralisiertes System sein, dass die Verbindungen zu den Ländern der Welt direkt und ohne Umwege über Dritte herstellt. Hierbei könnte ein zentralbankbezogener digitaler Euro eine perfekte Lösung sein. Das Zahlungssystem muss dazu für Nutzer:innen aus aller Welt offen sein. Es sollte darüber hinaus in jedem Land der Welt einen Knoten besitzen, von dem aus über nationale Systeme zu den Endnutzer:innen weitergeleitet werden kann, wenn sich diese nicht direkt beim digitalen Euro anmelden und ein Konto bei der EZB eröffnen.

Zusammenbruch des Systems: Wo ist der Schuldner?

Ein Thema spart die EZB gänzlich aus: den Zusammenbruch der Zusammenarbeit der europäischen Länder. Wenn einzelne Länder aus der EU ausscherten oder Kapitalverkehrskontrollen einführten, politisch und wirtschaftlich eigenständige Wege gingen, dann stellte sich die Frage, wem gegenüber der digitale Euro Ansprüche vermittelt. Laut EZB ist der digitale Euro eine Verbindlichkeit des Euro-Systems. Das ist in regionaler Hinsicht vage und unbestimmt. Kann man sich seine Ansprüche von jeder beliebi-

2 Zu den Vorkehrungen im Libra-System gegen „schlechte“ Assets: Libra Association, 2020.

gen nationalen Zentralbank „auszahlen“ lassen? Oder geschieht das alles in Frankfurt bei der EZB, bekommt man eine Kontogutschrift auf Konten bei deutschen Banken und hat dann Ansprüche an das deutsche Sozialprodukt? Ist der digitale Euro geeignet, Kapitalverkehrskontrollen zu umgehen? Die EZB darf die Fehler, die beim Target-System gemacht wurden, nicht wiederholen. Eine Lösung könnte so aussehen, dass der digitale Euro einen Gegenwert auf der Aktivseite der EZB hat, den man sich tatsächlich ausliefern lassen kann. Dass man Ansprüche an eine angeschlossene Zentralbank einfach so an eine andere übertragen kann, sollte es nicht geben. Es muss einen Saldenausgleich der Zentralbanken des Euro-Systems geben.

Zusammenfassung

Wie deutlich wurde, steckt der digitale Euro noch in den Kinderschuhen. Gleichwohl kristallisiert sich eine Struktur mehr und mehr heraus, welche die EZB zuerst im Oktober 2020 als grobes Konzept veröffentlicht hatte. In einer Befragung vom April 2021 wurde dies mehr oder weniger bestätigt. Allerdings hatte die EZB in der Befragung 18 zum Teil sehr eng formulierte Fragen gestellt, die den Antwortenden wenig Spielraum gaben. Es musste sich deshalb zwangsläufig eine Bestätigung einstellen. Bei Lichte betrachtet sind viele Details noch nicht geklärt. Es wäre überlegenswert, die Wünsche und Anforderungen an ein neues System breiter als bisher neu zu formulieren. Wenn die Geschäftsbanken und Zentralbanken kein modernes Geld- und Bezahlsystem installieren – die privaten globalen Netzwerke werden es tun.

Literatur

Balz, B., M. Diehl, und H. Winter (2020), Digitales Geld: Welche Optionen hat Europa, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, (24), 10-14.

Bank of England (2020), Central Bank Digital Currency – Opportunities, Challenges and Design, *Bank of England Discussion Paper*.

Bechtel, A., J. Groß und P. Sandner (2020), Three aspects how to interpret the ECB's report on the digital euro, *Working Paper am Frankfurt School Blockchain Center* (FSBC).

Belke, A. und E. Beretta (2020), Not the Time for Central Bank Digital Currency – Why Cash is Still Irreplaceable, *Credit and Capital Markets*, 53(2), 147-158.

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

BIZ (Bank für internationalen Zahlungsausgleich) (2020), The Technology of Retail Central Bank Digital Currency, *BIS Quarterly Review*.

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

Bullmann, D., J. Klemm und A. Pinna (2019), In search for stability in crypto-assets: are stablecoins the solution?, *Occasional Paper Series*, 230, Europäische Zentralbank.

Consonni, N., B. v. Roosebeke und V. Warhem (2021), The EU Retail Payments Strategy, *cep Input*, 1/2021, Centrum für europäische Politik.

Crypto-Asset-Task-Force (2020), Stablecoins: Implications for monetary policy, financial stability, market infrastructure and payments, and banking supervision in the euro area, *Occasional Paper Series*, 247, ECB Crypto-Assets Task Force, Europäische Zentralbank.

electrive.net (2021), LSV: Erneut Wirbel um Pflicht für Kartenlesegeräte an Ladesäulen, Branchendienst für Elektromobilität, https://www.electrive.net/2021/04/12/lsv-erneut-wirbel-um-pflicht-fuer-kartenlesegeraete-an-ladesaeulen/ (25. Mai 2021).

EZB (2020), Report on a digital euro, Europäische Zentralbank (Hrsg.), Oktober.

EZB (2020a), A Regulatory and Financial Stability Perspective on Global Stablecoins, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macroprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202005_1~3e9ac10eb1.en.html (25. Mai 2021).

Engels, W. (1981), *The Optimal Monetary Unit*, Frankfurt.

Financial Stability Board (2020), Enhancing Cross-border Payments – Stage 1 report to the Group of Twenty, Europäische Zentralbank.

FinTechRat (2020), Der digitale, programmierbare Euro, Stellungnahme des FinTechRates, 01/2020, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.).

Groß, J., B. Herz und J. Schiller (2020), Bitcoin, Libra und digitale Zentralbankwährungen – ein Geldsystem der Zukunft?, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 712-717, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/bitcoin-libra-und-digitale-zentralbankwaehrungen-ein-geldsystem-der-zukunft.html (25. Mai 2021).

Hoffmann, M., C. Schröder und P. Pasing (2021), Digitale B2B-Plattformen – Status quo und Perspektiven der Industrie in Deutschland, *WISO-Diskurs*, I/2021, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Libra Association (2020), Libra White Paper Version 2.0, https://libra.org/en-US/white-paper/ (25. Mai 2021).

Sandner, P. und J. Blassel (2020), Krypto-Europa: Umfassende europäische Regulierung von Kryptowerten steht bevor, https://philippsandner.medium.com/krypto-europa-umfassende-europ%C3%A4ische-regulierung-von-kryptowerten-steht-bevor-54f633f205e7 (25. Mai 2021).

Sandner, P., M. Klein und J. Groß (2020), How Will Blockchain Technology Transform the Current Monetary System?, https://philippsandner.medium.com/how-will-blockchain-technology-transform-the-current-monetary-system-f98f9a6de013 (25. Mai 2021).

Schäfer, S. und O. Read (2020), Financial and Monetary Stability Aspects of Global Stablecoins, *Credit and Capital Markets*, 53(2), 159-185.

Schlick, A. (2020), Die sichere Verwahrung digitaler Vermögenswerte, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, (22), 24-25.

VÖB (2020), Digitales Zentralbankgeld (CBDC) für Europa – Risiko und Chance zugleich, *VÖB digital*, Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands (Hrsg.).

Title: *The Digital Euro: Functionality and Critical Appraisal*

Abstract: *In October 2020, the ECB published the foundational paper on the digital euro. In spring 2021, it surveyed individuals and companies on these proposals, the results of which were published in April 2021. This paper compares the design proposals with the survey results as well as the activities of competitive systems. It shows that important aspects remain unresolved. The survey showed that global payment capability is an urgent desire. Easy-to-use 'onboarding' without IBAN is also expected. Another goal should be the independence of European payments from third-party intervention, as was the case in the Iran-U.S. conflict. A reform of the correspondent banking network via SWIFT with a centralisation of balance settlement could possibly deliver results as good as those of the ECB's digital money.*

JEL Classification: *E42, E50*

DOI: 10.1007/s10273-021-2962-x

Jannis Bischof, Christopher Karlsson, Davud Rostam-Afschar, Thomas Simon*

Die Bedeutung der Kostenstruktur für die Effektivität von Staatshilfen

Die Corona-Krise führt bei vielen Unternehmen zu andauernden Umsatzeinbrüchen, die einen akuten Liquiditätsbedarf verursachen, sofern laufende Kosten nicht reduziert werden. Auf Grundlage neuer Daten des German Business Panels wird ein Klassifizierungsverfahren genutzt, das die Kostenstruktur von Unternehmen und damit die Sensitivität gegenüber Umsatzschocks sichtbar macht. Dies ist nützlich, um effektive Hilfsmaßnahmen so zu gestalten, dass sie die Beschäftigung sichern, Insolvenzen genauso wie Insolvenzverschleppung vermeiden, die speziellen Gegebenheiten von Branchen berücksichtigen und die wirtschaftliche Erholung beschleunigen.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie verursachte für zahlreiche Unternehmen außergewöhnliche Umsatzeinbrüche, die seit mehr als einem Jahr andauern und angesichts der vierten Infektionswelle nur eine langsame Erholung erwarten lassen. Der Finanzminister Olaf Scholz und kürzlich Großbritanniens Schatzkanzler Rishi Sunak versprachen, jedes Mittel zu nutzen, das zur Verfügung stehe, um die negativen Folgen der Corona-Krise abzufedern (Reuters, 2021). Aber wo genau werden Hilfen am ehesten benötigt? Wie können solche Hilfen möglichst effektiv und dabei zu möglichst geringen Kosten für die Steuerzahlenden ausgestaltet werden? Wirtschaftspolitiker:innen stehen vor einem Dilemma. Einerseits kann der Einsatz von mehr Mitteln zur Unterstützung von Unternehmen die gewachsenen Unternehmensstrukturen erhalten, indem Insolvenz- und Entlassungswellen vermieden werden. Andererseits können Hilfen zu Insolvenzverschleppungen führen und durch höhere Staatsverschuldung in der Zukunft Investitionen und Wachstum mindern. Daher stellt sich die Frage, wie Unternehmenshilfen ausgestaltet sein müssen, die dem Zweck der Strukturerhaltung dienen, ohne diese Nebenwirkungen zu erzielen.

Der Beitrag zeigt, dass die Kostenstruktur für die Effektivität der Hilfen eine entscheidende Rolle spielt und identifiziert mithilfe von Daten des German Business Panels (GBP) erstmals wichtige Faktoren der internen Organisation von Unternehmen, um folgende Fragen empirisch zu quantifizieren: Welche Unternehmen trifft ein Umsatzschock härter? Gegeben welcher Kostenstruktur hat eine um einen Euro gesteigerte Staatshilfe bei gleichem Umsatzeinbruch einen stärkeren Effekt? Auf der Grundlage

Prof. Dr. Jannis Bischof ist Professor an der Universität Mannheim und Projektleiter im DFG-geförderten TRR 266 „Accounting for Transparency“ sowie Research Fellow am Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE.

Christopher Karlsson ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Mannheim und im DFG-geförderten TRR 266 „Accounting for Transparency“ tätig.

Dr. Davud Rostam-Afschar ist akademischer Rat an den Universitäten Mannheim und Hohenheim sowie akademischer Leiter des German Business Panels im DFG-geförderten TRR 266 „Accounting for Transparency“.

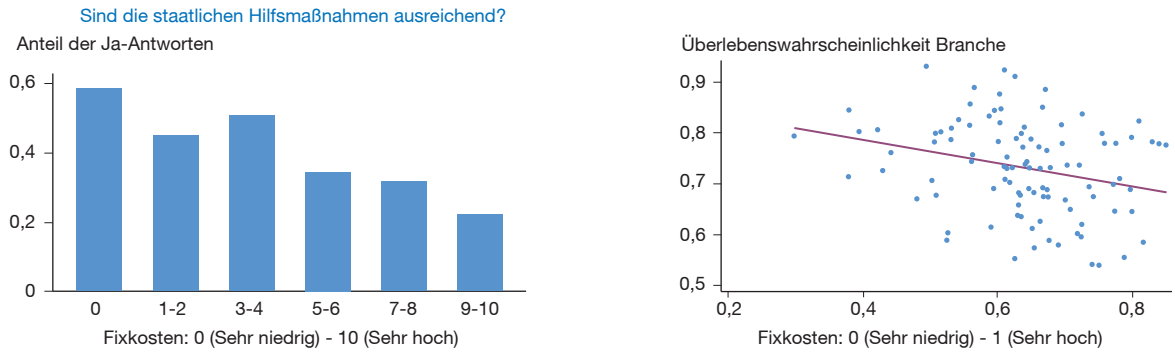
Thomas Simon ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Mannheim und im DFG-geförderten TRR 266 „Accounting for Transparency“ tätig.

© 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.

* Die Autoren danken der DFG für die Förderung dieses Teilprojektes im Rahmen des Sonderforschungsbereiches: Collaborative Research Center (SFB/TRR) Projektnummer 403041268 – TRR 266 Accounting for Transparency.

Abbildung 1
Suffizienz der Coronahilfen und Überlebenserwartungen nach Fixkosten



Anmerkungen: Die Fixkosten stellen hier einen betriebswirtschaftlich begründeten Indikator für die Schwierigkeit einer zeitnahen Kostensenkung dar.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Corona-Befragung des GBP (gewichtet), November bis Februar 2020/2021.

dieser empirischen Erkenntnisse wird der Vorschlag einer Strukturhilfe entwickelt, mit der Unternehmen leichter aus der Krise kommen können. Diese Strukturhilfe unterscheidet sich von bestehenden Hilfsprogrammen hinsichtlich dreier wesentlicher Aspekte:

1. Sie orientiert sich an der durchschnittlichen Umsatzentwicklung innerhalb eines Wirtschaftszweigs. Damit ist sichergestellt, dass sie nur Umsatzrückgänge berücksichtigt, die vergleichbare Unternehmen genauso betreffen, und daher plausibel durch die Pandemie begründet und nicht durch individuelle Entscheidungen oder Zufälle entstanden sind. So bleiben die Anreize bestehen, Insolvenzen möglich und der Finanzierungsbedarf kann im Vergleich zu bestehenden Programmen deutlich reduziert werden. Die Indexierung am Branchendurchschnitt der Umsatzrückgänge impliziert auch eine flexible Anpassung des Umfangs der Hilfen an die wirtschaftliche Entwicklung, sodass höhere Umsatzeinbrüche stärker gedämpft werden, die Hilfsleistungen sich aber auch selbsttätig reduzieren, wenn die Krise zurückgeht.

2. Die Strukturhilfe bezieht die Kostenstruktur eines einzelnen Unternehmens explizit durch zwei Skalierungsfaktoren ein. Zum einen berücksichtigt der Fixkostenanteil am Umsatz den Liquiditätsbedarf, zum anderen bezieht der Transmissionsfaktor, der die Auswirkungen von Umsatzschocks auf den Gewinn misst, die Verletzlichkeit von Unternehmensstrukturen mit ein.

3. Eine Orientierung am Gewinnersatz statt an den Fixkosten oder dem Umsatzrückgang bietet einen faireren und zielgerichteteren Mitteleinsatz. Die Orientierung am Gewinnersatz verbindet den Ersatz von Fixkosten mit der Idee eines fiktiven Unternehmerlohns, sodass die Strukturhilfe flexibel für Unternehmen verschiedener Art und Größe eingesetzt werden kann. Sie eignet sich damit für direkt oder indirekt durch verordnete Schließungen betroffene Unternehmen jeder Größenklasse sowie für Soloselbstständige und Freiberufler. Wie diese Ziele mit der Strukturhilfe erreicht werden können, wird anhand von Beispielen illustriert.

Daten zur Bedeutung der Kostenstruktur in der Krise

Wieso ist die Kostenstruktur von Unternehmen entscheidend für die Erhaltung der wirtschaftlichen Struktur? Die linke Grafik in Abbildung 1 basiert auf einer Befragung von mehr als 10.000 Unternehmer:innen im Rahmen des GBP (Bischof et al., 2021a) und zeigt, dass Unternehmen mit steigender Schwierigkeit, ihre Kosten zu senken, immer seltener der Ansicht sind, dass die bisherigen Staatshilfen ausreichen. Die rechte Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Schwierigkeit, Kosten zu senken, und der erwarteten Überlebenswahrscheinlichkeit auf Branchenebene. Wiederum zeigt sich, dass höhere Fixkosten mit einer geringeren Überlebenswahrscheinlichkeit zusammenhängen.

Bischof et al. (2021b) haben anhand der Daten des GBP den Einfluss der Kostenstruktur von Unternehmen auf ihre getroffenen Krisenmaßnahmen und mittelfristigen Planungsentscheidungen untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen mit hoher Kostenflexibilität um 21 % seltener steuerliche Staatshilfen in Anspruch nehmen, um 18 % seltener Investitionen verschieben und diese um 39 % seltener streichen. Außerdem entlassen sie um 29 % seltener Beschäftigte. Unternehmen mit unterschiedlicher Kostenflexibilität unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer mittelfristigen Pläne, da solche mit einem geringeren Anteil an Fixkosten mit höherer Wahrscheinlichkeit im nächsten Jahr investieren und mittelfristig um 7 % mehr einstellen. Die Studie nutzt einen innovativen Ansatz

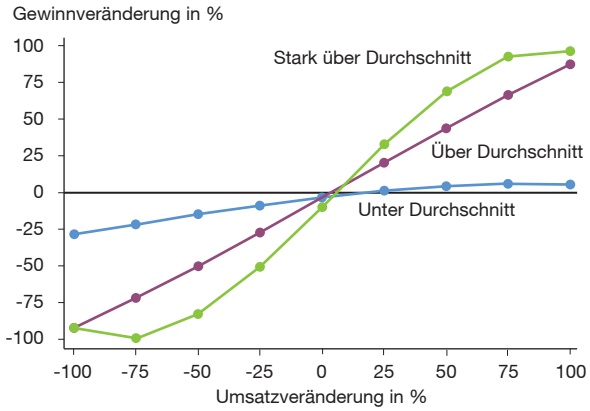
zur Klassifizierung der Kostenstruktur von Unternehmen: Die Idee ist, dass eine höhere Durchschlagskraft von Umsatzschocks auf die Gewinne bei ansonsten identischen Unternehmen auf Unterschiede in der Kostenstruktur schließen lässt. Sind Unternehmen mit gleichem Umsatzeinbruch überdurchschnittlich anfällig für Verluste, muss dies daran liegen, dass sie ihre Kosten nicht in entsprechendem Umfang reduzieren können. Gegeben dass der größte Anteil dieser Kosten regelmäßig zahlungswirksam ist (z. B. Miete und Lohn für Personal), hat diese Art von Unternehmen einen höheren Liquiditätsbedarf.

So wird ein Gastronomiebetrieb mit festangestelltem Personal im Vergleich zu einem Konkurrenten, der fast ausschließlich Personal auf Stundenbasis, z. B. im Rahmen von Minijobs, beschäftigt, größere Schwierigkeiten haben, die Kosten im Krisenfall zu senken. Während die Umsatzerstattung der Überbrückungshilfe im ersten Fall essenziell ist, um weiter anfallende Beschäftigtengehälter zu decken, kann der Gastronomiebetrieb im zweiten Fall seine Lohnkosten ohne vergleichbar große Hürden reduzieren und so überdurchschnittlich von den Staatshilfen profitieren. Während die grüne Kurve in Abbildung 2 die durchschnittliche Gewinnveränderung bei gegebener Umsatzveränderung für Unternehmen mit sehr starrer Kostenstruktur darlegt, zeigt die lila Kurve diesen Verlauf für Unternehmen mit einer weniger rigiden Kostenstruktur. Es wird deutlich, dass sich die Gewinne solcher Unternehmen fast proportional zu den Umsätzen verändern. Schließlich gibt es eine dritte Gruppe von Unternehmen, die ihre Kosten so flexibel anpassen können, dass die Gewinne beinahe immun gegen Umsatzschocks scheinen. Die Durchschlagkraft der Umsatzveränderung auf die Gewinne kann man anhand des Transmissionsfaktors messen:

$$\%\,Gewinnveränderung \,/\, \%\,Umsatzveränderung = \beta$$

Berücksichtigt die Ausgestaltung von Unternehmenshilfen diesen Faktor, können diese effektiver und zielgerichteter eingesetzt werden. Denn Unternehmen, deren Gewinne weniger empfindlich auf einen Umsatzrückgang reagieren, benötigen geringere Unterstützungsleistungen.

Abbildung 2
Umsatz- und Gewinnveränderungen nach Kostenrigidität seit Januar 2020

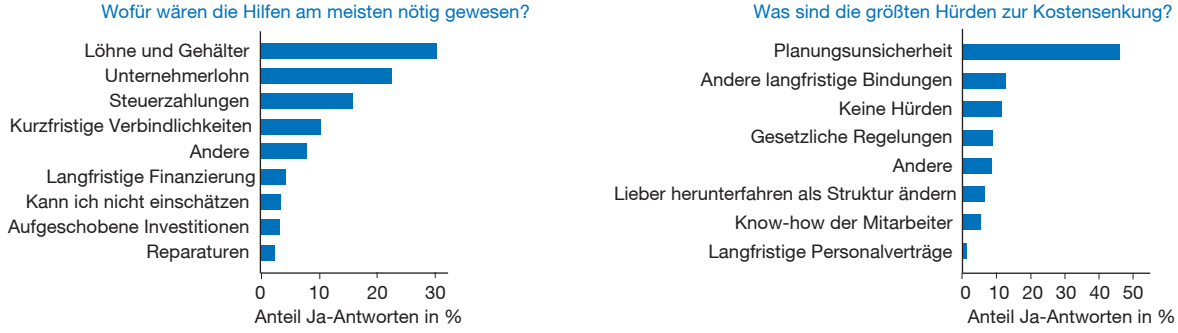


Anmerkungen: Die Kostenrigidität bestimmt den Transmissionsfaktor. Die Abbildung unterscheidet zwischen Unternehmen, deren Kostenrigidität unter, über und stark über dem Sample-Durchschnitt liegt.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Corona-Befragung des GBP, Juli bis Oktober 2020.

Das GBP liefert auch Aufschluss darüber, für welche unternehmerischen Kostenarten Staatshilfen am ehesten nötig gewesen wären. Die linke Grafik in Abbildung 3 zeigt, dass Löhne und Gehälter, der Unternehmerlohn, sowie Steuerzahlungen an erster Stelle stehen und Finanzierungslücken eine eher geringere Rolle spielen. Eine strukturerhaltende Hilfe muss also Entlassungen vorbeugen. Langfristige Personalverträge und das Know-how der Beschäftigten werden allerdings nur selten als Hürde zur Kostensenkung genannt. Die rechte Grafik zeigt, dass vor allem Planungsunsicherheit, andere langfristige Bindungen, wie laufende Mietverträge, und sonstige ge-

Abbildung 3
Verwendung von Hilfen und Hürden der Kostensenkung



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Corona Befragung des GBP, November bis Februar 2020/2021.

Tabelle 1
Hilfsprogramme für Unternehmen 2020/2021

Hilfsprogramm	Formen und Maßnahmen	Explizite Berücksichtigung von Fixkosten
Außerordentliche Wirtschaftshilfe (November- und Dezemberhilfe)	Zuschuss pro Woche der Schließung	Pauschalisierung der Kostenzuschüsse bei 75 % der Umsatzerlöse
Soforthilfe Corona	Einmaliger Zuschuss nach Zahl der Beschäftigten für akute Liquiditätsengpässe	Pauschal für laufende Betriebskosten wie Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten etc.
Überbrückungshilfe	Zuschuss zu den fixen Betriebskosten Überbrückungshilfe II: Sep. – Dez. 2020 Überbrückungshilfe III: Nov. 2020 – Jun. 2021	Überbrückungshilfe II: Erstattung von • 90 % Fixkosten bei Umsatzeinbruch > 70 % • 60 % Fixkosten bei Umsatzeinbruch > 50 % und ≤ 70 % • 40 % Fixkosten bei Umsatzeinbruch >30 % und ≤ 50 % Überbrückungshilfe III (Neuerungen): • 100 % Fixkostenerstattung bei Umsatzeinbruch > 70 % • Breitere Definition von Fixkosten
Kurzarbeitergeld	Auszahlung in drei Stufen bis zu 87 % des Nettoentgelts ab dem 7. Bezugsmonat und vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge	
KfW- Schnellkredit	Förderkredit mit einheitlichem Sollzins bis zu 1,8 Mio. Euro	Förderung zur expliziten Deckung von laufenden Kosten
Grundsicherung und Neustarthilfe	Grundsicherung für Soloselbstständige mit Corona-bedingten Umsatzeinbußen	

Quelle: eigene Zusammenstellung.

setzliche Regelungen, wie etwa Kündigungsfristen, die Kostensenkung erschweren.

Welche Hilfen für Unternehmen gibt es bisher?

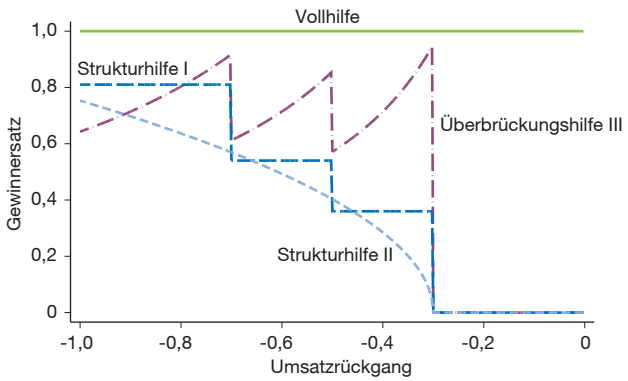
Tabelle 1 liefert einen Überblick über die bisher verfügbaren Hilfsprogramme. Dabei sind diejenigen Maßnahmen aufgeführt, die Kostenstrukturen der betroffenen Unternehmen berücksichtigen und einen Bezug zur vorgestellten Strukturhilfe aufweisen. Die Art der Hilfen variiert in der Ausgestaltung als Kredite (KfW-Schnellkredit), als Kostenzuschüsse (November- und Dezemberhilfe, Überbrückungshilfe, Kurzarbeitergeld) oder als Grundsicherung. Obwohl der Anteil an Fixkosten eines Unternehmens eine wesentliche Determinante für dessen Krisenverhalten und Überlebenswahrscheinlichkeit darstellt, wird die Kostenstruktur bei allen verfügbaren Hilfsmaßnahmen bestenfalls eingeschränkt oder stark pauschalisierend berücksichtigt.

Neuer Vorschlag: die Strukturhilfe

Einige bisherige Hilfsmaßnahmen wie z. B. die Überbrückungshilfe haben nach mehrfachen Überarbeitungen einen wichtigen Schritt gemacht, um die Kostenstruktur eines Unternehmens stärker einzubeziehen. Dennoch orientiert sich die Überbrückungshilfe anders als die Neustarthilfe, die sich an Soloselbstständige und Kleinstunternehmen richtet, ausschließlich an den Fixkosten. Eine solche Ausgestaltung schafft eine Reihe von Anreizen, die zu Ineffizienz führen können. Zunächst entfällt der Druck, kurzfristig laufende Kosten zu reduzieren, selbst wenn dies unter normalen Umständen geschehen wäre, und diese als Fixkosten zu behandeln, die dann zum größten Teil vom Staat erstattet werden. Umgekehrt werden Unternehmen mit sehr geringen Fixkosten, die durch flexible und zeitnahe Kostenreduktion die Krise in einem Ruhemodus überdauern können, ohne dabei Hilfsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, aber auch ohne weiterhin Gewinn erwirtschaften zu können, benachteiligt. Darüber hinaus führen die starr am Umsatzrückgang orientierten Anspruchsgrenzen dazu, dass schwerer betroffenen Unternehmen ein deutlich geringerer Anteil ihres – letztendlich durch staatliche Verordnungen oder Vorsichtsmaßnahmen aus gesellschaftlicher Verantwortung – entgangenen Gewinns ersetzt wird, obwohl diese einen höheren Umsatzrückgang erlitten haben. Daher haben Unternehmen bei der Beantragung von Hilfen sogar einen Anreiz, Corona-bedingte Umsatzverluste strategisch anzugeben. Abbildung 4 zeigt dies für die Überbrückungshilfe (Strichpunktlinie), die bei Umsatzeinbrüchen im Vergleich zum Vorjahresmonat zwischen 30 % und 50 % bis zu 40 % der Fixkosten ersetzt, bei Umsatzrückgängen zwischen 50 % und 70 % bis zu 60 % der Fixkosten und bei einem Umsatzrückgang von mehr als 70 % bis zu 90 % der Fixkosten erstattet.[1] Im Vergleich dazu bestehen diese Anreize bei der Strukturhilfe, der von uns vorgeschlagenen Alternative, die Schwächen bisheriger Hilfen kompensieren soll, nicht.

1 Wegen des anhaltenden Lockdowns wurde die Überbrückungshilfe III Anfang April 2021 angepasst: Nun werden bis zu 100 % der Fixkosten erstattet, sofern ein Umsatzeinbruch von mehr als 70 % erlitten wird. Obgleich die Berechnungen für diese Gruppe von Unternehmen auf einer Fixkostenerstattung von 90 % beruhen, sind die formulierten Schwächen der Überbrückungshilfe und die daraus folgenden Implikationen für die Ausgestaltung der Strukturhilfe weiterhin gültig.

Abbildung 4
Alternative Hilfsprogramme für Unternehmen



Quelle: eigene Berechnungen.

Ein weiterer Mangel bisheriger Hilfsprogramme ist, dass sie Insolvenzen quasi ausschließen, da sie nicht danach unterscheiden, welcher Teil der Umsatzverluste überhaupt durch die Pandemie verursacht wurde und welcher Teil auch unter normalen Bedingungen entstanden wäre. Außerdem sind kaum Anpassungen an branchenspezifische Gegebenheiten möglich. So könnte sich etwa die Veranstaltungs- und Kulturbranche langsamer als die Hotellerie, die Gastronomie oder die Reisebranche erholen. Zuletzt bleiben Unterschiede innerhalb der Branchen unberücksichtigt. So verzeichneten Unternehmen des stationären Einzelhandels deutlich stärkere Umsatzrückgänge im Vergleich zum Einzelhandel der Grundversorgung mit Lebensmitteln oder relativ zu Unternehmen des Versandhandels, die sogar überdurchschnittliche Gewinne verzeichnen und monopolartige Marktstellungen erreichen konnten.

Wie funktioniert die Strukturhilfe?

Unsere Analyse der Kostenstruktur zeigt, dass Unternehmen mit starken Umsatzeinbrüchen nicht immer auch starke Verluste erleiden. Daher orientiert sich die Basisversion der Strukturhilfe am Extremfall des vollständigen Verlustersatzes, kurz Vollhilfe, die sich, wie folgt, ergibt:

$$\textit{Vollhilfe} = \textit{Gewinn aus Vorjahresmonat} - \textit{Gewinn} = \%\ \text{Umsatzveränderung} \times \text{Transmissionsfaktor}\ \beta \times \text{Gewinn aus Vorjahresmonat}.$$

Die Strukturhilfe kann auf dieser Grundlage einfach und transparent nach folgenden Kriterien berechnet werden, wobei r die *Umsatzveränderung* bezeichnet und β den *Transmissionsfaktor* und die Abgrenzung der Stufen sich zur Vergleichbarkeit nach den Stufen der Überbrückungshilfe richtet:

$$\textit{Strukturhilfe I} = \begin{cases} 90\,\%\ \text{Vollhilfe}, & r < -70\,\%, \beta > 0 \\ 60\,\%\ \text{Vollhilfe}, & r \geq -70\,\%, r < -50\,\%, \beta > 0 \\ 40\,\%\ \text{Vollhilfe}, & r \geq -50\,\%, r < -30\,\%, \beta > 0 \\ 0\,\%\ \text{Vollhilfe}, & \textit{sonst} \end{cases}$$

Auf Basis dieser Berechnung werden der Liquiditätsbedarf der laufenden Kosten gedeckt, Anreize zur strategischen Angabe von Umsatzverlusten reduziert und eine gerechtere sowie zielgerichtetere Mittelzuweisung ermöglicht. Gleichzeitig wird auch der Unternehmerlohn erfasst, sodass die Hilfen als Versicherungsleistung gesehen werden können, die die Ziele der Neustarthilfe, der Überbrückungshilfe und des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung verbindet sowie gleichzeitig Anreize senkt, auf einen Abbau der Fixkosten bewusst zu verzichten. Dennoch bieten auch in dieser Ausgestaltung die starren Stufen bei der Abgrenzung der Umsatzrückgänge Raum für strategisches Verhalten, z. B. indem gezielt Umsatz so bemessen wird, um die nächste attraktivere Stufe zu erreichen. Eine weiter vereinfachte und transparente Version der Strukturhilfe, die Strukturhilfe II, eliminiert diese künstlichen Sprünge in den staatlichen Ersatzleistungen durch die Einführung eines Härtegradfaktors, der einen Umsatzrückgang größer als 30 % bemisst. Der Härtegrad kann z. B. wie folgt definiert werden:

$$\textit{Härtegrad} = (\textit{Umsatzveränderung} - 30\,\%)^{1/2}.$$

Die Strukturhilfe II ergibt sich dann als

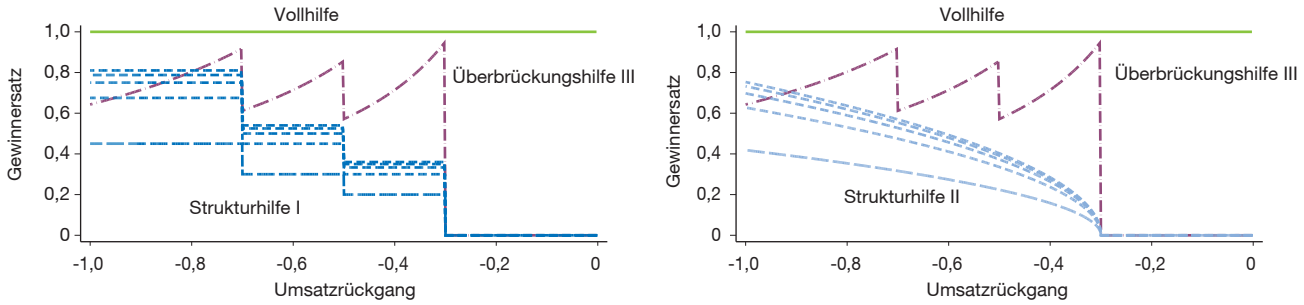
$$\textit{Strukturhilfe II} = \textit{Vollhilfe} \times \textit{Härtegrad, falls}\ \beta > 0$$

und ist in Abbildung 4 im Vergleich zur Strukturhilfe I und der Überbrückungshilfe III illustriert.

Die weiteren Probleme bestehender Hilfsmaßnahmen können durch Erweiterungen der Strukturhilfe mit einem Skalierungsfaktor behoben werden. Bei Vollhilfe haben identische Unternehmen mit unterschiedlicher Kostenstruktur keinen Anreiz, ihr Geschäftsmodell anzupassen oder Insolvenz anzumelden. Zudem ist unklar, welcher Teil des Umsatzrückgangs auf individuelle Entscheidungen oder Zufälle zurückzuführen ist und welcher Teil der Umsatzrückgänge tatsächlich von der Pandemie verursacht wurde. Einen plausiblen Anhaltspunkt hierfür liefert die durchschnittliche Umsatzentwicklung vergleichbarer Unternehmen, z. B. der durchschnittliche Umsatzrückgang einer Branche oder, wenn Unterschiede innerhalb einer Branche zu groß sind, einer Tätigkeit, die nach weiteren für den wirtschaftlichen Einfluss der Pandemie relevanten Eigenschaften, wie dem Betrieb eines stationären Ladengeschäfts, abgegrenzt wird. Eine Skalierung mit solchen Vergleichswerten erlaubt auch bei Zahlung von Staatshilfen die Wirkung üblicher Marktkräfte, da nur Um-

Abbildung 5

Automatische Anpassung der Hilfsleistungen an Branchenaufschwung



Anmerkung: Durchschnittliche Umsatzrückgänge: - 90 %, - 88 %, - 83 %, - 75 %, - 50 %.

Quelle: eigene Berechnungen.

satzeinbrüche, die Unternehmen derselben Branche im Mittel treffen, ersetzt werden.[2]

Darüber hinaus kann die Orientierung am Durchschnitt einer relevanten Vergleichsgruppe dynamisch ausgestaltet werden, sodass bei einer Verschlechterung der Wirtschaftslage ein höherer Anteil des Verlusts ersetzt wird und bei allgemeiner wirtschaftlicher Erholung die Hilfsleistungen dem niedrigeren Bedarf entsprechend sinken. Abbildung 5 illustriert die automatische Anpassung der Hilfsleistungen bei durchschnittlichen Umsatzrückgängen von - 90 %, - 88 %, - 83 %, - 75 % und - 50 %. Tabelle 2 zeigt die dynamische Anpassung anhand eines numerischen Beispiels für Umsatzrückgänge der relevanten Vergleichsgruppe von - 50 % und - 75 %.

Eine bloße Orientierung am Gewinnersatz würde jedoch genau wie eine bloße Orientierung an den Fixkosten zu kurz greifen und überhöhten Finanzierungsbedarf implizieren. Eine Skalierung der Hilfen anhand des Fixkostenanteils am gegenwärtigen Umsatz berücksichtigt dies. Das numerische Beispiel in Tabelle 2 zeigt, dass die Überbrückungshilfe III und die Strukturhilfe bei einem Fixkostenanteil von 14,3 % (10 Fixe Kosten / 70 Umsatz) identisch sind. Bei vorübergehender Schließung der Geschäftstätigkeit und vollständigem Rückgang des Umsatzes (-100 %) dämpft die Strukturhilfe den Verlust betroffener Unternehmen aber besser als die Überbrückungshilfe III.

Schließlich erlaubt die Kenntnis der Art der Kostenstruktur über die Fixkosten hinaus weitere Einsparungen von Mitteln, deren Wirkung andernfalls verpuffen würde, und eine gezielte Unterstützung von Unternehmen, die Mittel zur Strukturerhaltung benötigen. Dies kann durch die Skalierung mit dem Transmissionsfaktor erreicht werden. Da der Transmissionsfaktor nicht direkt auf das Intervall zwischen 0 % und 100 % begrenzt ist, kann eine Funktion des Transmissionsfaktors $f(\beta)$ genutzt werden. Tabelle 2 demonstriert dies für proportionale, degressive, progressive und regressive Kosten mit einer Funktion des Transmissionsfaktors, die zumindest 30 % des Corona-begründeten Verlusts ersetzt und darüber hinaus durch die Berücksichtigung der Kostenstruktur einbezieht, wie weit das individuelle Unternehmen bei gleichem Umsatzrückgang in die Verlustzone gerutscht ist.[3]

Werden vier bis auf die Kostenstruktur identische Unternehmen mit einem Umsatzeinbruch von -50 % verglichen, wird deutlich, dass die Überbrückungshilfe III diese Unterschiede in der Kostenstruktur vollständig ignoriert und daher in allen vier Beispielen zur gleichen Hilfsleistung führt. Die Strukturhilfe dagegen fällt bei degressiven Kosten höher aus, während die geringste Unterstützung bei progressiven Kosten zu verzeichnen ist. Es ist deutlich, dass die Strukturhilfe so den Ausstieg aus der Verlustzone besser als die Überbrückungshilfe erleichtert. Das Unternehmen mit degressiven Kosten, bei dem mit dem Hochfahren der Produktion oder dem Anstieg erbrachter Dienstleistungen zunächst sehr hohe Kosten anfallen, muss bei vollständigem Umsatzrückgang mit Überbrückungshilfe III zunächst einen Verlust von -47 (= -137 + 90) überwinden, bei der Strukturhilfe II aber nur einen Verlust von -20 (= -137 + 117). Ein Unternehmen mit progressiven Kosten muss bei Überbrückungshilfe III zuvor einen Verlust von nur -10 (= -100 + 90) bewältigen, bei Struktur-

2 Für Unternehmen mit Geschäftsaktivitäten in unterschiedlichen Industrien könnte der Anteil des Gesamtumsatzes in den verschiedenen Industrien ermittelt werden, um eine Orientierung dieser Umsatzanteile am zutreffenden Branchendurchschnitt zu ermöglichen.

3 Der genutzte Skalierungsfaktor ergibt sich aus $f(\beta) = log(\beta + 1)/max[log(\beta + 1),1] + 0,3$.

Tabelle 2

Die Strukturhilfe im konkreten Vergleich[1]

Umsatz 2019	Umsatz 2020	Umsatzrück-gang (%)	Durchschnittlicher Umsatzrückgang (%)	Gewinn 2019	Gewinn 2020	Gewinnrück-gang (%)	Transmis-sionsfaktor	Vollhilfe	Struktur-hilfe I	Struktur-hilfe II	Überbrü-ckungshilfe III
Umsatzrückgang im Wirtschaftszweig -0,50											
140	105	-25	-50	40	5	-88	3,5	35	0	0	0
140	70	-50	-50	40	-30	-175	3,5	70	14	16	40
140	35	75	-50	40	-65	-263	3,5	105	47	35	90
140	0	-100	-50	40	-100	-350	3,5	140	63	59	90
Umsatzrückgang im Wirtschaftszweig -0,75											
140	105	-25	-75	40	5	-88	3,5	35	0	0	0
140	70	-50	-75	40	-30	-175	3,5	70	21	24	40
140	35	-75	-75	40	-65	-263	3,5	105	71	53	90
140	0	-100	-75	40	-100	-350	3,5	140	95	88	90
Fixe Kosten von 10											
140	105	-25	-50	130	95	-27	1,08	35	0	0	0
140	70	-50	-50	130	60	-54	1,08	70	4	4	4
140	35	-75	-50	130	25	-81	1,08	105	27	20	9
140	0	-100	-50	130	-10	-108	1,08	140	126	117	9
Fixe Kosten von 100											
140	105	-25	-50	33	-2	-106	4,24	35	0	0	0
140	70	-50	-50	33	-37	-212	4,24	70	28	31	40
140	35	-75	-50	33	-72	-318	4,24	105	95	70	90
140	0	-100	-50	33	-107	-424	4,24	140	126	117	90
Proportionale Kosten											
140	105	-25	-50	33	-2	-106	4,24	35	0	0	0
140	70	-50	-50	33	-37	-212	4,24	70	19	21	40
140	35	-75	-50	33	-72	-318	4,24	105	63	47	90
140	0	-100	-50	33	-107	-424	4,24	140	84	78	90
Degressive Kosten											
140	105	-25	-50	3	-32	-1355	54,19	35	0	0	0
140	70	-50	-50	3	-67	-2710	54,19	70	28	31	40
140	35	-75	-50	3	-102	-4064	54,19	105	95	70	90
140	0	-100	-50	3	-137	-5419	54,19	140	126	117	90
Progressive Kosten											
140	105	-25	-50	40	5	-89	3,54	35	0	0	0
140	70	-50	-50	40	-30	-177	3,54	70	18	20	40
140	35	-75	-50	40	-65	-266	3,54	105	59	44	90
140	0	-100	-50	40	-100	-354	3,54	140	79	74	90
Regressive Kosten											
140	105	-25	-50	33	-2	-107	4,26	35	0	0	0
140	70	-50	-50	33	-37	-213	4,26	70	19	21	40
140	35	-75	-50	33	-72	-320	4,26	105	63	47	90
140	0	-100	-50	33	-107	-426	4,26	140	84	78	90

[1] Proportionale Kosten sind berechnet mit 0,05 × Absatzmenge, degressive mit $\sqrt{10 \times \text{Absatzmenge}}$, progressive mit (0,005 × Absatzmenge)^2 und regressive mit 1.000/Absatzmenge.

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 3
Transmissionsfaktoren ausgewählter Industrien

Wirtschaftszweig	Durchschnittlicher Umsatzrückgang (%)	Durchschnittlicher Gewinnrückgang (%)	Transmissionsfaktor
Schifffahrt	-38,12	-67,94	1,78
Getränkeherstellung	-23,34	-36,24	1,55
Gastronomie	-46,44	-52,29	1,13
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	-84,84	-78,32	0,92
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	-61,15	-52,25	0,85
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	-47,45	-31,66	0,67

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

hilfe II dagegen einen Verlust von -26 (= -100 + 74), den es leichter stemmen kann, da beim Wiederaufschwung zunächst Kosten in geringerer Höhe anfallen.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über den Transmissionsfaktor für ausgewählte Wirtschaftszweige basierend auf den Daten des GBP. Die Klassifikation der Wirtschaftszweige basiert dabei auf dem Statistischen Bundesamt (2008).

Fazit

Dieser Beitrag zeigt, dass die Rolle der Kostenstruktur von Unternehmen entscheidend für deren Bedarf an Liquidität während einer Krise ist. Bisherige staatliche Hilfsprogramme berücksichtigen die Kostenstruktur indes bestenfalls stark pauschalisierend. Mit dem hier vorgestellten Klassifizierungsverfahren auf Grundlage von Bilanzdaten kann gezeigt werden, welche Unternehmen von einem Umsatzschock härter betroffen sind und bei welcher Kostenstruktur die positive Wirkung von Staatshilfe, bei ansonsten identischem Umsatzeinbruch, höher ist. Auf Grundlage dieser empirischen Erkenntnisse kann eine effektivere Strukturhilfe ausgestaltet werden, die sowohl die Verletzlichkeit als auch den Liquiditätsbedarf eines Unternehmens so berücksichtigt, dass gewachsene Unternehmensstrukturen während einer Krise erhalten werden. Dies hilft gleichzeitig, Mitarbeiterentlassungen und Insolvenzen gesunder Unternehmen zu vermeiden und den Einsatz staatlicher Mittel zu reduzieren. Die einfache und transparente Umsetzung berücksichtigt den Durchschnitt der Umsatzrückgänge relevanter Vergleichsunternehmen. Dies trägt dazu bei, dass sich die Bemessung der Staatshilfen gezielter an den von der Corona-Pandemie verursachten Umsatzeinbrüchen ausrichtet und sich der Umfang der Hilfsmaßnahmen selbsttätig an den jeweils aktuellen Bedarf, abhängig von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, anpasst. Dadurch sind auch während der Krise Insolvenzen und die Wirkung wirtschaftlicher Anreize zum effizienten Kosteneinsatz wie in normalen Zeiten möglich. Die Orientierung am Gewinnersatz statt am Umsatzrückgang oder an Fixkosten erlaubt somit einen flexibleren und gerechteren Mitteleinsatz. Dieser Beitrag fokussiert sich auf die konkrete Ausgestaltung der Ausgaben, jedoch bietet die Form der Finanzierung dieser Mittel, etwa über einen Fonds oder als Kredit anstatt über Steuergelder, weiteren Raum für wichtige Verbesserungen.

Literatur

Bischof, J., P. Dörrenberg, D. Rostam-Afschar, D. Simons und J. Voget (2021a), The German Business Panel: Insights on Corporate Taxation and Accounting during the COVID-19 Pandemic, Technical report, Universität Mannheim, https://ssrn.com/abstract=3777306 (21. Mai 2021).

Bischof, J., C. Karlsson, D. Rostam-Afschar, T. Simon und D. Simons (2021b), Corporate Responses to a Crisis: The Role of Operating Leverage during the COVID-19 Pandemic, Working Paper, Universität Mannheim.

Reuters (2021), UK's Sunak promises to do „whatever it takes" to shield the economy, https://www.reuters.com/article/ushealthcoronavirus-britainsunakidUSKCN2AU2D1 (26. Mai 2021).

Statistisches Bundesamt (2008), Klassifikation der Wirtschaftszweige mit Erläuterungen, WZ 2008.

Title: *The Importance of Cost Structure for the Effectiveness of State Aid*

Abstract: *For many firms, the coronavirus crisis has lead to persistent sales slumps that generated urgent liquidity demand - unless fixed costs were reduced. The authors use a newly developed classification procedure that makes the cost structure of companies and, thus, their sensitivity to sales shocks visible. This is useful for designing effective relief measures that preserve corporate structures by protecting employment and avoiding insolvencies of companies with healthy prospects for a recovery during the post-crisis period. Such an approach helps to accelerate economic recovery.*

JEL Classification: *H12, H81, D24*

DOI: 10.1007/s10273-021-2966-6

André W. Heinemann

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und Bewertungen

Bereits 2015 wurde erstmalig durch die Konferenz der Ministerpräsident:innen ein neues Finanzausgleichssystem ab 2020 diskutiert und beschlossen. Seitdem sind zahlreiche Beiträge zu den möglichen fiskalischen Auswirkungen, Anreizproblematiken und Bewertungen einiger Detailregelungen entstanden und debattiert worden. Nach der ersten Durchführung im Ausgleichsjahr 2020 ist es nun Zeit, erstmalig auf konkrete Ergebnisse einzugehen und dabei verbliebene und neue Probleme offen zu diskutieren.

Mit Beginn des Jahres 2020 ist der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in Kraft getreten. Das erste Jahr der Umsetzung war geprägt durch die COVID-19-Pandemie und ihre Folgen. Hier haben die notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zum Schutz der Bevölkerungen weltweit die Volkswirtschaften teils dramatisch abgebremst. Auch in Deutschland hat dies in kurzer Zeit zu massiven negativen Folgen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich geführt und nicht zuletzt die Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte negativ getroffen. Insofern ist 2020 fiskalisch betrachtet ein besonderes Jahr bei der Analyse des neuen Finanzausgleichs. Da jedoch alle öffentlichen Haushalte betroffen sind, lassen sich doch erste wichtige Erkenntnisse gewinnen.

Das neue System im Kurzüberblick

Da bereits zahlreiche Beiträge das neue System beschrieben haben, werden hier nur die wesentlichen Regelungen für den Finanzausgleich ab 2020 vorgestellt. Nahezu unverändert ist die vertikale und horizontale Zuordnung von Steueraufkommen nach Art. 106 GG sowie Art. 107 Abs. 1 GG. Die Landessteuern werden wie bisher nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG) den 16 Ländern zugeordnet. Das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird dem Prinzip des örtlichen Aufkommens folgend ebenfalls wie bisher einschließlich notwendiger Zerlegungsregeln zugerechnet. Die Umsatzsteuer als dritte Gemeinschaftsteuer nach Art. 106 Abs. 3 GG wird wie bisher auch vertikal aufgrund des im Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgeschriebenen vertikalen Verteilungsschlüssels den Ebenen zugeordnet und grundsätzlich nach Bevölkerung verteilt (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Hier setzt die erste Neuerung an. Bei der Verteilung der Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen der Länderebene soll nun auch die jeweilige Finanzkraft berücksichtigt werden (Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG).

Ein Fokus im neuen Finanzausgleichssystem liegt damit nun beim Finanzkraftausgleich (FKA). Hier werden im Rahmen der horizontalen Zuordnung der Umsatzsteueranteile die unterschiedliche Finanzkraft der Länder mitberücksichtigt. Zur Ermittlung der Finanzkraft wird sich wie bisher der Finanzkraftmesszahl (FKM) sowie der Ausgleichsmesszahl (AMZ) bedient. Unter anderem sind das Prämienmodell und Einwohnerwertungen beibehalten worden. Details wie die nun nur noch 33 %ige (bis 2019: 100 %) Anrechnung der Förderabgabe oder die nun 75 %ige (bis 2019: 64 %) Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerkraft stellen keine großen Veränderungen des Finanzausgleichssystems, sondern eher kleine fiskalische Anpassungsdetails dar. Eine wesentliche Änderung ist nun die Ermittlung von Abschlägen und Zuschlägen für den FKA im Rahmen der horizontalen Umsatzsteuerzuordnung. Die Höhe der Ab- und Zuschläge ergibt sich nach § 10 Abs. 1 und 2 FAG als 63 %iger Teil[1] des Betrags, um den die FKM die AMZ

© 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).

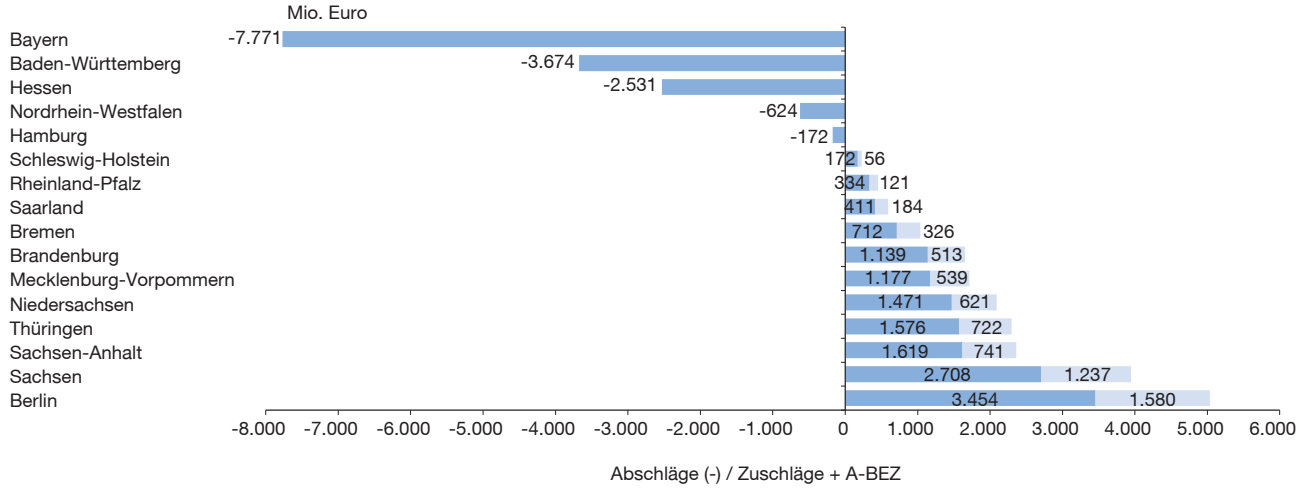
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. André W. Heinemann ist Professor für Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen an der Universität Bremen und Leiter der Abteilung Regionalentwicklung und Finanzpolitik des Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw) in Bremen.

1 Damit ist der bisherige dreistufige Tarif mit einer proportionalen und zwei degressiven bzw. progressiven Stufen abgelöst und durch einen durchgängig linearen Tarif ersetzt worden, was eine Vereinfachung des Systems auf dieser Stufe darstellt.

Abbildung 1

Horizontaler Finanzkraftausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen im Ausgleichsjahr 2020



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für 2020; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

übersteigt (Abschlag) bzw. die AMZ die FKM übersteigt (Zuschlag). Damit ist der horizontale FKA abgeschlossen.

Weisen Länder nach FKA noch eine unterdurchschnittliche relative Finanzkraft (Finanzkraftmesszahl + Zuschlag im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl) und gelten somit weiterhin als leistungsschwach, so werden verbliebene Lücken (Fehlbeträge) bis 99,75 % (bis 2019: 99,50 %) zu 80 % (bis 2019: 77,5 %) durch die Vergabe von „Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen“ (A-BEZ) durch den Bund aus Bundesmitteln ausgeglichen. Damit ist die allgemeine Anhebung der Finanzausstattung finanzschwacher bzw. leistungsschwacher Länder abgeschlossen.

Der Bund gewährt aus Bundesmitteln im Zuge des sekundären vertikalen Finanzausgleichs wie bisher Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) bei Vorliegen von Sonderlasten. Hierzu zählen gemäß § 12 Maßstäbegesetz (MaßStG) die S-BEZ „Kosten politischer Führung“ sowie die S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“, die auch bisher gewährt wurden. Neu sind nach Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG Bundesmittel an empfangsberechtigte Länder in Form von BEZ zum „Ausgleich der Gemeindesteuerkraft“ sowie BEZ zum „Ausgleich durchschnittsorientierter Forschungsförderung“.

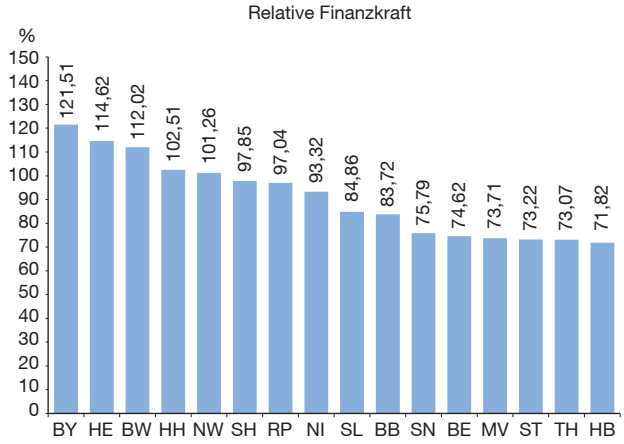
Ab- und Zuschläge im Finanzkraftausgleich

Abbildung 1 zeigt vereinfacht das alte Bild. Weiterhin existiert eine kleinere Gruppe von Ländern, die „Solidarbeiträge“ leisten, wobei Bayern mit einem Abschlagsbetrag von über 7,7 Mrd. Euro wie bis 2019 deutlich aus dieser Gruppe hervorragt. Dabei ist jedoch dieser Betrag mit dem Ausgleichsbeitrag von 6,7 Mrd. Euro (2019) für Bayern genauso wenig vergleichbar wie das Ausgleichsvolumen in Höhe von 14,8 Mrd. Euro (2020) gegenüber dem Ausgleichvolumen in Höhe von 11,2 Mio. Euro (2019). Grund hierfür ist die Neugestaltung des FKA, wobei es durch die Verschmelzung von Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zu einer Abnahme der Ausgleichsstufen gekommen ist. Auch kann formal nicht mehr von Beiträgen gesprochen werden. Im FAG ist von Abschlägen die Rede. Gewissermaßen ist es jeweils ein Verzicht auf einen Anteil am Umsatzsteueraufkommen für ein finanzstarkes Land, der sich bei 100 %iger Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach Einwohnern auf die 16 Länder ergeben hätte. Da der Ausgleich nun nicht mehr aus bereits in den Länderhaushalten etatisierten Mitteln erfolgt und insofern anders als bis 2019 die Ausgleichsleistungen „nicht mehr in den Landeshaushalten ausgewiesen werden“ (BMF, 2021, 21),[2] sondern bereits bei der vertikalen und horizontalen Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, ist der althergebrachte Begriff „Geberland“ nicht mehr zutreffend. Eher kann nun von „Abschlagsland“ oder „Verzichtland“ gesprochen werden. Zugegebenermaßen weitaus sperrigere Begriffe, weshalb allein schon dadurch die erhoffte positive Wirkung für die öffentliche Diskussion über den Ausgleich zwischen den Ländern im Sinne einer Versachlichung erzeugt wird (Heinemann, 2012, 477). Ein Geben und Nehmen zwischen den Ländern ist weggefallen, was

2 Dies bedeutet auch, dass in den bereinigten Ausgaben der Kassenstatistiken diese Ausgleichsleistungen nicht mehr wie bisher bei den finanzstarken Ländern enthalten sind, wodurch die bereinigten Ausgaben der einzelnen Länder wieder direkt ohne Gefahr der Doppelzählung vergleichbar werden.

Abbildung 2

Finanzkraft vor Finanzkraftausgleich 2020

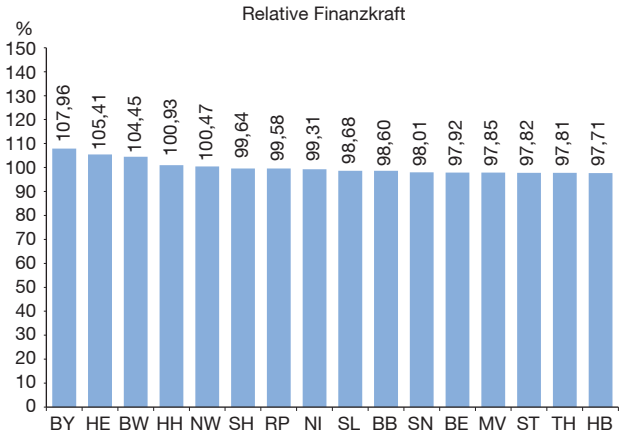


Anmerkungen: Relative Finanzkraft: FKM in % der AMZ. BB = Brandenburg; BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für 2020; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Abbildung 3

Finanzkraft nach FKA und A-BEZ 2020



Anmerkungen: Relative Finanzkraft: FKM + A-BEZ in % der AMZ. BB = Brandenburg; BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für 2020; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

finanzpsychologisch auch für kommende Diskussionen eine Bedeutung haben dürfte.

Durch die Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2020 umfasst die Gruppe der finanzstarken Länder nun wieder 60,5 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Faktisch trägt also wieder eine Mehrheit die Last für Ausgleichsleistungen für eine Minderheit. Dazu beigetragen hat das Land Nordrhein-Westfalen, das nun wieder als finanzstark aufgrund der Neuregelungen bezeichnet wird. Die jeweilige Finanzkraft 2020 vor FKA, ausgedrückt durch die relative Finanzkraft als Verhältnis von Finanzkraftmesszahl (FKM) zu Ausgleichsmesszahl (AMZ), zeigt Abbildung 2.

Der Unterschied zwischen dem finanzstärksten Land (Bayern: 121,51 %) und dem finanzschwächsten Land (Bremen: 71,82 %) vor FKA lag 2020 bei ca. 50 Prozentpunkten. Nach Ausgleich der Finanzkraftunterschiede mithilfe der ab 2020 dafür nun vorgesehenen vertikalen Umsatzsteuerverteilung sowie der sich nach wie vor anschließenden A-BEZ liegt der Unterschied noch bei 10 Prozentpunkten (vgl. Abbildung 3).

Im Ergebnis führten 2020 der FKA (14,8 Mrd. Euro) sowie die Gewährung von A-BEZ (6,64 Mrd. Euro) innerhalb der Gruppe der finanzschwachen Länder dazu, dass abschließend die Differenz zwischen dem finanzschwachen Land mit der höchsten relativen Finanzkraft (Schleswig-Holstein: 99,64 %) und dem finanzschwachen Land mit der geringsten relativen Finanzkraft (Bremen: 97,71 %) keine 2 Prozentpunkte mehr beträgt. Vor FKA betrug die Differenz 2020 mehr als 26 Prozentpunkte (vgl. auch Abbildung 2). Ein erheblicher Anteil des Ausgleichsvolumens, 28,2 % des Finanzkraftausgleichsvolumens und 28,7 % des Volumens der A-BEZ, kommt nach wie vor den Stadtstaaten Berlin und Bremen zugute.

Neuer FKA – aber mit überwiegend alter Berechnungsmethodik

Durch die Finanzausgleichsregelungen ab 2020 ist der horizontale Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder direkt mit der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommen (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) verbunden worden (§§ 4, 5 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG). Dabei waren und sind bei der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer nach wie vor folgende Aspekte zu beachten:

- Die vertikale Umsatzsteuerverteilung als grundgesetzlich definierte Gemeinschaftsteuer nach Art. 106 Abs. 3 GG stellt das flexible Element der Finanzverfassung bzw. das „Scharnier“ (Woisin, 2008) zwischen den Finanzausstattungsansprüchen der Bundesebene und der Länderebene dar. Diese vertikale Steueraufkommensverteilung ist nach wie vor anders als die vertikale Verteilung der Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer einfachgesetzlich im FAG geregelt. Hier hat sich also formal gegenüber den Regelungen

bis 2019 nichts geändert. Im Zuge der Reform sind materiell die vertikalen Verteilungsschlüssel neu festgelegt worden, was aber im Zeitablauf immer wieder ein normaler Vorgang und daher üblich ist.

- Auch bis 2019 musste der der Länderebene nach § 1 FAG zustehende Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen auf 16 Länder verteilt werden. Dazu wurde auf eine Verteilung nach Bevölkerung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 1. HS GG (alt) abgestellt: „Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu, (…)". Seit 2020 gilt nun nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG: „Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern, vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2, nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu." Somit hat sich gegenüber den Regelungen bis 2019 auch hier nichts geändert und die Problematik der indirekten Umverteilung ist geblieben.[3]

- Die wesentliche Neuerung im Finanzausgleich unter den Ländern ab 2020 besteht darin, dass der bis 2019 mithilfe von maximal einem Viertel des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen durchgeführte Steuerkraftausgleich[4] weggefallen ist und stattdessen diese verteilungspolitisch motivierte Vorstufe des horizontalen Finanzausgleichs mit dem früheren Länderfinanzausgleich im engeren Sinne verschmolzen wurde. Es bleibt aber dabei, dass der Ausgleich hier wie bisher aus Mitteln erfolgt, die ausschließlich der Länderebene zustehen und insofern der Bund keinerlei Zugriff auf diese Mittel hat. Der Bund kann nur vorab den vertikalen Verteilungsschlüssel ändern, um den Bundesanteil zu erhöhen und so den Länderanteil zu reduzieren. Dazu ist aber stets auch eine Mehrheit im Bundesrat notwendig.

Im Ergebnis hat sich der Bereich des FKA unter den Ländern kaum geändert. Daher soll an dieser Stelle kritisch gefragt werden, ob der neue FKA tatsächlich einen großen formalen Unterschied zum bisherigen System aufweist, wie z. B. Scherf (2020) argumentiert. Auch Bauer, Ragnitz und Rösel (2017, 9) berichten von einer grundlegenden Veränderung der Mechanik der Umverteilung zwischen den Ländern. Tatsächlich sind die grundlegenden Berechnungsvorgaben zur Ermittlung der Finanzkraft der Länderebene sowie der Gemeindeebene einschließlich Prämienregelung und Einwohnergewichtungen beibehalten worden. Daher konstatiert auch das Bundesministerium der Finanzen, dass sowohl die wesentlichen Grundlagen des Finanzausgleichs beibehalten wurden und darüber hinaus „es sich bei dem „Wegfall" des Länderfinanzausgleichs in der Sache darum handelt, dass seine Ergebnisse nunmehr formalrechtlich in die Umsatzsteuerverteilung einbezogen werden" (BMF, 2021, 21).

Mehr Zentralisierung im bundesstaatlichen Finanzausgleich durch Ausweitung der BEZ

Wie bereits ausgeführt, weist der neue Finanzkraftausgleich gegenüber dem alten Länderfinanzausgleichssystem formal und auch materiell gar nicht so viele Unterschiede auf. Nach wie vor reicht aber offenbar dieser Ausgleich nicht aus, um die Finanzausstattungen finanzschwacher Länder auf ein allgemein akzeptiertes Niveau zu heben. Daher wurde bisher und werden auch im neuen System die noch nach FKA bestehenden Finanzausstattungsdefizite weiter verringert. Dies geschieht mit den dazu vorgesehenen A-BEZ. Diese Mittel stellen tatsächlich Bundesmittel dar, weshalb auf dieser Stufe dann auch die Rolle des Bundes eher zum Tragen kommt als beim horizontalen FKA.

Bereits im alten System standen die BEZ in der Kritik. So wurde auf den eigentlich nur ergänzenden Charakter der BEZ abgestellt (Bickmann und van Deuverden, 2014). Gleichwohl hatte bereits 1986 das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) festgestellt, dass sich aus dem ergänzenden Charakter nicht ableiten ließe, dass „diese im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich nur geringfügig sein dürften" (BVerfGE, 72, 330 (420)). Bei den S-BEZ kommen kritische Fragen hinsichtlich der konkreten und nachvollziehbaren Begründung und Beschreibung von Sonderlasten, der Befristung der Gewährung sowie der zulässigen Änderung der Finanzkraftreihenfolge hinzu.

Die A-BEZ erweitern nur wie bisher den horizontalen FKA auf vertikalem Wege. Altes und neues System eint, dass durch die politische Zielsetzung Länder mit nur sehr geringfügigen Abweichungen zur länderdurchschnittlichen relativen Finanzkraft (bis 2019: > 0,5 Prozentpunkte; ab 2020: > 0,25 Prozentpunkte) nach horizontalem FKA immer noch als leistungsschwach gelten. Wie im alten System wird auch im neuen System durch den FKA eine Leistungsschwäche nicht beseitigt. Dies ist aber letztlich eine politische Vorgabe, denn zusätzliche Bundesmittel zum politisch angemessenen Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft sind nicht unbedingt notwendig. Mit Kenntnis über das Gesamtsystem ist einleuchtend, dass auf die Beteiligung des Bundes an der Finanzausstattungsanhebung mit Bundesmitteln verzichtet werden könnte, wenn nur z. B. im Rahmen

3 „Indirekte Umverteilung", da bereits eine ausschließliche Pro-Kopf-Verteilung mit Blick auf die räumliche Verteilung von Wertschöpfung, Konsum und Umsätzen als Basis des Umsatzsteueraufkommens eine Umverteilungswirkung erzielt. Kitterer (2007, 346) verweist auf das Problem des fehlenden Konsumbezugs der Pro-Kopf-Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen und der einhergehenden Umverteilungswirkung, speziell zuungunsten der Stadtstaaten.

4 Zu beachten ist, dass der ursprüngliche Steuerkraftausgleich nur die Ländersteuereinnahmen ohne Umsatzsteueranteile berücksichtigte und somit auf dieser Stufe die Gemeindeebene unberücksichtigt blieb.

der vertikalen Umsatzsteuerverteilung der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen entsprechend erhöht würde. Dabei würde aber eine zielgenaue Anhebung finanzschwacher Länder komplexer, aber auch nicht unmöglich. Warum die Länder den Bund im Grunde unnötiger Weise in den Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft weiterhin einbeziehen, bleibt eine offene Frage. Das Volumen der A-BEZ betrug 6.640 Mio. Euro 2020 gegenüber 4.476 Mio. Euro 2019. Zwar sind aufgrund der pandemiebedingten Steuereinbrüche die beiden Volumina nicht unmittelbar vergleichbar. Aufgrund der Anhebung der Höchstgrenze der Gewährung sowie die Erhöhung des Ausgleichsgrades kann aber dennoch davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung der A-BEZ und somit die Rolle des Bundes hier zugenommen hat.

Besondere Kritik an den S-BEZ

Größerer Kritik sahen sich schon bislang die S-BEZ ausgesetzt. Hier spielte die Frage der Befristung bei den S-BEZ „Kosten politischer Führung“ und bei den S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ eine Rolle. Grundsätzlich haben die Gesetzgebenden festgelegt, dass die Vergabe zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten ist (§ 12 Abs. 3 Satz 1 und 2 MaßStG). In § 12 Abs. 5 Satz 5 MaßstG haben die Gesetzgebenden dann sowohl für die S-BEZ „Kosten politischer Führung“ als auch für die S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ die Vorgabe der Befristung mit einer schlichten Formulierung ausgehebelt: „Absatz 3 Satz 1 gilt nicht“. So einfach ist es, Maßstäbe zu setzen und diese umgehend außer Kraft zu setzen.

Die Gewährung der S-BEZ „Kosten politische Führung“ führt zu der Frage, wie effizient die aktuelle Ländergliederung ist, wenn zehn von 16 Ländern die Kosten der Eigenständigkeit nur mit weiteren Bundesmitteln (über 642 Mio. Euro pro Jahr ab 2020; vgl. Tabelle 1) tragen können. Es ist keine Frage, dass bei politisch-administrativen Fixkosten der Eigenständigkeit die Pro-Kopf-Kosten mit ansteigender Bevölkerungszahl sinken und insofern bevölkerungsreiche Länder Kostenvorteile aufweisen. Die Eigenständigkeit bevölkerungsärmerer Länder sollte aber ceteris paribus zu Nutzenvorteilen führen, die die Kostennachteile mindestens kompensieren. In der Tat wäre die Ländergliederung dann effizient. Gerade durch die Gewährung der S-BEZ „Kosten politischer Führung“ kommen Zweifel an einer effizienten Länderstruktur auf und kleine Länder geraten unter politischen und ökonomischen Rechtfertigungsdruck, wenn zusätzliche Kosten für den Bundestaat entstehen. Der Verdacht der Ressourcenineffizienz steht damit im Raum, der dann natürlich mit Verweis auf ausschließlich politische Entscheidungen überlagert werden kann.

Im Zuge der Verhandlungen zur Neuordnung des Finanzausgleichs 2016 sollte das Land Brandenburg pauschal eine im Grunde sachlich unbegründete Erhöhung des Jahresbetrages der S-BEZ „Kosten politischer Führung“ in Höhe von 11 Mio. Euro erhalten (Deutscher Bundestag, 2017). Damit wäre nach der Reform 2005, bei der das Land Rheinland-Pfalz sachlich unbegründet zusätzlich S-BEZ „Kosten politischer Führung“ erhielt (Peffekoven, 2001, 431 f.), ein zweites Mal diese besondere Form der BEZ im Grunde missbräuchlich verwendet worden, um letztlich einen Konsens und ein einstimmig getragenes Verhandlungsergebnis zu erzielen (Heinemann 2017, 212). Aus dieser Situation konnten sich die Gesetzgeber:innen offenbar durch eine auch im Maßstäbegesetz (§ 12 Abs. 3 Satz 3 MaßStG) geforderte Überprüfung befreien. So wurde nach erfolgter Überprüfung festgelegt: „Um die Ergebnisse der Überprüfung der Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten leistungsschwacher kleiner Länder aus überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung umzusetzen, werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 4 FAG für die Jahre ab 2020 von insgesamt rund 528 Mio. Euro jährlich auf insgesamt rund 631 Mio. Euro jährlich angehoben. Zudem soll die länderweise Verteilung an die geänderten Einwohnerstrukturen der Ländergemeinschaft angepasst werden“ (Deutscher Bundestag, 2020, 2).

In den genannten 528 Mio. Euro waren die zusätzlichen 11 Mio. Euro für Brandenburg (66,22 Mio. Euro per anno statt 55,22 Mio. Euro per anno.) bereits eingearbeitet (2019: 517 Mio. Euro; vgl. Tabelle 1). Nach der erwähnten Überprüfung mit dem Ergebnis, dass der Gesamtbetrag auf rund 631 Mio. Euro steigen sollte, hätte Brandenburg bei der länderweisen Verteilung nach objektiver Überprüfung auf der Basis ökonometrischer Schätzverfahren 69,674 Mio. Euro per anno erhalten sollen. Allerdings ist den politisch Verantwortlichen dann offenbar wieder eingefallen, dass ja noch die Zusicherung aus 2016 bestand (+11 Mio. Euro). Dies ist dann nachträglich erfolgt (Deutscher Bundestag, 2020a, 1), weshalb ein Jahresbetrag für Brandenburg nun in Höhe von 80,674 Mio. Euro gewährt wird. Offensichtlicher kann die missbräuchliche Nutzung dieser S-BEZ nicht dokumentiert werden.

Die S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ sind entstanden im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige ab 2004. Dabei wurde eine Sonderlast aus dem Umstand abgeleitet, dass damals in ostdeutschen Kommunen eine unterdurchschnittliche Zahl an Sozialhilfeempfänger:innen und gleichzeitig eine überproportional hohe Zahl von Arbeitslosenhilfeempfänger:innen im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen zu berücksichtigen war (Deutscher Bundestag, 2005, 1) und durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gerade die ostdeutschen Kommunen somit nur unterproportional gegenüber den westdeutschen Kom-

Tabelle 1

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen 2020

in Mio. Euro

Land	Bisherige S-BEZ		„Neue" BEZ		Summe
	Kosten politischer Führung	Strukturelle Arbeitslosigkeit	Ausgleich Gemeindesteuerkraft	Ausgleich durchschnittsorientierte Forschungsförderung	
Nordrhein-Westfalen	---	---	---	---	---
Bayern	---	---	---	---	---
Baden-Württemberg	---	---	---	---	---
Niedersachsen	---	---	---	62,1	62,1
Hessen	---	---	---	---	---
Sachsen	47,371 (25,565)	85,492 (160,776)	433,671	---	566,534
Rheinland-Pfalz	48,337 (46,016)	---	---	71,1	120,037
Sachsen-Anhalt	70,993 (52,663)	50,116 (94,248)	230,108	12,4	363,617
Schleswig-Holstein	66,308 (53,174)	---	---	7,2	73,508
Thüringen	71,432 (55,731)	47,168 (88,704)	247,945	18,9	385,445
Brandenburg	80,674 (55,220)	50,920 (95,760)	25,043	3,4	160,037
Mecklenburg-Vorpommern	71,959 (61,335)	34,304 (64,512)	191,252	4,9	302,415
Saarland	66,309 (63,400)	---	23,067	3,5	92,876
Berlin	58,671 (43,460)	---	---	---	58,671
Hamburg	---	---	---	---	---
Bremen	60,332 (60,332)	---	---	---	60,322
Summe	642,386 (516,916)	268,000 (504,000)	1.151,09	184,1	2.245,57

Anmerkungen: In Klammern Werte für das Ausgleichsjahr 2019.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2021), Monatsbericht des BMF, März 2021, 25-26; Bundesministerium der Finanzen (2020), Finanzbericht 2021, Oktober 2020, 179; § 11 Abs. 3 und 4 FAG; eigene Berechnungen entsprechend § 11 Abs. 5 FAG.

munen profitierten. Diese damals neuen S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit" waren bis 2009 befristet und sollten 2008 erstmalig überprüft werden. Bereits 2006 wurde die Befristung um ein Jahr auf 2010 verlängert und seit 2009 ist die grundsätzliche Befristung entfallen. Mit insgesamt 268 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1) spielen sie aber quantitativ längst nicht mehr die Rolle wie noch 2005 (1.000 Mio. Euro). Gleichwohl weisen Bickmann und van Deuverden (2014, 681) darauf hin, dass eine Finanzschwäche eigentlich entweder durch den horizontalen Finanzausgleich oder durch A-BEZ ausgeglichen werden sollte.

Sonderbedarf oder doch kein Sonderbedarf? – Neuartige BEZ ab 2020

Auf der Grundlage des reformierten Art. 107 Abs. 2 GG können nun Zuweisungen des Bundes „unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie außerdem solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Artikel 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten" (Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG).

Für Scherf (2020, 603) zeigt sich die Tendenz der Vertikalisierung im Finanzausgleich auch bei den BEZ für Sonderbedarfe und führt als Beispiel sogleich die neuartigen BEZ „Gemeindesteuerkraft" auf. Zudem weist Scherf darauf hin, dass im Falle der zweiten neuartigen BEZ zum Ausgleich durchschnittsorientierter Forschungsförderung überhaupt kein Sonderbedarf vorliege. Bei beiden neuartigen BEZ sollte ergänzt werden: Sonderbedarfe haben die Gesetzgeber:innen offenbar auch gar nicht als Voraussetzung vorgesehen. Ansonsten hätten diese BEZ in § 12 MaßstG (S-BEZ) aufgenommen werden können. Sind sie aber nicht. Vielmehr sind diese neuartigen BEZ in § 11 MaßstG (Zuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes) zu finden. Dort ist von Sonderlasten oder -bedarfen keine Rede.

Unter anderem kritisiert Scherf (2020), dass für die Finanzkraft beide Ebenen eines Landes konsolidiert, also das „gemeinsame Potenzial der Länder und Gemeinden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Ausgaben" (Scherf, 2020, 603), betrachtet werden müsse. So aber wird nun systematisch die Länderebene von der Gemeindeebene getrennt und die interne Finanzverteilstruktur ist auf dieser Stufe nicht mehr maßgeblich. Dadurch kommt es, wie auch bereits bei Scherf (2020) vorhergesagt, zu Situationen, bei denen Länder aufgrund unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft[5] zusätzliche BEZ erhalten, obwohl diese Länder in der Gesamtschau die gleiche Gesamtfinanzkraft oder sogar eine höhere Gesamtfinanzkraft aufweisen wie nicht zuweisungsberechtigte Länder aufgrund ihrer nicht-unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft. So weist Bremen eine relative Finanzkraft (Länder- und Gemein-

5 Der Fehlbetrag, der zu 80 % des Durchschnitts besteht, wird zu 53,5 % aufgefüllt, § 11 Abs. 5 FAG. Berücksichtigt werden die kommunalen Steuereinnahmen nach § 8 Abs. 1 und 2 FAG, also ohne Herabsetzung auf 75 % nach § 8 Abs. 3 FAG.

deebene) nach horizontalem FKA und A-BEZ von 97,7 % 2020 auf und das Saarland verfügt nach horizontalem FKA und A-BEZ über eine relative Finanzkraft von 98,68 % (vgl. Abbildung 3). Obwohl das Saarland also bereits eine höhere Finanzkraft hatte, erhielt das Land 2020 noch weitere rund 23 Mio. Euro zusätzlich nur aufgrund der unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft (vgl. auch Tabelle 1).

Zusätzlich können die BEZ „Gemeindesteuerkraft" bewirken, dass sich die Finanzkraftreihenfolge verändert.[6] Darauf hatte Scherf (2020) ebenfalls hingewiesen. So zeigen die Ergebnisse für 2020, dass etwa Mecklenburg-Vorpommern nach horizontalem FKA und A-BEZ eine relative Finanzkraft von 97,85 % erreicht, während Rheinland-Pfalz auf 99,58 % kommt. Nach Gewährung von über 191 Mio. Euro in Form von BEZ „Gemeindesteuerkraft" (vgl. Tabelle 1) erreicht Mecklenburg-Vorpommern dann 100,55 % und überholt Rheinland-Pfalz. Zwar hat das BVerfG eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge durch S-BEZ als zeitweise tolerierbar eingestuft, dabei aber deutliche Hinweise gegeben:

> „Berücksichtigt der Gesetzgeber bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen dagegen Sonderlasten einzelner Länder, ist nicht ausgeschlossen, situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat (BVerfGE 72, 330, 404 f.). Demzufolge können Bundesergänzungszuweisungen, die gerade der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, zeitweise zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen; das Nivellierungsverbot greift insoweit nicht. Allerdings müssen für die Berücksichtigung von Sonderlasten außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen. Im Regelfall darf die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen auch bei der Berücksichtigung von Sonderlasten nicht dazu führen, daß die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach dem horizontalen Finanzausgleich übersteigt. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot auch verpflichtet, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen (BVerfGE 72, 330, [405 f.])." (BVerfGE 101, 158, 234 f.).

Fraglich bleibt, ob es sich entsprechend des Wortlautes des Maßstäbegesetzes aber überhaupt um S-BEZ handelt. Vielmehr orientieren sich die BEZ „Gemeindesteuerkraft" nach § 12 MaßStG, wenngleich „formal unabhängig von den Maßstäben des Finanzkraftausgleichs" (Scherf, 2020, 603), eher an den Maßstäben für die A-BEZ, wobei allerdings nur die kommunale Ebene und diese abweichend zum horizontalen FKA mit 100 % berücksichtigt wird. Auch muss kritisch darauf hingewiesen werden, dass es letztlich zu einer doppelten Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich kommt, da die kommunale Ebene bzw. Steuerkraft bereits im horizontalen FKA berücksichtigt wird (Heinemann, 2017, 211).

Zuletzt wurden im Ausgleichsjahr 2020 insgesamt 184,1 Mio. Euro durch den Bund in Form der neuartigen BEZ „Ausgleich durchschnittsorientierte Forschungsförderung" vergeben. Diese Gewährung kann letztlich nicht mit einem „Sonderbedarf" in Verbindung gebracht werden, da er schlicht nicht vorliegt (Scherf, 2020, 604). Hier wird grundsätzlich nur eine finanzielle Differenz zwischen dem eigenen Nettozufluss aus den Mitteln der Forschungsförderung nach Art. 91b GG und dem durchschnittlichen Nettozufluss aus der Forschungsförderung teilkompensiert (35 % der zu 95 % des Durchschnitts vorhandenen Lücke). In anderen Worten: Erhält ein Land nur einen unterdurchschnittlichen Nettozufluss im Rahmen der Forschungsförderung, so fließen dem Landeshaushalt dann doch weitere Bundesmittel zu. Für Niedersachsen kamen 2020 über 62 Mio. Euro zusätzlich für den Landeshaushalt zusammen. Den höchsten Betrag erhielt Rheinland-Pfalz mit 71,1 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1).

Da es sich bei S-BEZ letztendlich um ungebundene Haushaltsmittel handelt, „die zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gewährt werden" (Deutscher Bundestag, 2006, 17), stehen empfangsberechtigten Ländern die Mittel zur allgemeinen Verfügung. Unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung nach Art. 91b GG erhöhen also prinzipiell den Haushaltsspielraum eines Landes auch für Ausgaben jenseits der Wissenschafts- und Forschungsaktivitäten (z. B. Innere Sicherheit, Verkehr, Umweltschutz).

Abschließende Bemerkungen

Der neue Finanzausgleich wurde erstmalig 2020 durchgeführt. Dabei hat sich am Gesamtbild wenig geändert. „Geberländer" und „Nehmerländer" existieren zwar nicht mehr, dafür kann nun von „Abschlagsländern" und „Zuschlagsländern" gesprochen werden. Die in den vergangenen Jahren vorgebrachte Kritik, dass durch die Vertikalisierung des Ausgleichs zwischen den Ländern die Solidarität zwischen ihnen aufgekündigt sei (Renzsch, 2017), wird nicht geteilt. Immerhin verzichtet z. B. Bayern 2020 auf über 7,7 Mrd. Euro im Rahmen des horizontalen FKA, was durchaus als solidarischer Beitrag zur Unterstützung finanzschwacher

6 Dies gilt auch grundsätzlich für die S-BEZ „Kosten politischer Führung", für die S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit" sowie für die BEZ „Ausgleich durchschnittsorientierte Forschungsförderung".

Länder betrachtet werden kann. Neu ist, dass die „horizontale Solidarität“ nun weniger sichtbar ist (Lenk und Glinka, 2017, 507). Dafür ist der nach wie vor hohe Nivellierungsgrad durch FKA und A-BEZ weiterhin erkennbar.

Insgesamt dürften in der weiteren Diskussion über einen angemessenen, bedarfsorientierten und solidarischen Finanzausgleich in Deutschland und das Verhältnis der Bundesebene zur Länderebene (Stichwort: schleichende Zentralisierung) die BEZ eher Gegenstand kritischer und kontrovers geführter wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen über die Begründung der Ansprüche, die Sinnhaftigkeit im Föderalstaat sowie über die Vergabemodalitäten sein als der neue FKA. Aber auch hier sind natürlich einige Probleme verblieben.

Literatur

Bauer, D., J. Ragnitz und F. Rösel (2017), Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, *WISO Diskurs*, 17/2017.

Bickmann, M. und K. van Deuverden (2014), Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, *DIW Wochenbericht*, 91(28), 671-682.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2021), Monatsbericht des BMF, März 2021.

BVerfGE (Bundesverfassungsgericht) (1986), Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330).

BVerfGE (Bundesverfassungsgericht) (1999), Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158).

Deutscher Bundestag (2005), Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 26. Januar 2005, Bundestagsdrucksache 15/4739.

Deutscher Bundestag (2006), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 19. Juni 2006 eingegangenen Antworten der Bundesregierung Bundestagsdrucksache 16/1934, Antwort der Parlamentarischen, Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks vom 22. Juni 2006.

Deutscher Bundestag (2017), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 13. Feburar 2017, Bundestagsdrucksache 18/11135.

Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 Absatz 4 des Finanzausgleichsgesetzes und zur Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder vom 19. Oktober 2020, Bundestagsdrucksache 19/23481.

Deutscher Bundestag (2020a), Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 Absatz 4 des Finanzausgleichsgesetzes und zur Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder – Drucksache 19/23481 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bunderegierung, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 11. November 2020, Bundestagsdrucksache 19/24233.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2657).

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522).

Heinemann, A. W. (2012), Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 92(7), 471-479, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/7/beitrag/horizontal-oder-vertikal-zur-zukunft-des-finanzausgleichs-in-deutschland.html (8. Juni 2021).

Heinemann, A. W. (2017), Dauerhafter vertikaler Finanzstreit zwischen Bund und Ländern: Das Beispiel der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund, *Wirtschaftsdienst*, 97(3), 207-212, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/3/beitrag/dauerhafter-vertikaler-finanzstreit-zwischen-bund-und-laendern-das-beispiel-der-uebertragung-der-kfz.html (8. Juni 2021).

Kitterer, W. (2007), Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 56(3), 339-361.

Lenk, T. und P. Glinka (2017), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, *Wirtschaftsdienst*, 97(7), 506-512, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/7/beitrag/der-neue-bundesstaatliche-finanzausgleich-eine-reform-und-viel-reformaufschub.html (8. Juni 2021).

Peffekoven, R. (2001), Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail, *Wirtschaftsdienst*, 81(8), 427-434, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2001/heft/8/beitrag/reform-des-laenderfinanzausgleichs-und-des-solidarpakts-ii.html (8. Juni 2021).

Renzsch, W. (2017), Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, *Wirtschaftsdienst*, 97(12), 876-880, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/12/beitrag/die-verbogene-verfassung-zur-neuregelung-der-bund-laender-finanzbeziehungen-ab-2020.html (8. Juni 2021).

Scherf, W. (2020), Länderfinanzausgleich: Neue Form – alte Probleme, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 601-607, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/laenderfinanzausgleich-2020-neue-form-alte-probleme.html (8. Juni 2021).

Woisin, M. (2008), Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, *Wirtschaftsdienst*, 88(7), 446-450, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2008/heft/7/beitrag/umsatzsteuerverteilung-zwischen-bund-und-laendern.html (8. Juni 2021).

Title: *The New Federal Fiscal Equalisation System 2020: First Results and Evaluation*

Abstract: *The new Federal Fiscal Equalization System became effective on 1 January, 2020. While all public budgets in the federal system of Germany were faced with high decreases in revenues caused by the measures to fight the impacts of the COVID-19 pandemic in 2020, a first evaluation shows that the differences to the old system are rather marginal. The focus now lies on the vertical distribution of the value-added tax, whereas for the fiscal capacity equalisation only revenue of the Laender are used as before. In fact, the supplementary federal grants, the federal grants for special needs and very critical new federal grants are still problematic and a strong signal for centralisation.*

JEL Classification: *H24, H22, D31.*

DOI: 10.1007/s10273-021-2961-y

Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler*

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer“ Transfer

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterbringung und Heizung (KdU) erfolgt seit der Einführung des SGB II 2005 mit dem Ziel, die Kommunen finanziell zu entlasten. Seitdem wurde die Bundesbeteiligung in Höhe, Struktur, Berechnung und Zweck beständig verändert. Der Beitrag zeigt, wie sich dieser Transfer im Zeitablauf entwickelt hat, aus welchen Komponenten er heute besteht und welche Kritikpunkte sich um die KdU ergeben. Die Autoren schlussfolgern, dass die Bundesbeteiligung vereinfacht werden sollte, indem regionale Privilegien auslaufen und sachfremde Leistungen auf anderen Wegen finanziert werden.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe 2005 war nicht allein ein sozialpolitischer Systemwechsel. Sie änderte Finanzierungslasten und führte zu einer neuen Verflechtung der Finanzströme im Bundesstaat. Im alten System lag die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe beim Bund, jene der Sozialhilfe bei den Kommunen. Mit dem SGB-II wurde den Kommunen die Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) übertragen. Da die Kommunen gleichzeitig finanziell entlastet werden sollten, erstattete der Bund einen Teil dieser Ausgaben. Diese Bundesbeteiligung an den KdU war fortwährend Gegenstand kommunaler Forderungen, politischer Debatten, wissenschaftlicher Analysen und fiskalischer Tauschgeschäfte. Allein seit 2011 wurde die Finanzierungsbeteiligung neun Mal geändert. Mitte 2020 beschloss die Bundesregierung, den Bundesanteil auf bis zu 75 % zu erhöhen.[1] Doch auch mit diesem großen Schritt bleiben Kritikpunkte und wird die Debatte um die KdU nicht beendet 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.

* Die Autoren danken der Bertelsmann Stiftung für die Förderung. Die Bertelsmann Stiftung hat keinen Einfluss auf die Inhalte des Beitrags genommen. Alle Aussagen sind die persönlichen Ansichten und Erkenntnisse der Autoren und nicht die ihrer Anstellungsbehörden.

Dr. Florian Boettcher ist Referent im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung in Nordrhein-Westfalen.

Prof. Ronny Freier, Ph.D., ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft an der Technischen Hochschule Wildau.

Prof. Dr. René Geißler ist Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung an der Technischen Hochschule Wildau.

Entwicklungen und Hintergründe von 2005 bis 2019

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind die Kommunen für die Unterbringungskosten der Bedarfsgemeinschaften verantwortlich. Diese Leistung erfolgt in Höhe der tatsächlichen (angemessenen) Wohnkosten. Die Ausgaben der kommunalen Träger stehen daher in enger Beziehung zur örtlichen Arbeitsmarktlage.[2] Je größer die Quote der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung, desto höher sind tendenziell auch die kommunalen Ausgaben. Aus diesem Grund sind große interkommunale Niveauunterschiede beobachtbar und zwangsläufig.

Durch die Bundesbeteiligung sollte sichergestellt werden, dass die mit der Schaffung des SGB-II versprochene finanzielle Entlastung der Kommunen auch tatsächlich eintritt.[3] Diese Bundesbeteiligung blieb nicht konstant, son-

1 Die Umsetzung erfolgte mit Art. 2 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6.10.2020 (BGBl. I 2020, S. 2072).

2 Weitere Faktoren sind das örtliche Mietniveau und die Energiepreise, wobei das Mietniveau, im Gegensatz zu den Energiepreisen, teils große regionale Unterschiede aufweist. Arnold et al. (2015) zeigen, dass sich die lokalen KdU zu 96 % mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der Einwohnerdichte (als Proxy für das Mietpreisniveau) erklärt.

3 Deutscher Bundestag (2005). Den Kommunen wurde zugesichert, dass sie infolge der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfereform per Saldo um jährlich 2,5 Mrd. Euro entlastet werden (Hassel und Schiller, 2010).

dern wurde in der Folge wiederholt auf unterschiedliche Weise und aus unterschiedlichen Gründen geändert (vgl. Tabelle 1) (Wixforth, 2016).

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Kooperationsverbots zwischen Bund und Kommunen fließen die Mittel nicht direkt vom Bund an die Kommunen, sondern über die Haushalte der Länder. Diese Regelung ist durchaus geeignet, den Finanzföderalismus auszuhöhlen. Denn die Länder stehen als bloße „Transferstelle“ nur am Rande. Ihre Zuständigkeit für die kommunalen Finanzen wird geschwächt und letztlich durch diesen parallelen Transferweg auch die Systematik des föderalen Finanzausgleichs. Gleichzeitig gibt es bei den KdU jedoch eine relativ klare Aufgaben- und Finanzzuordnung. Im Vergleich zu anderen Sozialleistungen sind die eigenen Gestaltungsspielräume der Länder und Kommunen gering; dies gilt sowohl für die Umsetzung der KdU als auch für die Ermittlung, Verteilung und Verwendung der Finanzierungsbeteiligung des Bundes.

Eine zweite grundsätzliche Debatte berührt die Frage, ob die KdU überhaupt sinnvoll auf kommunaler Ebene verortet sind. Die ökonomische Theorie des Föderalismus befürwortet eine dezentrale Leistungserbringung, wenn regional divergierende Präferenzen und erhebliche örtliche Spielräume in der Leistungsumsetzung gegeben sind (Blankart, 2008, 536 f.; Zimmermann, 2009, 13 ff.). Divergierende Präferenzen hinsichtlich der Wohnraumversorgung sind nicht zu erkennen. Auch eine dezentrale Aufgabenautonomie ist im Falle der KdU nicht gegeben, da der Anspruch an die Wohnraumversorgung bundesweit relativ ähnlich definiert ist und die sich für die Kommunen ergebenden Kosten fast vollständig aus nicht kontrollierbaren Faktoren resultieren (Arnold et al., 2015, 78 f.). Die kommunale Autonomie an dieser Aufgabe liegt (zumindest bis 2019) zweifellos weit unter dem kommunalen Finanzierungsanteil. Diese Problematik ist nicht nur theoretisch relevant, sondern hat auch praktische Auswirkungen. Denn bei den KdU handelt es sich um eine Aufgabe von erheblichem finanziellem Gewicht (kommunaler Anteil 2019 ca. 8 Mrd. Euro), und die Ausgabe selbst streut lokal konträr zur Einnahmekraft der Kommune (Arnold et al., 2015, 80 f.). Die fragwürdige Verortung der KdU bindet somit in finanzschwachen Kommunen überproportional Mittel.

Abbildung 1 zeigt die Beteiligung des Bundes an den KdU von 2005 bis 2019. Seit 2016 setzt sich diese aus vier Komponenten zusammen. Die Komponenten traten zu verschiedenen Zeitpunkten in Kraft, haben unterschiedliches Gewicht, und somit schwankt die Bundesbeteiligung erheblich über den Zeitraum. Insgesamt bewegte sie sich zwischen 23,6 % (2010) und 49 % (2018). Im Kern lassen sich drei Entwicklungsphasen unterscheiden. Die erste Phase umfasst 2005 bis 2010, als nur die Sockelbeteiligung des Bundes

Tabelle 1
Veränderungen der Bundesbeteiligungen

Jahr	Änderung der Bundesbeteiligung an den KdU
2005	Einführung der bundesweit einheitlichen „Sockelbeteiligung“ mit 29,1 %
2007	Erhöhung der „Sockelbeteiligung“ auf bundesdurchschnittlich 31,8 % Einführung der höheren Sonderquoten für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz
2008	Einführung der formelbasierten Anpassung der „Sockelbeteiligung“ anhand der Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, und in der Folge schrittweiser Rückgang der Beteiligungsquote auf bundesdurchschnittlich 23,6 % in 2010
2011	Anhebung der „Sockelbeteiligung“ auf bundesdurchschnittlich 31 % Rückkehr zur quotalen Beteiligung an den KdU-Ausgaben (anstelle der Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften) Einführung der Beteiligungskomponente „Bildungs- und Teilhabepaket“
2015	Einführung der Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ mit 3,7 %
2016	Einführung der Beteiligungskomponente „Asyl-KdU“ mit anfänglich 2,9 %
2017	Erhöhung der Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ auf 7,4 %
2018	Absenkung der Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ auf 5,8 %
2019	Absenkung der Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ auf 3,3 %
2020	Erhöhung der Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ um 25 %
2022	Wegfall der Beteiligungskomponente „Asyl-KdU“

Quelle: eigene Darstellung.

existierte. In der zweiten Phase 2011 bis 2014 trat mit der Erstattung der kommunalen Ausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) eine zweite Beteiligungskomponente hinzu. In der dritten Phase 2015 bis 2019 wurden zwei Komponenten ergänzt: Eine Komponente mit dem Zweck der Kommunalentlastung und eine weitere für die Erstattung der KdU für Flüchtlinge (Asyl-KdU). 2020 tritt die KdU-Bundesbeteiligung in eine neue Phase ein.

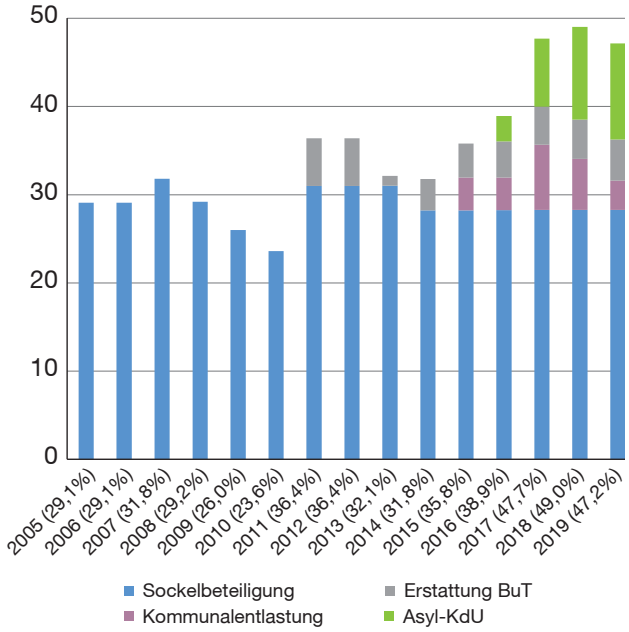
2005 und 2006 lag die Beteiligungsquote des Bundes für alle Länder einheitlich unter 30 %. 2007 wurde die Bundesbeteiligung auf 31,8 % erhöht. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ab 2007 höhere KdU-Beteiligungsquoten erhalten.[4] Die Einführung dieser Sonderquoten wurde damit begründet, dass beide Länder aufgrund ihrer spezifischen Sozialstruktur durch die Zusammenlegung der Arbeits-

4 So betrug die KdU-Beteiligungsquote des Bundes 2007 in Rheinland-Pfalz 41,2 %, in Baden-Württemberg 35,2 % und in den übrigen Ländern einheitlich 31,2 %.

Abbildung 1

Bundesbeteiligung an den KdU nach Komponenten

in %



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen 2013 bis 2020.

losen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) per Saldo nicht entlastet worden wären.[5] Damit begann der auch 2021 noch anhaltende Umstand unterschiedlicher Beteiligungsquoten nach Ländern.

Ab 2008 wurde die Herleitung der Bundesbeteiligungsquote geändert. Basierte sie in den ersten Jahren auf Prognosen, so wurde nun eine Berechnungsformel zur jährlichen Anpassung eingeführt. Die Höhe der Bundesbeteiligung orientierte sich an der Entwicklung der Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Diese Formel hatte bis 2010 einen deutlichen – seitens der Länder und Kommunen stark kritisierten – Rückgang der Bundesbeteiligung zur Folge. Ursache war die Erholung am Arbeitsmarkt und die damit sinkende Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Gleichwohl schlug dieser Effekt aufgrund steigender Mieten und Energiepreise nicht in vollem Maße auf die kommunalen KdU-Ausgaben durch. Im Ergebnis betrug die Beteiligungsquote des Bundes 2010 im Bundesdurchschnitt nur noch 23,6 %.

5 Eine ähnliche zusätzliche Begünstigung existierte von 2005 bis 2019 in Form der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder. Doch anders als die Sonderquoten bei der KdU-Bundesbeteiligung wurde dieser Transfer regelmäßig überprüft und der Höhe nach angepasst.

2011 wurde die Berechnungsweise erneut geändert. Die Höhe der Bundesbeteiligung bemisst sich seither – überwiegend – wieder an den kommunalen KdU-Ausgaben. Zudem wurde die Quote auf 31 % angehoben.[6] 2011 begann zudem die Geschichte zusätzlicher Beteiligungskomponenten: Die nun zweite Beteiligungskomponente diente der Finanzierung der 2011 neu geschaffenen Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT-Leistungen). Über die Aufstockung der Bundesbeteiligung sollten Ausgaben für diese neue Sozialleistung erstattet werden. Die Beteiligungskomponente BuT wird seit 2013 jährlich auf Grundlage der sogenannten Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung für jedes Land definiert. Die Festlegung erfolgt dabei auf Basis der Ist-Ausgaben, welche die Kommunen für BuT-Leistungen im Vorjahr getätigt haben. Daher divergiert die BuT-Beteiligungsquote sowohl zwischen den Ländern als auch im Zeitverlauf. Die Bundesbeteiligung für die BuT-Leistungen stellt eine Besonderheit unter den verschiedenen Komponenten der KdU-Bundesbeteiligung dar: Sie ist lediglich ein Transferweg für Bundesmittel, weist aber keinen inhaltlichen Bezug zu den KdU auf. Alle anderen Komponenten werden hingegen zweckgebunden für die KdU-Ausgaben gewährt und entlasten die Kommunen von dieser Finanzierungslast.

Die dritte Komponente der Bundesbeteiligung (Kommunalentlastung) resultiert aus dem politischen Versprechen der damaligen Bundesregierung, die Kommunen „im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe“ zu entlasten (CDU, CSU, SPD, 2013, 63). Eine Vorabentlastung von 1 Mrd. Euro floss 2015 und 2016 je hälftig über die Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und über eine erhöhte Bundesbeteiligung der KdU. Die Kommunalentlastung hatte 2015 und 2016 einen Wert von 3,7 Prozentpunkten.[7] 2017 wurde die Quote auf 7,4 % der KdU-Ausgaben verdoppelt.[8] Die im Koalitionsvertrag angekündigte Entlastung von 5 Mrd. Euro gilt seit 2018, wurde jedoch nach mehrjähriger Diskussion letztlich vollständig vom Bundesteilhabegesetz entkoppelt. Gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung erfolgt die Verteilung der Entlastungsmittel wie folgt: 2,4 Mrd. Euro durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, 1,6 Mrd. Euro über eine Aufstockung der Bundesbeteiligung an den KdU sowie 1 Mrd. Euro über eine Erhöhung des Länderanteils

6 Die „Sockel-Beteiligungsquote“ wurde für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg mit 37,6 % bzw. 31,6 % und für die übrigen Länder mit 27,6 % festgelegt. Von 2011 bis 2013 wurde diese Quote um 5,9 Prozentpunkte aufgestockt (Wixforth, 2016, 503).

7 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22.12.2014 (BGBl. I 2014 S. 2411).

8 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. 6.2015, BGBl. I S. 974.

an der Umsatzsteuer, die an die Kommunen weitergeleitet werden soll. 2018 belief sich die Entlastungsbeteiligung auf 5,8 %[9], und 2019 betrug sie 3,3 %.

Vor dem Hintergrund des starken Zuzugs von Asylbewerber:innen und der damit verbundenen wachsenden finanziellen Belastung der Kommunen hat der Bund 2016 beschlossen, die KdU-Ausgaben dieser Bedarfsgemeinschaften (Asyl-KdU) bis einschließlich 2018 vollständig zu erstatten.[10] Die Regelung wurde seither zweimal verlängert und wird nach der derzeitigen Rechtslage 2022 entfallen. Das Verfahren zur Festlegung der für die Asyl-KdU erforderlichen Beteiligungsquote entspricht im Grundsatz demjenigen bei der Kompensation der BuT-Leistungen. Analog divergiert daher auch die Beteiligung für die Asyl-KdU zwischen den Ländern und Jahren.

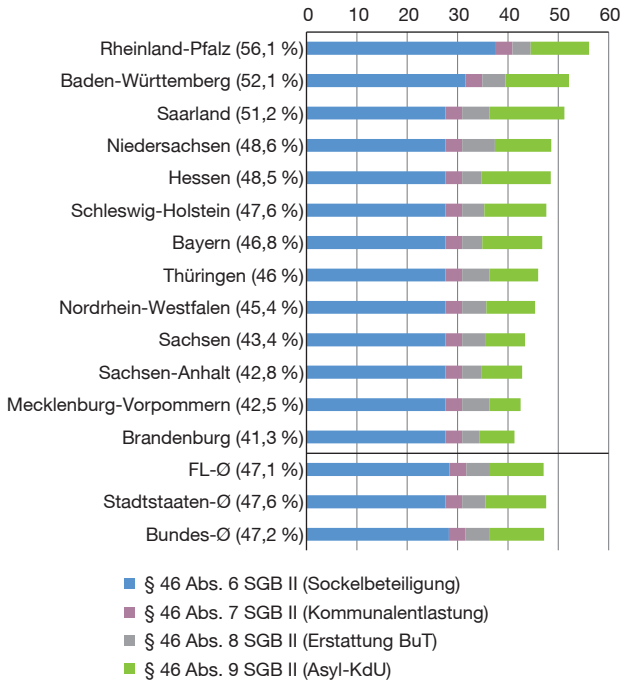
Bundesbeteiligung nach Ländern 2019

Die Bundesbeteiligung an den KdU setzt sich somit aus vier Komponenten zusammen. Wie Abbildung 2 zeigt, belief sich die Bundesbeteiligung 2019 im Bundesdurchschnitt auf 47,2 %. Über die „Sockel-Beteiligung“ wurden im Bundesdurchschnitt 28,3 Prozentpunkte der KdU-Ausgaben erstattet. Die Beteiligung zur Erstattung der Asyl-KdU entsprach im Bundesdurchschnitt 10,9 % und war fiskalisch die zweitwichtigste Komponente. Die Beteiligung zur Erstattung der kommunalen BuT-Leistungen belief sich im Bundesdurchschnitt auf 4,7 %. Die Beteiligung zur finanziellen Entlastung der Kommunen hatte 2019 mit einem KdU-Ausgabenanteil von 3,3 % das geringste Gewicht. In Summe wies die Bundesbeteiligung 2019 zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede auf. Der Anteilswert reichte von 41,3 % in Brandenburg bis zu 56,1 % in Rheinland-Pfalz. Die Sockelbeteiligung privilegiert zwei Länder. Die Unterschiede bei Asyl-KdU und BuT resultieren aus unterschiedlichen Ausgabenniveaus in den Ländern und sind somit sachlich begründet. Nur die Beteiligung zur Kommunalentlastung belief sich auf einen in allen Ländern konstanten Wert von 3,3 Prozentpunkten.

Aufstockung der Bundesbeteiligung 2020

2020 wurde die Bundesbeteiligung an den KdU für alle Länder um 25 Prozentpunkte aufgestockt.[11] Mit dieser Entscheidung ist der Bund einer langjährigen Forderung von

Abbildung 2
Bundesbeteiligung an den KdU 2019 nach Ländern und Beteiligungskomponenten
in %



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen 2019 und 2020.

Ländern, Kommunen und Wissenschaft gefolgt.[12] Diese Entscheidung war Teil des am 3. Juni 2020 verkündeten Maßnahmenprogramms zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Konjunkturförderung. Der Schritt sollte die Kommunen insgesamt finanziell stärken. Vor dem Hintergrund des krisenbedingt drohenden Anstiegs der kommunalen KdU-Ausgabenbelastung entschied sich der Bund mit der Anhebung für eine gezielte und nachhaltige Entlastung struktur- und finanzschwacher Kommunen. Im Gegensatz zu anderen Punkten des Konjunkturprogramms (z. B. Erstattung der Gewerbesteuerausfälle 2020), ist die Maßnahme zeitlich unbefristet. Eine Erklärung für diesen, öffentlich teils als überraschend bezeichneten Beschluss liefern die Beschlüsse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, die sich mit großer Mehrheit 2019 hierfür aussprach. Die Anhebung der KdU-Bundesbeteiligung wurde dergestalt umgesetzt, dass die seit 2015 existierende Beteiligungskomponente „Kommunalentlastung“ um 25 Prozentpunkte erhöht wurde. Für 2020 bedeutete dies einen Anstieg von bis dato berechneten 2,7 Prozentpunkten auf 27,7 Prozentpunkte. Zusammen mit den übrigen drei

9 Die Quote von 5,8 % wurde durch eine rückwirkende Anpassung 2019 festgelegt. Mit Art. 2 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1.12.2016 (BGBl. I 2016 S. 275) wurde der Wert für 2018 in § 46 Absatz 7 Nr. 2 SGB II zuvor auf 7,9 % festgelegt.

10 BGBl. I 2016 S. 2755. Mit diesem Schritt folgte die Bundesregierung einer Forderung des Deutschen Städtetages (2016, 4).

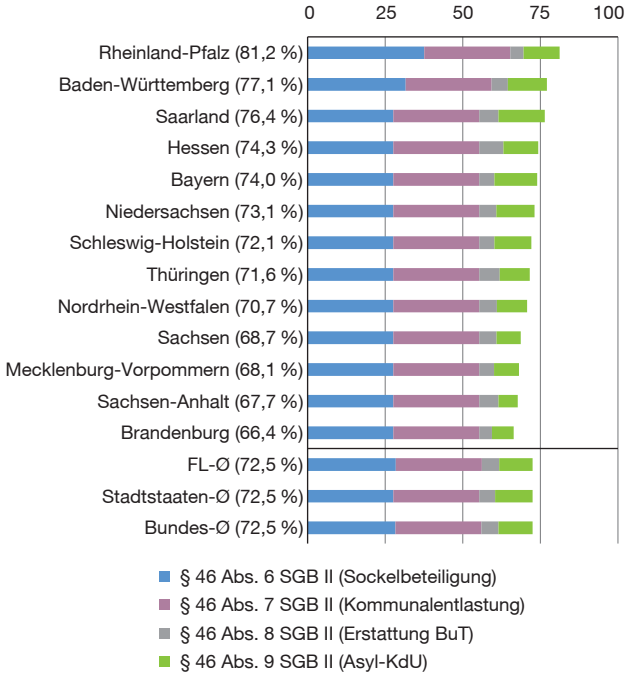
11 Die Änderung erfolgte mit Art. 2 des BGBl. I 2020 S. 2072.

12 Geißler und Niemann (2015); Beznoska und Kauder (2020); Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020); Deutscher Städtetag (2019).

Abbildung 3

Bundesbeteiligung an den KdU 2020 nach Ländern und Beteiligungskomponenten

in %



Anmerkung: Bei den dargestellten Beteiligungsquoten nach Absatz 9 (Asyl-KdU) handelt es sich noch nicht um endgültige Werte. Auf der Grundlage der 2020 von den Kommunen getätigten Ist-Ausgaben für die Asyl-KdU wird mit der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2021 eine rückwirkende Anpassung der Beteiligungsquote erfolgen.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020.

Komponenten belief sich die Bundesbeteiligung 2020 damit im Durchschnitt auf 72,5 %. Abweichend von dem medial teils entstandenen Eindruck, wurde die KdU-Bundesbeteiligung 2020 somit nicht auf 75 % angehoben, sondern um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 %.[13] Diese 75 % beziehen sich auf die im Grundgesetz genannte Obergrenze, die im Zusammenhang mit der Entlastungsmaßnahme ebenfalls angehoben werden musste, um die Bundesauftragsverwaltung zu vermeiden (104a Abs. 3 GG).

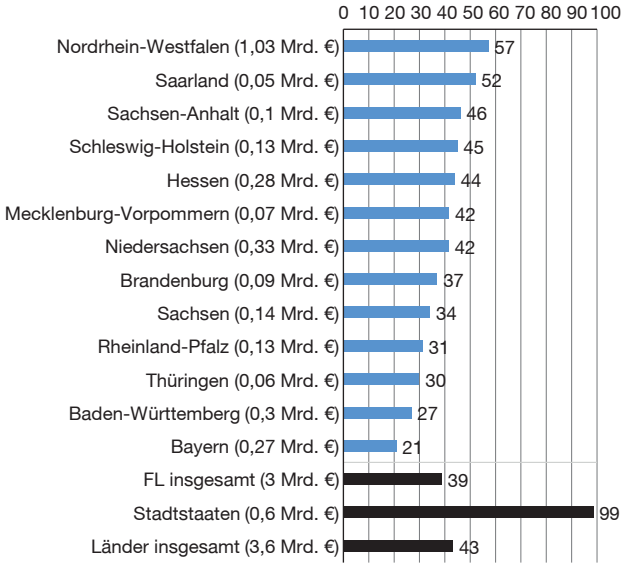
Abbildung 3 zeigt, auf welche Werte sich die vier Komponenten des Bundes 2020 im Ländervergleich summierten. Demnach reichte die Spanne von 66,4 % in Brandenburg bis zu 81,2 % in Rheinland-Pfalz. Auch in Baden-Württemberg sowie im Saarland lag die KdU-Bundesbeteiligung 2020 bei mehr als 75 %. In vier der fünf ostdeutschen Länder war die Beteiligung demgegenüber geringer als 70 %.

13 Die Änderung erfolgte mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.9.2020, BGBl. I 2020 S. 2048.

Abbildung 4

Entlastung durch Anhebung der Bundesbeteiligung an KdU um 25 Prozentpunkte 2020

in Euro je Einwohner:in



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020.

Nachdem Höhe, Zusammensetzung und Entwicklung der KdU-Beteiligungsquote im Mittelpunkt standen, gibt Abbildung 4 einen nach Ländern differenzierten Überblick über die Höhe der fiskalischen Entlastung aus der ab 2020 geltenden Aufstockung um 25 Prozentpunkte. Bezogen auf die 2020 von den Kommunen getätigten KdU-Ausgaben[14] belief sich die bundesweite Entlastung (einschließlich der Stadtstaaten) auf 3,6 Mrd. Euro. Der Entlastungseffekt war dabei in den Stadtstaaten um mehr als das 1,5-Fache höher als in den Flächenländern.[15] Unter den Flächenländern profitierten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen am stärksten, gefolgt von jenen im Saarland und in Sachsen-Anhalt. Auf der anderen Seite ist der Entlastungseffekt in Bayern und Baden-Württemberg besonders gering. Die Gründe für die Unterschiede bei der Entlastung je Einwohner:in liegen auf der Hand: Die Pro-Kopf-Entlastung korrespondiert unmittelbar mit der Pro-Kopf-Höhe der KdU-Ausgaben, die wiederum im Wesentlichen von der Höhe der SGB-II-Quote abhängt.

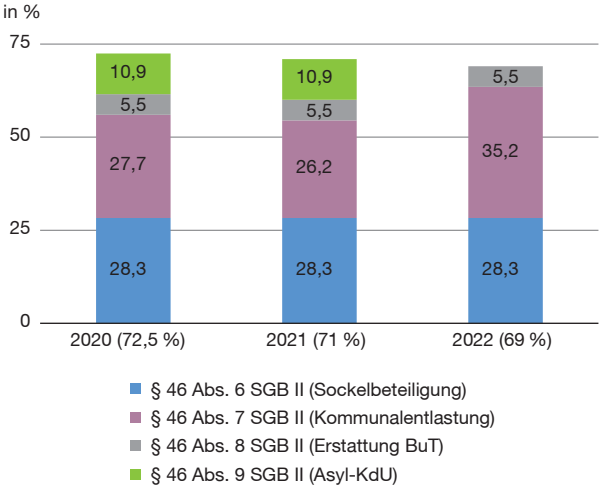
Nach der derzeitigen Rechtslage wird die Beteiligungsquote des Bundes in den kommenden beiden Jahren wieder unter das Niveau von 2020 sinken (vgl. Abbildung 5).

14 Die Berechnung basiert auf Ist-Ausgaben der ersten neun Monate sowie einer Fortschreibung der Ausgabenentwicklung.

15 Mit 105 Euro je Einwohner:in war der Entlastungseffekt in Berlin am größten, gefolgt von Bremen (96 Euro je Einwohner:in) und Hamburg (87 Euro je Einwohner:in).

Abbildung 5

Bundesbeteiligung an den KdU[1] nach Komponenten



[1] Für die Abschätzung der Bundesbeteiligungsquote 2021 und 2022 wurden für die Beteiligungen nach Abs. 8 und 9 die Beträge aus 2020 überrollt.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020.

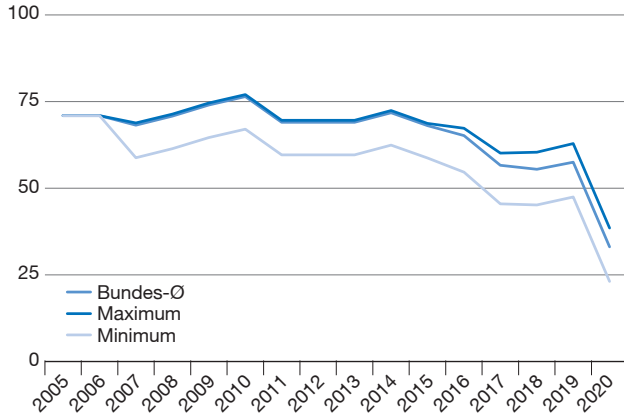
Auf Basis der aktuellen Regelungen ergibt sich für 2021 im Durchschnitt eine Beteiligungsquote von 71 %. Ursächlich für den leichten Rückgang gegenüber 2020 ist die Absenkung der Komponente „Entlastung“ um 1,5 Prozentpunkte in allen Ländern. Die aktuell noch 10,9 % betragende Asyl-KdU soll nach aktueller Rechtslage 2022 ersatzlos wegfallen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bundesbeteiligung im gleichen Ausmaß sinkt. Denn mit dem Wegfall besteht ab 2022 erstmals Freiraum, die seit 2018 durch den Bund gewährte Entlastung der Kommunen um bundesweit 5 Mrd. Euro jährlich planmäßig über eine entsprechende Anhebung der KdU-Bundesbeteiligung zu verwirklichen. Die Kommunalentlastung wird daher 2022 um 9 Prozentpunkte auf 35,2 % angehoben. Mit dann 69 % liegt die KdU-Beteiligungsquote des Bundes voraussichtlich[16] dennoch unter dem Niveau von 2020 und 2021. Somit wird der grundgesetzlich mögliche Entlastungsspielraum von 74,9 % ab 2022 nicht vollständig ausgeschöpft. Wie hoch die Beteiligungsquote tatsächlich ausfallen wird, hängt von der Entwicklung der BuT ab. Aufgrund der 2019 beschlossenen Leistungsausweitungen ist mit steigenden Ausgaben der Kommunen und daraus mit einem Anstieg dieser Beteiligungskomponente zu rechnen.

16 Höhe, Struktur und Entwicklung der KdU-Bundesbeteiligung 2020 bis 2022 basieren zum Teil auf vorläufigen Daten. Für 2021 wurden in Bezug auf die Beteiligungen nach BuT und Asyl für alle Länder die Beteiligungsquoten des Vorjahres überrollt. Dasselbe gilt für die BuT-Quote für 2022.

Abbildung 6

Netto-KdU-Finanzierungsanteil der Kommunen

in %; Minimum und Maximum beziehen sich auf die Länderwerte



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen 2013 bis 2020.

Spiegelbildlich zur Entwicklung der Bundesbeteiligung zeigt Abbildung 6 die Höhe und Entwicklung des kommunalen Finanzierungsanteils.[17] Die Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht, in welchem Maße der Bund die Kommunen im Laufe des vergangenen Jahrzehnts entlastet hat.[18] Zwischen 2005 und 2010 trugen die Kommunen in fast allen Jahren mehr als 70 % der KdU-Ausgaben. Seit 2015 ist der kommunale Finanzierungsanteil an den KdU erkennbar gesunken. Aufgrund der Anhebung der Bundesbeteiligung 2020 mussten die Kommunen im Bundesdurchschnitt nur noch 33,1 % der KdU-Ausgaben aus eigenen Finanzmitteln bestreiten.

Diskussion und Handlungsempfehlungen

Die Bundesbeteiligung an den KdU hat sich zu einem zentralen Element der Kommunalentlastung entwickelt, da sie überproportional strukturschwachen Kommunen zugutekommt. In Summe sind die KdU damit auch Spiegelbild einer kommunalfreundlichen Bundespolitik und des Bedeutungszuwachses der Kommunen in der vergangenen Dekade. Gleichwohl muss dieser „pragmatischen“ Politik auch Kritik entgegengehalten werden. Die große Zahl der Änderungen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Bundespolitik über 15 Jahre nicht zu einer angemessenen Finanzierungsbeteiligung an den von kommunaler Seite kaum gestaltbaren KdU-Ausgaben durchringen konnte. Die zahlreichen Rechtsänderungen und teils geringfügigen sowie befristeten Anhebungen spiegeln auch eine „Entlastungspolitik der kleinen Schrit-

17 Da die Bundesbeteiligung an den BuT keinen Beitrag zur Finanzierung der KdU leistet, ist sie in Abbildung 6 nicht enthalten.

18 Vgl. Fussnote 16.

te“ wider. Hierdurch ist zudem der Eindruck entstanden, dass die KdU-Bundesbeteiligung durch Bund und Länder als Transferkanal instrumentalisiert wird: Dies ist insofern nachvollziehbar, als unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen grundgesetzlich nicht vorgesehen sind und die – für die finanzielle Ausstattung der Kommunen zuständigen – Länder bei diesem Thema am Rande stehen. In den vergangenen 15 Jahren hat sich ein Nebenschauplatz des Finanzföderalismus entwickelt mit geringer Transparenz und Ad-hoc-Entscheidungen des Bundes. Dieser Nebenschauplatz verursacht allerdings im Vergleich zu anderen Transfers (z. B. Kita-Ausbau) geringe politische und administrative Transaktionskosten. Zugleich ist der Eindruck der Zweckentfremdung insofern falsch, als keine „Wohltaten“ an die Kommunen verteilt, sondern tatsächliche Ausgabenlasten kofinanziert werden. Die Erhöhung der Bundesbeteiligung dient der politisch gewünschten, zielgerichteten Entlastung der besonders betroffenen Kommunen.

Jenseits der kleinteiligen und befristeten Anpassungen der Bundesbeteiligung sind zwei weitere überkommene Regelungen kritikwürdig. Die Finanzierung der BuT ist sachfremd und bindet wertvolle Spielräume der Kommunalentlastung. Diese Leistung ließe sich besser über zusätzliche Umsatzsteuerpunkte der Länder kompensieren. Die Privilegierung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist, sofern sie jemals gerechtfertigt war, nicht mehr vertretbar.[19] Mit dem Auslaufen dieser Sonderregelung sowie der Komponenten Asyl-KdU und BuT ginge ein erheblicher Mehrwert in Bezug auf die Transparenz der Bundesbeteiligung einher. Die Komponenten Sockelbeteiligung und Kommunalentlastung sollten zusammengeführt werden. Am Ende stünde eine bundesweit einheitliche und dauerhaft gewährte Quote, wie sie einst 2005 bei Einführung der Bundesbeteiligung an den KdU auch beschlossen wurde.

Fazit

Die Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben der Kommunen ist seit 2005 Gegenstand politischer Forderungen und akademischer Debatten. Durch die Vielzahl der rechtlichen Änderungen stieg nicht allein die Höhe, sondern auch die Komplexität der Regelungen. Im Ergebnis steht 2021 eine Bundesbeteiligung von mehr als 70 %, die mit Blick auf die Entlastung strukturschwacher Kommunen zu begrüßen ist und die Problematik der eigentlichen falschen Verortung dieser Aufgabe auf kommunaler Ebene mindert. Im Gegenzug entstand ein neuer Tatbestand der Finanzverflechtung. Trotz des bedeutenden Entlastungsschrittes 2020 wird die Debatte um weitere Bundesbeteiligungen in den kommenden Jahren anhalten. So ist das Auslaufen der Asyl-KdU mitnichten sicher. Es stehen sowohl regionale Privilegien als auch die Finanzierung der BuT zur Debatte, und Forderungen werden sich mehren, den politisch versprochenen Finanzierungsanteil von 75 % auch tatsächlich auszuschöpfen.

19 Inzwischen ist eine strukturelle Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft getreten, die Bundesbeteiligung an den KdU wurde substanziell aufgestockt und die fiskalische Erforderlichkeit der Sonderquoten wurde nie überprüft.

Literatur

Arnold, F., F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler und B. Holler (2015), *Kommunaler Finanzreport 2015*, Bertelsmann Stiftung.

Beznoska, M. und B. Kauder (2020), Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen – Dynamiken der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(4), 403-421.

Blankart, C. (2008), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 7. Aufl., Vahlen Verlag.

CDU, CSU, SPD (2013), Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906 (5. März 2021).

Deutscher Bundestag (2005), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 16/162, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/001/1600162.pdf. (29. Januar 2021).

Deutscher Städtetag (2016), Städtetag aktuell (1).

Deutscher Städtetag (2019), Stadtfinanzen 2019.

Geißler, R. und F.-S. Niemann (2015), *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*, Bertelsmann Stiftung.

Hassel, A. und C. Schiller (2010), Hartz-IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen, *Politische Vierteljahresschrift*, 51(1), 95-117.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Wirtschaft.

Wixforth, J. (2016), Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?, *Wirtschaftsdienst*, 96(7), 501-509, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/7/beitrag/bundesbeteiligung-an-den-kosten-der-unterkunft-als-sammelbecken-der-kommunalentlastung.html (18. Mai 2021).

Zimmermann, H. (2009), *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, 2. Aufl., BWV-Verlag.

Title: ***Federal Participation in the Costs of Housing – a “Pragmatic” Transfer.***

Abstract: *Since the introduction of SGB II in 2005, the federal government cofunded costs of housing aiming to reduce the financial burden of local authorities. Over the years, the amount, structure, calculation and purpose of this federal contribution were constantly changing. This article looks at how this transfer evolved over time, the components that it consists of today, and the debates that came up. Based on this analysis, the authors conclude that the federal contribution should be simplified by phasing out regional privileges and by financing different benefits in different ways.*

JEL Classification: *H10, H70, H77*

DOI: 10.1007/s10273-021-2964-8

David Ennen, Janina Scheelhaase, Sven Maertens

Der deutsche Fernbusmarkt – mittelfristig wieder auf ursprünglichem Niveau?

Der Fernbusverkehr ist zu Beginn der Pandemie fast vollständig zum Erliegen gekommen und nimmt seit Ende März 2021 seinen Betrieb wieder auf. Seit seiner Liberalisierung 2013 bietet der Fernbusverkehr nicht nur preiswerte Mobilität, sondern trägt auch zu Einkommen und Beschäftigung bei. Es ist zu erwarten, dass der Sektor wieder seine bisherige ökonomische Bedeutung erreicht, weil insbesondere Privatpersonen dieses Verkehrsmittel nutzen. Im Gegensatz zu Geschäftsreisen wird hier nach der Pandemie keine Verhaltensänderung erwartet.

Die Corona-Pandemie hat während der bisherigen Lockdowns zwischenzeitlich zu einer fast vollständigen Einstellung des Fernbusverkehrs in Deutschland geführt. Ende März 2021 nahm der führende Fernbusanbieter Flixbus den Betrieb wieder auf. Vor der Pandemie schien der Anfang 2013 liberalisierte Fernbusverkehr ein Plateau im Verkehrsmarkt erreicht zu haben. Nach einem anfangs starken Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern setzte sich schließlich Flixbus nach einer Fusion mit Mein Fernbus Anfang 2015 als führendes Unternehmen durch, und die Verkehrszahlen stagnierten infolge der Konsolidierung zwischen 2015 und 2019 bei rund 21 Mio. bis 23 Mio. Passagier:innen pro Jahr (Statistisches Bundesamt, 2020b).

Wesentliche Gründe für die Politik, den Fernbusverkehr zu liberalisieren, waren die Schaffung einer preiswerten und emissionsarmen Alternative zum Auto sowie die Erhöhung des Wettbewerbsdrucks auf die Deutsche Bahn zur Verbesserung des Schienenpersonenfernverkehrs. Neben diesen positiven Effekten für private Haushalte und Umwelt sind durch die Liberalisierung auch neue Beschäftigung und Umsätze im Fernbussektor entstanden. Auf der Seite der Fernbusanbieter werden durch die Bereitstellung des Fernbusverkehrs Einkommen und Beschäftigung für Arbeitnehmer:innen und Geschäftsleute geschaffen. Diese ökonomischen Effekte werden nicht nur bei den Fernbusunternehmen selbst (direkte Effekte) generiert, sondern auch bei den Vorleistungsunternehmen in der Wertschöpfungskette, wie etwa Betreibern von Busbahnhöfen (indirekte Effekte). Zudem sind die Arbeitseinkommen der direkt und indirekt Beschäftigten für den Konsum mit weiteren, induzierten Effekten verbunden, denn die Herstellung von Konsumgütern und Dienstleistungen führt wiederum zu Einkommen und Beschäftigung. In einer modellgestützten Schätzung werden die durch den Fernbusverkehr geschaffenen Einkommen und Arbeitsplätze für 2018 herangezogen und anschließend mögliche Veränderungen im Fernbusmarkt nach der Corona-Pandemie abgeleitet.

Fernbuslinienanbieter in Deutschland

Flixbus ist 2018 in Deutschland mit einem Anteil von 95,4 % an den inländischen und grenzüberschreitenden Fahrplankilometern der führende Anbieter von Fernbuslinienverkehren (IGES Institut, 2018a). Abbildung 1 stellt den Verkehrsanteil von Flixbus im Vergleich zu weiteren Anbietern wie Eurolines, der Deutsche-Bahn-Tochter IC Bus und RegioJet dar. Flixbus führt die Beförderungsleistung nicht selber durch, sondern beauftragt überwiegend mittelständische Busunternehmen mit dem ausführenden Passagiertransport, wobei Flixbus in den meisten Fällen als vertraglicher Beförderer dem Fahrgast gegenüber auftritt. Flixbus übernimmt dafür Linienplanung, Marketing, Vertrieb und Kundenservice. Einen Überblick über das

Dr. David Ennen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Flughafenwesen und Luftverkehr des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) in Köln.

Dr. Janina Scheelhaase leitet dort die Abteilung Luftverkehrsökonomie.

Dr. Sven Maertens ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

© 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.

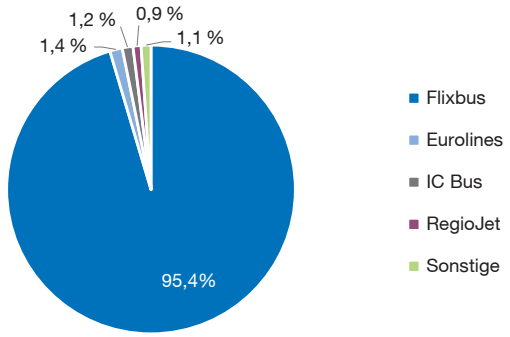
Geschäftsmodell gibt Abbildung 2. Zwischen Flixbus und den beauftragten Beförderungsunternehmen bestehen Verträge, die eine Aufteilung der Ticketerlöse vorsehen. Medienberichten zufolge erhält Flixbus gemäß seines Standardvertrags 26 % und die Beförderungsunternehmen 74 % der Erlöse (Höfler, 2018). Flixbus bietet neben Deutschland in vielen weiteren Ländern Fernbusverkehre an, darunter europäische Länder wie Frankreich, Italien und Spanien, aber auch die USA. Für die Aktivitäten in den einzelnen Ländern hat Flixbus eigene Tochterunternehmen der Holding Flixmobility gegründet. Neben Busverkehren bietet Flixmobility mit ihrer Tochter Flixtrain seit 2017 auch Schienenpersonenfernverkehre auf wenigen Relationen in Deutschland an. Aufgrund des hohen Anteils am Fernbuslinienverkehr in Deutschland betrachten wir Flixbus im Folgenden als repräsentatives Unternehmen für die gesamte Branche und rechnen die geschätzten Größen auf den gesamten Fernbusverkehr anhand der erbrachten Fahrplankilometer hoch.

Umsätze

Flixmobility weist in ihrem Geschäftsbericht (Flixmobility, 2020) den Umsatz für Deutschland aus, der neben den Umsätzen aus dem Fernbusgeschäft auch die aus dem Schienenpersonenfernverkehr umfasst. Mithilfe der Passagierzahlen von Flixbus und Flixtrain lässt sich der Umsatz von Flixbus in Deutschland schätzen. Die Passagierzahl von Flixbus ermitteln wir aus der Gesamtzahl der Fernbuspassagiere in Deutschland und dem Verkehrsanteil von Flixbus (Statistisches Bundesamt, 2020b; IGES Institut, 2018a). Die Passagierzahl von Flixtrain stammt aus einer Nachrichtenmeldung (Wacket, 2018). Der Umsatz der Beförderungsunternehmen ergibt sich gemäß der vermuteten Erlösaufteilung.

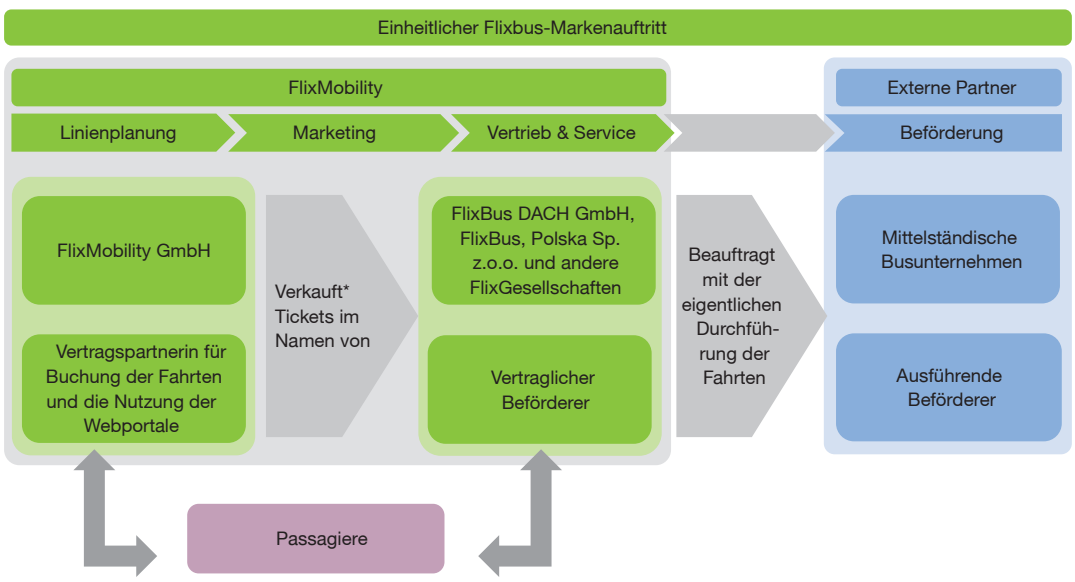
Der für den gesamten Fernbuslinienverkehr in Deutschland geschätzte Umsatz beträgt 272 Mio. Euro, wovon 201 Mio. Euro auf die reine Beförderung entfallen. Mit Verkehrszahlen (Statistisches Bundesamt, 2020a, 2020b) und unter der Annahme, dass die Hälfte der grenzüberschreitenden Passagiere und Passagierkilometer durch

Abbildung 1
Verkehrsanteile der Fernbusanbieter nach Fahrplankilometern 2018



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an IGES Institut (2018a).

Abbildung 2
Geschäftsmodell von Flixbus



*in einzelnen Fällen auch Vermittlung von Tickets externer Beförderer.

Quelle: eigene Darstellung.

ausländische Busunternehmen befördert bzw. erbracht werden, ergibt sich ein durchschnittlicher Ticketpreis von 16,33 Euro (brutto) und ein durchschnittlicher Preis pro km von 5,8 Cent (brutto). Im Vergleich ermittelte das IGES-Institut durch Preisabfragen bei den Busanbietern einen durchschnittlichen Angebotspreis von 3,8 Cent pro km und einen Normalpreis von 10,7 Cent pro km für 2018 (IGES Institut, 2018a). Das Portal fernbusse.de berechnet auf Grundlage der über das Portal getätigten Buchungen einen Durchschnittspreis von 5,7 Cent pro km für 2017 (fernbusse.de, 2018). Der durchschnittliche Preis pro km im deutschen Schienenpersonenfernverkehr 2018 ist mit 12,6 Cent (brutto) gut doppelt so hoch (Bundesnetzagentur, 2019). Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 1
Umsätze im Fernbuslinienverkehr 2018

Eckdaten	
Umsatz Insgesamt (Mio. Euro)	272
Umsatz Beförderung (Mio. Euro)	201
Durchschnittlicher Ticketpreis (brutto) (Euro)	16,33
Durchschnittlicher Preis pro km (brutto) (ct/km)	5,8

Quelle: eigene Berechnungen.

Vorleistungen

Die notwendigen Vorleistungen für die Beförderung schätzen wir mit einer Kostenrechnung für einen typischen Fernbuslinienbetrieb in Anlehnung an den Lastauto-Omnibus-Katalog 2018 (EuroTransportMedia, 2017). Der Katalog beinhaltet Kostenrechnungen für viele unterschiedliche Straßenschwerfahrzeuge und gilt als Referenz in der Branche. Das für unsere Berechnung gewählte Referenzfahrzeug ist der Reisebus Neoplan Cityliner C mit 55 Sitzplätzen, dessen Größe der tatsächlich eingesetzten Fahrzeuggröße von durchschnittlich 57 Sitzplätzen am nächsten kommt (Statistisches Bundesamt, 2020a). Abweichend vom Lastauto-Omnibus-Katalog rechnen wir mit der tatsächlichen durchschnittlichen Fahrleistung im Fernbuslinienverkehr von gut 194.000 km pro Jahr und Bus und einem durchschnittlichen Dieselkraftstoffpreis 2018 von 1,083 Euro/Liter (netto) (Bäumer et al., 2017; Mineralölwirtschaftsverband, 2020).

Die Kostenrechnungen im Lastauto-Omnibus-Katalog enthalten keine Fahrdienstkosten. Zur Berechnung der Fahrdienstkosten wird daher auf Bruttolohnangaben des Tarifvertrags für das private Omnibusgewerbe in Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen, wobei für eine/n durchschnittliche/n Beschäftigte/n eine mittlere Qualifikation, fünf Jahre Betriebszugehörigkeit und zehn Krankheitstage im Jahr angenommen werden (Verband nordrhein-westfälischer Omnibusunternehmen et al., 2016). Bei der Berechnung der Fahrdienstkosten pro Buskilometer ist zu berücksichtigen, dass Flixbus bei Nachtfahrten grundsätzlich zwei Fahrende einsetzt und gemäß einer Umfrage unter Fernbuspassagier:innen 16 % der Fahrten Nachtfahrten waren (Bruns et al., 2018). Zudem sind Betriebsfahrten notwendig, bei denen keine Beförderungsleistung erbracht wird (z. B. vom Betriebshof zur ersten Haltestelle). Der Dienstplanwirkungsgrad, der das Verhältnis von Dienstzeit zu Fahrzeit angibt, ist daher kleiner als eins und wird Rieken et al. (2015) folgend mit 75 % angenommen. Die zugrunde gelegte durchschnittliche Fahrplangeschwindigkeit beträgt gemäß einer Stichprobe 67,7 km/h (Bruns et al., 2018).

Die errechneten Beförderungskosten sind in Tabelle 2 aufgeführt, und Abbildung 2 veranschaulicht deren Anteil an den Gesamtkosten. Ein Großteil der Kosten sind mit 46 % Personalkosten, die auf Fahrdienst, Reparatur, Wartung, Pflege und Verwaltung entfallen. Die nächst größeren Kostenpositionen sind Kraftstoffkosten mit 22 % und Fahrzeugabschreibungen mit 19 %. Insgesamt ergeben sich Kosten von 1,57 Euro pro Buskilometer. Becker et al. (2008) berechnen in Anlehnung an Leuthardt (1998) die Kosten im Fernbuslinienverkehr und erhalten Kosten von 1,62 Euro pro Buskilometer für 2008, was ca. 1,76 Euro in Preisen von 2018 entspricht (Statistisches Bundesamt, 2018).[1] Hierbei ist jedoch anzumerken, dass Becker et al. (2008) für 2008 mit einem deutlich höheren Dieselpreis von 1,40 Euro/Liter und einer niedrigeren Jahresfahrleistung von 160.000 km rechnen.

Als weiteren Vergleich lässt sich der Umsatz pro Buskilometer errechnen, den die Beförderungsunternehmen im Mittel von Flixbus erhalten. Gemäß unseres geschätzten Beförderungsumsatzes und der inländischen Verkehrsleistung in Buskilometer (Statistisches Bundesamt, 2020a) ergibt sich ein Umsatz pro Buskilometer von 1,42 Euro. Dieses Ergebnis ist knapp 10 % geringer als die geschätzten Kosten, was darauf hindeutet, dass die Beförderungsunternehmen entweder kaum profitabel für Flixbus fahren können oder unsere Rechnung die tatsächlichen Kosten geringfügig überschätzt. Nach Medienberichten haben einige Busunternehmen ihre Verträge mit Flixbus nach Verlusten wieder gekündigt. Zudem sind bei einigen Busunternehmen hohe Verbindlichkeiten gegenüber Flixbus aufgelaufen. Diese waren dadurch bedingt, dass Flixbus eine Zahlung von 1,10 Euro pro Buskilometer garantiert, jedoch den durch Erlöse ungedeckten Anteil lediglich als Darlehen vergibt (Burgschat und Fuchs, 2016). Für die weitere Berechnung nehmen wir an, dass die Beförderungsumsätze genau kostendeckend sind und sich diese gemäß den ermittelten

1 Gemäß dem Erzeugerpreisindex für Straßengüterverkehr.

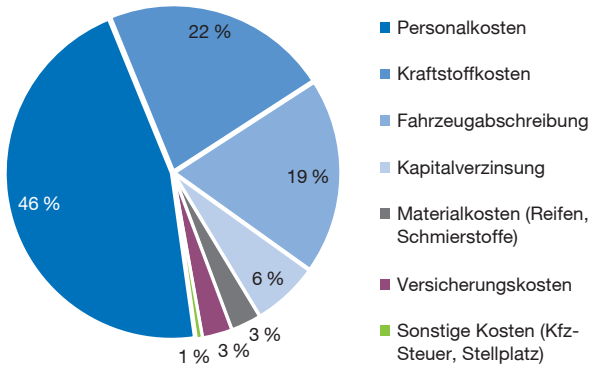
Tabelle 2
Beförderungskosten im Fernbuslinienverkehr 2018

	Pro Bus-km (in ct)	Anteil (in %)
Personalkosten	72,4	46,1
Fahrdienst	43,1	27,4
Reparatur, Wartung	24,2	15,4
Verwaltung	5,2	3,3
Fahrzeugabschreibung	29,9	19,0
Kraftstoffkosten	34,7	22,0
Verbrauch (ohne Energiesteuer)	19,6	12,5
Energiesteuer	15,1	9,6
Materialkosten	0,6	2,9
Reifenkosten	10,2	2,5
Schmierstoffkosten	4,6	0,4
Kapitalverzinsung	4,5	6,5
Versicherungskosten	4,0	2,9
Sonstige Kosten	0,9	0,6
Kfz-Steuer	0,3	0,2
Stellplatzkosten	0,6	0,4
Gesamtkosten	157,2	100,0

Kosten für Reparatur, Verwaltung und Wartung vollständig den Personalkosten zugeschlagen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Beförderungskosten im Fernbuslinienverkehr 2018



Quelle: eigene Berechnungen.

Anteilen auf die einzelnen Kostenpositionen aufteilen. Zu den Vorleistungen zählen dabei die Ausgaben für Kraftstoff, Reifen, Schmierstoff, Versicherung und Stellplatzmiete.

Direkte Bruttowertschöpfung und Beschäftigung

Die Bruttowertschöpfung ergibt sich grundsätzlich als Produktionswert abzüglich der bezogenen Vorleistungen. Für die von Flixbus selbst erbrachte Linienplanungs-, Vertriebs- und Serviceleistung im Fernbusgeschäft (im Folgenden vereinfacht als Vertrieb bezeichnet) greifen wir auf den Geschäftsbericht von Flixmobility zurück und berechnen durch Abzug der Vorleistungen vom Umsatz den Bruttowertschöpfungsanteil. Damit und mit dem bereits geschätzten Umsatz des gesamten Fernbuslinienverkehrs in Deutschland ergibt sich die durch den Vertrieb geschaffene Bruttowertschöpfung. Die Bruttowertschöpfung in der Beförderung berechnen wir analog mit dem bereits ermittelten Bruttowertschöpfungsanteil am Beförderungsumsatz.

Die direkte Beschäftigung setzt sich aus der Beschäftigung im Vertrieb und in der eigentlichen Beförderung zusammen. Flixmobility gibt die weltweite Beschäftigtenzahl in ihrem Geschäftsbericht an, die über die weltweite Passagierzahl (Flixbus, 2019) und die Passagierzahl von Flixbus in Deutschland dem deutschen Fernbusgeschäft zugerechnet werden kann. Die Beschäftigung in der Beförderung schätzen wir analog mithilfe von Angaben von Flixbus über die weltweite Zahl von Fahrenden, die die ausführenden Beförderungsunternehmen auf Flixbuslinien einsetzen (Wembridge, 2019). Neben den Beschäftigten im Fahrdienst sind bei den Beförderungsunternehmen noch die Beschäftigten in Technik und Verwaltung zu berücksichtigten. Durch Zahlen des Statistischen Bundesamts (2020a), wie viele Beschäftigte in Technik und Verwaltung in SPNV- und Busunternehmen auf eine/n Beschäftigte/n im Fahrdienst kommen, schätzen wir die Gesamtbeschäftigung in der Fernbusbeförderung. Die sich ergebene direkte Bruttowertschöpfung beträgt 169 Mio. Euro und die direkte Beschäftigung knapp 5.000 Arbeitsplätze (vgl. Tabelle 3). Ein Großteil der ökonomischen Effekte entsteht mit über 85 % bei der Erbringung der Beförderungsleistung und nur ein kleiner Teil von unter 15 % durch die Vertriebsleistung (Linienplanung, Vertrieb, Service).

Gesamte Bruttowertschöpfung und Beschäftigung

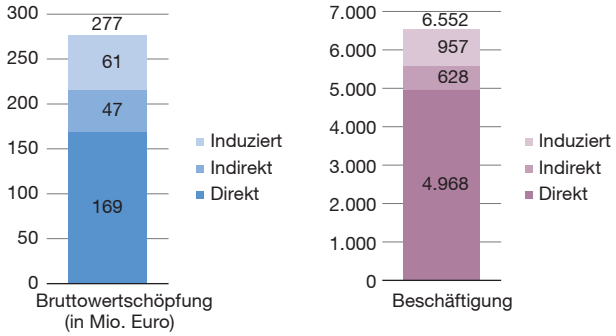
Mit der Input-Output-Rechnung (Leontief, 1986) und der Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamts für 2017, die auf empirischen Daten basiert, berechnen wir die indirekten und induzierten Effekte des Fernbuslinienverkehrs. Dieser ist Teil des stark aggregierten Wirtschaftszweigs „Landverkehrsleistungen und Transportleistungen in Rohrfernleitungen“ der Input-Output-Tabelle, dessen Vorleistungsbezüge die Produktionsstruktur des Fernbuslinienverkehrs nur unzureichend repräsentieren. Aufbauend auf den bereits ermittelten Informationen über Umsätze und Vorleistungsbezüge in Vertrieb und Beförderung schätzen wir einen neuen Wirtschaftszweig „Fernbusverkehrsleistungen“ in der Input-Output-Tabelle. Hierbei ordnen wir die bezogenen Vorleistungen den einzelnen Wirtschaftszweigen zu und übernehmen diese sowie Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen, Zinsen, Betriebsüber-

Tabelle 3
Direkte Bruttowertschöpfung und Beschäftigung im Fernbuslinienverkehr 2018

Direkte Bruttowertschöpfung	in Mio. Euro	Anteil (in %)
Linienplanung, Vertrieb, Service	25	15
Beförderung	144	85
Insgesamt	169	100
Direkte Beschäftigung	**Arbeitsplätze**	**Anteil (in %)**
Linienplanung, Vertrieb, Service	650	13
Beförderung	4.318	87
Fahrdienst	3.079	62
Technik	655	13
Verwaltung	583	12
Insgesamt	4.968	100

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 4
Bruttowertschöpfung und Beschäftigung durch den Fernbuslinienverkehr 2018



Quelle: eigene Berechnungen.

schüsse und Steuern in die entsprechenden Zellen der Input-Output-Tabelle. Die indirekten Effekte sind ein unmittelbares Ergebnis der Input-Output-Rechnung. Für die induzierten Effekte ermitteln wir zunächst das Arbeitseinkommen, das direkt und indirekt durch den Fernbusverkehr entsteht, und leiten daraus die zusätzliche Konsumnachfrage ab, um dann mit der Input-Output-Rechnung die induzierte wirtschaftliche Aktivität bei Konsumgüterproduzierenden und Dienstleistenden zu berechnen.

Die direkte, indirekte und induzierte Bruttowertschöpfung und Beschäftigung sind in Abbildung 4 dargestellt. Insgesamt generiert der Fernbuslinienverkehr schätzungsweise eine Bruttowertschöpfung von 277 Mio. Euro für die deutsche Volkswirtschaft und bietet Beschäftigung für gut 6.500 Erwerbstätige. Wie in Abbildung 4 zu erkennen ist, machen die direkte Bruttowertschöpfung mit 169 Mio. Euro und die direkte Beschäftigung mit knapp 5.000 Erwerbstätigen den Großteil des ökonomischen Gesamteffekts aus. Die indirekten Effekte fallen dagegen verhältnismäßig klein aus. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass der Anteil bezogener Vorleistungen des Fernbuslinienverkehrs relativ gering ist und diese teilweise nur eine geringe Wertschöpfungstiefe im Inland aufweisen. Zu den nennenswerten Vorleistungen zählen Kraftstoff der Mineralölindustrie, die Bereitstellung der Busbahnhöfe, Werbung und Versicherungsleistungen. Der in Deutschland verbrauchte Kraftstoff wird zum Teil im Ausland produziert, und die inländischen Kraftstoffhersteller sind zum allergrößten Teil auf Erdölimporte aus dem Ausland angewiesen. Ein erheblicher Teil der Wertschöpfungskette in der Kraftstoffproduktion entfällt daher auf das Ausland. Darüber hinaus ist Raffinierung von Erdöl nur mit einem geringen Arbeitseinsatz verbunden, was die niedrigen indirekten Beschäftigungseffekte erklärt.

Deutscher Fernbusmarkt nach der Pandemie

Wir schätzen, dass der Fernbussektor in Deutschland nach der COVID-19-Pandemie in den kommenden Jahren wieder etwa sein Niveau von 2019 erreichen wird. Wichtig hierfür wird sein, dass nationale und internationale Reisebeschränkungen sowie Kontaktbeschränkungen über die zulässige Zahl von Haushalten wieder aufgehoben oder zumindest stark gelockert werden (z. B. durch Ausnahmen für Geimpfte und Genesene). Diese Einschätzung stützt sich auf folgende Beobachtungen:

Erstens zeichnet sich der Fernbusverkehr z. B. im Gegensatz zum Luftverkehr durch einen hohen Anteil nationaler Verkehre aus, die von internationalen Reisebeschränkungen oder Quarantänebestimmungen nicht betroffen sind. Der Inlandsverkehr machte in Passagierzahlen mehr als 70 % des deutschen Fernbusverkehrs 2019 aus (Statistisches Bundesamt, 2020a). *Zweitens* sind ein Großteil der Fernbuspassagiere Privatreisende, die Freunde oder Verwandte besuchen oder in den Urlaub fahren. Mögliche Verhaltensänderungen, die auch nach der Pandemie bestehen bleiben könnten, wie z. B. die vermehrte Nutzung von Videotelefonie, betreffen vorwiegend den Geschäftsreiseverkehr, der jedoch nur ca. 5 % des Fernbusverkehrs ausmacht (IGES Institut, 2018b). *Drittens* ist der durchschnittliche Fernbusfahrgast mit einem mittleren Alter von rund 35 Jahren relativ jung (IGES Institut, 2018b) und fürchtet vermutlich weniger die Folgen einer Infektion, sodass die Reisebereitschaft weniger stark betroffen sein sollte.

Schlussfolgerungen

Der Fernbuslinienverkehr ermöglicht nicht nur preiswerte und emissionsarme Mobilität, sondern schafft auch

Einkommen und Beschäftigung. Die Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Fernbuslinienverkehrs in Deutschland umfassen direkte Effekte bei den Verkehrsunternehmen, indirekte Effekte bei Vorleistern wie dem Mineralölsektor oder Busbahnhofbetreibenden und induzierte Effekte bei Konsumgüterproduzenten und Dienstleistenden durch Konsumausgaben der direkt und indirekt Beschäftigten. Unseren modellgestützten Berechnungen zufolge wurden 2018 eine Bruttowertschöpfung in Höhe von 277 Mio. Euro generiert und etwa 6.500 Arbeitsplätze durch den Fernbuslinienverkehr in Deutschland ermöglicht. Die errechneten Effekte dürfen jedoch nicht vollständig als zusätzliche Einkommen und Beschäftigung als Folge der Liberalisierung des Fernbusverkehrs verstanden werden. Durch neue ökonomische Aktivität in einer Volkswirtschaft werden bei hohem Beschäftigungsstand auch immer bestehende Aktivitäten verdrängt.

Die COVID-19-Pandemie hat zum nahezu vollständigen Erliegen des Fernbusverkehrs in Deutschland geführt. Ende März 2021 nahm schließlich der größte deutsche Fernbusanbieter Flixbus den Betrieb wieder auf. Unseren Schätzungen zufolge wird der Fernbussektor in Deutschland in den kommenden Jahren wieder etwa sein Vor-Corona-Niveau erreichen. Denn gerade die private Nachfrage nach Besuchs- und Urlaubsverkehren dürfte im Nachgang zur Pandemie wenig Änderungen unterliegen. Wichtig hierfür wird sein, dass die staatlicherseits eingeführten Reise- und Kontaktbeschränkungen aufgehoben oder zumindest stark gelockert werden.

Literatur

Bäumer, M., H. Hautzinger, M. Pfeiffer, W. Stock, B. Lenz, T. Kuhnimhof und K. Köhler (2017), Fahrleistungserhebung 2014 – Inländerfahrleistung, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen.

Becker, M., A. Bohn, C. Gärtner, F. Haunerland, M. Kluge, M. Krause, F. Krischok, C. Künzel, M. Mösken, R. Moll, F. Neumann, R. Rößler, V. Rüsike, O. Schönherr, M. Siehlow, C. Splinter und M. Sturtz (2008), InterCity-Busverkehr in Europa, *Transport Economics and Other Infrastructure Working Papers*.

Bruns, F., P. De Haan, R. Bianchetti, R. Follmer und J. Eggs (2018), Bestandsaufnahme zu den Auswirkungen von Fernbusreisen auf Verkehrsentwicklung und Emissionen in Deutschland. Teilbericht des Projekts „Ökonomischer Vergleich der Verkehrsträger", im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Bundesnetzagentur (2019), Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019.

Burgschat, M. und M. Fuchs (2016), Die gefährliche Markt-Macht von Flixbus, *Norddeutscher Rundfunk*, https://www.ndr.de/nachrichten/info/Die-gefaehrliche-Markt-Macht-von-Flixbus,flixbus106.html (18. Mai 2021).

EuroTransportMedia (2017), Lastauto Omnibus Katalog 2018.

Fernbusse.de (2017), Fernbuspreise steigen leicht, während Bahntickets günstiger werden, http://www.fernbusse.de/aktuelles/studie-fernbus-preise-steigen-leicht-bahntickets-guenstiger-1628/ (18. Mai 2021).

Flixbus (2019), FlixBus begrüßt größten türkischen Busanbieter Kamil Koç im weltweiten Netzwerk, Pressemitteilung vom 21. August, https://www.flixbus.de/unternehmen/presse/ pressemitteilungen/flixbus-expandiert-in-die-tuerkei (18. Mai 2021).

Flixmobility (2020), Flixmobility GmbH – Jahres- und Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 1.1.2018 bis zum 31.12.2018, https://www.bundesanzeiger.de (18. Mai 2021).

Höfler, N. (2018), Warum Flixbus illegal Ein-Euro-Tickets der Konkurrenz aufkaufte, *Stern*, https://www.stern.de/wirtschaft/news/flixbus-gruender-ueber-geheime-vertraege-mit-buspartnern-8227242.html (18. Mai 2021).

IGES Institut (2018a), Der Fernbusmarkt in Deutschland IV/2018, https://www.iges.com/kunden/mobilitaet/forschungsergebnisse/fernbusmarkt/index_ger.html (18. Mai 2021).

IGES Institut (2018b), Synopse von Fernbuskunden in Deutschland, https://www.iges.com/kunden/mobilitaet/forschungsergebnisse/fernbuskunden/index_ger.html (18. Mai 2021).

Leontief, W. W. (1986), *Input-Output Economics*, 2. Aufl., Oxford University Press.

Leuthardt, H. (1998), Kostenstrukturen von Stadt-, Überland- und Reisebussen – Darstellung der Kostenelemente von Busverkehrssystemen, *Der Nahverkehr*, 6, 19-23.

Mineralölwirtschaftsverband (2020), Verbraucherpreise. https://www.mwv.de/statistiken/verbraucherpreise/ (18. Mai 2021).

Rieken, P., F. Trosky, K. Goldmann, H.-U. Mann, M. Pohl, K. Nagel, T. Beckers, G. Liedtke, M. Winter und B. Kickhöfer (2015), Grundsätzliche Überprüfung und Weiterentwicklung der Nutzen-Kosten-Analyse im Bewertungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung. Endbericht für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Statistisches Bundesamt (2018), Preise und Preisindizes für Verkehr – Dezember 2018, Fachserie 17, Reihe 9.2.

Statistisches Bundesamt (2020a), Personenverkehr mit Bussen und Bahnen – 2018, Fachserie 8, Reihe 3.1.

Statistisches Bundesamt (2020b), Personenverkehr mit Bussen und Bahnen – 1. Vierteljahr 2020, Fachserie 8, Reihe 3.1.

Verband nordrhein-westfälischer Omnibusunternehmen, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen (2016), Tarifvertrag für das private Omnibusgewerbe in Nordrhein-Westfalen. http://www.tarifregister.nrw.de/material/omnibus.pdf (18. Mai 2021).

Wacket, M. (2018), Flixtrain mit mehr Reisenden als erwartet – Kritik an Deutscher Bahn, *Reuters*, 31. August, https://www.reuters.com/article/deutschland-bahn-flixtrain-idDEKCN1LG174 (18. Mai 2021).

Wembridge, M. (2019), Flixbus aims ‚to make coach travelling cool again', *Financial Times*, 6. Juni, https://www.ft.com/content/1d25b874-86b5-11e9-a028-86cea8523dc2 (18. Mai 2021).

Title: ***The German Long-Distance Bus Market – Returning to its Original Level in the Medium Term?***

Abstract: *During the COVID-19 pandemic, long-distance bus transport in Germany came to an almost complete standstill. Since its liberalisation in 2013, long-distance bus transport has not only provided low-cost mobility, it has also contributed to income and employment in Germany. This article estimates the value added and employment created by the sector for the pre-COVID-19 year 2018. Our analysis suggests that the sector will reach pre-crisis levels relatively quickly as it mainly serves private travellers, especially VFR (visiting friends and relatives) travellers whose behavioural changes are less likely than those of business travellers.*

JEL Classification: *L92, D57, I15*

DOI: 10.1007/s10273-021-2965-7

Debatte über Renten: Replik und Erwiderung

In der Juniausgabe 2021 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Beitragsfinanzierung im ‚demografiegestressten' Rentensystem möglich" von Ernst Niemeier. Martin Werding vertritt in einer Replik eine andere Auffassung, im Anschluss erläutert Ernst Niemeier seinen Standpunkt in einer Erwiderung.

Martin Werding

Warum das Rentenniveau nicht fixiert werden sollte: ein Kommentar

Im Wirtschaftsdienst 6/2021 weist Ernst Niemeier (2021) Überlegungen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag" (2020) und des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2020) zurück, nach denen das Niveau der gesetzlichen Renten in Zukunft sinken sollte, um ständig steigende Beitragssätze zu vermeiden. Sein zentrales Argument ist, dass ein konstantes Rentenniveau auf Dauer „tragbar" sei, weil steigende Beiträge den erwarteten Anstieg der Reallöhne nicht vollständig abschöpfen. Diese sehr einfache Sicht fordert einen kritischen Kommentar heraus.

Ökonomen beurteilen meist zurückhaltend, ob Zukunftsszenarien der hier betrachteten Art realisierbar sind oder nicht. Eher rechnen sie Konsequenzen durch, die z. B. ein konstantes Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hätte, und weisen auf absehbare Nebenwirkungen hin. So komme ich in einer von Niemeier (2021) gleichfalls zitierten Studie zu dem Schluss, dass sich eine Fixierung des Rentenniveaus in der mittlerweile unmittelbar bevorstehenden, akuten Phase des demografischen Wandels spätestens ab 2030 „kaum durchhalten" lässt (Werding, 2018, 35). Zuvor wird in der Studie abgeschätzt, dass der GRV-Beitragssatz bei einem Sicherungsniveau von mindestens 48 % (in Klammern: 50 %) bis 2043 (2038) die 25 %-Grenze überschreiten und bis 2080 weiter auf 32,5 % (33,6 %) steigen müsste (Werding, 2018, 29 f.).

Die Nettolöhne sozialversicherungspflichtig Beschäftigter würden unter den dabei getroffenen Annahmen – wie von Niemeier (2021, 456 f.) betont – in der Tat kontinuierlich steigen, wenn auch deutlich langsamer als die Bruttolöhne. Fragen kann man daher nach den Maßstäben dafür, dass viele Expert:innen, neuerdings auch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi (2021), eine Fixierung des Rentenniveaus für schwer realisierbar und keinesfalls empfehlenswert halten.

Fehlende Maßstäbe

Verlässliche Maßstäbe für die gegenteilige Schlussfolgerung bleibt auch Niemeier (2021) schuldig. Er sagt in seinem Beitrag nicht einmal, wie er das „Rentenniveau" definiert, das er dauerhaft gern bei „z. B. mindestens 50 %" (Niemeier, 2021, 459) sähe. Die angegebenen Zahlen und Zitate legen nahe, dass er damit das (Standard-)Sicherungsniveau vor Steuern meint, auf das sich auch die derzeit geltende „Haltelinie" bezieht.

Diese Größe sagt wenig über die tatsächliche Versorgung der Rentner:innen aus, unter anderem weil sie durch den Abzug der Sozialversicherungsbeiträge von Standardrente und Durchschnittsentgelt der aktiven Versicherten, aber ohne Berücksichtigung von Steuern, auf halbem Weg zwischen einem Brutto- und einem Netto-Rentenniveau stehen bleibt. Der Schritt in die Richtung einer Netto-Definition ist allerdings wichtig. Die Forderung nach einem konstanten Brutto-Rentenniveau, das in den von 1957 bis 1991 gültigen Rentenanpassungsformeln angelegt war, kann in der Tat die Grenzen des rechnerisch Möglichen verletzen. Bei extremen demografischen Verschiebungen macht ein konstantes Brutto-Rentenniveau nämlich Beitragssätze von über 100 % erforderlich. Bei konstantem Netto-Rentenniveau konvergieren sie im Extremfall „nur"

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

© 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.

gegen 100 %. Bei realistischen Annahmen bleiben sie erkennbar darunter, sodass ein genaueres Durchrechnen immerhin lohnt.

Verlässlich ist der so präzisierte Maßstab – „steigen die realen Nettoentgelte bei höherer Beitragsbelastung noch an?" – aber weiterhin nicht. Im Rentenrecht gibt es nämlich keinen Mechanismus, der dies gewährleistet. Wie sich das Sicherungsniveau auf den Beitragssatz der GRV auswirkt, ist bei gegebener demografischer Entwicklung weitestgehend unabhängig davon, wie stark die Bruttolöhne der aktiven Versicherten steigen (dazu etwa Werding, 2018, 24 f.). Wenn diese Löhne real oder sogar nominal unverändert blieben, müsste der GRV-Beitragssatz bei konstantem Sicherungsniveau ganz genauso ansteigen wie zuvor ausgeführt, und die Nettolöhne würden sinken.

Maßstab I: intergenerationelle Lastverteilung

Das Rentenniveau trotz der klar absehbaren demografischen Alterung zu fixieren, lässt den Beitragssatz der GRV stark steigen – mit großem Tempo bis etwa 2045, danach aber fast ungebrochen weiter. Erst nach 2060 flacht der Anstieg aus heutiger Sicht etwas ab. Wie hoch genau der Beitragssatz dabei wird, lässt sich wegen zahlreicher Unsicherheiten nicht sagen. Die zuvor genannten Zahlen geben aber eine Vorstellung von der Größenordnung solcher Effekte.

Wenn jüngere und zukünftige Versicherte für auf den ersten Blick gleichwertige Leistungen der GRV einen deutlich größeren Teil ihres laufenden Einkommens aufwenden müssen als heutige Rentner:innen und rentennahe Jahrgänge, erleiden sie Nachteile, die sich z. B. anhand der „internen Renditen" des gesetzlichen Rentensystems (Sozialbeirat, 2004, Tz. 100-136; Sachverständigenrat 2016, Tz. 667-681) oder der darin enthaltenen „impliziten Steuer" (Fenge und Werding, 2004) messen lassen. Diese Nachteile treffen Alterskohorten, die für den demografischen Wandel definitiv nichts können. Ihre Möglichkeiten, eine Altersvorsorge aufzubauen, die weniger von der demografischen Entwicklung abhängt, werden dadurch substanziell eingeengt. Der Verweis auf zukünftige Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen, die die Jüngeren irgendwie auch den Älteren verdanken (Niemeier, 2021, 457 f.), ist vage und unsicher. In Zeiten noch nicht voll absehbarer Folgen des Klimawandels und seiner Bekämpfung würde man sich eine differenziertere und „spitzere" Abrechnung des Leistungsaustauschs zwischen den Generationen wünschen. Hinzu kommt, dass die Eindämmung des Klimawandels weltweit ein geringeres Bevölkerungswachstum erfordern dürfte und damit überall zu Alterungsprozessen führen wird, die in allseits erträglicher Weise bewältigt werden müssen.

Was Generationengerechtigkeit ist, lässt sich aus ökonomischer Sicht nicht leicht präzisieren. Trotzdem ist man versucht zu fragen, mit welchem Recht die heute Älteren eigentlich von einer zahlenmäßig deutlich kleineren jungen Generation verlangen könnten, ihnen Renten zu finanzieren, die im Niveau konstant bleiben oder sogar wieder so hoch werden sollen wie vor zehn oder 20 Jahren – bei unverändertem Rentenalter womöglich auch noch für eine immer längere Laufzeit. Letztlich stellt sich dabei aber nicht nur ein mögliches Gerechtigkeitsproblem. Vielmehr ist abzusehen, dass eine solche Politik, selbst wenn sie in einer alternden Gesellschaft im Interesse der Mehrheit der Wähler:innen sein sollte (Sinn und Uebelmesser, 2002), auch aus anderen Gründen an Grenzen stößt.

Maßstab II: internationale Wettbewerbsfähigkeit

Den Einwand, dass stark steigende Beitragssätze die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland produzierter Güter und die damit verbundenen Arbeitsplätze gefährden, wischt Niemeier (2021, 458) mit sehr punktuellen Hinweisen weg. So merkt er an, dass der Rentenbeitragssatz in Österreich mit 22,8 % derzeit über dem deutschen Wert von 18,6 % liegt, und unterschlägt, dass der Vergleich für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag mit 36,45 % zu 39,95 % umgekehrt ausfällt. Internationale Vergleiche sind in diesem Kontext schwierig, weil die Struktur der Leistungen und der Mix aus Beitrags- und Steuerfinanzierung variieren. Bei der Summe lohnbezogener Steuern und Sozialabgaben liegt Deutschland mit einer Belastung von 49,0 % innerhalb der OECD aber schon jetzt – vor absehbaren Steigerungen – hinter Belgien auf dem zweiten Platz, und zwar mit großem Abstand zum OECD-Durchschnitt von 34,6 % (OECD, 2021).[1] Zu berücksichtigen ist zudem, dass Deutschland, vor allem wegen des schnellen und starken Geburtenrückgangs in den 1970er Jahren, in den nächsten 20 Jahren zu den am stärksten alternden Ländern der Erde gehören wird. Daher ist nicht damit zu rechnen, dass die Lohn(neben)kosten in anderen entwickelten Volkswirtschaften zeitlich parallel ganz ähnlich steigen wie hierzulande.

Die Alterung treibt neben den Beitragssätzen der GRV auch die der anderen Sozialversicherungen hoch. In ihrer Summe können diese bis 2040 50 % überschreiten und bis 2080 auf 65 % zugehen (Werding, 2018, 17, 30) – noch ohne Berücksichtigung der Lohnsteuer. Die Aufteilung dieser Beiträge auf Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen ist aus ökonomischer Sicht zweitran-

1 Diese Berechnungen für 2020 beziehen sich auf Alleinstehende ohne Kinder mit durchschnittlichem Verdienst. Auch bei allen anderen, von der OECD betrachteten Fallkonstellationen liegt Deutschland mit an der Spitze.

gig, wie Niemeier (2021, 458) nach anderslautenden Aussagen selbst bemerkt. In zukünftigen Lohnverhandlungen kann die Last daraus zwischen beiden Marktseiten hin- und hergeschoben werden. Die Arbeitgeber:innen können sie prinzipiell auch weiterwälzen, z. B. auf ihre Kund:innen, sofern diese nicht die Anbieter:innen wechseln. Denkbar sind für die Zukunft daher Szenarien, in denen die Lohnkosten in Deutschland stark steigen, was den Absatz heimischer Güter im In- und Ausland erschwert, oder in denen die Nettolöhne stärker gedämpft werden als der Anstieg der Beitragssätze anzeigt. In diesem Fall sind es möglicherweise eher die deutschen Arbeitnehmer:innen, die im EU-Binnenmarkt abwandern oder sich Arbeit in Kopenhagen, Eindhoven, Luxemburg, Basel oder Prag suchen, mit zwei bis drei Tagen im „Home office", über deren abgabenrechtliche Behandlung in der EU dann gestritten werden kann. In jedem Fall würde die Finanzierung des deutschen Sozialstaats in Mitleidenschaft gezogen.

Oberflächlich sind auch die Verweise von Niemeier (2021, 458) auf angesichts einer hohen Produktivität bisher eher niedrige Lohnstückkosten in Deutschland sowie auf geringe Beschäftigungseffekte von Lohnsteigerungen durch den 2015 eingeführten Mindestlohn. Gering waren in Deutschland in der Vergangenheit vor allem die Lohnstückkostensteigerungen, speziell vor der Wirtschafts- und Finanzkrise und im Kontext einer bis 2005 sehr ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung. Seither haben sie sich etwa innerhalb der Eurozone eher normal bis überdurchschnittlich entwickelt (Herzog-Stein et al., 2020, 15-17). Das Niveau der Lohnstückkosten im exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe ist nicht wirklich niedrig, auch wenn die derzeitigen Exportüberschüsse anzeigen, dass es hier unter Umständen noch gewisse Reserven gäbe, um Steigerungen zu verkraften. Dass Ökonom:innen Beschäftigungseinbußen durch den Mindestlohn vorab weit überschätzt hätten, wird von beteiligten Autoren (Knabe et al., 2020) anders eingeschätzt. Auch die von Niemeier ins Feld geführt Evaluation des IZA (2018) zeigt zwar keinen signifikanten Rückgang an Arbeitsplätzen, aber sehr wohl Reduktionen der Arbeitszeit, die in Vollzeitäquivalenten eine Größenordnung haben, die den Vorausschätzungen nahekommt.

Schlussbemerkung

Mit der Ansicht, dass höhere Beitragssätze der GRV kein Problem seien, solange die Nettolöhne trotzdem steigen, befindet sich Niemeier (2021) in guter Gesellschaft. 1995 legte Prognos im Auftrag des damaligen Bundessozialministers Blüm ein Gutachten vor (Eckerle und Schlesinger, 1995), in dem mit genau diesem Argument ein Anstieg des GRV-Beitragssatzes unter dem damaligen Recht auf 26,3 % bis 28,7 % bis 2040 als hinnehmbar eingeschätzt wird. Zwei Jahre später legte Blüm einen Gesetzentwurf vor, der mit der Einführung eines „demografischen Faktors" bei den Rentenanpassungen eine Abkehr vom tendenziell konstanten Netto-Rentenniveau einleitete, die von der nächsten, rot-grünen Bundesregierung mit den Reformen von 2001 und 2004 vollendet wurde.

Zusammen mit der 2007 beschlossenen Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV und vor dem Hintergrund einer stark verbesserten Arbeitsmarktentwicklung haben diese Reformen die Finanzierbarkeit der GRV bis etwa 2025 gesichert. Nun wird es Zeit für neue Reformen, die die akute Phase der demografischen Alterung in den Blick nehmen und – neben einer klugen Steuerung des Rentenniveaus – auch die weitere Entwicklung der Regelaltersgrenze und ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge unter besseren rechtlichen Rahmenbedingungen als bisher betreffen.

Literatur

Eckerle, K. und M. Schlesinger (1995), Perspektiven der Gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger.

Fenge, R. und M. Werding (2004), Ageing and the tax implied in public pension schemes: Simulations for selected OECD countries, *Fiscal Studies*, 25, 159-200.

Herzog-Stein, A., P. Nüß, U. Stein und N. Albu (2020), Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung, *IMK-Report*, Nr. 158.

IZA (2018), Mindestlohn in Deutschland: Folgen für Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, *IZA Research Report*, Nr. 83.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020), Prognosen und empirische Befunde: Wie groß ist die Kluft beim Mindestlohn wirklich?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21, 2529.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), Bericht der Kommission, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Niemeier, E. (2021), Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten" Rentensystem möglich, *Wirtschaftsdienst*, 6/2021, 454-460, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/beitragsfinanzierung-im-demografiegestressten-rentensystem-moeglich.html (16. Juni 2021).

OECD (2021), *Taxing Wages 2021*, OECD.

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), *Zeit für Reformen (Jahresgutachten 2016/17)*, Statistisches Bundesamt.

Sinn, H.-W. und S. Uebelmesser (2002), Pensions and the path to gerontocracy in Germany, *European Journal of Political Economy*, 19, 153-158.

Sozialbeirat (2004), Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2004, Bundestag-Drucksache. 15/4498.

Werding, M. (2018), *Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen (Gutachten).

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Gutachten).

Ernst Niemeier

Die beitragsfinanzierte Rente muss den Lebensunterhalt sichern

Gegen die Forderung, den Lebensstandard sichernde Renten durch Beiträge zu ermöglichen, deren Belastungswirkung durch Einkommenssteigerungen überkompensiert wird, wendet Werding ein, dass das Rentenniveau nicht „fixiert" werden dürfe; dass es in meinem Juni-Beitrag nicht definiert worden sei; dass keine verlässlichen Maßstäbe für die Tragbarkeit der Beiträge formuliert worden seien; dass die intergenerationelle Lastverteilung fehlerhaft und die Wettbewerbsfähigkeit nicht belegt seien. Es seien vielmehr weitere Reformen notwendig, die die Reformen 2001 und 2004 weiterentwickeln. Werdings vorgetragene Argumente widerlegen die Notwendigkeit und Möglichkeit der Sicherung einer den Lebensstandard sichernden Rente durch tragbare Beiträge jedoch nicht.

Verlässlicher Maßstab für tragbare Beitragssätze

Die Überschrift des Kommentars von Werding erweckt den Eindruck, dass die Fixierung des Rentenniveaus das Problem sei. Es geht aber nicht um irgendeine Fixierung des Rentenniveaus, sondern um die Sicherung einer auskömmlichen Rente, die tendenziell den Lebensstandard sichert. Das Rentenniveau braucht in dem Beitrag im Juni-Heft des Wirtschaftsdienst auch nicht definiert zu werden, weil er sich ausdrücklich auf Werdings Simulationsstudie und auf das dort verwendete 50-prozentige Standardrentenniveau bezieht (Werding, 2018). Wichtiger aber ist, dass das Rentenniveau nicht den Maßstab dafür bieten kann, ob sich seine Festlegung durchhalten lasse, wenn ein hoher Beitragssatz die Folge ist: ob der hohe Beitragssatz also tragbar sei. Der Maßstab dafür kann nur die Auswirkung des Beitragssatzes auf die Situation der Versicherten, also auf deren Tragbarkeit einerseits, und auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen andererseits sein. Die Tragbarkeit hängt davon ab, ob die höheren Beiträge die Versicherten überfordern, d. h. ob sie der höheren Beiträge wegen ihre Lebenshaltung unzumutbar einschränken müssen. Diese Wirkung kann eindeutig an der Höhe des Nettorealeinkommens abgelesen werden, das sich nach Abzug des gestiegenen Beitrags ergibt und das deshalb ein verlässlicher Maßstab für die Tragbarkeit ist.

An einem Beispiel wurde auf der Basis der von Werding unterstellten Annahmen über die Produktivitätsentwicklung und der von ihm ermittelten Beitragssatzsteigerung aufgezeigt, dass eine Überforderung nicht eintreten kann. Denn das Nettorealeinkommen, der Wohlstand, steigt unter den Werdingschen Annahmen und unter Berücksichtigung seines Simulationsergebnisses deutlich an. Deshalb sind die Beiträge tragbar und ist das dazu gehörige Rentenniveau realistisch. Ich korrigiere allerdings die in dem Juni-Beitrag zugrunde gelegte Einkommensentwicklung bis 2070 auf 2080 und lege nun den von Werding für 2080 ermittelten Beitragssatz von 33,6 % zugrunde. Das Bruttorealeinkommen steigt dann – ausgehend vom angenommenen Einkommen von 2.500 Euro im Jahr 2000 – auf 5.757,30 Euro. Der Rentenversicherungsbeitrag erhöht sich auf 967,23 Euro und das Nettorealeinkommen auf 4.790,07 Euro. Das entspricht einer Steigerung des Nettorealeinkommens um 111,25 %! Trotz des stark gestiegenen Beitragssatzes hat sich das Nettorealeinkommen mehr als verdoppelt. Die Beitragszahler können die höhere Beitragsbelastung deshalb problemlos tragen. Und selbst die Berücksichtigung einer Steigerung aller Sozialversicherungsbeiträge, die Werding in der Summe bis zu 65 % für möglich hält, ändert an der Tragbarkeit nichts. Denn auch in diesem Fall würde das Nettorealeinkommen immer noch um 71,39 %, der Wohlstand also, deutlich steigen.

Weiter wendet Werding ein, dass es im Rentenrecht keinen Mechanismus gebe, der die Steigerung der Nettoentgelte sicherstelle, d. h. die Produktivitätssteigerungen in Einkommenssteigerungen umwandle. Das aber ist keine Frage des Rentenrechts. Die produktivitätsbezogenen Einkommenssteigerungen werden in Tarifverhandlungen durchgesetzt. Wie die Entwicklung nach 2010 es wieder zeigt, wird das im Trend auch erreicht. Während in diesem Beitrag also ein verlässlicher Maßstab für die Beitrags- und Rentenargumentation verwendet wird, lässt Werding für seine Behauptung, dass sich ein höheres Rentenniveau aus demografischen Gründen „kaum durchhalten" lasse, einen Maßstab und eine Begründung vermissen (Werding, 2018).

Begrenzte Eignung der dominierenden ökonomischen Sicht

Die Überlegungen Werdings darüber, dass das (Standard-)Sicherungsniveau wenig über die tatsächliche Ver-

© 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.

sorgung der Rentner:innen aussage, müssen nicht weiter diskutiert werden, weil nicht das Rentenniveau der Maßstab für die Tragbarkeit steigender Beiträge ist. Außerdem sagt dieser statistische Wert sehr wohl etwas über die Tendenz der Versorgung der Rentner:innen aus. Deshalb spielt er in der politischen Diskussion eine Rolle und deshalb verwendet Werding ihn in seinen Simulationen selbst.

Die von Werding weiterhin aufgeworfene Frage, warum viele Experten und Expertinnen und neuerdings auch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi (2021) eine „Fixierung" des Rentenniveaus für schwer realisierbar und keinesfalls für empfehlenswert halten, ist eine gute Frage. Allerdings gibt es auch Experten und Expertinnen, die den Mehrheitsmeinungen der Wissenschaftlichen Beiräte nicht zustimmen. So überschreibt der Ökonom Winfried Schmähl, langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung, in seinem 2018 erschienen Werk „Alterssicherungspolitik in Deutschland" einen Unterabschnitt mit der Formulierung „Über die nur begrenzte Eignung des derzeit dominierenden ökonomischen Ansatzes für die Analyse der Alterssicherungspolitik" (Schmähl, 2018, 20). Schon 2012 stellte er fest, dass „der Abbau des Leistungsniveaus der GRV und der Ersatz durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung nicht etwa die Lösung des Problems unzureichender Alterseinkommen, sondern dessen Ursache ist … Der zentrale Ansatzpunkt für ein Umsteuern in der Alterssicherungspolitik ist folglich das Leistungsniveau in der GRV" (Schmähl, 2012, 313).

Generationengerechtigkeit

Das bis 2080 deutlich steigende Nettorealeinkommen, das sich aus den Produktivitätsannahmen Werdings und aus seinen von ihm ermittelten Beitragssätzen ergibt, zeigt, dass diese Entwicklung nicht wirklich zu einem Problem der intergenerationellen Lastverteilung führt. Berechnungen „interner Renditen" des gesetzlichen Rentensystems oder darin enthaltener „impliziter Steuern" können den zu erwartenden Wohlstandsgewinn der jungen Generation nicht verschwinden lassen. Die Behauptung Werdings, dass für die junge Generation die Möglichkeiten substanziell eingeengt würden, eine ausreichende Altersvorsorge aufzubauen, ist nicht nachzuvollziehen. Denn die gestiegenen Beiträge, mit denen ein entsprechender eigentumsähnlicher Anspruch auf eine eigene Rente erworben wird, sichern auch der 2080 erwerbsaktiven Generation eine auskömmliche Altersversorgung. Der weitere Einwand Werdings, dass die Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen nicht sicher seien, ist zwar nicht zu bestreiten. Allerdings legt er seinen Simulationen genau die verwendeten Produktivitätssteigerungen zugrunde, woraus geschlossen werden muss, dass er sie für realistisch hält.

Das weitere Argument, dass die nicht voll voraussehbaren Folgen des Klimawandels zu beachten seien, ist zwar ebenfalls richtig. Eine Aufrechnung mit den Soziallasten und Sozialleistungen, eine „differenzierte" und „spitze" Abrechnung des Leistungsaustauschs zwischen den Generationen, ist aber nicht erlaubt. Denn es ist unumgänglich, die Rentner:innen zu alimentieren und menschenwürdig zu behandeln. Auch ein aus Klimaschutzgründen notwendig geringeres Bevölkerungswachstum und die sich daraus ergebende stärkere Alterung der Bevölkerung kann zu weiteren Belastungen führen. Sie kann aber nicht bedeuten, die Alten einfach abzuschreiben. Diese Diskussion der Generationengerechtigkeit vernachlässigt mit ihrer kritischen Sicht auf die Umlagefinanzierung, dass die junge Generation nicht nur die Renten der Rentner:innen zahlt, sondern mit ihrem Beitrag zugleich den Anspruch auf eine eigene auskömmliche Rente erwirbt.

Darüber hinaus verdeckt die Formulierung „mit welchem Recht die heute Älteren eigentlich von einer … jungen Generation verlangen könnten, ihnen Renten zu finanzieren", dass es eine gegenseitige Verantwortung der Generationen gibt und dass die Kindergeneration grundsätzlich sehr wohl auch daran interessiert ist, dass die Eltern im Alter menschenwürdig leben können. Übersehen wird ferner, dass die Elterngeneration nicht nur die Grundlagen für das Wohlstandsniveau der Kinder mitgelegt hat, sondern dass die Elterngeneration – sofern nur annähernd möglich – die Kindergeneration unterstützt. Schmähl weist darauf hin, „dass intrafamiläre Transfers überwiegend von Älteren zu Jüngeren erfolgen", und zwar in Form von Geldleistungen, Realtransfers und durch Einsatz eigener Zeit sowie durch Schenkungen und Erbschaften (Schmähl, 2018, 1088 f.).

Entlastungen für Beitragssatz möglich?

Trotz der aufgezeigten grundsätzlichen Tragbarkeit höherer Beiträge zur Finanzierung auskömmlicher Renten kann und muss darüber diskutiert und muss geprüft werden, ob eine Entlastung, ob eine Verminderung der Beitragssätze zweckmäßig ist. Die Wissenschaftlichen Beiräte schlagen eine Verlängerung der Erwerbstätigkeitszeit vor, vielleicht angebunden an die eintretende Verlängerung der Lebenszeit und vielleicht auch differenziert nach stark belasteten Erwerbstätigkeiten. Diese Möglichkeit sollte im Hinblick auf eine vielleicht wünschenswerte Entlastung diskutiert und nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Eine andere wirksame Entlastungsmöglichkeit wurde im Juni-Beitrag angesprochen. Sie würde nicht nur eine spürbare Beitragsentlastung bewirken können, sondern auch eine Ungerechtigkeit gegenüber den Arbeitnehmer:innen beseitigen. Es handelt sich um die „versicherungsfremden Leistungen" (Meinhardt, 2018), die gesamtgesellschaftliche Aufgaben

darstellen, deren Finanzierung sachlich falsch allein den Arbeitnehmer:innen aufgebürdet wird. Werding geht auf diese Entlastungsmöglichkeit bedauerlicherweise nicht ein.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit stellt den zweiten Maßstab für die Bewertung der Beiträge dar. Es muss gemessen werden, ob Rentenzahlungen, die eine bestimmte Beitragshöhe auslösen, den Wettbewerb nicht erschweren. Die österreichische Rentenpolitik mit ihren deutlich höheren Beiträgen und wesentlich höheren Renten kann in Verbindung mit der Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft in Form ihrer Lohnstückkosten einen ersten Eindruck von den Möglichkeiten einer Erfolg versprechenden Rentenpolitik vermitteln. Werding wendet dagegen ein, dass die österreichischen Rentenversicherungsbeiträge zwar spürbar höher als die deutschen seien, dass aber die deutschen Gesamtsozialversicherungsbeiträge mit 39,95 % gegenüber denen Österreichs mit 36,45 % höher lägen. Das ist zwar richtig, sagt über die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft aber gar nichts aus. Die für den Wettbewerb relevanten Lohnstückkosten Österreichs lagen nach dem Jahr 2000 (= 100) immer erheblich über denen Deutschlands. Im Jahr 2018 wiesen sie für Deutschland den Wert von 122 auf, während Österreichs Wert bei 133 lag (Herzog-Stein et al., 2019, 13). Unter Berücksichtigung dieser Wettbewerbsposition ist das österreichische Rentensystem unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit sehr wohl für Deutschland interessant.

Ein weiterer Einwand Werdings besagt, dass die Summe lohnbezogener Steuern und Sozialabgaben für Alleinstehende in Deutschland mit 49 % relativ hoch sei und dass sie einen großen Abstand zum OECD-Durchschnitt von 34,6 % aufweisen. Die OECD-Summen lohnbezogener Steuern und Daten, die nur für Alleinstehende so stark vom Mittelwert abweichen (OECD, 2021), stellen den sogenannten Steuerkeil dar, der die Belastung der Beschäftigten mit Steuern und Sozialabgaben ausdrückt. Dieser Steuerkeil beeinflusst aber die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nicht und ist für diese Diskussion irrelevant. Wie schon ausgeführt, sind für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft die Lohnstückkosten relevant. Sie drücken die durch Produktivitätssteigerungen bewirkte Relativierung der absoluten Kosten aus. So würde eine Steigerung der Lohnkosten in einer bestimmten Höhe für die Wettbewerbsfähigkeit irrelevant sein, wenn die Produktivität im gleichen Maße steigt. Die Betrachtung der gegenwärtigen Lohnstückkosten ist in dem hier diskutierten Zusammenhang trotz der Tatsache wichtig, dass sie den im Jahre 2080 relevanten Lohnstückkosten nicht entsprechen. Denn in der Vergangenheit und auch aktuell wird die Wettbewerbsproblematik häufig unzulässig und interessengeleitet mit den absoluten Lohnnebenkosten als angeblich entscheidendem Wettbewerbsfaktor diskutiert, um sozialpolitisch motivierte Entscheidungen zu verhindern. Die Bedeutung von Produktivitäts- und Lohnstückkostenentwicklung für die Wettbewerbsfähigkeit aufzuzeigen, ist deshalb auch für 2080 wichtig, da deren Entwicklung Lohnnebenkostensteigerungen neutralisieren kann. Denn die Unternehmen lassen sich in den Tarifverhandlungen einen Teil der Produktivitätssteigerungen für ihre Kostensteigerungen zurechnen. Die Spekulationen Werdings über denkbare Szenarien stark steigender Lohnkosten in Deutschland, die er aus der Weiterwälzung von Lohnnebenkosten auf Kunden und Kundinnen ableitet, und die vermeintlich mögliche stärkere Dämpfung der Nettolöhne, die den Anstieg der Beitragssätze übertrifft, sind nur schwer nachzuvollziehen. Sie sind für die Frage der Wettbewerbsfähigkeit aber schon deshalb nicht relevant, weil die Produktivität vernachlässigt wird.

Der Vorwurf der Oberflächlichkeit meiner Ausführungen zur Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten (Werding, 2021) beruht auf falschen oder fragwürdigen Behauptungen. Erstens sind die geringen oder gar negativen Lohnstückkostensteigerungen bis 2009 nicht durch eine hohe Produktivität zustande gekommen, sondern durch deutlich zu niedrige Lohnsteigerungen (Herzog-Stein et al., 2020, 13 und 15). Erst in den 2010er Jahren normalisierten sich die deutschen Lohnsteigerungen, ohne dass allerdings eine ausreichende „dynamische Lohnentwicklung“ zustande gekommen wäre (Herzog-Stein et al., 2020). Zweitens war das deutsche Lohnstückkostenniveau im europäischen Vergleich nicht nur bis 2009 sehr niedrig, sondern blieb es trotz größerer Lohnsteigerungen auch in den Folgejahren. Auf der Basis des Jahres 2000 (= 100) erreichten die deutschen Lohnstückkosten 2018 das Niveau von ca. 120. Die Niveaus Belgiens, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Österreichs und Spaniens lagen alle höher, und zwar von ca. 128 bis ca. 142 (Herzog-Stein et al., 2020, 17). Drittens hebt Werding im Einklang mit dem Institut der deutschen Wirtschaft, das interessengeleitet ebenfalls mit den höheren Lohnstückkosten argumentiert, die relativ hohen Lohnstückkosten im exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe hervor. Mit diesen Lohnstückkosten werden aber die Verflechtungen der Wirtschaftssektoren und die Vorleistungen des Dienstleistungsbereichs vernachlässigt. Deshalb stellen die Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft den richtigeren Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft dar. Dass die deutsche Wirtschaft trotz des von Werding als „nicht wirklich niedrig“ angesehenen Lohnstückkostenniveaus der Verarbeitenden Industrie Exportüberschüsse erzielt, veranlasst Werding zu der richtigen Bestätigung, es gäbe „unter Umständen noch gewisse Reserven ..., um Steigerungen [der

Lohnstückkosten!] zu verkraften“ (Werding, 2021). Zu dem Beispiel der falsch vorausgeschätzten Beschäftigungseinbußen durch die Einführung des Mindestlohns weist Werding darauf hin, dass beteiligte Autoren das anders einschätzten. Die tatsächlich vom Mindestlohn verursachten Wirkungen herauszufinden, d. h. die Wirkungen anderer Einflussfaktoren auszuschließen, ist sehr schwierig. Wenn man die einschlägigen Untersuchungen studiert, kann man sich nur darüber wundern, wie waghalsig die Annahmen und Berechnungen sind. Und es ist auch nicht verwunderlich, dass unterschiedliche Untersuchungen unterschiedliche Ergebnisse erbringen. Da die Mindestlohndiskussion aber nur etwas über die Neigung aussagt, Lohnkosten als Wettbewerbsfaktor zu benutzen, er ohne Bezug auf die Produktivität jedoch kein Wettbewerbsfaktor ist, führe ich diese Diskussion hier nicht weiter.

In der Schlussbemerkung seines Kommentars bestätigt Werding, dass das Prognos-Institut 1995 die gleiche These vertreten habe, die in meinem Juni-Beitrag vertreten wurde; die These, dass höhere Beitragssätze tragbar seien, solange die Nettolöhne produktivitätsbedingt ansteigen. Die von Werding angeführte politische Entscheidung von 1997, einen „demographischen Faktor“ einzuführen, mit dem die Absenkung des Rentenniveaus eingeleitet wurde, bedeutet jedoch nicht – wie Werding es offenbar sehen möchte –, dass die Prognos-Niemeier-These falsch ist. Der wirkliche Grund für den Schwenk in der Rentenpolitik ist ein ganz anderer. Ab Mitte der 1990er Jahre setzte eine Kampagne gegen die GRV in Form des Umlageverfahrens ein, weil das Umlageverfahren angeblich eine „tickende Zeitbombe“ darstelle. Der damals in Mannheim lehrende Ökonom Axel Börsch-Supan sagte voraus, „dass das deutsche Alterssicherungssystem mit seiner starken Ausrichtung auf die Umlagefinanzierung am Rande des Kollapses stünde“ (Schmähl, 2018, 1092). Durch den Dauerbeschuss der GRV beeinflusst, meinten Medien, öffentliche Meinung und Politiker:innen schließlich, eine Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus und einen Ersatz durch eine kapitalmarktgedeckte Alterssicherung realisieren zu müssen. Wie dieser problematische Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik zu beurteilen ist, hat Schmähl – wie oben zitiert – beurteilt.

Die Überschrift über Werdings Kommentar weist schon darauf hin, dass er es für notwendig hält, das Rentenniveau weiter zu senken. Die angeblich gelungenen Reformen von 2001 und 2004, die das Rentenversicherungssystem allerdings in ein Beitragssicherungssystem verwandelt haben, sollten seiner Meinung nach weiterentwickelt werden. Der teilweise Ersatz des gesetzlichen Rentenniveaus durch kapitalmarktgedeckte Renten verursacht aber schon deshalb für ein gegebenes Rentenniveau höhere Kosten für die Arbeitnehmer:innen, weil sie auch den Arbeitgeberanteil, der in der gesetzlichen Rentenversicherung zu leisten ist, tragen müssen. Als weiterer Nachteil kommt die fehlende Dynamisierung während der Rentenphase und das Kapitalmarktrisiko hinzu. Keine Gedanken werden darauf verwendet, ob das verminderte Rentenniveau die Rentner:innen am Leben erhalten kann. Werding hat der Beweisführung meiner Beiträge zwar widersprochen; der Tatsache, dass ein auskömmliches Rentenniveau mit tragbaren Beiträgen möglich ist. Er hat diese Argumentation aber nicht widerlegt. Ein auskömmliches Rentenniveau setzt allerdings voraus, dass zuvor ein ausreichend hohes Einkommen erzielt wurde. Sofern dies durch politische Fehler (unangebrachte Austeritätspolitik, Schaffung Niedriglohnsektor, etc.) oder systembedingte Probleme verhindert wurde, muss die Rente aus Steuermitteln aufgestockt werden (Niemeier, 2020).

Literatur

Herzog-Stein, A., Stein, U. und R. Zwiener(2019), Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2018 im europäischen Vergleich, *IMK-Report*, 149.

Herzog-Stein, A., Stein, U. und R. Zwiener (2020), Arbeits- und Lohnkostenentwicklung, *IMK-Report*, 158.

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

Niemeier, E. (2021), Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten“ Rentensystem möglich, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 454-460, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/beitragsfinanzierung-im-demografiegestressten-rentensystem-moeglich.html (6. Juli 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 (6. Juli 2021).

OECD (2021), Taxing Wages, OECD Paris.

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 (6. Juli 2021).

Schmähl, W. (2018), *Alterssicherungspolitik in Deutschland*.

Werding, M. (2018), *Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen*.

Werding, M. (2021), Warum das Rentenniveau nicht fixiert werden sollte: ein Kommentar, *Wirtschaftsdienst*, 101(7).

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Gutachten), BMWi Berlin.

Title: *Debate about Pensions – Reply and Response*

Abstract: *In its June 2020 issue, Wirtschaftsdienst published an article entitled „Beitragsfinanzierung im ‚demografiegestressten‘ Rentensystem möglich“ by Ernst Niemeier. Martin Werding takes a different view in a reply, and Ernst Niemeier explains his point of view in a response.*

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

DOI: 10.1007/s10273-021-2963-9

Jens Boysen-Hogrefe, Marius Clemens, Marcell Göttert, Robin Jessen, Götz Zeddies

Rentenanpassungen stabilisieren – ein Vorschlag

Die im Rentenversicherungsbericht 2020 vorgelegten Projektionen der Rentenanpassungen der kommenden Jahre sind auf den ersten Blick überraschend. Nach einer De-facto-Nullrunde im laufenden Jahr folgt nach aktuellen Prognosen in den alten Ländern eine Rentenerhöhung von 4,8 % im Jahr 2022 und 3,2 % im darauffolgenden Jahr. 2024 folgt dann wieder eine Nullrunde. Die Abfolge von prognostizierten Nullrunden und Rentenanstiegen basiert dabei nicht auf Schwankungen der makroökonomischen Rahmendaten, die für die Berechnungen im Rentenversicherungsbericht angenommen werden. Sie entstehen vielmehr im Zusammenspiel mit den gesetzlichen Regelungen zur Rentenanpassung. Für das laufende und kommende Jahr gehen sie vor allen Dingen auf die Lohnkomponente der Rentenanpassungsformel zurück.[1] Dieser Beitrag präsentiert einen Vorschlag zur Anpassung der Lohnkomponente, der das Auf und Ab der Rentenanpassungen abschwächen würde.[2]

Die Rentenanpassungsformel setzt sich aus drei Termen zusammen:

$$aRW_t = aRW_{t-1} \times \text{Lohnkomponente}_t \times \text{Riesterfaktor}_t \times \text{Nachhaltigkeitsfaktor}_t$$

wobei aRW_t den aktuellen Rentenwert und das Subskript das aktuelle Jahr bezeichnet. Der Riesterfaktor mindert Rentenerhöhungen und der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt das Verhältnis von Rentner:innen und Beitragszahler:innen. Die Lohnkomponente soll dafür sorgen, dass die Rentner:innen an den Steigerungen der beitragspflichtigen Einkommen pro Beitragszahler:in teilhaben:

$$\text{Lohnkomponente}_t = \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \frac{\frac{bBE_{t-2}}{bBE_{t-3}}}{\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}}}$$

BE gibt dabei die Bruttolöhne und -gehälter (BLG) je Arbeitnehmer:in ausschließlich Ein-Euro-Jobs an, bBE die beitragspflichtigen Einkommen je Beitragszahler:in. Die BLG umfassen weitestgehend die Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung. Sie unterliegen allerdings nicht in Gänze Rentenversicherungsbeiträgen. So zählen z. B. auch das Salär von Beamt:innen zu den BLG sowie Löhne über der Beitragsbemessungsgrenze. Die BLG entsprechen somit nicht den versicherungspflichtigen Einkommen. Zudem gibt es Einkommen, die Beitragszahlungen auslösen, die nicht in den BLG erfasst sind. Hier sind insbesondere das Kurzarbeitergeld und das Arbeitslosengeld zu nennen, für die der Arbeitgeber bzw. die Bundesagentur für Arbeit Beitragszahlungen an die Rentenversicherung entrichten.[3]

Zum Zeitpunkt der jährlichen Rentenanpassung liegen die bBE nur für das vorvergangene Jahr vor. Wohl aus diesem Grund fließt zunächst als Näherung an die Veränderung der beitragspflichtigen Einkommen die Veränderung der BLG im Vorjahr in die Lohnkomponente ein. Sie wird mit einem Korrekturfaktor für die unterschiedliche Entwicklung von BLG und beitragspflichtigen Einkommen im Vorvorjahr multipliziert. Mittelfristig sorgt der Korrekturfaktor dafür, dass die Renten mit den beitragspflichtigen Einkommen wachsen. Entspricht die vergangene prozentuale Veränderung von bBE der Veränderung von BE, vereinfacht sich die Lohnkomponente auf BE_{t-1}/BE_{t-2} und die Lohnkomponente steigt schlicht mit der Lohnentwicklung des Vorjahrs. Dies ist in den meisten Jahren annähernd der Fall. In Situationen, in denen Kurzarbeitergeld in großem Umfang beansprucht wird – wie etwa 2020 – wachsen die beitragspflichtigen Einkommen hingegen deutlich stärker als die BLG.

Im Jahr 2021 ist die Nullrunde bei den Westrenten inzwischen Realität geworden. Nach der aktuellen Rentenanpassungsformel hätten die Renten aufgrund einer Änderung der statistischen Erfassung der rentenversi-

© 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.

1 Die projizierten Schwankungen ab 2023 gehen vorrangig auf den Nachhaltigkeitsfaktor zurück. Sie dürften sich aber nicht in dieser Form auf die späteren Rentenanpassungen auswirken, da sie der an § 69 II 2 SGB VI gebundenen Fortschreibung geschuldet sind, die insbesondere nach Krisen unrealistische Ergebnisse liefert. Für Rentenanpassung sind nur die Ist-Werte relevant, doch erschwert die Regelung in § 69 II 2 SGB VI die Planung. Das vorläufige Durchschnittsentgelt sollte nicht mechanistisch, sondern im Rahmen einer Prognose fortgeschrieben werden.

2 Kritik an der derzeit genutzten Rentenanpassungsformel findet sich bereits bei Deutsche Bundesbank (2020, 73-74).

3 Ein weiteres Problem der VGR-Größe besteht darin, dass diese zunächst vom Statistischen Bundesamt geschätzt wird und auch noch Jahre später revidiert werden kann, wobei die Zuwachsraten von Jahreswerten eine eher untergeordnete Rolle spielen. Das Niveau der BLG kann allerdings, wenn neue Statistiken zu Entgelten und Beschäftigung verfügbar werden, durchaus deutlichen Variationen zwischen den Veröffentlichungszeitpunkten unterworfen sein. Eine solche Revision hat 2019 dazu geführt, dass die Art der Berücksichtigung der Zahlen der VGR geändert wurde, weil andernfalls die Rentenanpassungen von Jahr zu Jahr großen Schwankungen unterworfen gewesen wären (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, BGBl. I, 1565, 39).

cherungspflichtigen Einkommen sogar sinken müssen.[4] Darüber hinaus bewirkt das Anschwellen der Kurzarbeit 2020, dass der Rentenwert deutlich unter der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen zurückbleibt. Die Rentenkürzung wurde jedoch ausgeschlossen und der sogenannte Nachholfaktor, der die unterbliebene Rentenkürzung in Folgejahren ausgeglichen hätte, ist ausgesetzt. Da 2020 die beitragspflichtigen Einkommen stärker als die BLG gewachsen sind, dürfte der Korrekturfaktor 2022 deutlich über 1 liegen. Folglich dürfte es im kommenden Jahr zu einer Rentensteigerung kommen, die wohl sogar stärker als die allgemeine Lohnentwicklung ausfallen wird. Das Muster ist in der derzeitigen Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel angelegt; kommt es in einer Krise zu höherer Arbeitslosigkeit oder einem deutlichen Anstieg der Kurzarbeit, laufen die beitragspflichtigen Einkommen und die BLG auseinander. Im Sinne der Rentenanpassung führt dies in der Regel dazu, dass typischerweise in dem Jahr nach der Krise eine deutlich schwächere Rentenanpassung erfolgt, als es die beitragspflichtigen Einkommen hergeben würden und im dann folgenden Jahr eine deutlich stärkere. Die Dynamik der Renten ist dadurch Schwankungen ausgesetzt, die über Schwankungen der beitragspflichtigen Einkommen hinausgehen. Bisher wurden von der Politik zwei zusätzliche Instrumente genutzt, um diesen Schwankungen entgegenzuwirken – die Rentengarantie, die einen Rückgang der Renten nach einer Krise verhindert, und der Nachholfaktor im Nachgang der Nullrunde des Jahres 2010. Letzterer ist in der aktuellen Situation ausgesetzt.

Durch eine in Krisenzeiten besser geeignete Approximation der beitragspflichtigen Einkommen ist es möglich, auch ohne Rentengarantie und Nachholfaktor eine Stabilisierung der Rentenanpassungen zu erzielen. In Krisen werden die beitragspflichtigen Einkommen durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung stabilisiert. Durch die Nutzung der BLG in der Fortschreibung wird dieser stabilisierende Einfluss in der Rentenanpassung missachtet. Daher schlagen wir Alternativen zu den BLG vor, an denen der Lohnfaktor ausgerichtet werden soll, die sich auch in und nach Krisen besser an den beitragspflichtigen Einkommen orientieren.

Wir bringen zwei Varianten in die Diskussion ein: Zum einen eine Modifizierung der BLG, die die fiktiven Entgelte, auf deren Basis Beiträge bei Kurzarbeit und Bezug von Arbeitslosengeld geleistet werden, den BLG in den VGR zuschlägt. Die fiktiven Entgelte können anhand der empfangenen Beiträge von der Rentenversicherung berechnet werden und sollten für die Rentenanpassung zur Mitte des Jahres rechtzeitig vorliegen. Für die folgende Darstellung unterstellen wir vereinfachend, dass das fiktive Entgelt in etwa dem Doppelten des geleisteten Kurzarbeitergeldes bzw. des Arbeitslosengeldes entspricht. Für die Berechnung der Pro-Kopf-Größe wird ferner der Zahl der Arbeitnehmer:innen laut VGR die Zahl der Empfänger:innen von Arbeitslosengeld hinzugefügt.

Die zweite Alternative besteht darin, die um Beitragssatzeffekte bereinigten Beiträge auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten plus der Empfänger:innen von Arbeitslosengeld zu beziehen. Beiträge für Kindererziehungszeiten, die der Bund leistet, werden dabei in der Summe der Beiträge nicht berücksichtigt. Tabelle 1 zeigt, wie gut die BLG sowie die beiden Alternativen die beitragspflichtigen Einkommen approximieren.

Die modifizierten BLG und die modifizierten Beitragseinnahmen weisen jeweils eine höhere Korrelation mit den beitragspflichtigen Einkommen auf als die BLG. Der Mittelwert der modifizierten BLG ist etwa so hoch wie der der BLG, die Standardabweichung ist allerdings niedriger. Dies und die höhere Korrelation mit den beitragspflichtigen Einkommen deuten darauf hin, dass durch die Nut-

4 Mit dem Flexirentengesetz wurde der Personenkreis zur Bestimmung von bBE zum Jahr 2019 verändert.

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe ist stellvertretender Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kieler Institut für Weltwirtschaft und lehrt an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Dr. Marius Clemens ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Marcell Göttert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Agenda Austria in Wien.

Dr. Robin Jessen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, öffentliche Finanzen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

Dr. Götz Zeddies ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomik am Institut für Wirtschaftsforschung in Halle.

Tabelle 1

Veränderungsraten der beitragspflichtigen Einkommen, der BLG und alternativer Näherungswerte

	Beitragspflichtige Einkommen	BLG	Modifizierte BLG	Modifizierte Beitragseinnahmen
2009	0,32	0,10	0,77	0,13
2010	1,72	2,66	2,54	1,56
2011	2,14	3,51	3,10	0,99
2012	2,39	2,90	2,72	1,40
2013	2,60	2,21	2,28	2,58
2014	2,79	2,94	2,88	2,32
2015	2,93	2,97	2,95	2,06
2016	2,48	2,49	2,48	1,91
2017	2,35	2,54	2,53	2,34
2018	3,25	3,18	3,14	3,13
2019		2,94	2,97	2,91
2020		-0,09	1,70	0,51
Mittelwert	2,30	2,55	2,54	1,84
Standardabweichung	0,77	0,89	0,65	0,82
Korrelation mit BE		0,82	0,87	0,87

Angaben pro Kopf.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, 1.2 (Stand: Februar 2021); Deutsche Rentenversicherung; eigene Berechnungen und Darstellung.

zung der modifizierten BLG im Lohnfaktor die Schwankungen der Rentenanpassungen gemindert werden können. Die modifizierten Beitragseinnahmen hingegen weichen beim Mittelwert stärker von den BLG ab und haben auch eine größere Distanz zu den beitragspflichtigen Einkommen. Zudem spricht die im Vergleich zu den modifizierten BLG höhere Standardabweichung nicht für diese Variante.

Für die aktuelle Rentenanpassung zur Mitte des Jahres 2021 hätte die im Vergleich zu den BLG mit 1,7 % deutlich kräftiger ausfallende Veränderungsrate der modifizierten BLG zwar nur dann einen Einfluss gehabt, wenn der statistische Sondereffekt, der für sich genommen die Renten kürzt, nicht aufgetreten wäre. Jedoch zeigt sich hier das Stabilisierungspotenzial.

In Tabelle 2 wird die Projektion der Lohnkomponente auf Basis der modifizierten BLG in Spalte II zusammengefasst und mit der Projektion nach herkömmlicher Berechnung (Status quo) basierend auf Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2021 (Spalte I) verglichen. Als Referenz wird zudem in Spalte III die zurückgerechnete Lohnkomponente anhand der Projektion des Rentenwertes aus dem Rentenversicherungsbericht 2020 dargestellt.

Tabelle 2

Rentenprojektion mit alternativen Lohnkomponenten

	Status quo	Modifizierte BLG	Status quo rückgerechnet[1]
2020	1,028	1.028	1,039
2021	0,998	1,016	1,010
2022	1,025	1,033	1,048
2023	1,057	1,039	1,022
2024	1,044	1,033	1,017
Mittelwert	1,030	1,030	1,027
Standardabweichung	0,020	0,008	0,014

[1] nachrichtlich: rückgerechnet anhand Rentenwert des BMAS (2020).

Quelle: BMAS (2020), Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), eigene Berechnungen und Schätzungen.

Allerdings basieren im letzteren Fall die Eckwerte des Arbeitsmarkts auf der Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung und sind deshalb nur bedingt mit den anderen Projektionen vergleichbar. Im Vergleich zeigt sich auch in der Projektion die deutlich schwankungsärmere Lohnkomponente der modifizierten BLG gegenüber der Berechnung nach Status quo. Dies schlägt sich gemäß Rentenanpassungsformel ceteris paribus in einer stabileren Rentenwertentwicklung nieder.

In der Summe bietet die vorgeschlagene Modifikation den Vorteil, dass sie die Entwicklung der Rentenkassen verstetigt und damit die Planbarkeit auf makroökonomischer Ebene sowie bei den Rentenbezieher:innen erhöht. Die Modifikation des Lohnfaktors dürfte makroökonomisch stabilisierend wirken. Der stabilisierende Effekt der Kurzarbeit wird durch die Modifikation des Lohnfaktors auf die Rentenanpassung im folgenden Jahr übertragen. Dies kommt zum einen der tatsächlichen finanziellen Situation der Rentenversicherung näher, die von den Beiträgen auf Kurzarbeit und Arbeitslosengeld profitiert. Zum anderen bessert es die Einkommensperspektiven der Rentner:innen in einem Krisenjahr. Zugleich wird die Rentenanpassung in der weiter von einer Krise entfernten Zeit gemindert. Die Wahrscheinlichkeit, dass nach einer Krise nochmals die Rentengarantie greifen muss, wird verringert.

Literatur

BMAS (2020), Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI.

Deutsche Bundesbank (2020), Öffentliche Finanzen. Monatsbericht November 2020, 63-76.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), Pandemie verzögert Aufschwung – Demografie bremst Wachstum, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2021.

DOI: 10.1007/s10273-021-2967-5

Konjunkturschlaglicht

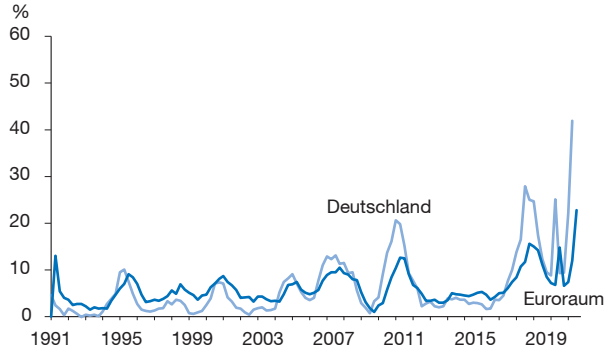
Lieferengpässe behindern Produktion

Seit dem Beginn der Corona-Pandemie führen Lieferengpässe zu spürbaren Produktionsbehinderungen bei Unternehmen in der Industrie. Nachdem die Engpässe mit dem Überwinden der ersten Pandemie-Welle offenbar zunächst nachgelassen hatten, haben die Belastungen zuletzt wieder merklich zugenommen. So berichteten im April mehr als 40 % der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland von Produktionsstörungen aufgrund eines Mangels an Rohstoffen bzw. Vorleistungen – der höchste jemals verzeichnete Wert im wiedervereinigten Deutschland (vgl. Abbildung 1). Während die Lieferengpässe zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 wohl im Wesentlichen auf Grenzschließungen in Verbindung mit anderen Infektionsschutzmaßnahmen zurückzuführen waren, trafen danach mehrere andere belastende Faktoren zusammen. So hat die auf internationaler Ebene zeitlich heterogene wirtschaftliche Erholung – ausgehend von der früh einsetzenden Erholung in China im vergangenen Jahr – zu einer Unwucht im Schifffahrtsverkehr geführt, die offenbar bis zuletzt angehalten hat und spürbare Transportengpässe mit sich bringt. Dazu beigetragen hat auch die pandemiebedingte Verlagerung der privaten Konsumausgaben von Dienstleistungen zu langlebigen Konsumgütern. Durch diese Verlagerung zog der Bedarf an elektronischen Vorleistungsgütern, wie Halbleitern, kräftig an und traf dabei auf ein offenbar kurzfristig recht starres Angebot. Schließlich dürften viele Unternehmen bei ihren Produktionsdispositionen von der Stärke der wirtschaftlichen Erholung, die deutlich kräftiger ausfiel als im Anschluss an frühere Krisen, überrascht worden sein. Hinzu kamen einzelne Ereignisse (z. B. die vorübergehende Blockade des Suezkanals, Corona-Ausbrüche in großen Häfen oder Brände in Chip-Fabriken), welche die bereits angespannten Lieferketten zusätzlich belastet haben. Unternehmensbefragungen zufolge haben diese Lieferengpässe die Produktion in Deutschland stärker behindert als in vielen anderen europäischen Volkswirtschaften. So lag der Anteil der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, die von einem Rohstoff- bzw. Vorleistungsmangel berichteten, im Euroraum insgesamt mit 23 % zwar ebenfalls auf erhöhtem Niveau, jedoch deutlich niedriger als in Deutschland. Dazu beigetragen haben dürfte, dass die Knappheit bei elektronischen Bauteilen offenbar besonders bei den Automobilherstellern zu Buche geschlagen hat und diese Branche für die deutsche Wirtschaft recht bedeutsam ist (Jannsen, 2019).

© 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.

Abbildung 1
Mangel an Rohstoffen/Vormaterialien im Verarbeitenden Gewerbe



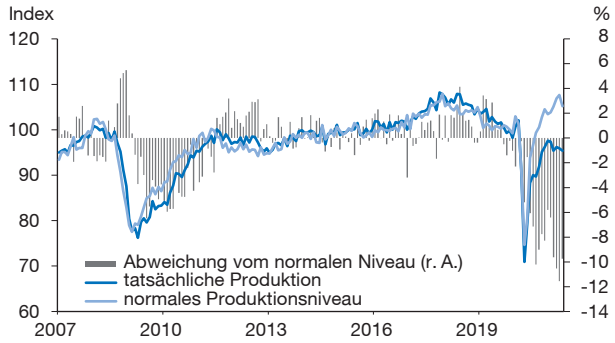
Anmerkungen: Quartalsdaten, saisonbereinigt. Anteil der Unternehmen die angeben, dass ihre Produktion durch einen Mangel an Rohstoffen oder Vorleistungen behindert wird.

Quelle: Europäische Kommission.

Die Auswirkungen der Lieferengpässe auf die Produktion lassen sich nicht direkt beobachten. Auffällig ist jedoch, dass die Erholung in der Industrie trotz guter Auftragslage seit Jahresbeginn ins Stocken geraten ist. So ging die Industrieproduktion in den ersten Monaten 2021 sogar zurück und lag im Mai noch unterhalb ihres Vorkrisenniveaus. Demgegenüber legten die Auftragseingänge in der Tendenz weiter zu und befinden sich bereits seit mehreren Monaten deutlich oberhalb ihres Vorkrisenniveaus. Angesichts der Unternehmensmeldungen zu den Produktionshemmnissen ist es naheliegend, dass die Lieferengpässe wesentlich zu dieser Diskrepanz beigetragen haben. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Auswirkungen der Lieferengpässe quantitativ eingrenzen, indem man auf Basis des langfristigen Zusammenhangs zwischen Auftragseingängen und Industrieproduktion ein „normales“ Niveau der Produktion abschätzt, das angesichts der gegenwärtigen Auftragslage zu erwarten wäre. Abweichungen von einem solchen Referenzwert, die auch zuvor vorübergehend immer wieder zu verzeichnen waren, können dann für die jüngere Vergangenheit als Einfluss der Lieferengpässe interpretiert werden. Empirische Analysen deuten auf einen robusten langfristigen Zusam-

Abbildung 2

Tatsächliche Produktion im Verarbeitenden Gewerbe und Langfristbeziehung mit den Auftragseingängen



Anmerkungen: Monatsdaten, saison- und kalenderbereinigt. Normales Produktionsniveau geschätzt mittels einer Kointegrationsbeziehung zwischen Auftragseingängen und Produktion.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen; Berechnungen des IfW Kiel.

menhang zwischen Auftragseingängen und Industrieproduktion hin.[1] Seit dem Beginn der Corona-Pandemie ist die Produktion demnach deutlich hinter ihrem „normalen" Niveau zurückgeblieben. Zuletzt lag die Produktion sogar um rund 10 % unterhalb des zu erwarteten Niveaus; eine so hohe Abweichung war vor der Corona-Krise noch nie verzeichnet worden (vgl. Abbildung 2). Freilich dürfte das niedrige Produktionsniveau nicht ausschließlich auf Lieferengpässe zurückzuführen sein. So wurde die Produktion insbesondere zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 durch Infektionsschutzmaßnahmen behindert. Auch ist es nicht ungewöhnlich, dass zu Beginn von Erholungsphasen die Auftragseingänge zunächst stärker anziehen als die Produktion, so wie es beispielsweise im Anschluss an die globale Finanzkrise zu beobachten war. Auch im August 2020, während der wirtschaftlichen Erholung von der ersten Pandemie-Welle, blieb die Produktion zwischenzeitlich 10 % unterhalb des zu erwartenden Niveaus zurück. Bis zum Jahresende konnte dieser Produktionsunterhang um rund die Hälfte wieder abgebaut werden. Seit Jahresbeginn stieg der Abstand jedoch wieder um rund 5 Prozentpunkte an.

Geht man davon aus, dass die schwache Produktion im Verarbeitenden Gewerbe seit Jahresbeginn auf die Lieferengpässe zurückzuführen ist, so ist dadurch die Produktion allein im ersten Quartal (gegenüber dem vierten Quartal 2020) um etwa 1,5 % gedrückt worden. Für das zweite Quartal zeichnet sich eine zusätzliche Belastung von 1,5 % ab, sodass das Produktionsniveau dann um etwa 3 % unterhalb des Niveaus liegen würde, das ohne die Lieferengpässe seit Jahresbeginn zu erwarten gewesen wäre. Bei einem Anteil des Verarbeitenden Gewerbes von rund 20 % an der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland ergeben sich somit auch gesamtwirtschaftlich spürbare Auswirkungen.

Freilich handelt es sich bei den Lieferengpässen im Kern um ein temporäres Phänomen, durch das die Produktion lediglich verzögert wird. Sobald sich die Engpässe lösen, wird die Produktion wieder spürbar anziehen, sofern es zwischenzeitlich nicht zu Stornierungen gekommen ist oder die Belastungen durch die Lieferengpässe ihrerseits nicht zu geringeren Auftragseingängen geführt haben werden. Die Produktion erhält dann einen doppelten Schub. *Erstens* wird sich die Produktion wieder ihrem „normalen" Niveau annähern. Allein durch diesen Aufholeffekt würde die Produktion dann um rund 10 % stärker zulegen als die Auftragseingänge. *Zweitens* werden die zuvor aufgelaufenen Auftragseingänge dann von den Unternehmen möglichst rasch wieder abgearbeitet werden. Den Schätzergebnissen zufolge konnten allein zwischen Januar und Mai Auftragseingänge im Umfang von etwa 50 % einer Monatsproduktion nicht abgearbeitet werden. Durch den resultierenden Nachholeffekt würde die Produktion vorübergehend über ihr „normales" Niveau hinausgehen. Wann die Lieferengpässe die Produktion nicht mehr belasten werden, ist auch aufgrund der Vielschichtigkeit der zugrunde liegenden Ursachen schwer absehbar. Derzeit deutet die Nachrichtenlage eher darauf hin, dass die Engpässe noch für einige Monate anhalten werden. In einem Szenario, in dem sich die Lieferengpässe nach und nach bis zum Jahresende auflösen, würde die Produktion in diesem Zeitraum zwar stärker zulegen als die Auftragseingänge. Jedoch würde die Produktion dann vorerst weiterhin unter ihrem „normalen" Niveau bleiben und sich die Auftragsbestände somit weiter erhöhen.

Joscha Beckmann, Nils Jannsen
Joscha.Beckmann@ifw-kiel.de, Nils.Jannsen@ifw-kiel.de

1 In den empirischen Analysen wird der langfristige Zusammenhang als Kointegrationsbeziehung durch Verfahren von Engle und Granger bzw. Johannsen modelliert. Die Schätzungen wurden auf Basis monatlicher Daten für unterschiedliche Zeiträume ab 1991 vorgenommen. Als Basisspezifikation dient eine Schätzung bis Ende 2019. Die Schätzungen deuten auf eine robuste Kointegrationsbeziehung hin, sofern für einzelne Strukturbrüche im Schätzzeitraum kontrolliert wird (Beckmann und Jannsen, 2021).

Literatur

Beckmann, J. und N. Jannsen (2021), Bedeutung von Lieferengpässen für die laufende Produktion in Deutschland, *IfW-Box*, 2021.09, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/IfW_Box/2021/Box_2021-9_Deutschland_Sommer.pdf (5. Juli 2021).

Jannsen, N. (2019), Zur Bedeutung der Automobilindustrie für die deutsche Wirtschaft, *Wirtschaftsdienst*, 99(7), 451-456, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/7/beitrag/autoindustrie-auf-dem-richtigen-weg.html (5. Juli 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