102. Jahrgang | Heft 1 **Januar 2022**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung

Monika Schnitzer, Achim Truger, Jens Südekum, Jens Boysen-Hogrefe, Thiess Büttner, Katja Rietzler

Neue Bundesregierung
Unsichtbare Hand der Ampel
Christian Breuer

Cannabis
Liberalisierung des Cannabismarktes
Justus Haucap, Leon Knoke

Verkehrspolitik
Wettbewerb im Deutschlandtakt
Jürgen Kühling, Katja Greer

Versicherung
Versicherung gegen Naturkatastrophen
Ann-Kristin Becker, Christoph Oslislo

Subventionen
Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik?
Ricarda Kampmann

Geldpolitik
Antizyklischer Kapitalpuffer: Reformoptionen
Lukas Menkhoff

Einkommensungleichheit
Coronabedingte Ungleichheit und Armut
Michael Dauderstädt

China
Konjunktur unter Druck
Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents

A 58369 ISSN 0043-6275

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

1

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

C. Breuer — Die unsichtbare Hand der Ampel: sozialökologische Marktwirtschaft — 2

Kommentare

A. Spermann — Minijobs: Unverzichtbare Flexibilität — 4
M. Werding — Rente: Nachholfaktor ist zurück – gut so? — 5
G. Grözinger — Atomkraft: Nachhaltig? Ein Oxymoron! — 6
A. Icks, F. Welter — Mittelstand: Bürokratie abbauen! — 7
R.-M. Marquardt — Geldpolitik: EZB-Bashing gerechtfertigt? — 8
E. Beretta — Krisenmanagement: Schönwetteransatz — 9

Zeitgespräch

Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung — 10
M. Schnitzer, A. Truger — Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Pragmatische Lösungen sind gefragt — 11
J. Südekum — (Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne — 15
J. Boysen-Hogrefe — Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht — 19
T. Büttner — Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten — 23
K. Rietzler — Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen — 27

Analysen

J. Haucap, A. Knoke — Warum und wie die Liberalisierung des Cannabismarktes in Deutschland erfolgen sollte — 32
J. Kühling, K. Greer — Wettbewerb im Deutschlandtakt — 40
A.-K. Becker, C. Oslislo — Obligatorische Versicherung gegen Schäden infolge von Naturkatastrophen — 45
R. Kampmann — Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik? Überlegungen zum 28. Subventionsbericht 2021 — 52
L. Menkhoff — Der antizyklische Kapitalpuffer: Reformoptionen — 59

Ökonomische Trends

M. Dauderstädt — Coronabedingte Ungleichheit und Armut in Deutschland: Überschätzt oder unterschätzt? — 64
K.-J. Gern, J. Reents — Konjunkturschlaglicht: Konjunktur in China unter Druck — 67

DOI: 10.1007/s10273-022-3078-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 2-3 JEL: E61, E62, H11

Die unsichtbare Hand der Ampel: sozialökologische Marktwirtschaft



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

Mit der neuen Bundesregierung ist frischer Wind ins politische Berlin eingekehrt (Schnitzer, 2021). Noch während der Koalitionsverhandlungen wurde vor einem Scheitern gewarnt. Umso überraschender, dass der Koalitionsvertrag einige Brücken auf den Gebieten der Sozial-, Klima- und Finanzpolitik schlägt. Dort heißt es: „Es gilt, die soziale Marktwirtschaft als eine sozial-ökologische Marktwirtschaft neu zu begründen." Vielleicht hat im Vorfeld die Fantasie dafür gefehlt, dass Wirtschaftspolitik nicht nur aus Links und Rechts besteht, nicht nur aus Markt oder Staat, sondern dass unser Wirtschaftssystem eine „gemischte Wirtschaft" ist, in dem wohltemperierte Staatseingriffe für das Funktionieren der Marktwirtschaft nötig sind und „die richtige Balance zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor" (Stiglitz, 1999, 16) gesucht wird. Auch der Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft" ist verschiedenen Interpretationen zugänglich und über die korrekte Verwendung wird trefflich gestritten. Aktivistischere Ansätze, wie sie vom früheren Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller (1971) verfolgt wurden, mussten sich gegen Kritik zur Wehr setzen, die Soziale Marktwirtschaft mit „Dirigismus" zu bedrohen (Erhard, 1971). Einem ähnlichen Vorwurf sieht sich der neue Aktivismus unter anderem in der Klimapolitik ausgesetzt (Fuest, 2020). Sinnvollerweise setzt die neue Koalition gerade beim Abbau von Dirigismus an (Bürgergeldkonzept, Verfahrensbeschleunigungen beim Ausbau erneuerbarer Energien).

Teilt man die Wirtschaftspolitik in die drei Funktionen der Staatstätigkeit (Allokation, Verteilung, Stabilisierung) nach Musgrave (1959), so widmet sich jede Koalitionspartei einem der Themen inhaltlich in besonderer Weise und besetzt die jeweiligen Schlüsselressorts.

Mit der Klimapolitik hat die Ampel ein *allokationspolitisches* Thema par excellence ins Zentrum gerückt. In der Theorie scheint die Aufgabe leicht: Ist eine Verschmutzung zulasten der Gesellschaft identifiziert (negativer externer Effekt), wäre den Verschmutzenden eine (Pigou-)Steuer aufzuerlegen, die den Schaden internalisiert und eine entsprechende Lenkungswirkung entfaltet. In der Praxis kollidiert eine angemessen hohe CO_2-Abgabe jedoch mit anderen Zielen. Die energieintensive Industrie würde belastet (Stabilisierung) sowie Verbrauchende mit geringen Einkommen, die einen hohen Einkommensanteil für Energie aufwenden (Verteilung). Zudem ist die Nachfrage nach verschmutzungsintensivem Konsum kurzfristig unelastisch, was die Lenkungswirkung des CO_2-Preises beeinträchtigt. Der sich an höheren indirekten Abgaben entzündbare Protest ist nicht zu unterschätzen, was z. B. die Gelbwestenbewegung in Frankreich gezeigt hat. Das alleinige Setzen auf den CO_2-Preis könnte sich daher als ebenso politisch suizidal erweisen wie die rein gesinnungsethisch motivierte Nutzung von Verboten und Dirigismus, weshalb zunächst die Voraussetzungen für elastische Nachfrage und marktbasierte Lösungen geschaffen werden müssen, was Substitutionsmöglichkeiten voraussetzt. Derzeit fehlt es an Substituten, wie günstigen Elektroautos, erneuerbarer Energie und öffentlichen Verkehrsangeboten.

Die Herausforderung des neuen Wirtschafts- und Klimaministeriums besteht darin, einen Rahmen dafür bereitzustellen, dass die Substitute des fossilen Verbrauchs so marktkonform und kosteneffizient wie möglich produziert werden können, z. B. mit Verfahrensbeschleunigung, aber auch durch ein Strommarktdesign, das saubere Energien durch Entlastungen bzw. relative Subventionierung fördert. Als Zielmarke für den Ausbau der Erneuerbaren wird 2030 angegeben. Bis dahin sollen 80 % des Stromverbrauchs durch erneuerbare Energien und 50 % der Wärme klimaneutral erzeugt werden. 200 Gigawatt (GW) Strom

© Der/die Autor:in 2022. 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.

sollen durch Photovoltaik und mindestens 30 GW durch Offshore-Windenergie erzeugt werden. Das Ausbautempo sei zu verdreifachen. Zudem sollen 2030 der Kohleausstieg vollzogen, 15 Mio. vollelektrische Pkw zugelassen sowie 1 Mio. Ladepunkte zugänglich sein. Anstatt die höheren Energiepreise als „Klimaprämie" an die Verbrauchenden zurückzugeben, wird ab 2023 die EEG-Umlage abgeschafft, was den Strompreis senkt und Anreize für die Verstromung setzt. Noch konsequenter wäre, die Stromsteuer ebenfalls abzuschaffen und lediglich Energie aus Kohle und Gas mit einer Pigou-Steuer zu belasten. Dies würde saubere Energie entlasten und so den Markt zum Zubau bei Erneuerbaren drängen.

Verteilungspolitische Maßnahmen werden in der Lohn- und Sozialpolitik angekündigt. Der Mindestlohn steigt (voraussichtlich noch 2022) auf 12 Euro und die Mini- und Midijobs sollen erweitert werden, von 450 auf 520 bzw. 1.300 auf 1.600 Euro. Hartz IV soll durch ein Bürgergeld ersetzt werden, dessen Ausgestaltung noch zu konkretisieren ist. Eine einheitliche Kindergrundsicherung soll die Kakofonie in der Sozialpolitik für Familien beenden, was einer Entlastung für Alleinerziehende und Familien mit kleinen und mittleren Einkommen entspricht (Breuer, 2018). Die Kombination aus höherem Mindestlohn und Entlastung von Geringverdienenden dürfte das Nettoeinkommen im Niedriglohnbereich erhöhen und die „Armutsfallen" im Zusammenhang mit den Leistungen des SGB II entschärfen. Dies würde niedrigere Transferentzugsraten ermöglichen, was die Bürokratie (bzw. den Dirigismus) der Anrechnungen und Sanktionen teilweise entbehrlich machen könnte (Breuer, 2019).

Stabilisierungspolitisch verpflichtet sich die Ampel zunächst auf die Rückkehr zur Schuldenbremse 2023. Obwohl dies umstritten ist (Stiglitz und Tooze, 2021), war immer bekannt, dass die Schuldenbremse im Grundgesetz nicht mit der einfachen Mehrheit der Ampelkoalition im Bundestag zu ändern ist und insofern das Festhalten an ihr schlicht die normative Kraft des Faktischen. Vielmehr geht es darum, die Schuldenbremse zu „interpretieren, anstatt sie zu verändern". Will eine Regierung die Finanzpolitik expansiver ausrichten, kann sie dies auch mit der Schuldenbremse tun (Breuer, 2021), z. B. indem explizite durch implizite Verschuldung substituiert wird (etwa durch Renten- oder Subventionsversprechen in der Zukunft, was z. B. mit dem neuen EEG geschehen könnte). Außerdem könnten Zahlungen außerhalb des regulären Budgets verbucht oder die Ausnahmeklausel bzw. die Wiedereinführung der Schuldenbremse kreativ ausgelegt werden (Boysen-Hogrefe et al., 2022). Auch Letzteres wäre nicht völlig neu (Hulverscheidt, 2010). Zudem wird eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf EU-Ebene angekündigt, in der sich die Regierung an den Zielen Wachstum, Investitionen, Einfachheit und Transparenz orientieren möchte. Andere EU-Länder setzen ebenfalls Signale in Richtung einer stärkeren Investitionsorientierung (Draghi und Macron, 2021).

Für die Symbolik des Bundesfinanzministers sind sowohl die verteilungs- als auch die klimapolitischen Maßnahmen ein Geschenk: Beides stimuliert die Binnenkonjunktur, ohne dass Defizite im Kernhaushalt benötigt werden. Mit den damit induzierten Steuereinnahmen konsolidiert sich der Bundeshaushalt wie durch eine „unsichtbare Hand".

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. et al. (2022), Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 6-26.
Breuer, C. (2018), Ein Grundeinkommen für Kinder, *Wirtschaftsdienst*, 98(7), 481-488.
Breuer, C. (2019), Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten, *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 82-83.
Breuer, C. (2021), Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 490-491.
Draghi, M. und E. Macron (2021), The EU's fiscal rules must be reformed, *Financial Times*, 23. Dezember.
Erhard, L. (1971), Haben wir noch eine Soziale Marktwirtschaft?, *Wirtschaftsdienst*, 51 (12) 627-631.
Fuest, C. (2020), Die schleichende Verbreitung des Neodirigismus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Februar.
Hulverscheidt, C. (2010), Die Tricksereien des Finanzministers, *Süddeutsche Zeitung*, 25. Oktober.
Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
Schiller, K. (1971), Auf dem Wege zu einer Sozialen Marktwirtschaft!, *Wirtschaftsdienst*, 51 (12) 633-637.
Schnitzer, M. (2021), Aufbruchstimmung im Koalitionsvertrag, *Wirtschaftsdienst*, 101 (12) 918-919.
Stiglitz, J. (1999), *Volkswirtschaftslehre*, R. Oldenbourg Verlag.
Stiglitz, J. und A. Tooze (2021), „Es wäre ein Fehler, ihm seinen Wunsch zu erfüllen", *Zeit*, 28. Oktober.

Christian Breuer
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3080-0

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 4

JEL: H2, I3, J2

Minijobs

Unverzichtbare Flexibilität

Minijobs sind ins Rampenlicht der arbeitsmarktpolitischen Diskussion geraten. Der Koalitionsvertrag der neuen Regierung sieht eine Erhöhung der Verdienstobergrenzen bei Minijobs von 450 auf 520 Euro sowie bei Midijobs von 1.300 auf 1.600 Euro vor. Dagegen fordern Arbeitsmarktökonom:innen die Abschaffung oder zumindest massive Begrenzung der Minijobs. Seit knapp 20 Jahren gibt es in Deutschland Minijobs. Sie wurden in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Beschäftigung eingeführt. Heute sind sie ein wichtiges externes Flexibilisierungsinstrument, das geringfügige Beschäftigung ermöglicht: Die Zahl der Minijobbenden im gewerblichen Bereich schwankt seit ihrer Einführung zwischen 6 Mio. und 7 Mio. und lag nach Angaben der Minijobzentrale Ende September 2021 bei 6,24 Mio. Hinzu kommen knapp 300.000 Minijobbende in privaten Haushalten.

Minijobs ermöglichen steuer- und abgabenfreie Verdienste bis zu 450 Euro im Monat. Aus Arbeitnehmendensicht sind sie finanziell so attraktiv wie Schwarzarbeit, da sie netto so viel wie brutto erhalten. Aus Arbeitgebendensicht stellen sie eine rechtssichere Vertragsform dar, die kurzfristig die Einstellung zusätzlichen Personals ermöglicht. Administrativ ist die Minijobzentrale zwischen Arbeitgebende und Angestellte geschaltet. Minijobs ergänzen die externen Flexibilisierungsinstrumente Zeitarbeit und befristete Beschäftigung. Somit können Auftragsspitzen oder saisonal schwankende Arbeiten abgedeckt werden.

Die Zahl der Minijobs hängt von Konjunkturschwankungen ab – das ist gerade die DNA der Minijobs. Dementsprechend sind sie in der Corona-Krise zurückgegangen, aber bereits im Sommer 2021 ging die Zahl wieder steil nach oben. Diese Schwankungen als Argument gegen Minijobs anzuführen, verkennt ihre Rolle im Arbeitsmarkt. Doch hängt die Zahl der Minijobs auch von strukturellen Änderungen ab. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dürfte zur Umwandlung von Minijobs in Teilzeit-/Vollzeitbeschäftigung in einem gewissen Umfang geführt haben. Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde dürfte einen vergleichbaren Effekt haben.

Problematisch wäre es, wenn Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen würden, was in der Vergangenheit in kleineren Betrieben zu beobachten war. Dennoch ist die Zahl der Minijobs nach Angaben der Minijobzentrale seit 2005 um 6 % gesunken, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im gleichen Zeitraum um 28 % gestiegen ist. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat inzwischen ein Rekordhoch von fast 34 Mio. erreicht – und weiterhin suchen Unternehmen nach Fachkräften, denen meist unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit voller Sozialversicherungspflicht angeboten wird. Mit Blick auf die Zukunft werden insbesondere kleinere Betriebe verstärkt unter Arbeitskräftemangel leiden. Bereits heute beklagen sie mehr denn je fehlende Fachkräfte und zuverlässige geringqualifizierte Mitarbeitende. Es wird zukünftig für kleine Betriebe immer wichtiger werden, attraktiv für Arbeitnehmende zu sein, was sich auch in den angebotenen Vertragsformen widerspiegeln dürfte. Damit sollte das Problem der Verdrängung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an Bedeutung verlieren.

Minijobs sind ein bewährtes externes Flexibilisierungsinstrument, aber die Hoffnung, dass sie auch ein Sprungbrett in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind, hat sich nicht erfüllt. Das liegt zum einen daran, dass Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen nur ihr Einkommen aufbessern wollen, um sich mehr leisten zu können – für etwa zwei Mio. Minijobbende geht es nicht um den Sprung in Vollzeitbeschäftigung. Zum anderen führen die Transferentzugsraten für Grundsicherungsempfangende dazu, dass viele einen Mini-Minijob für 100 Euro im Monat wählen, da sie diesen Verdienst zusätzlich zum Arbeitslosengeld II behalten dürfen. Dieses potenzielle Sprungbrett hat die Legislative durch restriktive Anrechnungsregeln selbst angesägt. Auch der Übergang vom Minijob zum Midijob ist als Falle konstruiert – und nicht als Sprungbrett: Wer zwischen 451 und etwa 500 Euro im Monat verdient, hat trotz Mehrarbeit netto weniger in der Tasche, weil nun Sozialabgaben für Arbeitnehmende anfallen – ein weiterer Systemfehler, den die Gesetzgebung in der jetzigen Legislaturperiode beseitigen sollte.

Minijobs sind ein unverzichtbares Flexibilisierungsinstrument. Eine schrittweise Eingrenzung auf Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen würde etwa 4 Mio. Minijobs bei einem Bestandsschutz für bestehende Verträge auslaufen lassen. Verdienstchancen speziell für Geringqualifizierte gingen unwiderruflich verloren, ohne dass automatisch sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung für die Betroffenen entsteht. Stattdessen sollten Mini- und Midijobs ausgebaut, aber auch vereinfacht und anreizfreundlicher ausgestaltet sowie effizienter über die Minijobzentrale administriert werden.

Alexander Spermann
FOM Hochschule für Berufstätige, Universität Freiburg

© Der/die Autor:in 2022. 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/s10273-022-3081-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 5

JEL: H55, J11, J26

Rente

Nachholfaktor ist zurück – gut so?

Die Rentenkommission der letzten Legislaturperiode beriet über langfristig orientierte Reformen bei der Altersvorsorge, ohne griffige Ergebnisse. Wer gehofft hat, dass die neue Bundesregierung dieses Thema weiterverfolgt, erlebte bei der Vorlage des neuen Koalitionsvertrags eine Enttäuschung. Für Kenner:innen der rentenpolitischen Diskussionslage enthielt dieser trotzdem eine kleine Überraschung: Bei der Rentenanpassung zum 1. Juli 2022 soll der Ausgleichs- oder Nachholfaktor wieder aktiviert werden, dessen Anwendung die alte Bundesregierung bis 2026 ausgesetzt hatte. Aufgehoben wird damit eine Sonderregelung zu einer Sonderregelung im Rentenanpassungsrecht, von der vorab wohl niemand geahnt hat, dass sie irgendeine praktische Bedeutung haben würde. Nun dürfte sich die für 2022 absehbare Rentenerhöhung leicht abschwächen, von einem Plus von mehr als 5 % auf etwas über 4 %. Wie ist dieser Schritt einzuordnen?

Die derzeit gültige Formel zur Berechnung der jährlichen Rentenanpassungen sieht kompliziert aus. Letztlich stehen dahinter aber drei einfache Grundideen: *Erstens* folgen die Renten – wie schon seit 1957 – mit einjähriger Verzögerung der Entwicklung der Bruttolöhne der aktiv Versicherten. *Zweitens* wird dabei – mit gewissen Variationen in der genauen Umsetzung seit 1992 – letztlich eine angemessene Nettorelation von Renten und Löhnen angezielt. Daher werden Änderungen der Beitragssätze der Rentenversicherung berücksichtigt, die die Aktiven be- oder entlasten. *Drittens* werden die ungünstigen Effekte des laufenden demografischen Alterungsprozesses für die Rentenfinanzen zwischen Rentner:innen und Aktiven geteilt. Dafür sorgt seit 2005 der „Nachhaltigkeitsfaktor“, durch den die Rentenanpassungen auf Verschiebungen des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden (zusätzlich gewichtet mit der Höhe ihrer Ansprüche bzw. ihrer beitragspflichtigen Entgelte) reagieren.

Neben diesen Standardregeln für die Rentenanpassungen gibt es noch verschiedene Sonderregelungen. So gilt seit 2009 eine „Schutzklausel“, nach der die Renten nicht gesenkt, sondern konstant gehalten werden, wenn die Löhne der Versicherten im Vorjahr gesunken sind. Damit sich das Rentenniveau dadurch nicht dauerhaft erhöht, wird bei Anwendung dieser Klausel allerdings ein Ausgleichsbedarf berechnet, um den sich die Rentenanpassungen verringern, sobald die Löhne wieder steigen. Daraus ergibt sich der Ausgleichs- oder Nachholfaktor, dessen Anwendung 2018 befristet suspendiert wurde. Seither gilt zugleich eine „Haltelinie“ für das Rentenniveau, das in seiner gesetzlichen Definition als „Sicherungsniveau vor Steuern“ bis 2025 48 % nicht unterschreiten darf. Die Aussetzung des Nachholfaktors diente in erster Linie dazu, die dafür erforderlichen Berechnungen nicht unnötig zu komplizieren.

Anschließend geschah, womit damals nicht zu rechnen war. Wie in der Finanz- und Wirtschaftskrise ergab sich beim Ausbruch der Covid-19-Pandemie 2020 erneut ein Rückgang der maßgeblichen Messgrößen für die Versichertenlöhne. Wegen der unverändert geltenden Schutzklausel folgte darauf 2021 statt einer entsprechenden Rentensenkung eine „Nullrunde“. Ohne Anwendung des Ausgleichsfaktors würde sich das Rentenniveau infolgedessen nicht nur vorübergehend, sondern anhaltend erhöhen – ausgerechnet in einer Phase stark steigender Anspannung der Rentenfinanzen aufgrund der demografischen Alterung, die mittlerweile unmittelbar bevorsteht. Die geplante Wiedereinsetzung des Ausgleichsfaktors, rechtzeitig zur Rentenanpassung 2022, sorgt somit dafür, dass der in den einschlägigen Standardregeln verankerte Status quo wiederhergestellt und der weitere Verlauf des Netto-Rentenniveaus nicht dauerhaft zugunsten der Rentner:innen bzw. zulasten der Aktiven verzerrt wird. Wegen statistischer Korrekturen ergibt sich 2022 trotzdem eine ordentliche Rentenerhöhung. Auch das Mindestniveau von 48 % würde bis 2025 aller Voraussicht nach selbst ohne Haltelinie gewahrt. Insgesamt ergibt sich eine kleine, im Rahmen des geltenden Rechts bestens vertretbare Korrektur.

Spannend ist, wie es nach 2025 weitergehen soll. Die im Koalitionsvertrag gleichfalls enthaltene Absage an längerfristig orientierte Reformen – mit Auswirkungen auf Rentenniveau und/oder Regelaltersgrenze – kann in dieser Hinsicht kaum das letzte Wort sein. Sie weckt jedoch Erwartungen, die in wenigen Jahren enttäuscht werden dürften. Auch der geplante Einstieg in eine Teilkapitaldeckung des gesetzlichen Rentensystems – zunächst mit Steuermitteln von 10 Mrd. Euro, die derzeit die Rentenausgaben für rund zehn Tage decken würden – wirft vor allem Fragen auf, etwa nach der geplanten Entwicklung solcher Reserven, nach ihrer Finanzierung aus Steuern oder Beiträgen sowie nach ihrer Umrechnung in individuelle Rentenansprüche. Die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors ist eilig, die Entwicklung eines neuen, längerfristig orientierten Reformkonzepts für die Alterssicherung hat etwas mehr Zeit – aber besser nicht bis 2025. Bis dahin schreitet die demografische Alterung spürbar fort.

Martin Werding
Ruhr-Universität Bochum

© Der/die Autor:in 2022. 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/s10273-022-3079-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 6

JEL: P48, Q48

Atomkraft

Nachhaltig? Ein Oxymoron!

Frankreich und andere EU-Staaten vor allem aus Osteuropa werben heftig für eine Renaissance der Atomkraft. Die EU-Kommission soll dazu gebracht werden, diese Energieerzeugung als nachhaltig zu deklarieren. Und sie ist dem mit ihrem Entwurf vom 31.12.2021 auch nachgekommen. Dabei zeigen alle Modellrechnungen wie auch die Erfahrungen mit den letzten Neubauten in England, Frankreich, Finnland, dass schon wegen der benötigten Zeit von Planung bis Fertigstellung neue AKWs kaum zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen können. Ökonomisch ist das mit Shakespeares Hamlet so zu bewerten: „Though this be madness, yet there is method in it." Vollends bizarr erscheint die Debatte, wenn es um die Kostenrechnung geht. Dass neue AKWs, welcher Bauweise auch immer, überhaupt ernsthaft diskutiert werden, liegt am systematischen Ausblenden dreier Kostenfaktoren: der Kosten von Bau und Betrieb, der Versicherung bei Unfällen, der Endlagerung. Das aktuell größte Projekt bei AKW-Neubauten in Europa liegt in Großbritannien, Hinkley Point C. 2016 begonnen, steigen die Baukosten beständig und liegen mittlerweile bei 27 Mrd. Euro, Datum der Fertigstellung offen (FR, 2021). Das wäre auf deutsche Verhältnisse übertragen fast die Hälfte des nicht kleinen Klima- und Transformationsfonds des Bundesfinanzministeriums. Dabei wurde dieses Mammutprojekt nur möglich, weil die britische Regierung den Betreibern über Jahrzehnte eine Einspeisevergütung garantiert hat, die schon jetzt fast das Doppelte des Preises für Offshore-Windkraft-Elektrizität beträgt (SZ, 2021). Die erste Schlussfolgerung zu einer Einordnung als nachhaltig müsste also lauten, dass solche Subventionen von der EU künftig nicht mehr erlaubt werden dürfen. Denn die Regelung für Hinkley Point C hatte tatsächlich das vorherige Placet der Kommission, sodass auch der von Österreich angerufene EuGH später keinen formalen Fehler finden konnte (Zeit, 2020).

Noch verzerrender sieht es bei der Haftung für Unfälle aus. Im Unterschied zu Regelungen für Betreiber anderer Industrieanlagen oder private Haushalte – man denke nur an Haftpflichtprämien für Autohalter:innen – sind AKWs in Europa bis zur Lächerlichkeit untergedeckt. Eine Studie von Green Planet Energy (2017) schlussfolgerte: „So lägen die wahrscheinlichen Kosten für einen Super-GAU in Europa bei 100 bis 430 Milliarden Euro, während die international vereinbarte Haftungs- und Deckungsvorsorge meist auf dreistellige Millionenbeträge begrenzt ist." Das Haupt-Atombetreiberland Frankreich zeigt eine Relation von Haftungsbetrag und tatsächlich zu erwartender Schadenshöhe von 1:143, zwei seiner osteuropäischen Sekundanten sogar von 1:787 (Ungarn) oder von 1:1.351 (Tschechien). Die zweite Schlussfolgerung für eine tatsächlich nachhaltige EU-Politik sollte also sein: Auch Eigentümer von Nuklearenergieanlagen sollten bei Unfällen zukünftig voll haften müssen und dafür müssten realistische Schadensschätzungen vorliegen. Um Manipulationen auszuschließen, sollten tatsächliche Versicherungspolicen privater Anbieter verlangt werden und diese hätten auch nachzuweisen, dass ihre Vermögenswerte durch einen Atomunfall der von ihnen versicherten Anlagen nicht selbst signifikant tangiert werden. Das französische Beispiel mit vielen überalterten Anlagen zeigt die Notwendigkeit einer realistischen Neubewertung überdeutlich. Schon das nur zeitweise Abschalten von zwei Meilern im Dezember 2021 wegen neu entdeckter Mängel ließ den Kurs des Betreibers, der EDF, um 13 % einbrechen (Tagesschau, 2021).

Auch bei den Kosten für Abbau und Endlagerung schneidet Atomenergie im Vergleich zur erneuerbaren Energie dramatisch schlecht ab. Vor Jahren hat das Bundeswirtschaftsministerium eine Kostenschätzung in Auftrag gegeben. Die Gutachter kamen auf etwa 170 Mrd. Euro über viele Jahrzehnte, merkten aber auch an, das könne noch erheblich teurer werden (FAZ, 2016). Und der Großteil davon blieb natürlich an den Steuerzahler:innen hängen, nicht bei den Betreibern. Die mussten nach dem Entsorgungsfondsgesetz von 2017 nur 24 Mrd. Euro einzahlen und haben damit alle weitere Verantwortlichkeit abgegolten. Dass bis heute in ganz Europa nach langen Jahrzehnten der Atomenergie noch gar kein richtiges Endlager existiert, sei nur am Rande vermerkt (World Nuclear Waste Report, 2019). Die dritte Schlussfolgerung ist somit: Auch die realistischen Kosten für die Endlagerung müssten in Zukunft den Betreibern voll auferlegt werden. Eigentlich bedürfte es einer europaweiten Gesetzesänderung, dass aufgrund der Langfristigkeit der Verbindlichkeiten und des immens hohen Finanzbedarfs dafür eine Nachschusspflicht auch bei Gesellschaften mit eigentlich beschränkter Haftung einzuführen ist.

Gerd Grözinger
Europa-Universität Flensburg

Literatur

FAZ (2016), Das kostet den Steuerzahler der Atommüll, 2. Mai.
FR (2021), Britischer Meiler kostet mehr, 3. Februar.
Green Planet Energy (2017), Kosten eines Super-GAUs übersteigen internationale Haftungsgrenzen um das Hundert- bis Tausendfache.
SZ (2021), Das Märchen von der sauberen Energie, 22. Dezember.
Tagesschau (2021), Frankreich muss zwei Meiler abschalten, 16. Dezember.
World Nuclear Waste Report (2019), The World Nuclear Waste Report.
Zeit (2020), EuGH erklärt Subventionen für britisches AKW für rechtmäßig, 22. September.

© Der/die Autor:in 2022. 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/s10273-022-3082-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 7

JEL: D91, L26, L53

Mittelstand

Bürokratie abbauen!

Bürokratie ist ein wichtiger Bestandteil jeder Demokratie, da sie Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen bringt und zugleich Korruption entgegenwirkt. Viele mittelständische Unternehmer:innen in Deutschland empfinden jedoch die bürokratische Belastung als zu hoch, auch wenn in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Wirtschaftspolitik verschiedene Instrumentarien etabliert hat, um die Regulierungsdichte zu lichten. Diese Wahrnehmung geht soweit, dass jeder vierte Geschäftsführende bei einer Befragung des IfM Bonn in 2018 angab, bewusst einzelne bürokratische Erfordernisse nicht mehr umzusetzen (Holz et al., 2019). Ziel unserer Studie war es, die unternehmerische Wahrnehmung der bürokratischen Belastung empirisch zu betrachten – und nicht allein den quantifizierbaren Erfüllungsaufwand. Dabei zeigte sich, dass die mittelständischen Unternehmer:innen den Bürokratiebegriff deutlich weiter fassen als die Politik: Während letztere diesen auf die Dokumentations- und Informationspflichten sowie auf den Erfüllungsaufwand beschränkt, zählt der überwiegende Teil des Mittelstands auch Regelungsvorgaben von Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Normungsinstitute oder Berufsgenossenschaften zur Bürokratie. Mit anderen Worten: Bürokratie entsteht auch in Bereichen, in denen die Politik kaum direkte Einflussmöglichkeiten auf deren Abbau hat.

Was lässt sich aus diesen Erkenntnissen im Hinblick auf das Ziel „Bürokratieabbau“ in der aktuellen Legislaturperiode ableiten? *Erstens* wäre es sinnvoll, wenn – wie es im Koalitionsvertrag der Regierung vorgesehen ist – Gesetzesinhalte und deren Umsetzung künftig mehr als eine Einheit verstanden würden. Viele Unternehmer:innen sehen nicht primär die konkreten gesetzlichen Vorgaben als Belastung an, sondern vielmehr die Umsetzungsvorschriften, Verwaltungsverfahren sowie die einzureichenden Unterlagen und Formulare. Voraussetzung für eine solche kompakte Betrachtung ist jedoch, dass sich *zweitens* Bundes-, Landes- und Kommunalebene besser im Vorfeld von Gesetzesinitiativen im Hinblick auch auf die Belange des Mittelstands austauschen. Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Im politischen Fokus wird zukünftig der Klimaschutz stehen. Gesetzesinitiativen, die im Umweltministerium initiiert werden, sollten zugleich im Wirtschaftsministerium im Hinblick auf die Belastungen für die mittelständischen Unternehmen geprüft werden. Dabei geht es nicht nur um sektorale und größenbezogene Maßnahmen, sondern auch um die langfristige Sicherstellung des volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrags des Mittelstands. Denn mittelständische Unternehmen unterstützen z. B. erheblich den gesellschaftlichen Zusammenhalt: Sie übernehmen Verantwortung für die eigenen Beschäftigten und die Region, in der sie beheimatet sind. Durch die sie kennzeichnende Verbindlichkeit und Verlässlichkeit trugen sie nicht zuletzt in den vergangenen Pandemiemonaten maßgeblich dazu bei, dass die Unsicherheit aller Marktteilnehmenden verringert wurde (Welter et al., 2020). *Drittens* müssten aber auch die nicht staatlichen Institutionen mit Regelungsbefugnis, wie z. B. Kammern und Berufsgenossenschaften, ebenfalls ihren Anteil zum Bürokratieabbau leisten. Schließlich tragen sie mit ihren berufsspezifischen Vorgaben gleichfalls zur Bürokratiebelastung der Unternehmer:innen bei. *Viertens* könnte der bürokratische Aufwand für Gründer:innen und Unternehmer:innen in Zukunft deutlich reduziert werden, wenn die begonnene Verwaltungsdigitalisierung konsequent umgesetzt würde. Dazu gehört sowohl die flächendeckende Einführung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) als auch die Installierung „Einheitlicher Ansprechpartner:innen“ im Sinne eines One-Stop-Shops für die digitale Abwicklung aller relevanten Verwaltungsverfahren. In den einzelnen Bundesländern existieren jedoch beispielsweise im Hinblick auf „Einheitliche Ansprechpartner:innen“ weiterhin nur Insellösungen mit unterschiedlich hohem Digitalisierungsgrad. Um künftig ein einheitliches Vorgehen zu initiieren, könnte sich die Wirtschaftspolitik auf Bundes- und Länderebene am Vorgehen orientieren, das in Österreich praktiziert wird: Dort wurde eine Koordinierungsgruppe mit Repräsentant:innen der Bundesländer und des Bundes ins Leben gerufen, um weitgehend einheitliche Lösungen zu entwickeln und umzusetzen (Holz et al., 2018). Um insgesamt die negative Einstellung gegenüber Bürokratie zu revidieren, bedarf es *fünftens* einer größeren Transparenz und Verständlichkeit der Normen. In diesem Zusammenhang würde sich auch ein stärkerer Einbezug der mittelständischen Unternehmer:innen in den Prozess des Bürokratieabbaus positiv auswirken.

Annette Icks, Friederike Welter
Institut für Mittelstandsforschung (IfM)

Literatur

Holz, M. et al. (2018), Reform der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) – Anregungen von europäischen Good-Practice-Beispielen, IfM-Materialien, 264.

Holz, M. et al. (2019), Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM-Materialien, 274.

Nationaler Normenkontrollrat (2021), Jahresbericht 2021. Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung.

Welter, F. et al. (2020), Der gesellschaftliche Beitrag des Mittelstands: Konzeptionelle Überlegungen, IfM-Materialien, 283.

© Der/die Autor:in 2022. 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/s10273-022-3083-x

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 8

JEL: E31, E52

Geldpolitik

EZB-Bashing gerechtfertigt?

Angesichts einer angeblich drohenden „Monster-Inflation" stellen selbst seriöse Medien die Glaubwürdigkeit der EZB wegen ihrer zinspolitischen Zurückhaltung infrage. Ressentiments aus D-Mark-Zeiten und die „Teuro"-Debatte werden wiederbelebt, obwohl sich die deutschen Verbraucherpreise unter der EZB bisher mit einem Anstieg von 1,5 % p. a. stabiler entwickelten als zu D-Mark-Zeiten (2,7 % p. a.). Als aber im November 2021 die deutsche Teuerungsrate im Vorjahresvergleich auf 5,2 % zulegte, fühlten sich die Kassandra-Rufer von damals bestätigt. Jetzt zeige die EZB, die sich durch ihre umstrittenen Staatsanleihenkäufe den Exit aus der Niedrigzinspolitik selbst verbaut habe, ihr wahres Gesicht. Was ist dran am EZB-Bashing?

Zweifellos verhindert die Heterogenität in der Eurozone bei einer Spanne von fast 7 Prozentpunkten in den nationalen Monatsinflationsraten eine Geldpolitik, die allen Teilnehmenden gleichermaßen gerecht wird. Dafür tragen jedoch allein die über die Euro-Mitgliedschaft entscheidenden Regierungen die Verantwortung. Die EZB kann nur versuchen, das Beste daraus zu machen. Nur daran darf sie auch gemessen werden.

Grenzwertig sind ihre Anleihenkäufe. Trotz des Verbots der unmittelbaren monetären Staatsfinanzierung hält die EZB Staatsanleihen in Billionen-Umfang. Wegen des Erwerbs im Sekundärmarkt verstößt sie damit nach bisheriger Rechtsprechung formal zwar nicht gegen die Auflagen. Faktisch wird so jedoch die Emission neuer Staatsanleihen erleichtert. Die Behauptung mancher Kritiker:innen, dies sei das eigentliche, aber kaschierte geldpolitische Ziel, wirkt dennoch wenig überzeugend. Welche Alternative hätte die EZB denn nach dem Ausreizen traditioneller Instrumente damals noch gehabt, um angesichts deflationärer Tendenzen ihrem gesetzlichen Primärziel der Preisniveaustabilisierung nachzukommen? Und natürlich wird sie jetzt bei ihrer Exit-Diskussion auch die Auswirkungen auf die Staatshaushalte bedenken. Alles andere wäre fahrlässig, will man nicht gleich die nächste Eurokrise hervorrufen. Jede geldpolitische Straffung erhöht final die Zinsen für eine staatliche Neuverschuldung; und zwar unabhängig davon, wer zuvor die Altanleihen gekauft hatte. Das macht eine Kurswende aber nur komplexer, nicht unmöglich.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

Hinsichtlich des Vorwurfs einer zu halbherzigen Inflationsbekämpfung bedarf es gleich mehrerer Relativierungen. Schon die Rolle der Neudefinition des Primärziels wird von Skeptiker:innen überinterpretiert. Selbst Ex-Bundesbankpräsident Weidmann sah darin – als EZB-interner Mahner – keine substanzielle Änderung. In Deutschland schwingt bei der Beurteilung der Inflationsgefahren zudem viel Hysterie mit: So ist der Jahresdurchschnitt, bei dem für 2021 hierzulande „nur" mit einem Plus von gut 3 % gerechnet wird, aussagekräftiger als monatliche Momentaufnahmen. Überdies war die Teuerung während der beiden Ölpreiskrisen und auch in der Phase der Wiedervereinigung spürbar höher. Hinzu kommen Sondereffekte, die sich bei den Einmalimpulsen nachfolgend nicht mehr inflationär auswirken. Die Energiepreise hingegen sollten und werden klimapolitisch gewollt steigen. Ähnlich wie früher die Bundesbank geht auch die EZB davon aus, das Durchwirken der Sondereffekte kaum vermeiden zu können und dass wegen ihrer vorrangigen Kurzlebigkeit kein Handlungsbedarf besteht.

In der Einschätzung stützt sie sich auch auf eigene Prognosen. Wegen deren Trefferungenauigkeit der EZB ein Unterschätzen mit System zu unterstellen, ist abwegig, schließlich lagen die Finanzmarktakteure hier genauso daneben. Die Prognosefehler sind Folge unvermeidbarer Unsicherheit über die Wirkung sich überlagernder gegenläufiger Effekte in einem Umfeld von Strukturbrüchen. Trotz der Unschärfe macht es keinen Sinn, komplett auf selbstkritisch bewertete Prognosen zu verzichten, sonst fehlt jedweder Anker für Entscheidungen.

Neben dem Abschätzen der Inflationsgefahren erweist sich auch das Abwägen einer Zinswende mit den Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung als schwierig. Zwar hat das Preisniveauziel für die EZB gesetzlichen Vorrang, gleichwohl bedarf es – bei folgerichtiger Übertragung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zu den Anleihenkäufen in der Deflation – einer solchen Nebenwirkungsanalyse.

Außerdem ist die EZB nicht blind. Im Dezember 2021 hat sie ihren Prognosewert für 2022 fast verdoppelt. Für den Fall eines nachhaltigen Überschreitens kündigte die Notenbank entschiedene Gegenmaßnahmen an. Selbst wenn bei der Ratssitzung im Dezember 2021 noch keine Abkehr von der Niedrigzinspolitik verkündet wurde, so wurde immerhin als erster Impuls ein Einstellen der Anleihekäufe aus dem Pandemieprogramm angekündigt. Aber auch dieser – wegen des ambivalenten mittelfristigen Inflationsumfelds – vorsichtige Trippelschritt hat am Anleihenmarkt zinserhöhende Effekte, ohne allerdings dadurch ein Signal für eine drohende Lohn-Preis-Spirale zu geben.

Ralf-Michael Marquardt
Westfälische Hochschule

DOI: 10.1007/s10273-022-3084-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 9

JEL: E17, H12, I18

Krisenmanagement

Schönwetteransatz

Die Prognose, nach der die SARS-CoV-2-Pandemie nach globalem Wüten in eine Endemie umschlagen könnte, macht seit der Omikron-Variante die Runde und wird als Hoffnungsschimmer in Sachen schwerer Krankheitsverläufe betrachtet. Doch egal, wie man sie schönreden mag: Sie ist auch Zeugnis menschlichen Versagens. Falls COVID-19 sich bald wie eine saisonale Erkrankung à la Grippe (von der allerdings schon seit Hippokrates Aufzeichnungen aus dem 5. Jahrhundert v. Chr. die Rede ist) verhalten würde, wäre es trotzdem kein Grund zum Feiern. Während die Pharmaindustrie das Unmögliche in Rekordzeit möglich gemacht hat, haben sich weite Teile von Politik (inklusive zuständiger internationaler Behörden) und Gesellschaft allzu oft fehlerhaften Denkmustern hingegeben: Die Politik hat einerseits kommunikativ schwer zu vermittelnde Regeln formuliert und die Impfpflicht, nämlich die strukturell einzige Lösung gegen die Pandemie, a priori ausgeschlossen (um sie jetzt notgedrungen wieder aufs Tapet zu bringen), und die Gesellschaft hat ohne jegliche wissenschaftliche Kenntnisse oft einfachste Schutzmaßnahmen wie das Tragen einer Gesichtsmaske infrage gestellt. Dass man immer noch darüber diskutieren muss, wie oder ob sich Impfverweigernde überzeugen ließen, spricht Bände über die bedingte menschliche Rationalität. Denn dieser ist der gemeinsame Nenner vieler Fehleinschätzungen: Die trügerische Einstellung (ein Denkfehler also), dass das Wetter sozusagen immer schön sein und nie umschlagen würde. Doch kommt es nun mal zu unerwarteten Situationen – umso mehr in einer globalen Gesellschaft wegen deren beschleunigten Treibens –, die sich nur bei ausreichender Krisenvorsorge bewältigen lassen. Viel zu oft verfällt man aber dem Reiz des „Schönwetterdenkens“, um erst spät zu erkennen, dass für unmöglich Gehaltenes doch nicht so unwahrscheinlich ist.

So ist es mit der noch Anfang 2020 von allen öffentlich zugänglichen Risikoberichten unvorhergesehenen Corona-Pandemie (deren Ursprung noch gründlicherer wissenschaftlicher Recherche bedarf) geschehen, als Regierungen nach Überschwappen der ersten Ansteckungswelle nach Europa feststellen mussten, dass die schnelle Güterversorgung (etwa mit Arztkitteln, Mundschutzmasken für die breite Bevölkerung usw.) im Falle von Lockdowns oder vorsorglicher Hortung in den Herstellerregionen wie China fast zum Erliegen kommen könnte. Wenn bei „schönem Wetter“ Ökonom:innen gebetsmühlenartig vor zu hohen Lagerkosten gewarnt und auf die Alternative der internationalen Beschaffung benötigten Equipments hingewiesen haben, sind bei „schlechtem Wetter“ möglichst lokal aufzustockende Lagerbestände essenziell. Die Corona-Seuche hat also wieder vor Augen geführt, dass man sowohl mikro- (d. h. im Einzelbereich) als auch makroökonomisch (d. h. im Gesamtbereich) gewappnet zu sein hat: Eigene Autos bleiben beispielsweise trotz Nachhaltigkeitsdebatte wichtig, um bei steigenden Fallzahlen öffentliche Transportmittel zu meiden. Auch kleine bzw. nicht weit zu öffnende Fenster in öffentlich zugänglichen Gebäuden mögen wärmedämmend sein, verhindern aber Kreuz- und Stoßlüften. Man hat eben nicht genügend um die Ecke (oder *out of the box*) gedacht.

Die globale Finanzkrise ab 2007, die hinsichtlich des sinkenden globalen BIP (-1,3 % im Jahr 2009) jüngst nur vom coronabedingten Wirtschaftseinbruch um -3,4 % im Jahr 2020 übertroffen wurde, lässt sich aber auch auf den (allerdings reizenden) Irrglauben zurückführen, dass Kreditnehmende ohne ausreichende Bonität Darlehen zurückzahlen, Banken sowohl in guten als auch schlechten Konjunkturphasen von übermäßiger Geldschöpfung profitieren sowie Wirtschaftssubjekte im Allgemeinen (da als Homines oeconomici zu verstehen) es irgendwie immer richten würden. Davon kann allerdings nicht a priori ausgegangen werden und – falls unbedingt doch – ist die Bewältigung jedes nicht eingeplanten Krisenszenarios mit Opfern und Kosten im weitesten Sinne verbunden. Es gibt etliche Beispiele, wie oft man dem „Schönwetteransatz“ bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen verfällt: Bemühungen zur Staatsschuldensenkung sind lange zu kurz ausgefallen – in der EU und Eurozone stagnierten sie noch 2019 (trotz guter Konjunktur) bei jeweils 77,2 % und 83,6 %, um schon 2020 bis jeweils 90,1 % und 97,3 % gegenüber dem BIP zu steigen – oder auch Inflation aufgrund der Aufholjagd globaler Nachfrage, aber auch des Revanchier-Eifers hinsichtlich der Umsätze der Unternehmen nach den Lockdowns haben bis vor Kurzem nur die Wenigsten kommen sehen. Und das ungeachtet allerlei typischer Teuerungstrends nach Naturkatastrophen, Waldbränden usw. Selbst Individuen haben sich vor Notsituationen zu schützen: Sie tun es aber beispielsweise kaum, solange der globale Haushaltsverschuldungstrend anhält.

Die Wirtschaftsgeschichte – egal, ob nah oder weit zurückliegend – lehrt, dass Krisenvorbeugung besser als -management ist, aber auch dass beide Mangelware sind.

Edoardo Beretta
Università della Svizzera italiana

© Der/die Autor:in 2022. 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/s10273-022-3085-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 10-30

JEL: E62, H60, H71

Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung

Die neue Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hat im Koalitionsvertrag ein „Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen" in Aussicht gestellt. Bereits im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen wurde kontrovers über die finanzpolitischen Möglichkeiten und Spielräume diskutiert. Die Vorhaben der neuen Koalition – Schuldenbremse einhalten, Reform der Grundsicherung, keine Steuererhöhungen, grüne Investitionen – waren dabei häufig als „Quadratur des Kreises" gesehen worden. Die Autor:innen des Zeitgesprächs diskutieren, ob die im Koalitionsvertrag genannten Finanzierungsinstrumente geeignet sind, um die zentralen finanzpolitischen Herausforderungen in den kommenden Jahren zu bewältigen, und wie die Haushaltspläne mit der Schuldenbremse sowie den fiskalischen Regeln auf EU-Ebene in Einklang gebracht werden können.

Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Pragmatische Lösungen sind gefragt

Monika Schnitzer, Ludwig-Maximilians-Universität München; Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Achim Truger, Universität Duisburg-Essen; Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

(Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne

Jens Südekum, Düsseldorf Institute for Competition Economics der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht

Jens Boysen-Hogrefe, Kiel Institut für Weltwirtschaft; Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten

Thiess Büttner, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Vorsitzender des Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen

Katja Rietzler, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK), Düsseldorf.

Title: *Budget Policy of the New Federal Government*

Abstract: *The new federal government of SPD, Bündnis 90/Die Grünen and FDP has promised a "decade of future investments" in its coalition agreement. Already in the run-up to the coalition negotiations, there were controversial discussions about the fiscal policy options and room for manoeuvre. The red lines of the new coalition partners - adherence to the debt brake, reform of basic security, no tax increases, green investments - were often seen as "squaring the circle". The authors discuss whether the financing instruments mentioned in the coalition agreement are suitable for coping with the central fiscal challenges in the coming years and how the budgets can be brought into line with the debt brake and the fiscal rules at the EU level.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3086-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 11-14

JEL: E62, H54, H62

Monika Schnitzer, Achim Truger*

Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Pragmatische Lösungen sind gefragt

Die bereits seit geraumer Zeit lebhaft geführte Debatte um Zukunftsinvestitionen und ihre Finanzierung dauert auch nach Präsentation des Koalitionsvertrags der Ampelkoalition und ihres Entwurfs für den Nachtragshaushalt 2021 an. Mindestens drei Punkte sind dabei umstritten: *Erstens* wird diskutiert, wie hoch die Investitionsbedarfe überhaupt sind. *Zweitens* geht es um die Finanzierung der Bedarfe und zwar vor allem darum, ob sie aus ökonomischer Sicht eine höhere Nettokreditaufnahme rechtfertigen können. *Drittens* ist umstritten, welche Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse für kreditfinanzierte Investitionen bestehen und ob der Koalitionsvertrag und der Nachtragshaushalt diese in ausreichender und rechtlich zulässiger Weise nutzen.

Massive Finanzbedarfe nicht zu leugnen

Trotz zahlreicher einschlägiger Studien wird gelegentlich argumentiert, die öffentlichen Investitionsbedarfe ließen sich eigentlich gar nicht seriös quantifizieren. So sei die Abgrenzung der Investitionen von konsumtiven Ausgaben schwierig, manche der vorgelegten Schätzwerte seien aufgrund der Beteiligung von Interessengruppen wahrscheinlich bewusst zu hoch angesetzt. Zudem hänge der öffentliche Investitionsbedarf stark von staatlichen Rahmensetzungen, insbesondere der Höhe des CO_2-Preises, ab, da ein hinreichend hoher CO_2-Preis für die Finanzierung ausreichender Investitionen durch private Investor:innen sorgen würde (Feld et al., 2021a und 2021b).

Ganz so unübersichtlich ist die Lage allerdings nicht. Natürlich lassen sich Bedarfe nie ohne Fehlermarge quantifizieren. Ungefähre Größenordnungen lassen sich jedoch durchaus plausibilisieren. So hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) für zahlreiche Maßnahmen ausgesprochen, die zu einem erheblichen Ausgabenbedarf führen. Allein die Energiepreisreform, also die Absenkung der Steuer- und Abgabenbelastung auf elektrischen Strom zur Förderung der Sektorkopplung, würde übergangsweise zusätzlich mit bis zu 20 Mrd. Euro jährlich zu Buche schlagen (SVR, 2020, Ziff. 391 ff.). Erhebliche Bedarfe werden außerdem in der Digitalisierung, der Infrastruktur, der öffentlichen Verwaltung sowie der Bildung identifiziert (SVR, 2019, 2020 und 2021). So wären beispielsweise ergänzende Maßnahmen für den Ausbau von Infrastruktur und öffentlichem Verkehrssystem nötig, selbst wenn der CO_2-Preis wünschenswerterweise tatsächlich zum Leitinstrument der Klimapolitik avancieren würde. Zudem liegt bisher kein Konzept vor, wie ohne staatliche Unterstützung die drohenden internationalen Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie durch einen hohen CO_2-Preis verhindert werden oder sozial benachteiligte Haushalte sich an den höheren CO_2-Preis anpassen sollen. Die dafür notwendigen Subventionen und Transfers gelten zwar nicht als Investitionen. Transformationsbedingt sind sie dennoch und finanziert werden müssen sie gleichwohl.

Anstatt die Bedarfe kleinzureden, muss eine finanzpolitische Strategie für die Transformation daher eine überzeugende Finanzierungsstrategie für jährliche Ausgaben in mittlerer zweistelliger Milliardenhöhe aufzeigen (Bardt et al., 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020; Krebs und Steitz, 2021; Dullien et al., 2022).

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

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

© Der/die Autor:in 2022. 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 lehnt sich stark an unsere gemeinsame Position zum Thema „Mobilisierung von Investitionen und ihre Finanzierung" im letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrates an (SVR, 2021, Ziff. 229-245), wurde jedoch vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags und des Nachtragshaushalts aktualisiert und ergänzt.

Höhere Nettokreditaufnahme ökonomisch gut zu rechtfertigen

Eine Kreditfinanzierung zukunftsbezogener öffentlicher Ausgaben lässt sich aus ökonomischer Sicht grundsätzlich gut rechtfertigen. So legt die Verwirklichung des intertemporalen Äquivalenzprinzips es nahe, öffentliche Nettoinvestitionen aus Gründen der Generationengerechtigkeit durch Kreditaufnahme zu finanzieren (Musgrave, 1959; SVR, 2007; Truger, 2015). Nettoinvestitionen erhöhen den Kapitalstock und stiften Nutzen für zukünftige Generationen. Daher sollten letztere über den Schuldendienst auch zur Finanzierung beitragen. Zukünftige Generationen erben dann zwar eine öffentliche Schuldenlast, sie erhalten dafür jedoch einen erhöhten Kapitalstock. Ein Verzicht auf Kreditfinanzierung würde wegen der dann notwendig werdenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen einseitig die heutige Generation belasten und dieser zum Nachteil zukünftiger Generationen zu geringe Anreize für öffentliche Investitionen bieten. Dieses Anreizproblem verschärft sich unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung, weil eine Kürzung der disponiblen öffentlichen Investitionen häufig als einfachste Möglichkeit zur Verringerung des Haushaltsdefizits erscheint (Barbiero und Darvas, 2014). Im Rahmen einer verlässlichen langfristigen öffentlichen Investitionsstrategie spricht daher viel für eine Verstetigung öffentlicher Investitionen, auch durch Kreditfinanzierung. Dadurch lässt sich gleichzeitig ein glaubwürdiges Signal für den Aufbau von Kapazitäten in Bauwirtschaft und Planungsämtern und damit den Abbau einiger der zweifelsohne bestehenden nicht finanziellen Hemmnisse für öffentliche Investitionen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020) senden.

Koalitionsvertrag und Nachtragshaushalt: Erhebliche potenzielle Spielräume

Die neu angetretene Ampelkoalition hat sich beim angestrebten Normalisierungskurs nach der Corona-Krise und bei der Finanzierung der Transformation sehr enge Grenzen gesetzt. Steuererhöhungen sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. Gleichzeitig will sie die grundgesetzliche Schuldenbremse nicht reformieren, aber schon im Jahr 2023 zur Regelgrenze von 0,35 % des BIP für die strukturelle Nettokreditaufnahme zurückkehren (SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, 2021). Somit bleiben der Koalition zur Schaffung von Finanzierungsspielräumen nur Kürzungen auf der Ausgabenseite oder die Nutzung von Kreditfinanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Schuldenbremse.

Die Steuerschätzung vom November 2021 (BMF, 2021) lässt gegenüber der letzten Steuerschätzung vom Mai 2021 spürbare Mehreinnahmen von strukturell 12 Mrd. Euro jährlich über die gesamte Legislaturperiode von 2022 bis 2025 erwarten. Auch wenn sich dadurch nach aktueller Schätzung die finanzpolitische Situation etwas entspannt, würde dieser Spielraum nur einen Teil des benötigten Finanzbedarfs decken, ganz abgesehen davon, dass damit zu rechnen ist, dass die wirtschaftliche Erholung sich angesichts der Omikron-Variante weiter verschieben wird.

Eine Überprüfung der Staatsausgaben hinsichtlich der Effizienz der Mittelverwendung und der Vermeidung der Verschwendung von Steuergeldern sollte selbstverständlich sein und mag mittel- bis langfristig ausgabenseitige Spielräume eröffnen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass sich allein dadurch zweistellige Milliardenbeträge einsparen lassen. Größere Spielräume ließen sich nur durch eine erheblich veränderte finanz- und sozialpolitische Schwerpunktsetzung erreichen. Dies erfordert jedoch eine ausführliche Analyse und Diskussion, die sicher auch nicht kurzfristig zur Freistellung von Mitteln führen würde. Dies gilt auch für den Abbau klimapolitisch kontraproduktiver Subventionen, der mittel- bis langfristig durchaus eine wichtige Rolle spielen könnte (Beermann et al., 2021). Im Koalitionsvertrag findet sich über generelle Überprüfungsabsichten hinaus wenig Konkretes. Genannt werden nur eine verminderte Förderung von Plug-in-Hybriden, sowie die tatsächliche Erhebung einer Plastikabgabe mit insgesamt vermutlich sehr geringem Finanzvolumen. Die Umsetzung der EU-Energiesteuerrichtlinie, die die steuerliche Angleichung von Dieselkraftstoff und Benzin vorsieht, dürfte ebenfalls kaum Finanzspielräume eröffnen, da bereits eine Kompensation der Dieselfahrenden über die Kfz-Steuer ins Spiel gebracht wird.

Daher wird man nicht um eine pragmatische Mobilisierung von Verschuldungsspielräumen im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse herumkommen. Hierfür kommen zunächst Maßnahmen infrage, die eher temporäre Spielräume ermöglichen. Laut Koalitionsvertrag sollen etwa, ähnlich wie auch vom SVR (2021, Ziff. 151 ff.) vorgeschlagen, die Tilgungspläne für die Corona-Kredite zusammengefasst und die Tilgung von 20 auf 30 Jahre gestreckt und erst im Jahr 2028 begonnen werden. Für die gesamte Legislaturperiode entsteht dadurch allerdings lediglich ein Spielraum von gut 6 Mrd. Euro. Denn die wesentlichen Tilgungen sollten auch nach bisheriger Planung erst nach Ende der Legislaturperiode einsetzen. Als zweite Möglichkeit könnte eine modifizierte Schätzung des Produktionspotenzials im Rahmen der Konjunkturbereinigung wenigstens in der Erholungsphase einige Spielräume eröffnen und in Zukunft eine prozyklische Finanzpolitik vermeiden helfen (Heimberger und Truger, 2020; Truger, 2020). Krebs et al. (2021) weisen darüber hinaus

darauf hin, dass eine systematische Berücksichtigung wachstums- und potenzialsteigernder wirtschaftspolitischer Maßnahmen, wie etwa eine Ausweitung öffentlicher Investitionen, in der Steuer- und Potenzialschätzung allgemeine Spielräume für den Bund in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro jährlich ab dem Jahr 2023 einbringen könnte. Ob es zu solchen Anpassungen kommen wird, ist offen; im Koalitionsvertrag ist lediglich von einer Überprüfung der Methode der Potenzialberechnung die Rede.

Grundsätzlich könnte auch die vom SVR (2020, 140 f.) in die Diskussion gebrachte Option einer schrittweisen Rückkehr zur Regelobergrenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP in der Übergangsphase Haushaltsspielräume ermöglichen. Dafür müsste über 2022 hinaus die Ausnahmeregel der Schuldenbremse in Anspruch genommen werden. Möglich wäre dies, wenn die außergewöhnliche Notsituation die staatliche Finanzlage weiterhin erheblich beeinträchtigt, also ein Kausalzusammenhang zwischen der Corona-Krise und resultierenden erheblichen finanziellen Belastungen hergestellt werden kann (Korioth, 2020). In dem Maße, in dem noch coronabedingte Zusatzausgaben, etwa im Gesundheitsbereich oder zur Konjunkturstabilisierung, erforderlich sind oder fortwirken oder Mindereinnahmen bei Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert werden müssten, sollte eine längere Inanspruchnahme der Ausnahmeregel rechtlich möglich sein. Dies gilt angesichts der konjunkturellen und finanziellen Belastungen durch die vierte Corona-Welle und die erheblichen Risiken der Omikron-Variante aktuell umso mehr. Der Koalitionsvertrag zieht diese Möglichkeit aber nicht in Betracht, sondern spricht sich für die Rückkehr zur Regelgrenze der Schuldenbremse im Jahr 2023 aus.

Für die Kreditfinanzierung von Investitionen kommen zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen die Nutzung rechtlich selbständiger Extrahaushalte als Investitionsgesellschaften, die außerhalb der Schuldenbremse Kredite aufnehmen. Zum anderen die kreditfinanzierte Bildung oder Befüllung von Rücklagen oder rechtlich unselbständigen Sondervermögen, aus denen in späteren Jahren die notwendigen Ausgaben finanziert werden.

Rechtlich selbständige Extrahaushalte, deren Kreditaufnahme nicht von der Schuldenbremse erfasst wird, können privatrechtlich verfasste Unternehmen in öffentlichem Besitz oder Anstalten öffentlichen Rechts sein (Hermes et al., 2020). Im Rahmen der Schuldenbremse könnten damit neben schon bestehenden öffentlichen Unternehmen wie der Deutschen Bahn oder Körperschaften wie beispielsweise der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) auch andere öffentliche Investitionsgesellschaften gegründet werden, die auf konkrete Aufgaben fokussiert sind und durch die Bündelung von Expertise Synergien und Skaleneffekte nutzen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020). Wenn solche Gesellschaften einer klar definierten Sachaufgabe dienen und durch Bundesgesetz eingerichtet werden, könnten sie auch mit einer Kreditermächtigung ausgestattet werden (Hermes et al., 2020, 21 ff.). Die parlamentarische Kontrolle müsste über das Einrichtungsgesetz gewährleistet werden (Hermes et al., 2020, 30 ff.). Eine Bundesbürgschaft könnte sicherstellen, dass die Gesellschaft günstige Kreditkonditionen erhält. Im Koalitionsvertrag werden letztlich all diese Optionen angesprochen, wobei explizit die Deutsche Bahn und die BImA genannt und die besondere Rolle der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bei der Unterstützung privater Investitionen betont werden. Konkrete Zahlen werden leider nicht genannt, allerdings zeigen Krebs et al. (2021), dass dadurch grundsätzlich erhebliche Finanzierungbeiträge aufgebracht werden können.

Auch Rücklagen oder rechtlich unselbständige Sondervermögen könnten Investitionsspielräume eröffnen. So will die Ampelkoalition im Nachtragshaushalt 2021 60 Mrd. Euro an nicht genutzten Kreditermächtigungen aus der Corona-Bekämpfung im Jahr 2021 in den zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) umbenannten Energie- und Klimafonds einstellen und in den kommenden Jahren für Klimaschutzausgaben einsetzen (Deutscher Bundestag, 2021). Ob und unter welchen Bedingungen dies rechtlich zulässig ist, ist umstritten. Die Unionsfraktion hat bereits eine Verfassungsklage in Aussicht gestellt. Wie das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen (2021) gezeigt hat, ist eine sorgfältige verfassungsrechtlich tragfähige Begründung von großer Bedeutung. Auf jeden Fall muss die zur Befüllung notwendige Kreditaufnahme wohl ihrerseits über die Ausnahmeregel der Schuldenbremse gerechtfertigt werden, d. h. es muss ein hinreichender kausaler Zusammenhang zwischen der Corona-Krise und den aus dem KTF zu finanzierenden Maßnahmen hergestellt werden. Der Gesetzentwurf stellt den Zusammenhang dem Grunde nach über die Notwendigkeit der konjunkturellen Stabilisierung und die Kompensation coronabedingter Investitionslücken grundsätzlich plausibel dar. Eine genauere Spezifikation, warum und in welcher Höhe die zu finanzierenden Ausgaben zur Krisenbekämpfung notwendig sind, dürfte die Verfassungsfestigkeit des Nachtragshaushalts vermutlich noch erhöhen. Gelänge die Zuführung an den KTF, würde dies die Finanzierung der transformativen Ausgaben in den kommenden Jahren deutlich erleichtern. Sollte die Zuführung an den KTF als verfassungswidrig eingestuft werden, könnte alternativ eine längere Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse für zur nachhaltigen Überwindung der Corona-Krise notwendige Ausgaben oder eine Ausge-

staltung der relevanten Teile des KTF als rechtlich selbstständige Investitionsgesellschaft erwogen werden.

Ausblick

Trotz der durch die Ampelkoalition gesetzten engen finanzpolitischen Restriktionen erscheinen die im Koalitionsvertrag genannten Finanzierungsinstrumente grundsätzlich als geeignet, wesentliche finanzpolitische Herausforderungen des Bundes durch die Transformation in den nächsten Jahren pragmatisch anzugehen. Allerdings bedarf es einer möglichst zügigen konkreten Quantifizierung und rechtssicheren Ausgestaltung, auch um verlässliche Signale für den notwendigen Kapazitätsaufbau insbesondere in der Bauwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zu setzen. Potenzielle rechtliche Risiken des Nachtragshaushalts können noch im Gesetzgebungsverfahren durch weitere Erläuterungen und konkretere Begründungen minimiert werden.

Literatur

Beermann, A.-C., S. Fiedler, M. Runkel, I. Schrems und F. Zerzawy (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. Eine Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace.

Barbiero, F. und Z. Darvas (2014), In Sickness and in Health: Protecting and Supporting Public Investment in Europe.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!

BMF (2021), Scholz: „Steuerschätzung bestätigt unseren Kurs und macht Mut für die Zukunft". Ergebnisse der 161. Steuerschätzung.

Deutscher Bundestag (2021), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), 13.12.2021, Bundestagsdrucksache 20/300.

Dullien, S., K. Rietzler und A. Truger (2022), Die Corona-Krise und die sozial-ökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik, *WSI Mitteilungen*, erscheint demnächst.

Feld, L. P., V. Grimm und W. H. Reuter (2021a), Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 418-424, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/zukunftsperspektiven-sichern-durch-reformen-nicht-durch-schulden.html (2. Januar 2022).

Feld, L. P., V. Grimm und V. Wieland (2021b), Genug Spielraum. Klimaschutz geht in Deutschland auch ohne eine Lockerung der staatlichen Schuldenbremse, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. November, 21.

Heimberger, P. und A. Truger (2020), Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125 (2. Januar 2022).

Hermes, G., L. Vorwerk und T. Beckers (2020), Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen. Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen.

Korioth, S. (2020), Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls" nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie Rechtsgutachtliche Stellungnahme.

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Oeffentliche Finanzbedarfe fuer Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, https://ideas.repec.org/p/agz/wpaper/2103.html (2. Januar 2022).

Krebs, T., J. Steitz und P. Graichen (2021), Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen.

Musgrave, R. A. (1959), The theory of public finance. A study in public finance.

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

SVR (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten.

SVR (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken.

SVR (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22.

SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (2. Januar 2022).

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2021), Urteil Im Namen des Volkes in dem Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern" (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz) vom 4. Juli 2020 (GVBl, 482), § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19. Februar 2020 (GVBl, 135) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 (GVBl, 485) in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 1701, Titel 234 01, 359 04 und 971 01, Kapitel 1703, Titel 334 04 und 883 08 des Haushaltsplans als Anlage zu diesem Gesetz sowie § 2 Absatz 12 Nummer 2 und Nummer 3 Buchstabe a, § 15a Absatz 4 und § 17 Satz 3 dieses Gesetzes sowie des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes vom 2. Juli 2020 (GVBl, 472)

Truger, A. (2015), Implementing the Golden Rule for public investment in Europe. Safeguarding public investment and supporting the recovery.

Truger, A. (2020), Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination, Intereconomics, 55(5), 277-281, https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/reforming-eu-fiscal-rules-more-leeway-investment-orientation-and-democratic-coordination.html (2. Januar 2022).

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

Title: ***Financing Investments in the Future: Pragmatic Solutions Are Needed***

Abstract: *Since the new German federal government has imposed tight fiscal policy restrictions on itself, a pragmatic approach is needed to finance the spending requirements of the transformation. The financing instruments mentioned in the coalition agreement appears to be suitable in principle for meeting key fiscal challenges facing the federal government in the coming years. However, they need to be quantified in concrete terms as quickly as possible and designed to ensure legal security in order to send reliable signals for the necessary capacity building, particularly in the construction industry and public administration.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3087-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 15-18

JEL: H60, H30

Jens Südekum

(Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne

Das Leitmotiv des Koalitionsvertrags ist der Begriff des Fortschritts. Die Ampel strebt für Deutschland ein Jahrzehnt der Modernisierung an und meint damit insbesondere eine tiefgreifende Transformation der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität und Digitalisierung. Erreicht werden soll dies durch eine Kombination aus Strukturreformen und einer nachhaltigen Investitionsagenda. Es ist erfreulich, dass die Komplementarität dieser beiden Dimensionen endlich anerkannt wird. Natürlich können die Energiewende oder der Ausbau der (digitalen und analogen) Infrastruktur nicht ohne eine erhebliche Beschleunigung von Planungsverfahren oder umfassende und einheitliche Bepreisung von Schadstoffemissionen gelingen. Aber der Erfolg dieser großen Projekte benötigt auch eine angemessene, verlässliche und stetige Finanzierung von der öffentlichen Hand.

Um welche Ausgabenbedarfe es konkret geht, lässt sich nicht einfach beziffern. Im Koalitionsvertrag sind keine Preisschilder enthalten, wie viel die angedachten Investitionsprojekte wohl kosten werden. Die Koalitionsparteien (insbesondere SPD und Grüne) orientierten sich in ihrer Programmatik aber an wissenschaftlichen Berechnungen, die in den Bereichen Infrastruktur und Klimaschutz von einem Mehrbedarf von jährlich rund 45 Mrd. Euro ausgehen (Bardt et al., 2019). Diese Bedarfe wurden weit im Vorfeld der Bundestagswahl und der Corona-Pandemie errechnet und sind seitdem tendenziell gestiegen (Dullien et al., 2021). Addiert man die Bereiche Bildung bzw. Wissenschaft und Forschung hinzu, gehen Krebs et al. (2021) von einem Finanzbedarf von rund 232 Mrd. Euro über die gesamte Legislaturperiode aus. Hierunter fallen öffentliche Investitionen des Bundes sowie Fördermittel für private Investitionen und Unterstützungen für Kommunen.

Die Quadratur des Kreises

Wie soll ein Mehrbedarf dieser Größenordnung – dessen Notwendigkeit ich hier als gegeben annehme – finanziell dargestellt werden? Die Suche nach Lösungen prägten die Koalitionsverhandlungen und sie wurde erheblich erschwert, weil bestimmte Optionen von vornherein politisch ausgeschlossen waren.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

So rückte die FDP zwar von ihrer Wahlkampfforderung nach massiven Steuersenkungen ab. Dafür bestand sie aber auf einer kategorischen Absage an jegliche Form von Steuererhöhungen. Diese Absage bezog sich auf alle Steuerarten und umfasste selbst aufkommensneutrale Steuerreformen, auf jeden Fall aber Steuersatzerhöhungen zum Zwecke der Aufkommenssteigerung. Ebenso ausgeschlossen wurde eine grundlegende Reform der Schuldenbremse, etwa eine Modifikation in Richtung einer „goldenen Regel“, wonach eine Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen (in einer Netto- oder Bruttobetrachtung) zulässig gewesen wäre.[1] Eine solche Reform wäre politisch ohnehin kaum realistisch gewesen, weil sie eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern und somit eine Beteiligung der Opposition erfordert hätte. Stattdessen verständigte sich die Ampelkoalition darauf, dass der Regelmodus der Schuldenbremse spätestens ab 2023 wieder gelten solle.

Die finanzpolitische Aufgabe der Ampelkoalition wurde schnell mit der Quadratur eines Kreises verglichen. Man strebte eine erhebliche Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben an, allerdings ohne Steuererhöhungen und ohne neue Schulden. In der Folge wurden im politischen Raum und in Ökonomenkreisen eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, auf welche Weise dies trotzdem gelingen könne. Diese Vorschläge lassen sich in konventionelle und unkonventionelle Methoden unterteilen.

Zur ersten Kategorie zähle ich:

- Steuermehreinnahmen ohne nominale Steuersatzänderungen,
- Haushaltsumschichtungen.

1 Die Grünen hatten im Vorfeld der Wahlen solche Optionen explizit diskutiert, https://www.boell.de/sites/default/files/2021-07/Boell-Stiftung_Nachhaltige-Finanzpolitik_V01_kommentierbar.pdf?dimension1=ds__arbeitskreis_finanzpolitik_21.

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

Ein günstiger Konjunkturverlauf führt bei konstanten Steuersätzen typischerweise zu einem Anstieg der Steuereinnahmen. Tatsächlich wurden bei der Steuerschätzung im November 2021 die gesamtstaatlich erwarteten Einnahmen gegenüber der Mai-Schätzung um jährlich rund 35 Mrd. Euro nach oben revidiert, davon rund ein Drittel beim Bund (BMF, 2021). Grundlage war die Erwartung einer insgesamt zügigeren und kräftigeren wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Pandemie, wobei die Auswirkungen der neuen Omikron-Variante noch nicht berücksichtigt werden konnten. Neben diesen konjunkturellen Effekten reihen sich weitere Steuermehreinnahmen aus der globalen Mindestbesteuerung, der Cannabis-Legalisierung oder dem verstärkten Kampf gegen Steuerhinterziehung ein. Gleichzeitig plant die Ampel eine Finanzierung der Investitionsausgaben durch entsprechende Kürzungen an anderer Stelle, insbesondere durch (teilweise) Abschaffung von Subventionstatbeständen, die den gesetzten Klimazielen entgegenlaufen, z. B. Dieselprivileg oder die steuerliche Förderung von Dienstwagen mit Verbrennungsmotor bzw. Plug-in-Hybriden.

Der quantitative Beitrag dieser Finanzierungsoptionen, die dem normalen Haushaltsgebaren entsprechen und kaum kontrovers diskutiert wurden, ist durchaus erheblich und entspricht deutlich mehr als 50 % der Gesamtsumme. Eine vollständige Deckung der geplanten Mehrausgaben aus diesen Quellen bleibt dennoch unrealistisch. Der konjunkturelle Verlauf ist nur bedingt beeinflussbar und Priorisierungen im Haushalt stoßen kurzfristig an politische Grenzen. So ist es zwar richtig, klimaschädliche Subventionen zu beschneiden. Eine sofortige und vollständige Abschaffung etwa des Dieselprivilegs oder der Pendlerpauschale hätte aber erhebliche soziale Auswirkungen. Sie wäre nur über einen längeren Zeitraum mit entsprechenden Kompensationen realistisch. Diesen Zeitverzug verträgt die unmittelbar erforderliche Investitionsagenda aber nicht.

Unkonventionelle Finanzierungsoptionen

Aus diesem Grund wurden weitere, eher unkonventionelle Vorschläge entwickelt, wie die Ampelkoalition ihre geplanten Mehrausgaben bei gegebenen Steuereinnahmen und im Rahmen der Schuldenbremse finanzieren kann. Die wichtigsten im Vorfeld diskutierten Beiträge aus den Reihen der Wissenschaft, die allesamt auch Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben, sind dabei:

- eine später einsetzende und zeitlich gestreckte Tilgung der gemäß Art. 115 (2) GG zwingend zurückzuführenden „Corona-Schulden“ (Südekum, 2021; bzw. Dullien und Rietzler, 2021),
- eine großzügigere Berechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse (Schuster et al., 2021),
- verstärkte Investitionstätigkeit durch öffentliche Unternehmen und Investitionsgesellschaften, die nicht der Schuldenbremse unterliegen (Krebs, 2021; Hüther und Südekum, 2020),
- Aufbau einer Haushaltsrücklage in den Jahren 2021 und 2022, in denen der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse gilt (Fuest, 2021; bzw. Feld und Fratzscher, 2021).

Unkonventionell sind diese Vorschläge insofern, als dass sie gesetzlich zulässige Spielräume bzw. einfachgesetzliche Auslegungen der Schuldenbremse ausloten. Juristisch ist das durchaus heikel und wurde in den Medien bisweilen als „Trickserei“ bzw. Umgehung der Fiskalregel paraphrasiert. Letztlich ist es aber die Folge der politischen Entscheidung, auf grundsätzliche Reformen der ökonomisch nicht sinnvollen Regelung des Art. 115 (2) GG zu verzichten und gleichzeitig Mehrausgaben ohne Steuererhöhungen umsetzen zu wollen.

Aus Platzgründen kann ich nicht auf alle Vorschläge im Detail eingehen. Ich beschränke mich daher auf den letzten Vorschlag, die von Clemens Fuest (2021) bzw. Lars Feld und Marcel Fratzscher (2021) vorgeschlagene Bildung einer Haushaltsrücklage 2021/2022. Sie wurde am kontroversesten diskutiert und ist derzeit Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung, die mutmaßlich vor dem Bundesverfassungsgericht landen wird.[2]

Operation Rücklage – der zweiter Nachtragshaushalt

Der Bundeshaushalt 2021 sieht nach der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe von 240,2 Mrd. Euro vor. Im Laufe des Haushaltsjahrss wurden davon rund 60 Mrd. Euro nicht ausgeschöpft. Anstatt diese bereits erteilten Kreditermächtigungen ungenutzt zu lassen, sollen sie nun dem Energie- und Klimafonds (EKF) zugeführt werden. Aufgrund der gleichzeitig geplanten Änderung der Buchungssystematik bei Sondervermögen des Bundeshaushalts, die eine Anrechnung auf die zulässige NKA fortan bei Befüllung statt wie bisher beim Abfluss vorsieht, können diese 60 Mrd. Euro somit in den Folgejahren ohne Einschränkung der dann zulässigen Neuverschuldung abfließen.

2 Die anderen Optionen werden parallel ebenfalls verfolgt, bedürfen aber (z. B. im Fall der Investitionen in öffentlichen Unternehmen) keiner Gesetzesänderungen und sind daher vergleichsweise geräuschlos umsetzbar.

Die so geschaffene Rücklage erhöht also nicht die geplante Neuverschuldung, sondern betrifft – wie von Feld und Fratzscher (2021) vorgeschlagen – bloß die ungenutzten Kreditermächtigungen. Gegen das Vorgehen wurde von Teilen der Öffentlichkeit und von der Opposition im Bundestag heftige Kritik vorgetragen. Danach stelle die „Operation Rücklage" eine Zweckentfremdung der zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten dar, die sich aus dem Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse ergeben. Die im EKF geparkten Mittel sollen laut Bundesregierung für Investitionen mit den Schwerpunkten auf Klimaschutz und Digitalisierung verausgabt werden. Das habe mit der Corona-Pandemie nichts zu tun. Es bestehe kein Bezug zur Begründung der außergewöhnlichen Notsituation, deshalb sei der Nachtragshaushalt verfassungswidrig.

Der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse

Mit der Corona-Pandemie wurde erstmals seit Einführung der Schuldenbremse eine „außergewöhnliche Notsituation" gemäß Art. 115 (2) GG festgestellt. Der vorliegende Nachtragshaushalt ist insofern einen Präzedenzfall zur Klärung der Frage, welche Ausgabenbedarfe notwendig sind, um eine Notlage zu überwinden. Der juristischen Auseinandersetzung soll in diesem Text nicht vorgegriffen werde. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings festzuhalten, dass die Argumente gegen den Nachtragshaushalt wenig überzeugend sind. Vielmehr ist der Krisenbezug der Rücklage und deren Zweckbindung zur Überwindung der wirtschaftlichen Notlage gut begründet. Deshalb steht er meines Erachtens im Einklang mit der Intention der Schuldenbremse und ist deshalb als rechtmäßig einzustufen.[3]

Der Gesetzestext zur Schuldenbremse sieht im Fall der Notsituation weder absolute Obergrenzen der Verschuldung vor, noch werden bestimmte Ausgabenkategorien hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zur Bewältigung der Notlage priorisiert. Beide Aspekte – wie viel Verschuldung und wofür – sind somit im Hinblick auf die konkrete Situation zu entscheiden. Unstrittig ist, dass hierbei ein notlagenspezifischer Konnex bestehen muss. Die Gesetzgebung darf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse nicht nutzen, um damit beliebige staatliche Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr müssen a) ein direkter Bezug zur Notlage und b) ein erwartbarer Beitrag zu deren Überwindung plausibel dargelegt werden, um die zusätzliche Verschuldung zu rechtfertigen.

Aus diesem Gebot der Konnexität darf allerdings keine verengte Definition der krisenbedingten staatlichen Ausgabenbedarfe folgen. Sie umfasst nicht bloß unmittelbare Kosten zur Beseitigung der Krisenursache, sondern auch staatliche Ausgabenbedarfe zur Abwendung mittelbar krisenbedingter Folgekosten, die durch die Notlage entstanden sind.

Im konkreten Fall der Corona-Pandemie sind für den Staat eine Reihe von unmittelbaren Krisenkosten entstanden, etwa für die Impfstoffbeschaffung. Die Finanzierung dieser Ausgabenbedarfe über Verschuldung im Rahmen des Art. 115 (2) GG dürfte unstrittig sein, denn ein unmittelbarer Bezug zur Notlage ist eindeutig gegeben. Darüber hinaus hat die Pandemie aber zu einer schweren Rezession geführt, die aufgrund vielfältiger Interdependenzen alle Wirtschaftsbereiche (in unterschiedlichem Ausmaß) getroffen hat – auch solche, die von Kontaktbeschränkungen nicht im großen Stil betroffen waren. Die exakte Bestimmung dieser mittelbaren Krisenkosten ist weitaus anspruchsvoller als im Falle der unmittelbaren Kosten. Diese praktische Schwierigkeit darf allerdings nicht über deren Existenz hinwegtäuschen und darüber, dass sie kausal der Notlage zuzuordnen sind.

So sind etwa die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen krisenbedingt im Jahr 2020 um mehr als 11 % eingebrochen. Das ist der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahres seit dem 2. Weltkrieg und weitaus stärker als der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts im gleichen Zeitraum (Gemeinschaftsdiagnose, 2021). Zwar findet auch bei den Investitionen, ähnlich wie bei anderen Aggregaten, ein Erholungseffekt statt. So gehen die Institute von einem Anstieg der Investitionen von rund 5 % für 2021 und 7 % für 2022 aus. Aber selbst Ende 2023 haben nach aktueller Projektion die Investitionen den Vorkrisenpfad weiterhin nicht erreicht. Die zwischenzeitlich unterbliebenen Investitionen werden zudem nicht aufgeholt. Ursächlich hierfür dürften unter anderem Bilanzeffekte sein, weil viele Unternehmen während der Krise Eigenkapitalreserven aufzehren und/oder zusätzliche Kredite aufnehmen mussten, um ihre Liquidität sicherzustellen. Diese mittelbaren Kosten wirken lange nach und können dauerhafte wirtschaftliche und soziale Schäden verursachen.

Der Krisenbezug dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist jedenfalls offensichtlich: Ohne die Corona-Pandemie hätte dieser Einbruch der Investitionen nicht stattgefunden. Für die vollständige Überwindung der außer-

3 Die folgenden Ausführungen basieren auf meiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz vom 10.1.2022, https://www.bundestag.de/haushalt#url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2EwOF9oYXVzaGFsdC9BbmhvZXJ1bmdlbi84NzQzNTYtODc0MzU2&mod=mod871700 (7. Januar 2022).

gewöhnlichen Notsituation ist diese Entwicklung aber hoch problematisch, denn gedämpfte Unternehmensinvestitionen wirken sich nachteilig am Arbeitsmarkt aus, etwa durch eine systematische Reduktion der Neueinstellungen. Zudem belasten sie die langfristigen Wohlstandsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft, die ohnehin einen hohen Modernisierungsbedarf aufweist und im internationalen Wettbewerb gegenüber anderen Standorten mit reger und schneller erholter Investitionstätigkeit (z. B. USA) zurückzufallen droht.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die geeignet sind, diese pandemiebedingte Investitionskrise zu entschärfen, haben somit eine zentrale Bedeutung für die Überwindung der wirtschaftlichen Notlage. Eine Finanzierung der hierfür notwendigen staatlichen Ausgaben aus der zusätzlichen Neuverschuldung gemäß Art. 115 (2) GG kommt somit grundsätzlich in Betracht. Eine unbotmäßige Belastung kommender Generationen, wie bisweilen behauptet, liegt zudem durch den Nachtragshaushalt allein deshalb nicht vor, weil die in Rede stehenden 60 Mrd. Euro NKA aus der Notfallklausel der Schuldenbremse (im Gegensatz zu anderen Staatsschulden) einer expliziten Tilgungsverpflichtung unterliegen und zudem im aktuellen Marktumfeld mit keinerlei Zinsverpflichtungen einhergehen. Kommende Generationen würden dagegen stark belastet, wenn die Gesetzgebung nichts gegen die pandemiebedingte Investitionskrise unternähme und in den Handlungsfeldern Klimaschutz und Digitalisierung untätig bliebe.

Literatur

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, *IW-Policy Paper,* 10/19, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf (7. Januar 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), Ergebnisse der Steierschätzung, Scholz: „Steuerschätzung bestätigt unseren Kurs und macht Mut für die Zukunft", https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/11/2021-11-11-ergebnisse-der-steuerschaetzung.htm (10. Januar 2022).

Dullien, S., E. Jürgens, C. Paetz und S. Watzka (2021), Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland, *IM-Report*, 168, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_168_2021.pdf (7. Januar 2022).

Dullien, S. und K. Rietzler (2021), Finanzpolitische Spielräume bei unterschiedlichem Umgang mit der Schuldenbremse, *IMK Policy Brief*, 108.

Feld, L. und M. Fratzscher (2021), Wie wir die Zukunft finanzieren können, https://www.zeit.de/2021/42/finanzpolitik-investitionen-zukunft-schuldenbremse-transformation-klimaschutz-digitalisierung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (7. Januar 2022).

Fuest, C. (2021), Finanzpolitik für die Ampel-Koalition, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-clemens-fuest-finanzpolitisch-von-der-ampel-koalition-erwartet-17576234.html?premium (7. Januar 2022).

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum ausrichten, 2, Abb. 2.8, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf (7. Januar 2022).

Hüther, M. und J. Südekum (2020), https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-nach-der-corona-krise.html (7. Januar 2022).

Krebs, T., J. Steitz und P. Gaichen (2021), Öffentliche Fianzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/A-EW_244_KlimaInvest_II_WEB_v1.2.pdf (7. Januar 2022).

Schuster, F., M. Krahé und P. Sigl-Glöckner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag, https://www.dezernatzukunft.de/wp-content/uploads/2021/08/Konjunkturkomponente_final-v4.pdf (7. Januar 2022).

Südekum, J. (2021), Die Corona-Schulden gehören ins Endlager, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 70(1), 60-68, https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zfwp-2021-2048/html (7. Januar 2022).

Title: ***(Un)conventional Methods for Financing the Coalition Plans***

Abstract: *The new German government plans to increase investment spending considerably, yet without increasing taxes or reforming the debt brake enshrined in the constitution. This article explores the government's (un)conventional approaches to squaring this circle.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3088-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 19-22

JEL: H60, H61, H83

Jens Boysen-Hogrefe

Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht

Viel wurde bereits darüber diskutiert, wie der Bund zumindest kurzfristig zusätzliche Ausgaben kreditfinanziert tätigen kann, ohne dadurch formal die Vorgaben der Schuldenbremse zu verletzen (Magin, 2010; Boysen-Hogrefe, 2019; SVR, 2021 und viele andere). Mit dem Koalitionsvertrag und dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 liegen die Karten auf dem Tisch, wie die Ampelkoalition dies nun anstreben will. Die neue Koalition verlässt sich dabei nicht nur auf ein Vehikel, sondern sucht verschiedene Wege, die von ihr in Aussicht gestellten Projekte per Kredit zu finanzieren.

Zum einen soll die Gelegenheit genutzt werden, dass die Schuldenbremse in der Corona-Zeit ausgesetzt ist und damit die von ihr gesetzten Grenzen für die Nettokreditaufnahme (NKA) überschritten werden können. Damit die finanziellen Spielräume in absehbarer Zeit nicht von den dadurch entstehenden Tilgungsverpflichtungen eingeschränkt werden, gehört es zu den Maßnahmen der neuen Koalition, die Tilgung später zu starten und die Tilgungsfristen deutlich zu verlängern. Allerdings sind die Notlagenkredite auf Bundesebene bisher an das Jahr der Notlage gebunden. Haushaltsrechtlich ist es umstritten, zweckfreie Rücklagen aus der Kreditaufnahme in den Corona-Jahren zu bilden.[1] Nach den bisherigen Regelungen der Schuldenbremse führte die Befüllung von zweckgebundenen Sondervermögen nicht zu höheren Spielräumen in der Zukunft. Die viel diskutierte Umwidmung von 60 Mrd. Euro durch den zweiten Nachtragshaushalt wäre ohne Wirkung auf die künftigen Spielräume der Ampelkoalition. Aus diesem Grund wird nun die Abrechnung der Schuldenbremse geändert und dies sogar rückwirkend bis ins Jahr 2016, sodass alle seit Beginn der Schuldenbremse initiierten und im Jahr 2021 noch existierenden Sondervermögen des Bundes berücksichtigt werden. Doch was läuft nun anders in der Abrechnung der Schuldenbremse und was hat das für Konsequenzen?

1 Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat bezüglich der in der Corona-Notsituation zusätzlich aufgenommenen Kredite des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27.10.2021 ausgeführt, „dass kreditfinanzierte Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet, erforderlich und angemessen sein müssten“. Diese Bewertung ist möglicherweise auf den Bund übertragbar und dürfte auf eine allgemeine Rücklage nicht zutreffen.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

Corona-Schulden und die Abrechnung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse des Bundes bezieht sich bislang auf die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts bereinigt um finanzielle Transaktionen (z. B. Erwerb von Wertpapieren)[2] und konjunkturelle Einflüsse.[3] Zudem werden die Finanzierungssalden der Sondervermögen des Bundes einbezogen (alt). Letzteres soll nun gestrichen werden, sodass Defizite der Sondervermögen nicht länger die Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt schmälern (neu).

Dabei ist Folgendes zu beachten: Die Befüllung der Sondervermögen erfolgt in Form von Kreditermächtigungen. Durch die Befüllung bzw. die neuen Kreditermächtigungen werden die Rücklagen der Sondervermögen erhöht. Die Veränderung des Rücklagenbestands über das Jahr entspricht dem Finanzierungssaldo der Sondervermögen. Die Sondervermögen tätigen also mit der Befüllung nicht in gleichem Umfang sofort Ausgaben, vielmehr bekommen sie die Möglichkeit, im Nennwert der Kreditermächtigungen sofort oder in den Folgejahren Ausgaben zu tätigen, was mit einem entsprechenden Abbau der Rücklagen einhergeht.

Bei der alten Regelung hatte die Befüllung für sich genommen aus Sicht der Schuldenbremse keine Wirkung, da zwar der Kernhaushalt belastet, der Finanzierungssaldo des Sondervermögens aber im gleichen Umfang erhöht wurde. Erst die Ausgaben der Sondervermögen musste sich der Kernhaushalt anrechnen lassen. Letzt-

2 Der von der Ampelkoalition geplante Aufbau eines Kapitalstocks der Rentenversicherung mit 10 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln dürfte als finanzielle Transaktion gewertet werden und daher die Spielräume des Kernhaushalts unter der Schuldenbremse nicht einengen.

3 Im Koalitionsvertrag wird eine Überprüfung der derzeit gängigen Methode angeregt. Es gibt keine Vorfestlegung und es wird dabei die Funktionsweise bei systemischen Krisen betont. Ob eine entsprechende Methodenrevision in „normalen“ Zeiten zu mehr Kreditspielräumen führt, ist zweifelhaft.

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

lich hatte die Befüllung der Sondervermögen eine ähnliche Wirkung wie eine Verpflichtungsermächtigung. Im laufenden Haushalt wird dadurch späteren Haushalten vorgeschrieben, für welchen Bereich diese dann Mittel aufzuwenden haben.

Mit der neuen Regelung muss sich der Kernhaushalt direkt die Befüllung anrechnen lassen, wobei es dann keine Rolle mehr spielt, wann die Sondervermögen in der Folge ihre Rücklagen abbauen.[4] Die Sondervermögen wirken nun eher wie eine zweckgebundene Rücklage. Bei „normalem" Betrieb der Schuldenbremse, allgemeinem Preisauftrieb und zeitlichen Verzögerungen bei den Ausgaben der Sondervermögen dürfte diese Regelung die Spielräume des Bundes letztlich sogar einengen, da mit der Befüllung der Kernhaushalt zukünftige Ausgaben fix finanziert. Die Preise von morgen müssen schon mit den Steuereinnahmen von heute ausgeglichen werden. Der Effekt der neuen Regelung besteht darin, Kreditermächtigungen aus der Corona-Zeit in die mittlere Frist mitzunehmen, sofern es gelingt, die bestehende Zweckbindung des Sondervermögens mit der Corona-Krise in Verbindung zu bringen.

Dabei geht es nicht nur um 60 Mrd. Euro aus dem Jahr 2021, sondern auch um die Ende 2020 bereits bestehenden Rücklagen der Sondervermögen. Insbesondere 2020 wurde der Energie- und Klimafonds stark aufgefüllt, unter anderem um die Subvention der EEG-Umlage in den Folgejahren abzusichern. Mit der neuen Regelung werden rückwirkend alle Befüllungen der Ende 2020 bestehenden Sondervermögen neu abgerechnet, wodurch sich die NKA von 2016 bis 2020 rückwirkend ändern. Die um 27,7 Mrd. Euro höhere NKA 2020 führt zu höheren Tilgungsanforderungen in gleicher Höhe. Die Änderungen in den Vorjahren schlagen auf das Kontrollkonto der Schuldenbremse durch. Hieraus entstehen keine Tilgungsverpflichtungen.

In der Summe geht es somit bei der Änderung der Abrechnung der Schuldenbremse nicht nur um die Umwidmung von Corona-Schulden des Jahres 2021, sondern auch um Corona-Schulden des Jahres 2020 sowie um einen, wenn auch kleineren Griff in das Kontrollkonto: insgesamt über 90 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Zieht man von dieser Summe die Ausgaben der Sondervermögen des Jahres 2021 ab, ergibt sich für die zukünftigen Kreditfinanzierungsspielräume eine Spanne von 70 Mrd. bis 75 Mrd. Euro. Ein Teil dieser Mittel dürfte auch dazu dienen, die Abschaffung der EEG-Umlage zu finanzieren. Dies bedeutet für die Konsument:innen letztlich eine kreditfinanzierte Abgabensenkung.

4 Viele Länder handhaben Sondervermögen entsprechend der neuen Abrechnungsregelung. So haben auch diverse Länder Corona-Sondervermögen zur Finanzierung mittelfristiger Defizite aufgebaut (Deutsche Bundesbank, 2021).

Tabelle 1
Einfluss der geänderten Abrechnung der Schuldenbremse

	2020		2021	
	Alt	Neu	Alt	Neu
+ NKA Kernhaushalt	130,5	130,5	240,2	240,2
- Finanzierungssaldo der Sondervermögen	27,7		60,0	
- Finanzielle Transaktionen	6,6	6,6	5,4	5,4
- Konjunkturkomponente	42,6	42,6	15,7	15,7
= Strukturelle NKA	53,6	81,3	159,1	219,1
- Obergrenze der strukturellen NKA (0,35 % des BIP)	11,7	11,7	12,1	12,1
= Überschreitung der zulässigen NKA	41,9	69,6	147	207
Differenzen Neu zu Alt		27,7		60,0
Summe der Differenzen 2020 und 2021				87,7
Summe der Differenzen 2016 bis 2019				4,3
Gesamtdifferenz				92,0

Quelle: Januar- und Septemberausgaben des Monatsberichts des Bundesfinanzministeriums 2017 bis 2021; eigene Berechnungen.

Auftragsverschuldung

Die Kreditermächtigungen für die Sondervermögen stammen aus dem Bundeshaushalt und werden daher letztlich von der Schuldenbremse erfasst. Es ist allerdings auch möglich, Kredite auf staatliches Geheiß aufzunehmen, die an der Schuldenbremse vorbeilaufen, sofern dies Unternehmen tun, die in staatlichem Besitz oder Zweckgesellschaften sind, die eine eigene Kreditermächtigung haben. Zweckgesellschaften, deren einziger Zweck die Kreditbeschaffung ist, sind rechtlich wohl nicht möglich (Kube, 2021), doch hat die Ampelkoalition bereits klare Projekte definiert, die über öffentliche Unternehmen finanziert werden sollen. Letztlich ist dies nicht neu. Die im Koalitionsvertrag genannten KfW und Deutsche Bahn AG (DB) sind Unternehmen im Besitz des Bundes, die sich bereits fremd finanzieren können und dies auch tun. Ihre Rolle für Klimaschutz und Verkehrswende soll erweitert werden und damit wohl auch deren Verschuldung. Hinzu tritt die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die – teilweise kreditfinanziert – staatlich gelenkt Wohnungsbau betreiben soll. Die BImA wird dazu mit einer Verschuldungsmöglichkeit ausgestattet, die somit nicht von der Schuldenbremse erfasst wird.

Eigene Schulden bedeuten auch eigenes Risiko. Zumindest bei den privaten Unternehmen im Staatsbesitz ist eine Haftung des Bundes für Fremdkapital nicht vorgesehen. Typischerweise sind die Finanzierungsbedingungen

öffentlicher Unternehmen schlechter als die des Bundes. Allerdings kann der Bund Bürgschaften geben, die zunächst weder die NKA noch den Schuldenstand des Bundes tangieren, oder öffentliche Unternehmen mit zusätzlichem Eigenkapital ausstatten, was dann im Sinne der Schuldenbremse als finanzielle Transaktion gesehen wird. So hat die Vorgängerregierung 2021 der DB Eigenkapitalhilfen zukommen lassen, die nicht der Schuldenbremse unterlagen.

Eine weitere Möglichkeit für zusätzliche Verschuldung besteht durch Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP). Es sind private Gesellschaften, die nur für den Zweck zur Abwicklung eines staatlichen Auftrags bestehen. Diese Gesellschaften können sich selbständig am Kapitalmarkt verschulden und bekommen Finanzzusagen des Staates. Bei Autobahnprojekten, wie dem Ausbau der A1, wurden z. B. die Einnahmen aus der Lkw-Maut aus den Jahren nach Fertigstellung des Bauprojekts den privaten Gesellschaften zugesprochen. Der Staat verschuldet sich somit effektiv bei den ÖPP. Die Wirtschaftlichkeit von ÖPP wird immer wieder angezweifelt, auch weil die Kreditkosten zumindest seit der Finanzkrise 2008/2009 für Private deutlich höher sind als für den Bund. Der Koalitionsvertrag äußert sich eher vorsichtig zu dieser Möglichkeit, schließt sie aber nicht aus.

Wie wird das in Brüssel gesehen?

Bei den bestehenden Fiskalregeln auf europäischer Ebene gilt ein besonderes Augenmerk dem Finanzierungssaldo des Gesamtstaats in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Sofern der strukturelle Finanzierungssaldo von den Vorgaben (bei mäßigem Bruttoschuldenstand gilt eine als Mittelfristziel bezeichnete Obergrenze von 0,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) abweicht, soll der Finanzierungssaldo in Schritten von bis zu über 1 Prozentpunkt dahin zurückgeführt werden. Im Jahr 2022 ist die fiskalische Überwachung noch ausgesetzt, doch ab 2023 sollen die öffentlichen Haushalte nach jetzigem Stand wieder an den Mittelfristzielen orientiert werden.

Das ist brisant, weil im Rechenwerk der VGR viele Gestaltungsmöglichkeiten der Schuldenbremse nicht zum Zuge kommen. Statt um den Zeitpunkt von Haushaltsentscheidungen geht es in den VGR um den Zeitpunkt der Mittelverwendung (Accrual Principle). Somit treten die Finanzierungsdefizite nicht bei der Befüllung von Sondervermögen auf, sondern wenn die Mittel verausgabt werden. Es spielt somit für die Haushaltsüberwachung keine Rolle, ob Kreditermächtigungen aus Corona-Zeiten in die mittlere Frist mitgenommen werden oder nicht. Es zählt nur der Finanzierungssaldo des jeweils laufenden Jahres. Angesichts zusätzlicher, mittelfristiger Ausgaben via Sondervermögen des Bundes, bereits bestehender Rücklagen bei Bund und Ländern und in der Rentenversicherung, die in den kommenden Jahren abgebaut werden dürften, ist es unwahrscheinlich, dass das mittelfristige Budgetziel 2023 erreicht wird bzw. hinreichend große Konsolidierungsschritte erfolgen (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2021; Ademmer et al., 2021). Eine kuriose Möglichkeit bestünde darin, das Defizit im letzten Jahr ohne Überwachung, also 2022, kräftig auszuweiten, sodass dann in den Folgejahren größere Schritte leichter fallen.

Die Vorgaben aus Brüssel sind noch mit weiteren Verschuldungsmöglichkeiten der Schuldenbremse über Kreuz. So werden ÖPP typischerweise dem Sektor Staat in den VGR zugerechnet, und somit auch deren Finanzierungssalden. Nur Unternehmen in Staatshand oder Staatsauftrag, die hinreichend viele geschäftliche Verbindungen zum Privatsektor haben, zählen in den VGR nicht zum Staat (Schmidt et al., 2017), so z. B. die KfW und die DB. Sobald die betroffenen Unternehmen mit privaten Unternehmen in Konkurrenz treten können, unterliegen sie der europäischen Wettbewerbsaufsicht. Zuwendungen des Staats, z. B. in Form von Bürgschaften oder Eigenkapitalhilfen sind in diesem Fall deutlich erschwert. So haben die Wettbewerbshüter:innen der EU-Kommission jüngst die Eigenkapitalhilfen für die DB zurechtgestutzt. Zudem grenzt Eurostat in den VGR finanzielle Transaktionen teilweise anders ab. Die DB-Eigenkapitalhilfen wurden nicht als Erwerb von Finanzvermögen gezählt und belasteten somit den staatlichen Finanzierungssaldo.

Das bestehende Regelwerk der Europäischen Union steht somit vielen der Möglichkeiten entgegen, die sich die Ampelkoalition im Hinblick auf die Schuldenbremse geschaffen hat bzw. schaffen will. Die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellte Weiterentwicklung der fiskalpolitischen Regeln auf europäischer Ebene ist vermutlich auch vor diesem Hintergrund zu verstehen.

Fazit

Für 2022 dürfte es keine bedeutenden Unterschiede machen, ob und wie der Klima- und Transformationsfonds (KTF) als Nachfolger des Energie- und Klimafonds (EKF) befüllt wurde oder wie die Verschuldung der BImA zu werten ist. Denn die abermalige Aussetzung der Schuldenbremse und der fiskalischen Vorgaben auf europäischer Ebene ermöglicht die Defizitfinanzierung über den Kernhaushalt. Teilweise gab es ein solches Vorgehen mit dem Zukunftspaket auch bereits in den Zeiten der Großen Koalition (Boysen-Hogrefe, 2021). Der Unterschied zu der bisherigen Finanzpolitik liegt vielmehr in der Schaffung von bzw. dem stärkeren Rückgriff auf Möglichkeiten, über

das Jahr 2022 hinaus Projekte per Kredit zu finanzieren, wenn der Kernhaushalt bereits die Grenzen der Schuldenbremse in „normalen“ Zeiten erreicht hat. Ob der Rückgriff auf diese Möglichkeiten ökonomisch klug ist, wird stark vom künftigen Auslastungsgrad der Wirtschaft abhängen. Dabei ist noch nicht ausgemacht, in welchem Umfang die Kreditmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden. Daher ist ungewiss, ob es zu einem Konflikt zu den bestehenden europäischen Fiskalregeln kommen wird. Dass diese Möglichkeiten geschaffen werden, macht es aber wahrscheinlicher, dass die Bundesregierung eine Lockerung der europäischen Fiskalregeln anstreben wird – schon aus dem Eigeninteresse, einen Konflikt mit den europäischen Regeln zu vermeiden.

Literatur

Ademmer, M. et al. (2021), Deutsche Wirtschaft im Winter 2021: Erholung vorerst ausgebremst, *Kieler Konjunkturbericht*, 86.

Boysen-Hogrefe, J. (2019), Schuldenbremse und „goldene Regel“ müssen kein Widerspruch sein, Blogbeitrag, *Makronom*.

Boysen-Hogrefe, J. (2021), Bundeshaushalt 2021: Zwischen Krisenbewältigung und günstiger Gelegenheit, Kurzgutachten für die Initiative Neue Sozial Marktwirtschaft, IfW Kiel.

Deutsche Bundesbank (2021), Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieeinflüsse, Ausnahmeklauseln auch für Reservebildung genutzt, in *Monatsbericht Oktober 2021*, 15-42.

Kube, H. (2021), Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme: Optionen, Grenzen, Kritik, https://verfassungsblog.de/die-zukunft-der-staatlichen-kreditaufnahme/ (23. Dezember 2021).

Magin, C. (2010), Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse – Warum die Staatsverschuldung weiterhin ungebremst steigen kann, *Wirtschaftsdienst*, 90(4), 262-268, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2010/heft/4/beitrag/die-wirkungslosigkeit-der-neuen-schuldenbremse.html (23. Dezember 2021).

Schmidt, P., N. Heil, D. Schmidt und J. Kaiser (2017), Die Abgrenzung des Staatskontos in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – Zuordnungskriterien für öffentliche Einheiten, *Wirtschaft und Statistik,* 1, 35-48.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), Jahresgutachten 2021/2022: Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Kapitel 2.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2021), 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit.

Title: ***Berlin Takes It Easy – Brussels (Still) Does Not***

Abstract: *Various ways exist to make use of public debt financing despite the existence of the debt brake. These are outlined in the recent coalition agreement, which indicates that the new government will go in this direction. Particularly, the accounting of federal special funds will change and the role of public enterprises will increase. Budget surveillance at the European level, however, uses alternative accounting that remains unaffected. German budgets will likely run up against the current European rules in the medium run. Thus, the new budget plans also hint at the readiness to renegotiate fiscal rules for the European Union.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3089-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 23-26

JEL: E62, H62, H77

Thiess Büttner*

Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten

Der Umgang der Bundesregierung mit der Schuldenbremse ist von verschiedener Seite scharf kritisiert worden. Bemängelt wird insbesondere, dass die Bundesregierung die Ausnahmeklausel aufgrund der Corona-Krise nutzt, um die künftigen Finanzierungsspielräume für ihre Energie- und Klimapolitik auszuweiten. Der Streit um die Haushaltspolitik vollzieht sich vor dem Hintergrund einer massiven Ausweitung der öffentlichen Verschuldung in Europa. Zugleich werden Rufe nach weiteren europäischen Schulden und Aufweichung der europäischen Fiskalregeln lauter. Die Politik sollte daher alles daran setzen, die Funktionsfähigkeit der Finanzpolitik unter den gegebenen Regeln der Schuldenbremse unter Beweis zu stellen.

Absicherung der europäischen Fiskalregeln durch die Schuldenbremse

Im Jahr 2009 hat der Bundestag mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit die Schuldenbremse eingeführt. Die bis dahin geltende Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes konnte einen trendmäßigen Anstieg der Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung nicht verhindern. Ende der 1990er Jahre hatte Deutschland zudem die eigene Währung aufgegeben und sich verpflichtet, die Stabilitätskriterien einzuhalten. Dies beinhaltet einen Schuldenstand von maximal 60 % der Wirtschaftsleistung und ein Defizit von höchstens 3 %. Im Jahr 2005 wurden die Regeln ergänzt. Defizite im Abschwung müssen nunmehr durch Überschüsse in wirtschaftlich guten Zeiten annähernd ausgeglichen werden. Dies wird durch die Zielvorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels für den von konjunkturellen Schwankungen bereinigten Finanzierungssaldo erreicht. Eine Neuregelung der Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes war daher unausweichlich, zumal eine Koordination innerhalb des deutschen Bundesstaats erforderlich war. Mit dem Fiskalvertrag vom März 2012 besteht ohnehin eine Verpflichtung nationale Fiskalregeln festzulegen, die das Einhalten der europäischen Vorgaben sicherstellen. Eine zentrale Vorgabe ist dabei, dass das strukturelle Finanzierungsdefizit einen Wert von 0,5 % der Wirtschaftsleistung nicht überschreiten darf.

Die Schuldenbremse definiert eine Verschuldungsgrenze für den Bund und die Länder. Für den Bund wurde festgelegt, dass das strukturelle Defizit einen Wert von 0,35 % nicht überschreiten darf. Für die Länder gilt eine Obergrenze von 0 %. Der rechnerische Unterschied zum mittelfristigen europäischen Haushaltsziel eröffnet Spielräume für Kommunen, Sozialversicherungen und Extrahaushalte der Länder.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Regelungen ist zu beachten, dass die europäischen Fiskalregeln für alle Mitgliedsländer einheitlich auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) aufsetzen. Das sichert die Vergleichbarkeit und vereinfacht eine Überwachung durch die Europäische Kommission. Die konkreten Vorgaben der Schuldenbremse zielen dagegen auf die Haushaltsplanung (Finanzstatistik). Dies erleichtert zwar die Implementierung, allerdings ist es wichtig, sich nicht zu stark von den europäischen Vorgaben zu lösen, um tatsächlich das Einhalten der europäischen Verpflichtungen abzusichern. Insbesondere ist zu beachten, dass nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch Extrahaushalte berücksichtigt werden. Dies ist wichtig, da die öffentliche Hand in Deutschland in spürbarem Umfang staatliche Aufgaben über Sondervermögen finanziert, die zum Staatssektor gezählt werden.

Verbuchung von Sondervermögen

Die konkrete Ausformulierung der Schuldenbremse für den Bund sieht vor, dass neu gegründete Sondervermö-

© Der/die Autor:in 2022. 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.

* Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare zu einer früheren Fassung dankt der Verfasser K. Wendorff. Die Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Verfasser.

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

gen bei der Schuldenbremse einbezogen werden. Bislang wurde hierzu die Nettokreditaufnahme mit dem Saldo der Sondervermögen konsolidiert. Demzufolge ist es für die Erfassung in der Schuldenbremse entscheidend, ob Zahlungen aus dem Sondervermögen abfließen. Die Zahlungsströme zwischen dem Kernhaushalt und dem Sondervermögen spielen dagegen keine Rolle. Diese Verbuchung ist gut nachvollziehbar, schafft Transparenz über die Finanzpolitik des Bundes und korrespondiert mit der Verbuchung der öffentlichen Ausgaben im Rahmen der Europäischen Fiskalregeln.

Die neue Bundesregierung hat allerdings beschlossen, die Verbuchungspraxis zu ändern. Künftig soll bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse nicht mehr der Saldo der Sondervermögen konsolidiert werden. Es soll vielmehr bereits die Übertragung von Haushaltsmitteln vom Kernhaushalt in ein Sondervermögen verbucht werden. Die Bundesregierung verweist in der Begründung auf Schwierigkeiten, Mittelabflüsse zu planen. Diese Begründung überrascht. Da die europäischen Fiskalregeln letztlich auf den Mittelabfluss abstellen, besteht weiterhin die Notwendigkeit, die Mittelabflüsse in der Finanzplanung und der Haushaltskoordinierung zu berücksichtigen, um das Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels zu sichern. Da die Schuldenbremse des Bundes nun nicht mehr alle relevanten Salden erfasst, wird lediglich die Wirksamkeit der Schuldenbremse beeinträchtigt, ein Einhalten der europäischen Fiskalregeln abzusichern.

Der konkrete Anlass der Änderung der Verbuchungsregel ist die Überführung von ungenutzten Kreditermächtigungen im Bundeshaushalt in den Energie- und Klimafonds. Mit der neuen Verbuchungsregel muss der Bund im Jahr der Befüllung der Sondervermögen Verschuldungsspielräume gemäß der Schuldenbremse haben, nicht aber im Jahr des Abflusses. Durch die Änderung können die übertragenen Mittel künftig beliebig zur Finanzierung von Ausgaben verwendet werden, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse zu gefährden.[1] Während die neue Verbuchung die erforderlichen Spielräume zunächst nur auf der Zeitachse verschiebt, kommt es im Zusammenspiel mit der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse zu einer erheblichen Ausweitung der Verschuldung.

Außergewöhnliche Notsituation

Im Jahr 2021 lag die Nettokreditaufnahme des Bundes mit einem Wert von rund 240 Mrd. Euro ganz erheblich über dem nach der Schuldenbremse zulässigen Wert. Dieser wird angesichts der Unterauslastung der Wirtschaft von der Bundesregierung mit rund 33 Mrd. Euro angesetzt (Deutscher Bundestag, 2021). Die äußerst umfangreichen Kreditermächtigungen waren nur möglich, weil der Bundestag eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes festgestellt hat. Damit ist eine Notlage angesprochen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, und die es erforderlich macht, Maßnahmen zu deren Überwindung und Bewältigung zu treffen, die zur Überschreitung der regulären Grenzen führen. Schon bei dem ursprünglich geplanten Haushalt des Jahres 2021 bestanden Zweifel, dass die bewilligten Finanzmittel für die Bekämpfung der Krise in vollem Umfang benötigt würden (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2020). Im Vollzug des Haushalts wurden schließlich im Jahr 2021 etwa 180 Mrd. Euro der Kreditermächtigungen zur akuten Bekämpfung der Krise ausgegeben. Die verbleibenden 60 Mrd. Euro wurden mit einem Nachtragshaushalt nun in den Energie- und Klimafonds eingestellt.

Im Jahr 2020 wurden bereits zur Krisenbekämpfung ungenutzte Finanzmittel im Umfang von 28 Mrd. Euro in den Energie- und Klimafonds eingestellt. Schon damals war kritisiert worden, dass die Zweckentfremdung der Mittel nicht von der Notlagenklausel gedeckt ist. Allerdings konnte die damalige Bundesregierung darauf verweisen, dass der künftige Mittelabfluss aus dem Fonds auf den zulässigen Finanzierungsspielraum unter der Schuldenbremse angerechnet würde.[2] Mithin sei eine Umgehung der Schuldenbremse durch die konsequente Verbuchungspraxis zu den Sondervermögen ausgeschlossen. Die von der neuen Bundesregierung beschlossene Änderung der Verbuchungsregeln entfernt nun genau diesen Teil der Schuldenbremse.

Von der Bundesregierung werden die höheren künftigen Ausgaben im Rahmen der Energie- und Klimapolitik mit dem Hinweis auf geringe private Investitionen gerechtfertigt (Deutscher Bundestag, 2021). Tatsächlich haben sich diese Investitionen in der Krise schwächer entwickelt als noch 2019 erwartet wurde. Dies ist aber eine normale Begleiterscheinung eines wirtschaftlichen Einbruchs. Im Aufschwung steigen die Investitionen dann wieder stärker, was auch die Regierungsprognose anzeigt. Gegenüber den Erwartungen des Jahres 2019 werden sich die Verluste am gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock daher im weiteren Verlauf in sehr engen Grenzen halten. Es ist sicherlich nicht Intention der Schuldenbremse, die Aus-

1 Zu den Effekten der Änderung der Verbuchung ausführlicher: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2021).

2 So schreibt die Bundesregierung am 17.8.2020 in der Antwort auf eine Anfrage der FDP-Fraktion: „Mit Blick auf die Schuldenregel nach Artikel 115 GG ist zu berücksichtigen, dass eine Anrechnung auf die Kreditobergrenze erst dann erfolgt, wenn die Mittel tatsächlich ausgegeben werden…“ (Deutscher Bundestag, 2020).

nahmeklausel zu nutzen, wenn solche moderaten Abweichungen von Regierungsprognosen entstehen. Es ist daher gut nachvollziehbar, dass in der Übertragung der Mittel an den Energie- und Klimafonds eine verfassungswidrige Zweckentfremdung der Notlagenkredite gesehen wird (hierzu Hennecke, 2021).

Bleibt die Umwidmung der Kreditermächtigungen unbeanstandet, kann die Schuldenbremse im Zusammenwirken mit den neuen Verbuchungsregeln auch in Zukunft bei Vorliegen einer Notsituation unterlaufen werden. Da man sich in Berlin darauf verständigt hat, dass auch für 2022 eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 109 gelten soll, ist es durchaus möglich, dass schon in diesem Jahr weitere kreditfinanzierte Mittel in Sondervermögen nachträglich eingestellt werden.

Konsequenzen für die Fiskalpolitik

Dass die Zuführung zum Energie- und Klimafonds bei Änderung der Verbuchung eine kreditfinanzierte Ausweitung von Staatsausgaben ermöglicht, wird von Interessengruppen und politischen Parteien begrüßt, die höhere Ausgaben im Rahmen der Energie und Klimapolitik fordern. Manche Volkswirte argumentieren angesichts solcher Forderungen, dass eine zusätzliche Ausweitung der Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen derzeit nicht bedroht (Schnitzer und Truger, 2021). Zwar ist dies richtig. Diese Argumentation übersieht aber die weiteren institutionellen Festlegungen im Rahmen der Schuldenbremse. Nach den bestehenden Regelungen können die derzeit aufgenommenen Schulden nicht beliebig prolongiert werden, wie es Makroökonom:innen oft unterstellen. Vielmehr sind alle Kredite wieder zu tilgen, welche die normale Regelgrenze für die Neuverschuldung überschreiten. Jeder zusätzliche durch Verschuldung finanzierte Euro schafft daher eine zukünftige Haushaltslücke im Tilgungszeitraum in gleicher Höhe. Angesichts der bereits feststehenden Verpflichtungen und der demografischen Entwicklung ist der Bundeshaushalt in Zukunft ohnehin unter starkem Konsolidierungsdruck.

Es ist keineswegs so, dass die Einhaltung der bisherigen Regeln der Schuldenbremse erhebliche Konsolidierungsanstrengungen für den Bundeshaushalt erforderte. Der Bundeshaushalt verfügt über erhebliche Rücklagen, die während der Corona-Krise nicht angetastet wurden und deren Verwendung im Rahmen der Schuldenbremse ohne Weiteres möglich ist.

Die Regierung selbst erwartet gemäß ihrer jüngsten Prognose, dass sich die Wirtschaft bereits 2022 wieder in einer konjunkturellen Normallage befindet. Wenn die Fiskalpolitik nun auch nach der von der Regierung prognostizierten Rückkehr zur Normalauslastung expansiver sein soll, indem zusätzliche Haushaltsspielräume geschaffen werden, agiert sie nicht etwa anti-, sondern prozyklisch.

Europäische Perspektive

Unter den Regeln der Schuldenbremse konnte die deutsche Finanzpolitik 2020 und 2021 einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Die Ausrichtung am Auslastungsgrad ermöglichte eine deutlich erhöhte Regelverschuldung. Die Notlagenklausel stellte darüber hinaus die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Notsituation sicher. Da in den anderen EU Ländern entsprechende nationale Fiskalregeln gelten und auf EU Ebene die generelle Ausnahme von den Fiskalregeln beschlossen wurde, war eine adäquate finanzpolitische Reaktion in allen Mitgliedsländern möglich. Zugleich ist die Verschuldung aber massiv gestiegen. Die Europäische Kommission schätzt, dass der staatliche Schuldenstand in der Eurozone sich mittlerweile auf einen Wert von 100 % der Wertschöpfung beläuft.

Europaweit ist die Wirtschaft deutlich auf Erholungskurs. So prognostiziert die Europäische Kommission für die Eurozone eine Rückkehr zur Normalauslastung im Jahr 2022. Nach dem unerwartet starken Preisauftrieb 2021 räumt die EZB inzwischen ein, dass die Inflationsrate auch 2022 deutlich oberhalb ihres Zielwertes liegen wird.[3] Dies weckt Erwartungen an eine geldpolitische Reaktion zur Sicherung der Geldwertstabilität. Die wachsende Verschuldung in der Eurozone führt aber zunehmend in eine Situation der fiskalischen Dominanz, in der eine solche Reaktion vor dem Hintergrund der Effekte auf die öffentlichen Haushalte herausgezögert wird oder ganz unterbleibt. Das würde die Geldwertstabilität des Euro nachhaltig beeinträchtigen.

Für die Finanzpolitik in Europa ist es daher an der Zeit, zum mittelfristigen Haushaltsziel zurückzukehren. Nach den europäischen Fiskalregeln ist dabei nur eine graduelle Verringerung der strukturellen Salden um jährlich 0,5 % der Wirtschaftsleistung erforderlich. Dies kann nach derzeitiger Sicht in allen Mitgliedsländern weitgehend ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen geschehen, da schon die Rücknahme der Corona-Maßnahmen die strukturellen Finanzierungssalden verbessert (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2021).

Die EU-Staaten haben sich nicht zuletzt auf Betreiben Deutschlands im Fiskalvertrag dazu verpflichtet, nationale Fiskalregeln einzurichten, die nach dem Muster der

3 Die jüngste Prognose beinhaltet eine Inflationsrate von 3,2 % (harmonisierter Verbraucherpreisindex) (EZB, 2021).

Schuldenbremse die Neuverschuldung am mittelfristigen Haushaltsziel ausrichten. Letztlich ging es darum, in ganz Europa die Haushaltsdisziplin zu verbessern und gesunde öffentliche Finanzen der Mitgliedstaaten zu erreichen. Dies sollte auch heute weiter ein Kernanliegen der deutschen Finanzpolitik sein, nicht zuletzt, weil die fiskalischen Risiken der europäischen Finanzpolitik gerade für Deutschland weiter zugenommen haben, man denke nur an die erheblichen Garantien für die neue Verschuldung der EU (Heinemann, 2021).

Angesichts der fortgesetzten Bestrebungen in weiten Teilen Europas, die Fiskalregeln weiter zu verwässern, und der Forderungen nach weiteren europäischen Schulden, wäre die neue Bundesregierung im Interesse der Stabilität des Euro gut beraten, die Funktionsfähigkeit der Finanzpolitik unter den gegebenen Regeln der Schuldenbremse unter Beweis zu stellen. Die Chance hierzu hat die Bundesregierung nun vertan. Es steht zu befürchten, dass dies die deutsche Position in den Verhandlungen um die europäische Finanzpolitik in einem kritischen Moment weiter schwächt.

Literatur

Deutscher Bundestag (2020), Drucksache 19/21638.

Deutscher Bundestag (2021), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021, Drucksache 20/300.

EZB (2021), Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, 16. Dezember.

Heinemann, F. (2021), Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im neuen EU-Eigenmittelbeschluss: Ausmaß und Haftungskonsequenzen, *List Forum*, 47, 133-150.

Henneke, H.-G. (2021), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10.1.2022 zum Entwurf eines 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (BT-Drs. 20/300).

Schnitzer, M. und A. Truger, (2021), Etwas mehr Pragmatismus, bitte! Investitionen auch über Kredite zu finanzieren, führt nicht in die Schuldenkrise, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 28. November.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2020), 5. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 14. Dezember 2020.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2021), 17. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 7. Dezember 2021.

Title: ***Debt Brake or Breach of the Rules? Building Budget Reserves in Times of Crisis***

Abstract: *The German federal government is facing criticism for using the exemption from the national debt brake due to the coronavirus crisis to expand the fiscal leeway for its future energy and climate policies. The budget dispute is taking place against the backdrop of a massive expansion of government debt in Europe. In the following, the author explain the critique of the latest supplementary budget and argues that the federal government has missed the opportunity to prove that the fiscal policy options within the existing rules are sufficient.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3090-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 27-30

JEL: H54, H71, H72

Katja Rietzler

Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen

Die neue Bundesregierung stellt mit ihrem Koalitionsvertrag ein „Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen“ in Aussicht. Sie reagiert damit auf den breiten Konsens darüber, dass in Deutschland bis 2030 massive Investitionen getätigt werden müssen, um das Land zu modernisieren und die Klimaziele einzuhalten. Bei der starken Fokussierung auf den Bundeshaushalt gerät die Bedeutung kommunaler Investitionen aus dem Blick.

Erhebliche öffentliche Investitionen notwendig

Aktuelle Studien ermitteln zusätzliche jährliche Investitionsbedarfe in zweistelliger Milliardenhöhe, wobei die Bedarfe im Hinblick auf die erfassten Sektoren und den Investitionszweck unterschiedlich abgegrenzt sind und unterschiedliche Zeithorizonte berücksichtigen (SVR, 2021, 166). Das IW Köln und das IMK haben den Bedarf an öffentlichen Investitionen für einen Zeitraum von zehn Jahren in einem Bottom-up-Ansatz auf knapp 460 Mrd. Euro geschätzt (Bardt et al., 2019). Diese Summe ermitteln Krebs und Steitz (2021) für den Klimaschutz allein, wobei ein Betrag von 200 Mrd. Euro für die Förderung privater Klimaschutzinvestitionen veranschlagt wird. Da die Klimaziele seit Ende 2019 noch einmal deutlich verschärft wurden, ist der Investitionsbedarf für die Dekarbonisierung der Wirtschaft bei Bardt et al. (2019) mit 75 Mrd. Euro[1] aus heutiger Sicht deutlich zu niedrig ausgewiesen.

Will man eine realistische Größenordnung für den gesamten Bedarf an öffentlichen Investitionen und Förderung privater Investitionen ermitteln, so muss man berücksichtigen, dass es bei den erwähnten Studien erhebliche Überschneidungen gibt, etwa beim ÖPNV, dem Ausbau des Schienennetzes und dem Wohnungsbau. Darüber hinaus wurden Investitionsbedarfe des Gesundheitswesens, die in der Pandemie verstärkt zum Vorschein kamen, in der Studie von Bardt et al. (2019) nicht berücksichtigt. Insgesamt kann man den Bedarf an zusätzlichen investiven Ausgaben der öffentlichen Hand für die Modernisierung der Infrastruktur und den Klimaschutz in einer Größenordnung von 600 Mrd. bis 800 Mrd. Euro ansetzen.

Investitionsbedarfe großenteils auf der kommunalen Ebene

Ein wesentlicher Teil der öffentlichen Investitionsbedarfe ist bei den Kommunen zu verorten, die mit rund 60 % den Löwenanteil der öffentlichen Bauinvestitionen für die Infrastruktur tätigen. Obwohl die Kommunen ihre Bruttoinvestitionen von 2017 bis 2020 preisbereinigt um ein Drittel ausgeweitet haben, weisen sie für 2020 einen Investitionsstau von knapp 150 Mrd. Euro aus (KfW, 2021). Gegenüber dem Ansatz bei Bardt et al. (2019) bedeutet das eine leichte Zunahme, die größtenteils auf zwischenzeitliche Preissteigerungen zurückzuführen ist. Ein sogar noch etwas höherer Nachholbedarf ergibt sich, wenn man die tatsächlichen Investitionen der Kommunen mit dem Pfad vergleicht, der sich ergeben hätte, wenn man die kommunale Investitionsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ab 2000, also nach dem vereinigungsbedingten Investitionsboom, konstant gehalten hätte.

Hinzu kommen Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassung. Bislang liegen kaum Studien vor, die die kommunalen Klimainvestitionsbedarfe quantifizieren. Krebs und Steitz (2021) gehen für die kommunale Ebene von Klimainvestitionen im Umfang von 170 Mrd. Euro in drei Bereichen aus: Öffentlicher Personennahverkehr (100 Mrd. Euro), klimaneutraler sozialer Wohnungsbau (50 Mrd. Euro) und Ausbau der Fernwärme (20 Mrd. Euro). Einige klimabezogene, aber schwer abzuschätzende kommunale Investitionsbedarfe sind in der Studie von Krebs und Steitz (2021) nicht enthalten.

So erfordert eine erfolgreiche Verkehrswende über den Ausbau des ÖPNV und der Schaffung einer Ladeinfrastruktur hinaus eine städtebauliche Flankierung (Koska et al., 2020). Hierzu zählen Investitionen in Verkehrswege, um die Sicherheit und Attraktivität des Fuß- und Radverkehrs zu erhöhen sowie Maßnahmen, um die Verkehrsmittel besser miteinander zu verzahnen, wie

Dr. Katja Rietzler ist Referatsleiterin für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

1 Investitionsbedarfe für den Ausbau der Bahn und des ÖPNV wurden gesondert mit insgesamt 80 Mrd. Euro veranschlagt.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

beispielsweise Fahrradabstellmöglichkeiten an Haltestellen. Zusätzlich dürften noch erhebliche Investitionen in die energetische Gebäudesanierung notwendig sein. Das BMWi (2018) beziffert die Zahl der kommunalen Liegenschaften auf 176.000 und stellt fest, dass zwei Drittel des öffentlichen Endenergieverbrauchs der kommunalen Ebene zuzurechnen seien. Eine Schätzung der erforderlichen Maßnahmen wird dabei nicht vorgenommen. Mittelfristig dürften zudem auch substanzielle Maßnahmen zur Klimaanpassung auf der kommunalen Ebene anfallen. Dazu gehören die Bodenentsiegelung und andere Maßnahmen, um den Wasserhaushalt angesichts von Extremwetterereignissen besser zu steuern und das Stadtklima zu verbessern.

So dürfte die von Krebs und Steitz (2021) veranschlagte Summe von 170 Mrd. Euro für kommunale Klimainvestitionen durchaus realistisch sein, wenngleich sich der Anteil der Investitionen, die direkt dem Staatssektor zuzuordnen sind, etwas anders zusammensetzen dürfte. Für den gesamten Investitionsbedarf ist zu beachten, dass es zwischen dem Nachholbedarf und zusätzlichen Klimainvestitionen gerade bei Verkehrswegen und öffentlichen Gebäuden auch Überschneidungen geben dürfte. Ein Gesamtbedarf in einer Größenordnung von 250 Mrd. bis 300 Mrd. Euro in zehn Jahren erscheint vor diesem Hintergrund nicht unplausibel.

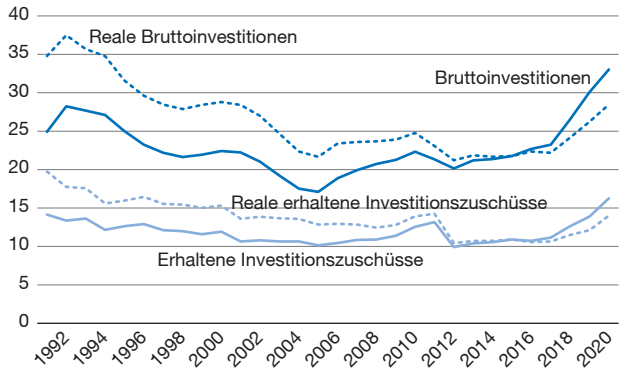
Wo stehen die Kommunen?

Einige Verbesserung im vergangenen Jahrzehnt

Seit 2012 hat der Bund umfangreiche Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen auf den Weg gebracht. Insbesondere wurden die Kommunen sukzessive von Sozialausgaben entlastet, etwa bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder durch die Anhebung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende in der Grundsicherung. Ab 2015 wurde der Umsatzsteueranteil der Kommunen wiederholt angehoben und die Kommunen profitierten indirekt auch von tendenziell steigenden Länderanteilen an den Steuern vom Umsatz im letzten Jahrzehnt. Parallel hat sich aber auch der Aufgabenkatalog der Kommunen deutlich erweitert, insbesondere bei der Unterbringung und Integration von Geflüchteten, dem Ausbau der Ganztagsbetreuung, der Pandemiebekämpfung, der Digitalisierung und sozial-ökologischen Transformation, wofür der Bund zusätzliche Förderprogramme initiierte.

Steigende Steuereinnahmen und erhaltene Investitionszuweisungen – auch aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds – haben ab 2017 eine kräftige Ausweitung der kommunalen Investitionen unterstützt. Preisbereinigt lagen

Abbildung 1
Kommunale Investitionen und Investitionszuschüsse



Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK. Preisbereinigte Reihen mit Referenzjahr 2015, Deflator kommunaler Investitionen berechnet durch Gewichtung der Deflatoren staatlicher Bau-, Ausrüstungs- und sonstiger Investitionen, Gewichte gemäß Arbeitsunterlage Investitionen, in der Abgrenzung der VGR.

die kommunalen Bruttoinvestitionen nur noch geringfügig unter dem Niveau des Jahres 2000 (vgl. Abbildung 1).

Dabei sind die erheblichen regionalen Disparitäten bestehen geblieben. Betrachtet man die Sachinvestitionen der Landes- und Kommunalebene seit 2011,[2] so hat die Streuung der Sachinvestitionen je Einwohner:in zwischen den Flächenländern auch preisbereinigt leicht zugenommen. Dabei waren seit 2011 regelmäßig dieselben Länder am oberen (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg) wie am unteren Rand (Nordrhein-Westfalen, Saarland). Empirische Studien zeigen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen durch hohe Sozialausgaben beeinträchtigt wird (Beznoska und Kauder, 2020; Bremer et al., 2021) und es einen deutlichen Zusammenhang zwischen kommunalen Finanzproblemen und negativen Auswirkungen des Strukturwandels infolge der Globalisierung gibt (Truger, 2018).

Lage der Kommunen in und nach der Corona-Krise

Im ersten Jahr der Corona-Pandemie wurden die Kommunen von Bund und Ländern massiv unterstützt, indem insbesondere die Gewerbesteuermindereinnahmen

2 Öffentliche Investitionen in der Abgrenzung der VGR liegen für die Bundesländer nicht vor. Seit 2011 gibt es die Daten der Finanzstatistik nach dem sogenannten Schalenkonzept für den gesamten Staatssektor einschließlich der Extrahaushalte. Für Vergleiche zwischen Bundesländern ist es sinnvoll, die Gemeinde- und Landesebene zusammenzufassen, weil die Aufteilung zwischen Land und Kommunen von Bundesland zu Bundesland variiert.

ausgeglichen und Mindereinnahmen der kommunalen Verkehrsunternehmen erstattet wurden. Ebenso wurden Mindereinnahmen der Maßnahmen des Konjunkturpakets wie des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung ausgeglichen. Der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende (KdU) wurde deutlich und dauerhaft angehoben, was die Kommunen um über 3 Mrd. Euro jährlich entlastet. In der Folge waren die Kommunen 2020 der einzige staatliche Teilsektor, der bei weiter stark steigenden Investitionen im Jahr 2020 einen Finanzierungsüberschuss ausweisen konnte.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen haben die Steuereinnahmen der Kommunen in den ersten drei Quartalen 2021 das Vorkrisenniveau des entsprechenden Zeitraums 2019 bereits deutlich überschritten und die jüngste Steuerschätzung zeigte eine deutliche Aufwärtsrevision der Steuereinnahmen. Den höheren Steuereinnahmen stehen jedoch auch höhere Ausgaben infolge eines höheren Preisniveaus gegenüber. Zudem ist die Unsicherheit für die Konjunktur mit der raschen Ausbreitung der Omikron-Variante des Coronavirus zuletzt wieder gestiegen. Da die Kommunalfinanzen stark von den jeweiligen Landeshaushalten abhängig sind, besteht auch die Gefahr, dass sich Konsolidierungsanstrengungen der Länder nach der Krise negativ auf die kommunalen Finanzen auswirken.

Der Koalitionsvertrag adressiert wichtige Probleme

Der Koalitionsvertrag (SPD et al., 2021) bestätigt erhebliche Investitionsbedarfe auf der kommunalen Ebene, etwa für Klimaschutz und Klimaanpassung, im Bildungsbereich und für die Ganztagsbetreuung. Küsten- und Hochwasserschutz werden als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert, bei der der Bund einen Beitrag leisten muss. Die Fortsetzung und Erweiterung bisheriger Finanzhilfen, etwa beim Digitalpakt – hier ist eine dauerhafte Förderung als „Digitalpakt 2.0“ vorgesehen (SPD et al., 2021, 96) – oder für Sportstätten, werden in Aussicht gestellt. Pandemiebedingte Einnahmeausfälle beim ÖPNV sollen auch 2022 erstattet werden und die Regionalisierungsmittel, mit denen ein Teil der Kosten des ÖPNV gedeckt wird, sollen 2022 angehoben werden.

Der Koalitionsvertrag adressiert zudem eine Reihe von Problemen der kommunalen Ebene, die seit längerem beschrieben werden, wie Personalknappheit, die Vielzahl von Förderprogrammen und die erheblichen regionalen Disparitäten. Die Ampelkoalition plant eine stärkere Bündelung von Förderprogrammen und möchte die Beratung für Kommunen verbessern sowie die Möglichkeiten für privates Projektmanagement erweitern. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden betont und die neue Regierung möchte den regionalen Disparitäten begegnen, in dem sie eine Altschuldenregelung unterstützt und Hemmnisse für finanzschwache Kommunen bei Förderprogrammen verringert, beispielsweise durch eine Reduzierung der Kofinanzierung. Die Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) sollen jährlich erhöht und mit erweiterten Möglichkeiten zur Infrastrukturförderung kombiniert werden.

Weiterer Handlungsbedarf bei Kommunalfinanzen

Eine Schwäche des Koalitionsvertrags besteht darin, dass die Maßnahmen und ihre Finanzierung nicht quantifiziert sind. Anders als die Vorgängerregierung hat die Ampelkoalition auf ein Finanztableau verzichtet. Da die Ampelkoalition weder Steuern erhöhen noch die Schuldenbremse in Richtung einer goldenen Regel für Investitionen reformieren möchte, enthält der Koalitionsvertrag einige alternative Ansätze, um zusätzlich finanzielle Spielräume zu schaffen. Eine zentrale Rolle spielt der Energie- und Klimafonds, der durch einen zweiten Nachtragshaushalt 2021 zusätzliche Zuweisungen im Umfang von 60 Mrd. Euro erhalten soll, die in den Folgejahren schuldenbremsenneutral verausgabt werden können (Deutscher Bundestag, 2021), eine weitere Aufstockung zieht der Koalitionsvertrag für 2022 in Betracht. Investitionen sollen verstärkt über öffentliche Unternehmen und Einrichtungen (wie Bahn und Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) sowie die KfW finanziert werden. Zusätzliche Spielräume sollen eine Reform der Konjunkturbereinigung, eine Überprüfung von Ausgaben und Subventionen und eine spätere und langsamere Tilgung der Corona-Schulden bringen. Realistischerweise können so durchaus Spielräume in Höhe eines niedrigen dreistelligen Milliardenbetrages in der Legislaturperiode generiert werden.

Dabei ist unklar, welche Priorität kommunale Belange für die neue Bundesregierung haben. Angesichts ambitionierter eigener Investitionsvorhaben des Bundes und weiterer Finanzbedarfe etwa für eine Kindergrundsicherung, dürften kaum zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Kommunen verbleiben. Die geplanten steuerlichen Abschreibungserleichterungen (Investitionsprämie bzw. Superabschreibungen) belasten insbesondere die Kommunen, auf die rund 40 % der Mindereinnahmen entfallen dürften.

Bei Maßnahmen zugunsten der Kommunen liegt der Fokus weiterhin auf (oft zeitlich begrenzten) Förderprogrammen. Für die Gewährleistung dauerhaft ausreichender kommunaler Investitionen braucht es hingegen eine Verstetigung der Finanzausstattung, gerade auch,

um schrittweise die nichtfinanziellen Investitionshemmnisse wie unzureichende Baukapazitäten und personelle Engpässe in den Planungsabteilungen zu überwinden (Scheller et al., 2021). Der Ausbau von Beratungskapazitäten für Kommunen ist eine wichtige Flankierung und mit einer verstärkten Digitalisierung können sicher Effizienzreserven gehoben werden. Privates Projektmanagement kann bei Personalengpässen für eine Übergangszeit hilfreich sein. Im Interesse der Qualitäts- und Finanzkontrolle bleibt eigenes Fachpersonal der Kommunen aber zentral. Dies dürfte langfristig auch kostengünstiger sein.

Es ist zu begrüßen, dass die Ampelkoalition gleichwertige Lebensverhältnisse betont. Die angekündigte Unterstützung finanzschwacher Kommunen sowie eine Altschuldenregelung tragen dazu bei. Der Bund hat durch die Verletzung des Konnexitätsprinzips – gerade bei den Sozialausgaben – die Verschuldungsproblematik mitverursacht und trägt eine entsprechende Verantwortung. Darüber hinaus gibt es bei der Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben noch weiteren Handlungsbedarf, damit die Bundesbeteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft tatsächlich in allen Bundesländern bis zu 74 % erreichen kann. Aktuell stehen dem die länderspezifischen Beteiligungsquoten und KdU-fremde Elemente entgegen (Jethon und Schad, 2021). Soweit der kommunale Umsatzsteueranteil für die Entlastung von Kommunen genutzt werden soll, muss dafür über einen Verteilungsschlüssel nachgedacht werden, der die lokalen Belastungen stärker berücksichtigt. Für ein Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen müssen alle Kommunen in die Lage versetzt werden, ausreichend zu investieren.

Literatur

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, 152 und I*W Policy Paper,* 10.

Beznoska, M. und B. Kauder (2020), Schieflagen der kommunalen Finanzen: Ursachen und Lösungsansätze, *IW-Policy Paper*, 15.

BMWi (2018), Energieeffizienz in Kommunen. Energetisch modernisieren und Kosten sparen: Wir fördern das, Berlin.

Bremer, B., D. di Carlo und L. Wansleben (2021), The Constrained Politics of Local Public Investments under Cooperative Federalism, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *MPIfG Discussion Paper,* 21/4.

Deutscher Bundestag (2021), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Bundestagsdrucksache, 20/300.

Jethon, A. und D. Schad (2021), Dem geschenkten Gaul ins Maul geschaut: Die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (SGB II). Was bleibt an aufgabenbezogener („echter") Kommunalentlastung in NRW für die Kosten der Unterkunft und der Eingliederungshilfe?, *Der Gemeindehaushalt*, 6.

KfW Bankengruppe (2021), KfW-Kommunalpanel 2021.

Koska, T., U. Jansen, O. Reutter, C. Schäfer-Sparenberg, M. Spitzner und A. Ulrich (2020), Praxis kommunale Verkehrswende – Ein Leitfaden, Heinrich-Böll-Stiftung, *Schriften zur Ökologie*, 47.

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Forum for a New Economy Working Paper*, 3, https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf (22. Dezember 2021).

SVR – Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), Jahresgutachten 2021/22: Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit.

Scheller, H., K. Rietzler, C. Raffer und C. Kühl (2021), Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, *WISO-Diskurs*, 12.

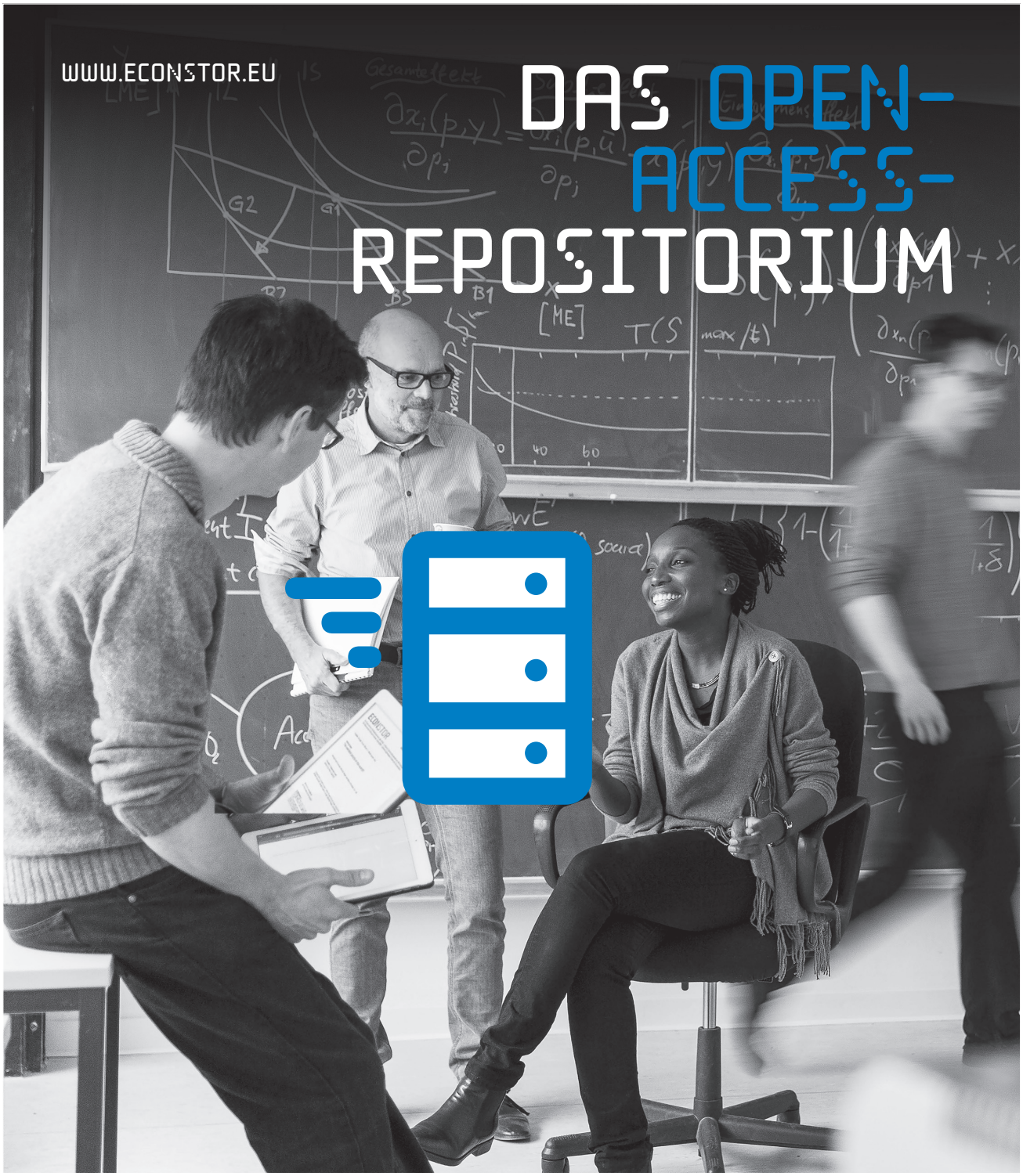
SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (22. Dezember 2021).

Truger, A. (2018), Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?, in M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 1–2018.

Title: ***Municipalities Central to Decade of Future Investments***

Abstract: *In the coalition agreement, the new federal government holds out the prospect of a "decade of investment for the future". It thus recognises that considerable additional investment-related government spending is necessary to overcome the investment backlog in Germany and promote the socio-ecological transformation. Based on current studies, a total of 600 to 800 billion euros over ten year seems plausible, with a significant share accruing at the municipal level. The new government addresses important problems of municipal finances including significant regional disparities, but further measures are needed to enable all local communities to invest sufficiently.*

Anzeige



Machen Sie Ihre Publikationen weltweit sichtbar.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

DOI: 10.1007/s10273-022-3091-x

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 32-39

JEL: L66, K42, L65, K23

Justus Haucap, Leon Knoke

Warum und wie die Liberalisierung des Cannabismarktes in Deutschland erfolgen sollte

Der vorliegende Beitrag fasst die Argumente für eine Legalisierung von Cannabis zusammen und macht Vorschläge zur Ausgestaltung des Regulierungsrahmens. Hauptargument für eine regulierte Cannabisfreigabe sind nicht die zu erwartenden Steuereinnahmen oder die entstehenden legalen Arbeitsplätze, sondern der verbesserte Jugend- und Gesundheitsschutz in einem staatlich regulierten Cannabismarkt. Während es bei legalen Suchtmitteln wie Tabak und Alkohol erfolgreich gelingt, den Konsum immer weiter einzudämmen, nimmt der Cannabiskonsum trotz Prohibition seit Jahren zu. Entscheidend für einen effektiven Jugend- und Gesundheitsschutz ist eine wohl durchdachte Marktordnung mit sachgerechter Marktregulierung und Besteuerung.

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

Damit folgt die Bundesregierung einem internationalen Trend. Schon seit Oktober 2018 ist der Verkauf von Marihuana in Kanada auch zu Genusszwecken legal. Damit war Kanada der erste G7-Staat und überhaupt das erste Industrieland, in dem Anbau, Handel und Konsum von Cannabis nicht nur entkriminalisiert wurden, sondern landesweit auch für Genusszwecke vollständig legal sind. Für medizinische Zwecke sind Anbau und Verkauf von Cannabis auf Rezept hingegen schon seit längerer Zeit in vielen Staaten legal und auch vergleichsweise wenig umstritten. Vor der Liberalisierung des Cannabismarktes in Kanada haben bereits eine ganze Reihe von Staaten den Konsum von Cannabis entkriminalisiert. Auch in Deutschland ist der Cannabiskonsum in Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 faktisch weitgehend straffrei gestellt. Strafverfahren wegen des Erwerbs von „Kleinstmengen“ an Cannabisprodukten werden in der Regel von der Staatsanwaltschaft eingestellt, wobei die als Kleinstmenge definierte Menge in den Bundesländern unterschiedlich geregelt ist (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2019a).

Einzelne industriell weniger entwickelte Länder wie vor allem Uruguay sowie einzelne US-Bundestaaten wie Colorado, Washington (jeweils seit 2014) und seit 2018 auch Kalifornien haben auch Anbau, Handel und Konsum von Cannabis in unterschiedlichem Ausmaß liberalisiert. Inzwischen haben in den USA 18 Bundesstaaten sowie Washington D.C. den Konsum von Cannabis zu Genusszwecken legalisiert. Die Legalisierungsmodelle unterscheiden sich dabei aber durchaus.

In Uruguay etwa kontrolliert, vertreibt und verkauft der Staat Cannabis unter anderem über registrierte Apotheken. Das Gesetz zur Regelung des Cannabismarktes hat sequenziell drei Bezugsquellen zugelassen: 2016 zunächst den registrierten Eigenanbau von maximal sechs Pflanzen, 2017 Non-Profit Cannabis-Clubs für maximal 45 Gesellschafter:innen und seit Juli 2018 den Verkauf in Apotheken. Für die letzte Option haben sich mit ihren Fingerabdrücken bis Juli 2018 13.000 Nutzende registrieren lassen, denn nur Uruguayer:innen dürfen maximal zehn Gramm Cannabis pro Woche kaufen (Olaso, 2018).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

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

Leon Knoke ist dort Research Assistant.

Im Oktober 2020 waren es 40.000 registrierte Nutzende. Jedoch gibt es im ganzen Land nur 14 registrierte Apotheken, die legal Cannabis abgeben (Tagesschau, 2020).

Auch in Deutschland hat die Debatte über Legalisierung versus Prohibition von Cannabis in den vergangenen Jahren an Fahrt aufgenommen. Selbst in eher konservativen Medien wie der Tageszeitung „Die Welt“ oder der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ fanden sich vermehrt Plädoyers für eine legalisierte Freigabe von Cannabis (Welt, 2018; FAZ, 2017). Schon 2015 hatte die Wirtschaftswoche gleich auf der Titelseite Ludwig Erhard mit Joint statt Zigarre in der Hand abgebildet und unter dem Titel „Haschisch für alle“ ein ökonomisches Plädoyer für die Cannabisfreigabe gedruckt (WiWo, 2015). Selbst in der CDU gab es zumindest einzelne Stimmen für eine Aufgabe oder kritische Überprüfung der bisherigen Prohibitionspolitik (vgl. z. B. Zeit, 2016). Im September 2018 hatte sich auch der damalige Vorsitzende des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestags, Erwin Rüddel (CDU), zumindest für Cannabismodellprojekte ausgesprochen (DAZ, 2018).

Viele Ökonom:innen, darunter auch mehrere Nobelpreisträger, sprechen sich schon lange für eine kontrollierte Freigabe von Cannabis auch für Konsumzwecke jenseits der medizinischen Nutzung aus (Schomberg, 2014). Dabei konzedieren zahlreiche Befürwortende einer regulierten Freigabe durchaus, dass auch bei einer Legalisierung der „Problemkonsum“ nicht völlig eliminiert wird und somit gesellschaftliche Probleme des Cannabiskonsums nicht völlig verschwinden werden. Jedoch verschwinden diese Probleme – wie die Erfahrungen im In- und Ausland eindrucksvoll belegen – auch bei der bisherigen Prohibitionspolitik eben nicht.

Anders als in der Öffentlichkeit manchmal vermutet wird, treten die meisten Ökonom:innen nicht primär deswegen für die Cannabisfreigabe ein, weil sie kalten Herzens die gesundheitlichen Risiken ignorieren und nur mögliche Steuereinnahmen und (legale) Arbeitsplätze im Auge haben, wenngleich beides positive Nebeneffekte einer Legalisierung wären (Haucap und Knoke, 2021a, 2021b). Ganz im Gegenteil, gerade weil Cannabis – sofern es nicht gerade für medizinische Zwecke eingesetzt wird – gesundheitsgefährdend sein kann, treten viele Ökonom:innen dafür ein, dem organisierten Verbrechen die Kontrolle über den Markt wirksam zu entziehen und stattdessen eine behördliche Kontrolle des Marktes mit strikten Regeln einzuführen.

Ökonomische Gründe für die Regulierung von Cannabis

Aus ökonomischer Perspektive sind Märkte genau dann regulierungsbedürftig, wenn *erstens* ohne eine Regulierung Marktversagen droht und *zweitens* zugleich die Regulierung mit hinreichender Sicherheit zu besseren Ergebnissen führt (Coase, 1960 sowie Demsetz, 1969). Als klassische Marktversagenstatbestände gelten erhebliche Wettbewerbsprobleme (im Extremfall das natürliche Monopol), negative oder positive externe Effekte (als Spezialfall öffentliche Güter) sowie Informationsdefizite. Verhaltensökonomische Erkenntnisse können zudem auch dann regulatorische Eingriffe rechtfertigen, wenn hinreichend viele Nachfragende (oder gegebenenfalls auch Anbietende) unter verzerrten Wahrnehmungen leiden oder systematisch Entscheidungsfehler begehen („Biases“), welche sich ex post nur schwer korrigieren lassen. Aus politischer Sicht lässt sich ein regulatorischer Eingriff in einer Demokratie zudem rechtfertigen, wenn eine Mehrheit der Bevölkerung eine solche Regulierung wünscht. Gleichwohl besteht in letzterem Fall auch insofern ein Spannungsfeld, als dass regulatorische Eingriffe die Freiheit der Minderheit beschränken können und damit Freiheitsrechte einschränken.

Welches potenzielle Marktversagen rechtfertigt nun einen regulatorischen Eingriff in den Cannabismarkt? Aus klassischer ökonomischer Perspektive kommen vor allem Informationsasymmetrien in Frage, eventuell auch externe Effekte. Informationsasymmetrien können eine Rolle spielen, da Hersteller:innen und Händler:innen illegaler Drogen oftmals besser über die Qualität der Ware informiert sind als die potenzielle Kundschaft. Dies betrifft zum einen den Reinheitsgrad der Suchtmittel und die genauen Inhaltsstoffe. Bei Cannabis etwa variiert der THC-Gehalt zwischen den verfügbaren Produkten erheblich. Des Weiteren finden sich teilweise äußerst gesundheitsschädliche Streckmittel in Cannabisprodukten[1] und auch die Belastung mit Pestiziden ist teilweise sehr hoch. Für Nachfragende sind diese Qualitätsaspekte von außen oft nicht leicht zu erkennen. Informationsasymmetrien allein rechtfertigen jedoch keine Prohibition, sondern sprechen eher für Kennzeichnungspflichten, Gütesiegel und gegebenenfalls Qualitätsvorschriften und -kontrollen.

Aufgrund der solidarischen Finanzierung des Gesundheitssystems können durch den Konsum von Suchtmitteln auch externe Effekte in dem Sinne auftreten, dass die gesundheitlichen Folgekosten des Drogenkonsums nicht individuell getragen werden, sondern von der Versichertengemeinschaft, und diese Externalität bei der Konsumentscheidung nicht hinreichend berücksichtigt wird. Gleichwohl spricht auch dieses potenzielle Problem nicht für eine Prohibition, sondern eher für eine gesonderte Besteuerung des Cannabiskonsums, wie sie auch bei Alkohol und Tabak zu finden ist. Andere Externalitäten, wie etwa eine durch Drogenkonsum ausgelöste Beschaf-

1 Vgl. etwa die regelmäßigen Warnungen auf www.dirty-weed.com.

fungskriminalität, sind bei Cannabis aufgrund der relativ geringen Preise, anders als bei manchen „harten Drogen“, kein wirklich nennenswertes Problem.

Aus der klassischen Marktversagenstheorie lässt sich somit eine Rechtfertigung für die Prohibition von Cannabis nicht ableiten. Neuere verhaltensökonomische Theorien liefern jedoch zusätzliche Rechtfertigungen für staatliche Markteingriffe. So ist durchaus plausibel, dass einige Personen die Folgen ihres Konsums falsch einschätzen, gerade auch was etwaige Suchteffekte angeht. Eine Prohibition wäre in diesem Fall dann gerechtfertigt, wenn (a) hinreichend viele Konsumierende die negativen Konsequenzen des Drogenkonsums unterschätzen, (b) diese negativen Konsequenzen bei hinreichend vielen Nutzenden auch erheblich sind und (c) die Prohibition für alle Konsumierenden von allen verfügbaren Instrumenten und Optionen zur Intervention die adversen Konsequenzen tatsächlich für alle Kundengruppen am besten adressieren oder gar unterbinden kann. Sollte es etwa ausreichend sein, den Konsum für Minderjährige zu untersagen, weil diese die negativen zukünftigen Effekte des Konsums besonders systematisch unterschätzen, so wäre eine Prohibition für Minderjährige ausreichend (mit entsprechenden Strafen für den Verkauf oder die Weitergabe an Minderjährige), eine Prohibition für ältere Konsumentengruppen hingegen nicht notwendig. Im Grunde geht es also um eine paternalistische Begründung für die Prohibition. Ausreichend für die Legitimation der generellen Prohibition ist somit nicht allein der Befund, dass Jugendliche die Konsequenzen des Suchtmittelkonsums stark unterschätzen, dies aber für sie besonders schädlich ist. Dieses Problem könnte nämlich auch durch eine Altersbeschränkung (wie bei Alkohol und Tabak) adressiert werden. Zu zeigen wäre von Befürwortenden der allgemeinen Prohibition hingegen, dass auch ältere Konsumierende die Konsequenzen systematisch falsch einschätzen oder die Weitergabe an Jugendliche nur durch die Prohibition wirksam unterbunden werden kann. Die empirische Evidenz steht jedoch gerade dazu im Widerspruch, wie wir sehen werden.

Die Funktionsweise des Markts für Cannabis

Trotz Illegalität und trotz fehlender Möglichkeiten, rechtlich bindende Verträge zu schließen, funktioniert der Markt für Cannabis in Deutschland heute faktisch. Anbietende und Nachfragende tauschen täglich Ware gegen Geld. Die Nachfrageseite ist durch eine große Heterogenität gekennzeichnet. Während der Großteil der Nachfragenden lediglich gelegentlich Cannabis konsumiert und somit mengenmäßig nur einen kleinen Teil der Gesamtnachfrage ausmacht, konsumieren relativ wenige Intensivnutzer:innen den mengenmäßig größeren Teil der nachgefragten Menge.

Ganz allgemein gibt es auf illegalen Drogenmärkten wie auf jedem anderen Markt Angebot und Nachfrage. Eine Besonderheit illegaler Märkte im Vergleich zu gewöhnlichen (legalen) Märkten besteht darin, dass Verträge nicht mit staatlicher Gewalt durch Gerichte durchgesetzt werden können. Aus diesem Grund haben sich auf illegalen Drogenmärkten andere Durchsetzungsmechanismen entwickeln, wie z. B. „private“ Gewalt. Der Drogenhandel basiert zu großen Teilen auf Vertrauen, nicht selten vor dem Hintergrund von Gewaltandrohungen zwischen Händlern und Großhändlern.

Die Angebotsseite zeichnet sich *erstens* dadurch aus, dass Anbietende primär an Profiten und besonders am Vertrieb margenstarker Produkte interessiert sind. Die Gewinne im Drogenmarkt sind insgesamt (inklusive Großhandel) aufgrund von Monopol- und Kartellbildung typischerweise hoch und ziehen Konkurrenz an (Lopez, 2014). Dieser Wettbewerb findet jedoch anders als auf legalen Märkten nicht über Preise und Qualitäten statt, sondern wird nicht selten mit Gewalt ausgeführt. Die hohen Gewinnaussichten bieten zum einen starke Anreize zu Innovationen (z. B. neuartige Drogen wie Legal Highs oder neue Vertriebsformen über digitale Kanäle) aber auch zu Betrug, beispielsweise in der Form, dass Substanzen mit „Streckmitteln“ bearbeitet werden, die nicht selten gesundheitsschädlich oder gar giftig sind. Zwischen Anbietenden und Nachfragenden bestehen meist erhebliche Informationsprobleme, was die Qualität der Drogen betrifft. Konsument:innen können die Qualität ex ante nur schwer erkennen und Anbieter:innen wissen in der Regel mehr über die Qualität ihrer Ware als die Nachfrageseite. Hieraus resultieren teilweise erhebliche Qualitätsprobleme, die mit hohen Gesundheitsrisiken einhergehen können. Haftungs- und Informationspflichten auf der Angebotsseite gibt es auf dem Schwarzmarkt naturgemäß nicht. Zwar können teilweise Reputationseffekte und Mund-zu-Mund-Propaganda von Bedeutung sein, wodurch zumindest eine gewisse Qualitätskontrolle ermöglicht wird. Dies betrifft jedoch insbesondere den Teil des Schwarzmarkts, auf dem die Beteiligten regelmäßig aufeinandertreffen. Für das einmalige Aufeinandertreffen spielen derartige Mechanismen eine nur sehr untergeordnete Bedeutung.[2] Ein wirksamer Verbraucher- und Jugendschutz ist unter einer Prohibition somit faktisch kaum zu gewährleisten.

Zweitens haben Drogendealer:innen oftmals keine hohen Opportunitätskosten, d. h. sie haben keine guten Alternativen anderweitig Geld zu verdienen, mit der Folge, dass sie meist relativ skrupellos sind und auch bereit sind,

2 Teilweise wird bei Cannabis mittlerweile auch eine gewisse Qualitätskontrolle über Internetplattformen vorgenommen, wie z. B. auf der Seite www.graspreis.de, auf der Preise und Qualität unterschiedlicher Regionen in Deutschland bewertet werden.

hohe rechtliche Risiken einzugehen (Levitt und Dubner, 2009). Und *drittens* ist besonders für den Cannabismarkt relevant, dass Cannabis – allein schon aufgrund der Möglichkeit relativ einfach selbst Hanf anzubauen und der daher hohen Wettbewerbsintensität – ein relativ margenschwaches Produkt ist, da Dealer:innen letztlich auch gegen den Eigenanbau der Nutzenden und ihres Bekanntenkreises konkurrieren. Daher haben Dealer:innen prinzipiell einen Anreiz, ihre Kundschaft zum Konsum margenstarker Drogen zu motivieren. Dies sind oftmals „harte Drogen", die deutlich schwieriger selbst angebaut oder hergestellt werden können.

Die Nachfrageseite zeichnet sich, wie schon erwähnt, durch eine relativ starke Heterogenität aus. Nachfragende sind typischerweise (je nach Droge) relativ preisunsensibel, d. h. sie reagieren kaum auf Preiserhöhungen oder Preissenkungen.

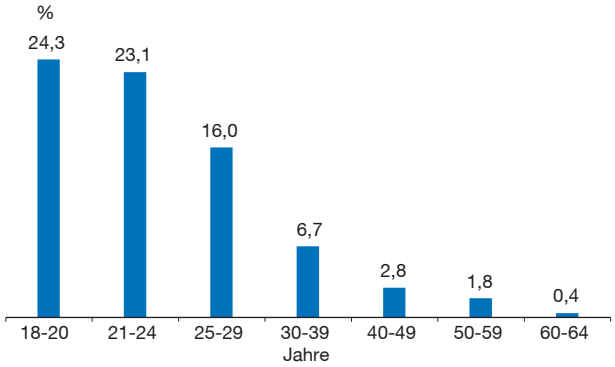
Daten zum Cannabiskonsum in Deutschland

Cannabis ist die mit Abstand am meisten konsumierte illegale Droge in Deutschland. Dies zeigt sich an sogenannten Prävalenzdaten, die auf repräsentativen Surveys darüber beruhen, wie viel Prozent der Bevölkerung innerhalb einer bestimmten Altersgruppe eine bestimmte Droge mindestens einmal in den vergangenen 30 Tagen (30-Tages-Prävalenz), mindestens einmal in den vergangenen zwölf Monaten (12-Monats-Prävalenz) oder mindestens einmal im ganzen Leben (Lebenszeit-Prävalenz) konsumiert haben. Mit einer Lebenszeit-Prävalenz von 31,9 % und einer 12-Monats-Prävalenz von 8,3 % bei den 18- bis 59-Jährigen liegt Cannabis deutlich vor dem Konsum anderer Drogen wie z. B. Kokain, Amphetamine oder MDMA, deren Lebenszeitprävalenzen alle unter 5 % liegen und deren 12-Monats-Prävalenzen bei maximal 1 % oder darunter liegen (Seitz et al., 2019).

Fast jede dritte Person in Deutschland zwischen 18 und 59 Jahren hat somit im Laufe ihres Lebens schon mindestens einmal Cannabis konsumiert, während andere illegale Drogen nicht einmal von jedem Zwanzigsten konsumiert wurden. Mehr als 8 % der deutschen Bevölkerung zwischen 18 und 59 Jahren haben sogar mindestens einmal im vergangenen Jahr Cannabis konsumiert, wohingegen „harte Drogen" von maximal 1 % der Bevölkerung zwischen 18 und 59 Jahren mindestens einmal in den vergangenen zwölf Monaten konsumiert wurden.

Aus der 12-Monats- und 30-Tages-Prävalenz lassen sich Rückschlüsse ziehen, wie regelmäßig Cannabis von den Befragten konsumiert wird. Von 1995 bis 2018 gibt es einen klar zunehmenden Trend im Cannabiskonsum, was sich insbesondere an der Lebenszeitprävalenz zeigt. Die

Abbildung 1
12-Monats-Prävalenz von Cannabis in verschiedenen Altersgruppen



Quelle: Epidemiological Survey of Substance Abuse; eigene Darstellung.

Lebenszeitprävalenz hat sich seit 1995 von 11,9 % nahezu verdreifacht und lag 2018 bei 31,9 %. Der Cannabiskonsum hat sich in den vergangenen 25 Jahren deutlich ausgebreitet. Der Trend zeigt sich auch bei der 12-Monats-Prävalenz. 1995 gaben nur 4,4 % der Befragten an, in den vergangenen zwölf Monaten Cannabis konsumiert zu haben und damit knapp 40 % weniger als 2018 mit 8,3 %. Dies lässt darauf schließen, dass nicht nur die Zahl der Konsumierenden gewachsen ist, sondern auch mehr Menschen regelmäßig zu Cannabis greifen. Eine zwischenzeitliche Umkehr lässt sich nur im Zeitraum von 2003 bis 2006 beobachten. Zusammengefasst geben diese Daten Grund zur Annahme, dass nicht nur die Zahl derjenigen, die bereits Cannabis konsumiert haben, angestiegen ist, sondern auch mehr Menschen Cannabis regelmäßig konsumieren.

Cannabis ist dabei offenbar vor allem in jüngeren Altersgruppen attraktiv. Mehr als 40 % der Befragten unter 40 hat bereits mindestens einmal im Leben Cannabis probiert. Etwa jeder Vierte (24,3 %) der Befragten unter 25 gab an, sogar innerhalb der vergangenen zwölf Monate Cannabis konsumiert zu haben, wie Abbildung 1 zeigt (Seitz et al., 2019).

Ein weiteres Indiz für Größe und Wachstum des Cannabismarkts ist die Entwicklung der cannabisbezogenen Rauschgiftdelikte. Von insgesamt 131.951 Fällen im Jahr 2011 über 183.015 Fälle im Jahr 2016 ist diese Zahl auf 220.414 im Jahr 2020 gestiegen, insgesamt ein Anstieg von 67 % (Bundeskriminalamt, diverse Jahrgänge). Das ist ein jährliches Wachstum von etwa 6 %. Zu einer Eindämmung des Cannabiskonsums hat die Prohibition offenbar nicht geführt. Im Gegensatz dazu ist der Konsum von Zigaretten in Deutschland pro Kopf im selben Zeitraum um fast 20 % gesunken (Statista, 2021a), der Alkoholkonsum in Deutschland ist auch bei jungen Menschen seit Jahren ebenfalls tendenziell rückläufig (Statista,

2021b).[3] Während also der Verbrauch von legalen Suchtmitteln wie Tabak und Alkohol abnimmt, ist bei Cannabis ein stetiger Zuwachs zu verzeichnen. Die Prohibition von Cannabis erreicht somit das gesteckte Ziel der Eindämmung des Konsums offenbar nicht.

Für die Beschreibung des Marktes ist auch der legale Handel mit Cannabis für die medizinische Nutzung von Bedeutung. Im Mai 2011 hat die Legislative die Möglichkeit geschaffen, cannabishaltige Medikamente zuzulassen. Im Juli 2011 ist in Deutschland das erste cannabinoidhaltige Medikament „Sativex" auf den Markt gekommen. Seit März 2017 können Cannabisblüten und Cannabisextrakt in pharmazeutischer Qualität auf einem Betäubungsmittelrezept verschrieben werden. Während im ersten Jahr gut 70.000 cannabishaltige Zubereitungen oder unverarbeitete Cannabisblüten auf ärztliche Verordnung in Apotheken abgegeben wurden (ABDA, 2018), wurden 2020 rund 320.000 Verordnungen im Gegenwert von 150 Mio. Euro bewilligt (Handelsblatt, 2021). In Deutschland bauen inzwischen drei Unternehmen Cannabispflanzen im Auftrag der beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte angesiedelten Cannabisagentur an. Die deutsche Anbaumenge von insgesamt 10,4 Tonnen medizinischem Cannabis ist auf vier Jahre mit je 2,6 Tonnen verteilt und wird zum Preis von 4,30 Euro pro Gramm an die Apotheken verkauft (Tagesschau, 2021). Auch weil bürokratische Hürden eine Verordnung für die Ärzteschaft sehr unattraktiv machen, hat sich der Markt für medizinisches Cannabis nicht so schnell entwickelt wie einige es vor fünf Jahren erwartet haben (Handelsblatt, 2021).

Ökonomische Argumente für eine regulierte Liberalisierung des Cannabismarkts

Das Hauptargument der meisten Ökonom:innen für eine (regulierte) Freigabe von Cannabis liegt – und hier besteht Einigkeit mit vielen Strafrechtler:innen und Suchtforschenden – darin, dass eine kontrollierte Freigabe insbesondere problematische Nutzende besser schützt als die Prohibition, so paradox es sich anhören mag. Faktisch ist Cannabis heute ziemlich problemlos vielerorts zu bekommen, auch und gerade für Jugendliche. Der Konsum von Cannabisprodukten ist unter der bisherigen Prohibitionspolitik nicht merklich gesunken. Dies gilt insbesondere für den „Problemkonsum" bei Jugendlichen und bei Intensivnutzenden (Seitz et al., 2019).

Illegale Dealer:innen haben weder ein ausgeprägtes Interesse am Jugendschutz noch an einer Qualitätssicherung im Sinne eines Gesundheitsschutzes. Vielmehr werden immer wieder äußerst gesundheitsschädliche Substanzen beigemischt[4], von der Pestizidbelastung der Cannabispflanzen ganz abgesehen. Staatliche Qualitätsvorgaben und -kontrollen finden naturgemäß auf dem Schwarzmarkt nicht statt.

Zugleich haben Dealer:innen tendenziell ein Interesse, ihrer Kundschaft auch härtere Drogen zu verkaufen, da diese regelmäßig eine höhere Profitmarge aufweisen als Cannabis, da Cannabis bzw. Hanf auch leicht selbst angebaut werden kann. Während es nachfrageseitig zumindest umstritten ist, ob Cannabis die Funktion einer Einstiegsdroge hat, gibt es angebotsseitig durchaus einen Zusammenhang, da ein Teil der Dealenden als „Multiproduktanbieter:in" auftritt und somit ein Interesse hat, Nutzende zum möglichst dauerhaften Konsum der margenstärksten Drogen zu bewegen. Die Profite aus dem Drogengeschäft finanzieren wiederum die Tätigkeiten von Rocker:innenbanden, Mafia und Terrororganisationen.

Eine Legalisierung und kontrollierte Freigabe kann den Schwarzmarkt deutlich reduzieren. Wird Cannabis legalisiert, wird die Nachfrage zumindest in großen Teilen lieber in legalen Geschäften befriedigt als auf dem Schwarzmarkt, solange das legale Cannabis (a) hinreichend verfügbar und (b) nicht zu teuer ist, denn bei legalen Händler:innen kann die Kundschaft von einer gesicherten Qualität ausgehen. Erfahrungen aus Colorado zeigen, dass für legales, kontrolliertes Cannabis durchaus Preise verlangt werden können, die 10 % bis 20 % über den Schwarzmarktpreisen liegen. Letztlich verhält es sich genau wie beim Alkohol. Trotz Alkoholsteuer kauft der ganz große Teil der Bevölkerung den Alkohol aus legalen Quellen und nicht aus Schwarzbrennereien.

Legale Cannabishändler:innen sollten sich jedoch einem Lizenzierungsprozess unterziehen, sodass die Lizenz auch entzogen werden kann, wenn etwa Jugend- und Verbraucherschutzbestimmungen nicht eingehalten werden. Legale Cannabishändler:innen dürften ebenso geringe Anreize haben, ihre Lizenz zu riskieren, indem sie der Kundschaft parallel auch härtere illegale Drogen anbieten, wie heute Wein- oder Spirituosenhändler:innen typischerweise auch nicht parallel illegale Produkte anbieten. Das Problem des „Anfixens" würde so erheblich reduziert.

Natürlich wird der problematische Cannabiskonsum nicht völlig verschwinden und auch das Problem, dass schon Jugendliche heute Cannabis konsumieren, wäre nicht völlig behoben, ebenso wie auch heute Jugendliche faktisch doch an Spirituosen gelangen (etwa weil volljährige Bekannte die Einkäufe vornehmen). Gleichwohl würde der

3 Vgl. hierzu auch https://www.kenn-dein-limit.de/alkoholkonsum/alkoholkonsum-in-deutschland/.

4 Vgl. etwa die regelmäßigen Warnhinweise auf www.dirty-weed.com.

illegale Markt sehr deutlich schrumpfen und das Cannabisgeschäft somit für Dealer:innen und die organisierte Kriminalität weitgehend uninteressant, da das illegale Cannabisgeschäft deutlich weniger profitabel wird, wenn legale, qualitätsgesicherte Markenprodukte auf dem Markt erhältlich sind. Zudem sollte nicht nur die gewerbliche, sondern auch die private Weitergabe von Cannabis an Jugendliche in einem regulierten Markt mit Bußgeldern oder Strafen klar sanktioniert werden.

Der Cannabisverkauf sollte zudem mit verpflichtenden Hinweisen auf gesundheitliche Gefahren und Beratungsangebote für Problemkonsumierende verbunden werden. Im heute illegalen Markt ist es hingegen viel schwieriger die Nutzenden direkt zu adressieren. Auch für die gezielte Aufklärung wäre eine kontrollierte Freigabe daher besser.

Letztlich sprechen auch finanzielle Aspekte für eine kontrollierte Freigabe. *Erstens* könnten so erhebliche Steuereinnahmen generiert werden, zum einen durch die direkte Besteuerung von Cannabisprodukten, zum anderen durch Gewerbe-, Körperschafts-, Lohn- und Einkommenssteuern im Bereich Cannabisanbau und -handel. Und *zweitens* würden auch Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz erheblich entlastet, denn durch die Verfolgung von Bagatelldelikten im Zusammenanhang mit Cannabis, bei denen die Verfahren letztlich eingestellt werden, entstehen heute unnötige Kosten. Diese Ressourcen könnten bei Polizei und Staatsanwaltschaft im Falle einer Freigabe sinnvoller eingesetzt werden. Wie wir an anderer Stelle dargelegt haben, gehen wir von einer Summe von 4,7 Mrd. Euro pro Jahr an Steuereinnahmen und Kosteneinsparungen aus (für eine Zusammenfassung vgl. Haucap und Knoke, 2021a). Diese Einnahmen könnten unter anderem für präventive und kurative Maßnahmen eingesetzt werden.

Gegen die Freigabe spricht letztlich nur die Befürchtung, dass bei einer Legalisierung der gesundheitsschädliche Konsum zunehmen könnte. Die Evidenz aus Staaten mit einer liberalen Drogenpolitik wie etwa Portugal oder den USA ist jedoch ermutigend. Zwar ist teilweise durchaus eine Zunahme des Konsums messbar, jedoch geschieht das auch in Staaten, die weiter an der Prohibition festhalten. Differenzen-in-Differenzen-Analysen, welche die Wachstumsraten in Staaten mit legalem Konsum mit solchen Staaten vergleichen, die weiter an der Prohibition festhalten, ergeben keine belastbare Evidenz, dass die Legalisierung kausal für die Zunahme des Cannabiskonsums ist, wie der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags (2019b) dies in einer Zusammenfassung der Studienlage festgehalten hat. Dills et al. (2021) weisen darauf hin, dass der steigende Cannabiskonsum eher als Ursache für die Legalisierung anzusehen ist und nicht als Folge der Cannabisfreigabe.

Interessanterweise scheint gerade der Problemkonsum von Jugendlichen nach einer Legalisierung tendenziell eher ab- als zuzunehmen, zumindest aber scheint er nicht anzusteigen (Washington Post, 2017 sowie Coley et al., 2021). Die Ursachen sind für diese Beobachtung sind noch unklar. *Erstens* ist denkbar, dass Cannabiskonsum für einige Jugendliche weniger interessant ist, wenn dieser für Erwachsene legal ist. *Zweitens* ist aber auch zu erwarten, dass es nach einer Legalisierung und dem Schrumpfen des Schwarzmarkts weniger illegale Dealer:innen gibt und somit die Verfügbarkeit von Cannabis für Jugendliche nach der Legalisierung sogar abnimmt, insbesondere wenn komplementär zur Legalisierung für Volljährige die Weitergabe an Jugendliche stärker als bisher bestraft wird und dies mehr ins Zentrum der Strafverfolgung rückt.

Gleichwohl finden Cerda et al. (2020), dass die Prävalenz von Cannabissuchterkrankungen bei Teenagern zwischen 12 und 17 Jahren von 2,18 % auf 2,72 % zugenommen habe, nachdem Colorado, Washington, Alaska und Oregon die Entscheidung zur Cannabislegalisierung gefällt hatten. Unklar bleibt jedoch, warum dies geschieht. Die Autor:innen konzedieren ihren eigenen empirischen Befund, dass der Cannabiskonsum in dieser Altersgruppe gar nicht zugenommen habe (Cerda et al., 2020, 167). Zudem treten die erhöhten Zahlen an Cannabissuchterkrankungen direkt nach der politischen Entscheidung zur Legalisierung auf und damit bereits deutlich vor der faktischen Cannabisfreigabe. Es bleibt leider unklar, warum es schon vor der eigentlichen Freigabe direkt nach der Legalisierungsentscheidung zu einem (geringfügigen) Anstieg an Cannabissuchterkrankungen zu kommen scheint, obwohl der Cannabiskonsum gar nicht steigt.

Selbst bei einer möglichen Zunahme des Cannabiskonsums wäre jedoch dagegen abzuwägen, dass – wie schon erwähnt – im regulierten Markt von einer besseren Qualitätskontrolle auszugehen ist, die verhindert, dass andere gesundheitsschädliche Substanzen beigemischt werden. Sofern sich also Jugendliche illegal Cannabis im legalen Mart besorgen, werden wenigstens die Gesundheitsschäden durch toxische Streckmittel zurückgehen. Gerade aus gesundheitspolitischer Sicht spricht also vieles für eine kontrollierte Freigabe.

Konsequenzen für die Regulierung und Cannabismarktordnung

Hauptargument für die Legalisierung von Cannabis sind aus ökonomischer Sicht weder die möglichen Steuereinnahmen noch die Arbeitsplätze. Das wichtigste Argument ist vielmehr der verbesserte Jugend- und Gesundheitsschutz in einem legalen Markt. Bei der Ausgestaltung einer Marktordnung, die wirksamen Jugend- und Verbrau-

cherschutz gewährleistet und den Schwarzmarkt möglichst schnell austrocknet, sollten daher unter anderem folgende Punkte beachtet werden:

Erstens sollte die Legalisierung mit umfassender Information und Aufklärung über die gesundheitlichen Gefahren des Cannabiskonsums einhergehen. Es darf nicht der Eindruck entstehen, der Konsum werde legalisiert, weil Cannabis ungefährlich sei.

Zweitens sollte die gesamte Wertschöpfungskette von Anbau über Verarbeitung bis zum Handel behördlich lizenziert werden. Lizenzverstöße müssen geahndet werden und gegebenenfalls auch mit einem Lizenzentzug sanktioniert werden. Eine flächendeckende Infrastruktur der zuständigen Behörden zur Vergabe von Lizenzen sowie der dazugehörigen Kontrollen der Lizenzen sollte zeitnah aufgebaut werden. Wir schlagen hier ein sich selbst finanzierendes System vor, sodass die Kontrollkosten durch Einnahmen aus Lizenzgebühren gedeckt werden.

Drittens sollte der Vertrieb zum einen über lizenzierte Fachgeschäfte erfolgen. Diese Geschäfte sollten ausschließlich Cannabisprodukte vertreiben (und nicht etwa auch Bier und Chips), sie sollten von Minderjährigen nicht betreten werden dürfen (ähnlich wie Spielhallen), und sie müssen ein Informationsangebot über die gesundheitlichen Gefahren bereithalten. Zum anderen sollte auch Apotheken der Verkauf gestattet werden. Letzteres ist gerade für Gegenden relevant, in denen sich der Betrieb eigener Cannabis-Shops nicht rentieren mag. Wie internationale Erfahrungen zeigen, gelingt es umso schlechter, den Schwarzmarkt auszutrocknen, je weniger lizenzierte Verkaufsstellen es gibt. Zudem sollte sich der Kauf von Cannabis für Erwachsene nicht zu bürokratisch gestalten, da sich zu viele Konsumierende ansonsten Cannabis weiterhin auf dem Schwarzmarkt beschaffen.

Viertens sollte Cannabis besteuert werden. Die Steuer darf jedoch nicht zu hoch sein. Eine Cannabissteuer von 4 Euro pro Gramm wäre ein guter Start, damit Cannabis einerseits nicht zu günstig wird, andererseits aber auch nicht zu teuer (Haucap und Knoke, 2021b, 34-36). Ist Cannabis im legalen Handel zu teuer, wird es nicht gelingen, den Schwarzmarkt auszutrocknen. Neben Grasblüten sollte für andere Produktsorten wie z. B. Edibles analysiert werden, ob hier gegebenenfalls eine Wertsteuer oder eine Mischform einer Mengen- und Wertsteuer sinnvoll wäre. Es ist ebenfalls möglich, den THC-Gehalt zu berücksichtigen, etwa indem Cannabisprodukte je nach ihrem THC-Gehalt in zwei oder drei Gruppen eingeteilt werden, die dann unterschiedlich besteuert werden, wie etwa in Illinois und wie dies die FDP vorgeschlagen hatte. So könnten Konsumierende zu einem Kauf von Cannabis mit geringerem THC-Gehalt motiviert werden.

Fünftens sollte es eine Obergrenze für den Eigenanbau geben. In Colorado etwa sind sechs Pflanzen pro Person gestattet. Ohne Beschränkung kann ansonsten zu leicht ein unlizenziertes gewerbliches Angebot entstehen.

Sechstens sollte die Weitergabe von Cannabis an Minderjährige stärker als bisher unter Strafe gestellt werden, um insbesondere den Cannabiskonsum von Teenagern einzudämmen, so wie dies einigen US-Bundesstaaten gelungen ist. Zugleich sollten Strafen bezüglich des Kaufs und Verkaufs von illegalem Cannabis für alle Altersgruppen erhöht werden. Des Weiteren sollten Strafen für Cannabishandelsdelikte erhöht werden, damit Drogendealer:innen trotz geringer Opportunitätskosten stärker abgeschreckt werden.

Siebtens sollte bereits frühzeitig eine Infrastruktur zur Evaluierung der Legalisierungseffekte aufgebaut werden. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Bundesregierung vorschlägt, das Gesetz nach vier Jahren auf gesellschaftliche Auswirkungen zu evaluieren. Jedoch sollten beispielsweise die Epidemiologischen Suchtsurveys jährlich statt wie bisher im Drei-Jahres-Rhythmus durchgeführt werden sowie eine Bestandsverfolgung zur Ermittlung des Gesamtbedarfs in Betracht gezogen werden. Zudem sollten Cannabisdaten vergleichbar zum „Cannabis Stats Hub“ in Kanada veröffentlicht werden.[5]

Achtens sollten Werberegeln für die Cannabiswirtschaft erlassen werden. Ob ein vollständiges Werbeverbot oder „lediglich“ bestimmte Werbeeinschränkungen (wie etwa bei Tabak) besser geeignet sind, den Problemkonsum zum einen einzudämmen, zum anderen aber auch in legale Bahnen zu lenken, ist bisher offen und nicht zuverlässig auf Basis der verfügbaren Evidenz zu beantworten.

Mit einer solchen Marktordnung sollte es insgesamt jedoch gelingen, die negativen Konsequenzen des Cannabiskonsums deutlich einzudämmen.

Fazit

Insgesamt gibt es nur wenig Argumente, die gegen eine Cannabisfreigabe in einem regulierten Umfeld sprechen. Die Hoffnung, dass Prohibition und Repression helfen, das Problem zu lösen, hat sich inzwischen deutlich zerschlagen. Im Gegenteil: Die Prohibition ist auf ganzer Linie gescheitert, es ist nicht gelungen den Konsum merklich einzudämmen. Gerade bei Jugendlichen nimmt der Konsum stetig zu. Im Gegensatz dazu ist der Konsum legaler Suchtmittel wie Alkohol und Tabak bei Jugendlichen seit Jahren rückläufig (Statista, 2019, 2021b). Im Klartext heißt dies: Während es bei legalen Suchtmitteln erfolgreich ge-

5 Vgl. hierzu https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/13-610-X.

lingt, den Konsum zurückzuführen, ist bei Cannabis trotz Prohibition der gegenläufige Trend zu beobachten. Es ist schwer nachvollziehbar, wie die Cannabisprohibition auf Basis dieser Faktenlage als Erfolg betrachtet werden kann. Einziger Profiteur der repressiven Drogenpolitik bei Cannabis ist heute die organisierte Kriminalität. Die von der Bundesregierung geplante Legalisierung von Cannabis und eine liberalere Drogenpolitik sind nicht nur zu begrüßen, auf Grundlage der vorhandenen Evidenz ist ein solcher Schritt längst überfällig.

Literatur

ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände (2018), Cannabis: Mehr Abgaben auf Rezept, https://www.abda.de/aktuelles-und-presse/newsroom/detail/cannabis-mehr-abgaben-auf-rezept (15. Dezember 2021).

Bundeskriminalamt (diverse Jahrgänge), Bundeslagebild Rauschgiftkriminalität, 2019: 217.929.

Cerdá, M., Mauro, C., Hamilton, A., Levy, N. S., Santaella-Tenorio, J., Hasin, D., Wall, M.M., Keyes, K.M. und S.S. Martins (2020), Association Between Recreational Marijuana Legalization in the United States and Changes in Marijuana Use and Cannabis Use Disorder from 2008 to 2016, J*AMA Psychiatry*, 77(2), 165–171.

Coase, R. H. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

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

DAZ – Deutsche Apotheker Zeitung (2018), Öffnet sich die Union in Sachen Cannabis-Legalisierung?, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/09/12/cdu-gesundheitspolitiker-befuerwortet-cannabis-modellversuch-mit-apotheken (15. Dezember 2021).

Demsetz, H. (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 12(1), 1-22.

Dills, A., S. Goffard, J. Miron und E. Partin (2021), The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update, https://www.cato.org/policy-analysis/effect-state-marijuana-legalizations-2021-update# (15. Dezember 2021).

FAZ (2017), Kiffen erlaubt?, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/legalisierung-von-cannabis-fdp-und-gruene-fuer-freigabe-15267936.html (15. Dezember 2021).

Handelsblatt (2021), Zahl der Cannabis-Patienten steigt – aber nicht so schnell wie erwartet, https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/marihuana-als-medizin-zahl-der-cannabis-patienten-steigt-aber-nicht-so-schnell-wie-erwartet/26793480.html?ticket=ST-1366921-x4cweV5b2jWly6cgXQeu-cas01.example.org (15. Dezember 2021).

Haucap, J. und L. Knoke (2021a), Fiskalische Auswirkungen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 101(12), 984-986, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/12/beitrag/fiskalische-effekte-der-cannabis-legalisierung.html (15. Dezember 2021).

Haucap, J. und L. Knoke (2021b), Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update, https://ideas.repec.org/p/zbw/diceop/112.html (24. Dezember 2021).

Levitt, S. D. und S. J. Dubner (2009), *Freakonomics*, Penguin Books.

Lopez, G. (2014), The ridiculous profitability of illegal drugs, in one chart, https://www.vox.com/xpress/2014/11/10/7175859/marijuana-legalization-heroin-cocaine-crops (15. Dezember 2021).

Olaso, F. (2018), Marihuana mit Gütesiegel, Deutschlandfunk Kultur, https://www.deutschlandfunkkultur.de/cannabis-paradies-uruguay-marihuana-mit-guetesiegel.1076.de.html?dram:article_id=422120 (15. Dezember 2021).

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

Seitz, N.-N., L. Böttcher, J. Atzendorf, C. Rauschert und L. Kraus (2019), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2018 Tabellenband: Trends der Prävalenz des Konsums illegaler Drogen und Drogenmissbrauch und -abhängigkeit nach Geschlecht und Alter 1990-2018, https://www.esa-survey.de/fileadmin/user_upload/Literatur/Berichte/ESA_2018_Trends_Drogen.pdf (15. Dezember 2021).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), *Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen*.

Statista (2019), Entwicklung des Raucher- und des Nieraucheranteils unter deutschen Jugendlichen im Zeitraum von 1979 bis 2018, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/222992/umfrage/entwicklung-des-raucheranteils-unter-jugendlichen-in-deutschland/ (15. Dezember 2021).

Statista (2021a), Pro-Kopf-Verbrauch von Zigaretten in Deutschland in den Jahren 1964 bis 2020, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6209/umfrage/entwicklung-des-zigarettenkonsums-seit-1964/ (15. Dezember 2021).

Statista (2021b), Anteil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland, der regelmäßig Alkohol konsumiert, im Zeitraum von 1973 bis 2019, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/222971/umfrage/alkoholkonsum-von-jugendlichen-und-jungen-erwachsenen-in-deutschland/ (15. Dezember 2021).

Tagesschau (2020), Gras vom Staat, https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/hanf-uruguay-101.html (15. Dezember 2021).

Tagesschau (2021), Cannabis – „Made in Germany", https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/verkauf-cannabis-apotheken-arzneimittel-101.html (15. Dezember 2021).

Welt (2018), So würde Deutschland von einer Cannabis-Legalisierung profitieren, https://www.welt.de/wirtschaft/plus172367853/Wie-Deutschland-von-einer-Cannabis-Legalisierung-profitieren-wuerde.html (15. Dezember 2021).

Washington Post (2017), Following marijuana legalization, teen drug use is down in Colorado, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/12/11/following-marijuana-legalization-teen-drug-use-is-down-in-colorado/ (15. Dezember 2021).

WiWo (2015), Haschisch für alle, https://www.wiwo.de/politik/deutschland/plaedoyer-fuer-die-cannabis-freigabe-haschisch-fuer-alle/11617034.html (15. Dezember 2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019a), Sachstand: Strafrechtliche Aspekte des Umgangs mit Cannabis im internationalen Vergleich, WD 7-3000-134/19, https://www.bundestag.de/resource/blob/665450/0925ea6a5994641b8b0bf340811b6fd3/WD-7-134-19-pdf-data.pdf (15. Dezember 2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2019b), Sachstand: Legalisierung von Cannabis Auswirkungen auf die Zahl der Konsumenten in ausgewählten Ländern, https://www.bundestag.de/resource/blob/675688/4ba9aed6de8e9633685a1cdc2d823525/WD-9-072-19-pdf-data.pdf.

Zeit (2016), Freund des Joints, https://www.zeit.de/2015/22/cannabis-freigabe-joachim-pfeiffer (15. Dezember 2021).

Title: ***Why and How the Liberalisation of the Cannabis Market in Germany Should Occur***

Abstract: *This article summarises the arguments in favour of legalising cannabis and makes proposals for the design of the regulatory framework. The main argument for a regulated cannabis market is not the expected tax revenues or the legal jobs that would be created, but the improved youth and health protection in a state-regulated cannabis market. While consumption of legal addictive substances such as tobacco and alcohol has been successfully curbed, cannabis consumption has been increasing for years despite prohibition. A well designed market order with appropriate market regulation and taxation is crucial for effective youth and health protection.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3092-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 40-44

JEL: L22, L52, L92

Jürgen Kühling, Katja Greer*

Wettbewerb im Deutschlandtakt

Die neue Bundesregierung hält an dem verkehrspolitischen Ziel einer Steigerung des Verkehrs auf der Schiene fest. Dazu sieht sie im Koalitionsvertrag neben einer weiteren Erhöhung der Investitionen in die Schieneninfrastruktur auch eine prioritäre Ausrichtung der Finanzierung auf den Deutschlandtakt vor. Damit durch die angestrebte Umgestaltung tatsächlich eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene und eine Steigerung des Schienenverkehrs erreicht werden kann, sollte frühzeitig auf eine wettbewerbliche Ausgestaltung geachtet werden. Dafür sind regulatorische Anpassungen notwendig. Ein geeignetes Instrument ist die Umgestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs hin zu einem Ausschreibungs- bzw. Konzessionsmodell. Hierdurch könnte die Bedienung der vordefinierten Deutschlandtakt-Strecken sichergestellt werden. Die Umgestaltung kann zudem zu einer Steigerung des Wettbewerbs, einem attraktiveren Bahnmarkt und somit auch zu einer Verkehrssteigerung auf der Schiene beitragen.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht ein Festhalten an den Zielen der Verkehrssteigerung auf der Schiene vor. So soll, wie bereits im Koalitionsvertrag 2018 angestrebt, eine Steigerung des Schienengüterverkehrs im intermodalen Vergleich auf 25 % bis 2030 sowie eine Verdoppelung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr erreicht werden. Ein Mittel, das hierfür zum Einsatz kommen soll, ist der Deutschlandtakt. Dabei handelt es sich um einen Paradigmenwechsel für den deutschen Schienenverkehr: Bislang wurde der Fahrplan basierend auf dem bestehenden Schienennetz erarbeitet. Nun soll jedoch – umgekehrt – der Infrastrukturausbau anhand eines vorkonzipierten Zielfahrplans erfolgen. Ein solcher Fahrplan für den Deutschlandtakt wird bereits seit einigen Jahren unter Einbeziehung der Marktteilnehmenden erarbeitet. Durch das gezielte Abstimmen von Verkehrsleistungen könnten im Vergleich zum Status quo mehr Verkehre über das bestehende bzw. anzupassende Schienennetz geleitet werden. Zudem würden diese Kapazitäten durch ein konsequentes Abstimmen und unter Berücksichtigung der Nachfrage geschickter dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV), dem Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) sowie dem Schienengüterverkehr (SGV) zugeordnet werden.

© Der/die Autor:in 2022. 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 geht im Wesentlichen zurück auf das 8. Sektorgutachten Bahn „Wettbewerb in den Takt!“ der Monopolkommission (2021).

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL. M., ist Vorsitzender der Monopolkommission und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht an der Universität Regensburg.

Dr. Katja Greer ist Senior Analystin bei der Monopolkommission in Bonn.

Die Einführung dieses bundesweit geltenden integralen Taktfahrplans dürfte für Reisende wie auch für Eisenbahnverkehrsunternehmen Vorteile mit sich bringen. Durch die Vorgabe regelmäßig wiederholender Fahrangebote, z. B. im Halbstundentakt, und durch das Abstimmen der Fahrten über gemeinsame Bahnhofshalte sollten sich aus Sicht der Reisenden kürzere Fahrzeiten und Warte- bzw. Umsteigezeiten ergeben. Aus Sicht von Güterverkehrsunternehmen könnten ebenso Vorteile geschaffen werden, da durch das Abstimmen des Fahrplans Freiräume für Güterverkehrsleistungen eingeplant werden können. So kann der Deutschlandtakt den Schienenverkehr attraktiver gestalten und zu dem gewünschten Ziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“ beitragen.

Voraussetzung ist eine funktionsfähige Infrastruktur

Die infrastrukturellen Vorbereitungen für den Deutschlandtakt haben vor allem in den Jahren 2020/2021 an Fahrt aufgenommen. So wurde im Juli 2020 der dritte und letzte Gutachterentwurf zum Zielfahrplan wie auch der Masterplan Schienenverkehr veröffentlicht (BMVI, 2020a; BMVI, 2020b). Letzterer erörtert neben weiteren Maßnah-

men für einen „starken“ Schienenverkehr den besonderen Handlungsbedarf hinsichtlich des Deutschlandtakts und benennt wichtige Neu- und Ausbaustrecken. Im August 2021 folgten der Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt sowie eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Gesamtplanfalls Deutschlandtakt (BMVI, 2021). Durch diese rückten die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen in den vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans 2030 auf und sollen in den kommenden Jahren geplant und umgesetzt werden.

Damit diese Umsetzung gelingen kann, sind höhere Investitionen in die Infrastruktur notwendig. Dies zeichnet sich speziell beim Vergleich der erwarteten Ausgaben mit den bisherigen Finanzierungsmaßnahmen ab. Für den Neu- und Ausbau der priorisierten Deutschlandtakt-Maßnahmen sind laut dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) rund 42 Mrd. Euro einzuplanen. Mit Berücksichtigung weiterer notwendiger Maßnahmen sowie der Digitalisierung werden die Infrastrukturkosten des Vorhabens Deutschlandtakt sogar auf mehr als 100 Mrd. Euro geschätzt (Böttger, 2020). Bisher stehen für diese Baumaßnahmen im Bundeshaushalt rund 1,5 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung. Ab 2023 dürfte sich das Volumen auf 2 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen. Doch auch mit dieser relativ geringen Erhöhung zeichnet sich aktuell eine Unterfinanzierung der Infrastrukturvorhaben ab. Diese dürfte den Schienenausbau verzögern und könnte die Fertigstellung der geplanten Infrastruktur für den Deutschlandtakt um Jahrzehnte hinausschieben. Um mit dem Deutschlandtakt in den kommenden Jahren eine Verkehrssteigerung auf der Schiene zu erzielen, sind die finanziellen Mittel daher drastisch zu erhöhen.

Kein integraler Taktfahrplan ohne Pünktlichkeit

Eine weitere Voraussetzung, die vor allem im Fall einer Umsetzung der vordefinierten Trassen notwendig wird, ist die Pünktlichkeit. Nur wenn die Verkehrsleistungen pünktlich erfolgen, können die Vorteile einer aufeinander abgestimmten Planung realisiert werden. Die Pünktlichkeit im deutschen Schienenverkehr lässt jedoch weiterhin zu wünschen übrig. Vor der Corona-Pandemie litt insbesondere der SPFV unter Verspätungen. So waren 2019 ausschließlich 75,9 % aller Fernverkehrszüge der Deutschen Bahn AG pünktlich.[1] Unter den besonderen Bedingungen des Jahres 2020 mit eingeschränkter Mobilität und Aufrechterhaltung des Fernverkehrs waren es 81,8 %. Dabei haben Verspätungen unterschiedliche Ursachen. Etwa ein Drittel der Verspätungen geht auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen zurück – ein mindestens ebenso hoher Anteil auf den Infrastrukturbetreiber.

Um die Pünktlichkeit für den Deutschlandtakt zu verbessern, könnten insbesondere Anreizmechanismen für den Infrastrukturbetreiber und eindeutige Haftungsregelungen helfen, wie sie die Monopolkommission (2019) empfiehlt. Des Weiteren dürfte eine Ausweitung des rollenden Materials die Pünktlichkeit steigern. Durch das Vorhalten von Reservezügen an gewissen Hauptbahnhöfen könnten diese im Falle unpünktlicher Züge notfalls an den jeweiligen Bahnhöfen die Anschlussverbindungen aufrechterhalten. Hierdurch dürften weitere Investitionen notwendig werden.

Wettbewerb fördert Zielsetzung des Deutschlandtakts

Ausgehend davon, dass die Schieneninfrastruktur entsprechend dem Zielfahrplan ausgebaut wird, stellt sich die Frage, wie und unter welchen Bedingungen die Bedienung der Infrastruktur erfolgen soll. Die Monopolkommission weist in ihrem aktuellen, achten Sektorgutachten Bahn darauf hin, dass möglichst frühzeitig auf eine wettbewerbliche Ausgestaltung des Deutschlandtakts hingearbeitet werden sollte (Monopolkommission, 2021). Grund hierfür sind die Vorteile, die ein fairer Wettbewerb im Bahnmarkt mit sich bringt. So fördert die wettbewerbliche Ausgestaltung eine möglichst – qualitativ und preislich – gute Verkehrsbedienung und volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung.[2] Der intramodale Wettbewerb, d. h. der Wettbewerb durch weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen, wie auch der intermodale Wettbewerb, d. h. im Vergleich zu weiteren Verkehrsträgern wie dem motorisierten Individualverkehr, führen zu besseren Angeboten. Dies verdeutlichte die Fernbusliberalisierung, die günstigere Tickets und die Einführung von WLAN in Zügen förderte. Eine wettbewerbliche Ausgestaltung des Deutschlandtakts kann zu dem Ziel, den Schienenverkehr zu steigern, beitragen, da sie die Attraktivität des Bahnmarkts erhöht. Daher sollten möglichst faire und wettbewerblich sinnvolle Bedingungen für die Umsetzung des Deutschlandtakts geschaffen werden, damit die Vorgabe eines integralen Taktfahrplans nicht dazu führt, die marktmächtigen Verkehrsunternehmen zu stärken und Konkurrenz zu verhindern.

Notwendigkeit eisenbahnrechtlicher Anpassungen

Offen ist derzeit noch, wie die Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPFV, SPNV und SGV die Leistungen des Deutschlandtakts erbringen werden. Grundsätzlich wäre es möglich, dass der Infrastrukturausbau auf Grundlage des Zielfahrplans umgesetzt wird, ohne dass rechtliche Anpassungen für die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen angestrebt werden. In diesem Fall stünde den Eisenbahnverkehrsunternehmen nach einer umfängli-

1 Dabei gilt ein Personenzug als pünktlich, wenn die planmäßige Ankunftszeit um weniger als sechs Minuten überschritten wurde.

2 Zieldefinition § 1 Abs. 5 Allgemeines Eisenbahngesetz.

chen Bauphase ein besseres bzw. umfänglicheres Infrastrukturnetz zur Verfügung, das sie für die Erbringung der Verkehrsleistungen nutzen könnten. Allein durch das Hinzukommen weiterer Strecken dürfte sich bereits eine Verkehrssteigerung ergeben. Allerdings wird gerade aus dem Abstimmen der Strecken und der Bahnhofshalte ein Mehrwert für Reisende durch verkürzte Fahr- und Umsteigezeiten erwartet. Daher ist zu hinterfragen, ob sich ohne eisenbahnrechtliche Anpassungen ein Fahrplan mit entsprechend abgestimmten Fahrten für den SPNV und SPFV ergeben könnte.

Im SPNV erscheint eine Abstimmung des Fahrplans langfristig sehr realistisch. Der bestehende regulatorische Rahmen im SPNV sieht einen Ausschreibungswettbewerb vor. Aufgabenträger definieren die regional zu erbringenden Leistungen bzw. regionale Netze und schreiben diese für mehrere Jahre aus. Eisenbahnverkehrsunternehmen bewerben sich und bedienen diese im Fall eines Zuschlags gemäß den im Verkehrsvertrag formulierten Bedingungen. Der Ausschreibungswettbewerb im SPNV steht einer Einführung des Deutschlandtakts daher grundsätzlich nicht entgegen, sofern Aufgabenträger die auszuschreibenden Netze an den Deutschlandtakt anpassen. Dies zeigt sich auch daran, dass sich in einigen Bundesländern der Regionalverkehr an integralen Taktfahrplänen ausgerichtet hat. So gibt es beispielsweise den Baden-Württemberg-Takt und integrale Taktfahrpläne in Rheinland-Pfalz oder auch in Nordrhein-Westfalen.

Ein Problem könnte allerdings der freie Marktzugang im SPFV sein. Im SPFV wie auch im SGV steht der Marktzugang entsprechend dem Open-Access-Modell allen Eisenbahnverkehrsunternehmen offen. Über Streckenführungen, Wiederholungen von Fahrten, Tarife und die weitere Ausgestaltung, wie beispielsweise Bahnhofshalte, entscheiden Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPFV grundsätzlich selbst. Daher ist gerade beim Fernverkehr damit zu rechnen, dass sich Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht an vordefinierte Strecken und Zeiten halten. Ganz im Gegenteil dürften Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPFV die bestehende Infrastruktur immer dazu nutzen, eigenwirtschaftliche Strecken anzumelden und zu bedienen. Ohne eine Anpassung des rechtlichen Rahmens im SPFV besteht die Gefahr, dass nicht alle vorkonstruierten Trassen des Deutschlandtakts im Fernverkehr bedient werden, da sie nicht zwingend eigenwirtschaftlich sind.

Auswirkungen hat diese Problematik auch auf den SGV. Sollte der Fahrplan im SPFV stark von den vordefinierten Strecken des Deutschlandtakts abweichen, dürften die im SGV erwarteten Fahrzeitverkürzungen, die mit der abgestimmten Kapazitätsplanung im Deutschlandtakt einhergehen, ausbleiben. Ohne rechtliche Anpassung dürfte es kaum möglich sein, das Problem der Kapazitätszuordnung und effizienten Kapazitätsaufteilung zur Steigerung der Schienenverkehrsleistungen zu lösen. Somit ist es wenig wahrscheinlich, dass sich im gegenwärtigen Marktmodell allein durch die Infrastrukturplanung zum Deutschlandtakt eine Verbesserung für den SGV einstellt.

Erprobung des Deutschlandtakts

Als Reaktion auf den eisenbahnrechtlichen Anpassungsbedarf reagierte die Gesetzgebung im Juni 2021 bei der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG). Ein wesentlicher Bestandteil der Gesetzesänderung ist die Einführung des § 52a ERegG. Hierbei handelt es sich um eine Erprobungsklausel, mit der Erfahrungen über neue Modelle der Kapazitätsnutzung und der Fahrplanerstellung gesammelt werden sollen. Im Grunde ist das Vorgehen klar strukturiert: Das BMVI wählt Pilotprojekte aus. Als Betreiber der Schienenwege stellt die DB Netz AG für die jeweiligen Projekte je ein neues Kapazitätsnutzungsmodell auf, das nach Absprache mit den Marktteilnehmenden daraufhin erprobt wird.

Im Vordergrund der Erprobung steht die Kapazitätszuweisung. Diese ist im Schienenverkehr mit den Marktmodellen im SPFV und SGV und dem einhergehenden freien Marktzugang bisher nicht rechtlich vorgesehen. Somit bildet die Erprobungsklausel eine Ausnahme von den bestehenden regulatorischen Marktvorgaben und eine Alternative zum bestehenden Vergabesystem. Dabei sieht die Erprobungsklausel zudem vor, dass die Festlegung der Konstruktionsparameter, anhand derer das zu erprobende Modell erstellt wird, „einem wirksamen Wettbewerb nicht entgegenstehen" darf.[3] Sofern die Eisenbahnverkehrsunternehmen die von der DB Netz AG vorgeplanten Kapazitäten anmelden und sich an die jeweiligen Bedingungen halten, könnte dieses Verfahren über den Kapazitätsnutzungsplan, flankiert von weiteren rechtlichen Anpassungen, zu einer besseren Kapazitätsnutzung verhelfen. Kapazitätsnutzungspläne und langfristige Kapazitätsnutzungskonzepte werden z. B. auch in der Schweiz angewendet.

Weitere rechtliche Anpassungen

Die Erprobungsklausel stellt eine erste und durchaus sinnvolle Möglichkeit dar, einzelne Abschnitte des Deutschlandtakts umzusetzen. Es bleibt abzuwarten, wie die Beteiligung der Marktteilnehmenden verlaufen wird und wie sich die ersten Projekte entwickeln werden. Für eine bundesweite Einführung des Deutschlandtakts sind allerdings weitere rechtliche Anpassungen notwendig.

3 Vgl. § 52a Abs. 2 S. 4 ERegG.

Dies begründet sich einerseits in dem umfassenden Zusammenspiel diverser Strecken, verteilt auf den Personen- und Güterverkehr. So dürfte die im Einzelnen voraussichtlich zu meisternde Abstimmung von Verkehrsleistungen des SPFV, SPNV und SGV bei einer umfassenderen Betrachtung und deutlich größeren Netzabschnitten erschwert sein. Rechtliche Vorgaben für die Vorkonstruktion von Trassen erscheinen daher notwendig. Andererseits verbleibt auch bei der Ausgestaltung der Kapazitätsnutzungspläne hinsichtlich des freien Marktzugangs ein Spielraum für den SPFV, der zu Konflikten führen kann. Es stellt sich z. B. die Frage, wie der Infrastrukturbetreiber damit umgehen sollte, wenn SPFV-Unternehmen andere, als die im Plan vordefinierten Trassen anmelden. Um potenzielle Konflikte auszuschließen, müssten mindestens rechtliche Anpassungen der Vorrangkriterien erfolgen.

Sollte in Zukunft das Vergabesystem durch ein über die Erprobungsklausel erarbeitetes Modell mit Kapazitätsnutzungskonzept sowie Kapazitätsnutzungsplan angepasst werden, dürften darüber hinaus die folgenden drei rechtlichen Anpassungen notwendig sein:

Definition von Systemtrassen

Bisher sieht das deutsche Eisenbahnrecht im Allgemeinen keine Vorkonstruktion von Trassen vor.[4] Dabei könnte eine entsprechende Definition Rechtsverbindlichkeit für die Deutschlandtakt-Trassen schaffen. Diese entsprechen in etwa bereits Systemtrassen, d. h. Fahrplantrassen, die der Betreiber der Schienenwege vorab und typischerweise abhängig von Erfahrungen mit dem Bedarf der Verkehrsarten konstruiert. Die anzumeldenden Trassen könnten über eine solche Definition im Eisenbahnregulierungsrecht bzw. einer zusätzlichen Anlage eingebettet werden. Alternativ könnte eine gesetzliche Vorschrift vorgeben, dass der Betreiber der Schienenwege entsprechende Systemtrassen in die Schienennetz-Benutzungsbedingungen aufzunehmen hat. Ein Vorteil davon wäre die jährliche Anpassungsmöglichkeit der wünschenswerten Trassen, beispielsweise aufgrund einer Evaluierung und Berücksichtigung der Nachfrageentwicklung.

Anpassung des Trassenanmeldungsverfahrens

Es müsste eine Vorrangregelung für Deutschlandtakt-Trassen geschaffen werden. Auf diese Weise könnten Konflikte, die über freie Trassenanmeldungen unabhängig vom Deutschlandtakt entstehen, verhindert werden. Deutschlandtakt-Trassen könnten z. B. eine gesonderte Berücksichtigung im Eisenbahnregulierungsrecht erhalten. Dies könnte in Anlehnung an die bestehenden Regelungen zu besonderen Schienenwegen in § 57 ERegG erfolgen.

Anreizmechanismen für Deutschlandtakt-Trassen im SPFV

Auch mit einer Vorrangregelung der Deutschlandtakt-Trassen sind Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht gezwungen, diese Trassen anzubieten. Im schlimmsten Fall könnten SPFV-Unternehmen nur einzelne Abschnitte bedienen, wodurch sich das mit dem Deutschlandtakt angestrebte Verkehrsnetz durch die fehlende Einbindung des Fernverkehrs nicht abbilden würde. Für einen flächendeckenden Deutschlandtakt insbesondere im SPFV könnten zusätzliche Anreize zur Anmeldung von Trassen im Modell des offenen Marktzugangs (Open Access) gesetzt werden. Einerseits sollten diese Anreizmechanismen es attraktiver machen, die mit dem Deutschlandtakt gewünschten Trassen in ihrer vollen Länge anzumelden. Andererseits könnten zusätzliche Maßnahmen, wie beispielsweise geringere Trassenentgelte oder eine Subvention für die Anmeldung, weniger attraktiver Trassenangebote notwendig sein. Als potenzielle Möglichkeiten kämen daher entweder eine Anpassung des regulatorischen Rahmens zur Entgeltbildung infrage oder eine direkte Förderung bei der Anmeldung spezifischer Trassen des Zielfahrplans. Ein Beispiel hierfür ist die Trassenpreissenkung im SGV. Diese trat 2018 mit der Richtlinie zur Förderung des SGV über eine anteilige Finanzierung der genehmigten Trassenentgelte (af-TP) in Kraft. Im Speziellen ist eine Einschränkung der Förderung auf solche Trassen anzustreben, die von den SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht bereits ohne Förderung angemeldet würden. Auf diese Weise würde der Umfang der Subventionen reduziert, da ein Großteil der Trassen gemäß ihrer Vorkonstruktion für den Zielfahrplan bereits eigenwirtschaftlich zu erbringen sein sollte.

Umgestaltung des SPNV empfehlenswert

Eine Alternative zu den rechtlichen Anpassungen ist die grundsätzliche Änderung des Marktmodells im SPFV. Ein Wettbewerb „um den Markt", ähnlich dem SPNV, könnte die aufgezeigte Problematik konfligierender Streckenanmeldungen und einer fehlenden Umsetzung der Deutschlandtakt-Trassen verhindern. Der Wechsel zu einem Ausschreibungswettbewerb könnte einen eigenen Bundesaufgabenträger vorsehen, der die für den Fernverkehr im Deutschlandtakt vorgesehenen Strecken ausschreibt. Alternativ könnte auch ein Wechsel zu einem Konzessionswettbewerb erfolgen, wie er z. B. in der Schweiz existiert. Beide Möglichkeiten bieten den Vorteil, dass durch den organisatorischen Wandel eine Sicherstellung der angestrebten SPFV-Verkehrsleistungen ge-

4 Vordefinitionen von Trassen gibt es nur im Güterverkehr über das EU-Recht. Ähnliche Vorschriften zu Systemtrassen oder Anschlussbeziehungen für den SPV gibt es nicht (Durchführungsverordnung (EU) 913/2010).

schaffen werden könnte. Ein weiterer Vorteil ist, dass mit der Vergabe von Strecken über einen längeren Zeitraum die Zugangssicherheit im SPFV erhöht werden könnte. Diese wird insbesondere von Wettbewerbern im SPFV als Markteintrittsbarriere kritisiert.

Abhängig von der Ausgestaltung ergeben sich mit dem angepassten Marktmodell gegebenenfalls auch Nachteile. Beispielsweise würde im Vergleich zu dem gegenwärtigen Open-Access-Modell die Zahl der Wettbewerbsparameter sinken. Eine höhere Zahl an Wettbewerbsparametern bietet zwar keine Sicherheit für einen stärkeren Wettbewerb. Jedoch geht bei einem freien Marktzugang durch die Möglichkeit des Markteintritts potenzieller Wettbewerber ein gewisser Druck aus, der sich positiv auf die Qualität und Effizienz des Systems auswirken kann. Bei einem Wettbewerb „um den Markt" ist demgemäß durch die einhergehende regionale Monopolisierung ein potenzieller Qualitätsverlust zu befürchten. Diesen Nachteilen könnte allerdings mit der Vorgabe von Effizienz- und Qualitätskriterien bzw. entsprechenden Anreizelementen vorgebeugt werden.

Eine Kritik an dem Wechsel zu einem Wettbewerb „um den Markt" ist der Umstand, dass der Fernverkehr prinzipiell eigenwirtschaftlich zu erbringen sei und der Marktmodellwechsel mit Subventionen für Strecken bzw. Streckenbündel einhergehen werde. Zu berücksichtigen ist daher, dass mit einer gebündelten Vergabe von besonders wirtschaftlich und weniger wirtschaftlich zu bedienenden Strecken die Notwendigkeit einer Subventionierung unrentabler Strecken vermindert würde. Des Weiteren ist auch ohne eine Anpassung des Marktmodells für die Umsetzung möglichst vieler Trassen des Deutschlandtakts eine finanzielle Anreizsetzung im SPFV notwendig.

Im Fall eines zukünftigen Ausschreibungswettbewerbs oder Konzessionsmodells im SPFV sollte dieser unbedingt wettbewerblich ausgestaltet werden. Die Monopolkommission rät dazu, einen neutralen Bundesaufgabenträger zu bestimmen (Monopolkommission, 2021). So würde eine wettbewerbliche Vergabe der Strecken bzw. Streckenbündel sichergestellt. Zudem sollten Vergabeanforderungen an Effizienz- und Qualitätskriterien geknüpft werden. Auf diese Weise könnten mögliche Wettbewerbsverzerrungen und Effizienzeinschränkungen durch die beschränkte Bedienung (durch ein Unternehmen) verhindert werden. Auch könnte mit der Vergabe von Streckenbündeln verhindert werden, dass für die Erbringung einzelner, weniger wirtschaftlicher Strecken höhere Subventionen gezahlt werden müssten. Weiterhin könnte verhindert werden, dass neue Marktteilnehmende nur wenig wirtschaftliche Strecken in dem Vergabe- oder Konzessionsmodell erhalten würden. Mit der Umgestaltung des SPFV könnte langfristig die Umsetzung des Deutschlandtakts erreicht werden.

Ausblick

Damit im Rahmen des Deutschlandtakts tatsächlich mehr Verkehr auf die Schiene verlagert werden kann, ist es wichtig, dass dieser für Eisenbahnverkehrsunternehmen und Reisende attraktiv ausgestaltet wird. Eine wettbewerbliche Umsetzung trägt dazu grundsätzlich bei. Zu empfehlen ist die Anpassung des Marktmodells im SPFV hin zu einem Ausschreibungs-/Konzessionsmodell. Durch diese Änderung könnte eine umfängliche Einführung der Deutschlandtakt-Trassen erfolgen. Gleichzeitig könnte sich durch die Umstellung auch im Fernverkehr mehr Konkurrenz einstellen. Voraussetzung für diese Ausgestaltung des Bahnmarkts und die erwartete Verkehrssteigerung ist allerdings eine umfassende Anpassung der Infrastruktur. Diese erfordert in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zusätzliche Investitionen in das Schienennetz sowie weitere regulatorische Anpassungen für den Schienennetzbetreiber, z. B. zur Steigerung der für den Taktfahrplan notwendigen Pünktlichkeit.

Literatur

BMVI (2020a), Zielfahrplan Deutschlandtakt, dritter Gutachterentwurf, Juni 2020, Akteurskonferenz, 15. Juli.

BMVI (2020b), Zukunftsbündnis Schiene, Abschlussbericht der Arbeitsgruppen des Zukunftsbündnis Schiene, Mai.

BMVI (2021), Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt. Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung, 31. August.

Böttger, C. (2020), Eine kritische Würdigung des Masterplans Schiene, *Bahn-Report*, 5/2020, 8.

Monopolkommission (2019), 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Tz. 60 ff.

Monopolkommission (2021), 8. Sektorgutachten Bahn (2021): Wettbewerb in den Takt!, Tz. 30 f.

Title: ***Competition in the "Deutschlandtakt"***

Abstract: *The new federal government has retained the transport policy goal of increasing rail traffic. In its 24 November 2021 agreement, the coalition confirmed further investments in rail infrastructure. In addition, a national integrated timetable, the "Deutschlandtakt", has been created to achieve this goal. In order to increase rail traffic, the Deutschlandtakt must be competitively implemented. The authors discuss possible regulatory adjustments and their impact on the rail market. A suitable instrument is the redesign of long-distance passenger rail transport towards a tender or concession model. The redesign can contribute to increased competition, a more attractive rail market as well as an increase in rail traffic.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3093-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 45-51

JEL: G52, H31, Q54

Ann-Kristin Becker, Christoph Oslislo

Obligatorische Versicherung gegen Schäden infolge von Naturkatastrophen

Wie schon die Hochwasserereignisse 2002 und 2013 haben auch die Folgen der Flutkatastrophe im Juli 2021 dramatisch die Notwendigkeit von gesellschaftlichen Klimaanpassungsstrategien in Deutschland aufgezeigt. Bund und Länder haben zum dritten Mal eine Arbeitsgruppe mit der verfassungsrechtlichen Prüfung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden beauftragt. Während sich die grundsätzlichen Argumente in der Debatte um die Einführung wiederholen, lohnt sich ein Blick auf die zentralen Ausgestaltungsfragen einer potenziellen Versicherungspflicht. Die häufig vorgebrachten Kritikpunkte gegen eine Versicherungspflicht legen konkrete Ausgestaltungsannahmen zugrunde und sprechen daher nicht pauschal gegen das Instrument.

Die finanziellen Schäden, die durch Naturkatastrophen verursacht werden, sind enorm. Im Fall der jüngsten Flutkatastrophe werden sie auf 29,2 Mrd. Euro geschätzt und übersteigen damit um ein Mehrfaches die Schäden früherer Flutkatastrophen (Tageschau, 2021). In einer aktuellen Studie wird der Klimawandel für die Flutkatastrophe im Juli 2021 mitverantwortlich gemacht (Pfeiffer, 2021). Auch im öffentlichen Diskurs bestehen kaum Zweifel daran, dass ein Zusammenhang zwischen dem globalen Temperaturanstieg und zunehmenden und stärkeren Naturereignissen besteht. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) prognostiziert für die nächsten Jahre einen Anstieg von Schäden durch Naturkatastrophen. Abhängig vom zugrunde liegenden Klimamodell werden sich die Schäden durch Hochwasser demnach bis 2100 verdoppeln oder sogar verdreifachen (GDV, 2019).

Laut dem GDV sind in Deutschland insgesamt weniger als die Hälfte aller Wohngebäude gegen Elementarschäden versichert (GDV, 2021a). Bund und Länder stellen in Krisensituationen regelmäßig schnell und unbürokratisch hohe staatliche Nothilfegelder bereit. Es steht außer Frage, dass die staatlichen Hilfsgelder bei vergangenen Katastrophen richtig und notwendig waren. Allerdings werden bei der Zuteilung, Organisation und Verwaltung der Ad-hoc-Zahlungen Effizienzverluste in Kauf genommen, die durch eine gut durchdachte, langfristige gesellschaftliche Vorsorgestrategie vermieden werden könnten. Zudem steckt hinter den staatlichen Ad-hoc-Hilfen die Gefahr der politischen Willkür. Faktoren wie die mediale Aufmerksamkeit, die auf die Naturkatastrophe gerichtet wird, die Haushaltslage oder der nächste Wahltermin können die Höhe der Hilfsgelder stark beeinflussen.[1]

Um diesen Problemen entgegenzuwirken, wird aktuell die Einführung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung diskutiert, wie es sie bereits in anderen europäischen Ländern gibt. Auf Drängen einer Sonderumweltministerkonferenz im Oktober sowie mehrerer Ministerpräsident:innen wurde auf der Justizministerkonferenz im November eine Arbeitsgruppe gegründet, welche die Zulässigkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden verfassungsrechtlich prüfen soll. Die Ergebnisse sollen im Frühjahr vorliegen. Es ist nicht das erste Mal, dass diese Diskussion in Deutschland geführt wird. Bereits nach den Flutkatastrophen 2002 und 2013 wurden Bund-Länder-Arbeitsgruppen geschaffen, die eine Pflicht zur Versicherung gegen Elementarschäden diskutieren und gangbare Wege aufzeigen sollten. Beide Arbeitsgruppen haben sich im Ergebnis gegen eine obligatorische Elementarschadenversicherung ausgesprochen. Während sich zentrale Abwägungen über die Jahre wiederholen, könnten sie angesichts der enormen

1 In den USA konnte z. B. empirisch gezeigt werden, dass die Höhe von in der Vergangenheit gezahlten Katastrophenhilfen stark davon abhängt, ob gerade ein Wahljahr war und ob die betroffene Region wahlstrategisch wichtig für den Präsidenten war (Garrett und Sobel, 2003).

Ann-Kristin Becker und **Christoph Oslislo** sind wissenschaftliche Mitarbeitende am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

© Der/die Autor:in 2022. 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.

Schäden der jüngsten Flutkatastrophe und angepassten Klimaprognosen neu gewichtet werden. Daher lohnt sich heute ein Blick auf die zentralen Fragen zur Ausgestaltung einer potenziellen obligatorischen Versicherung gegen Elementarschäden. Wer soll die Versicherung anbieten: eine staatliche Monopolversicherung oder mehrere private Anbieter? Und wie sollen die Prämien gestaltet werden: risikodifferenziert oder zu einem Einheitstarif?

Geringe Absicherung gegen Elementarschäden

Elementarschadenversicherung

In Deutschland gibt es einen privaten Versicherungsmarkt, auf dem sich Haushalte gegen Naturgefahren absichern können. Die Elementarschadenversicherung ist in Deutschland eine Zusatzpolice, die zur Wohngebäudeversicherung hinzugebucht werden kann. Die Prämienhöhe in der Elementarschadenversicherung für Wohngebäude ist aktuell vom individuellen Naturgefahrenrisiko des Wohngebäudes abhängig. Um diese Risiken einzuschätzen, haben die deutschen Versicherer ein Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen (ZÜRS GEO) eingerichtet, das die Gebäude in Deutschland in vier Gefährdungsklassen (GK) unterteilt. Der Großteil aller Gebäude in Deutschland (92,4 %) liegt in der GK 1 und gilt damit als nicht von Hochwasserrisiken betroffen. Die GK 2 umfasst 6,1 % aller Gebäude. In dieser Gefährdungsklasse wird das Hochwasserrisiko auf seltener als einmal in 100 Jahren geschätzt. 1,1 % der Gebäude liegen in der GK 3, mit einem Hochwasserrisiko von einmal in 10 bis 100 Jahren. Die restlichen 0,4 % der Gebäude liegen in einem Gebiet mit einem Hochwasserrisiko von einmal in zehn Jahren (GDV, 2021b).

Ursachen für geringe Versicherungsdichte

Oftmals werden angebotsseitige Aspekte für die geringe Versicherungsdichte verantwortlich gemacht. Damit die Elementarschadenversicherung für Wohngebäude in Hochrisikogebieten für Versicherer tragbar ist, müssten die Versicherungsprämien teilweise sehr hoch sein. Aus Sorge vor einer Rufschädigung könnten Versicherungen Risikoselektion betreiben und einzelnen Hauseigentümer:innen kein Versicherungsangebot machen.[2] Außerdem ist denkbar, dass Anbieter in bestimmten Fällen die Kosten einer Angebotserstellung gar nicht erst auf sich nehmen, da sie davon ausgehen, dass das Angebot von den Hauseigentümer:innen sowieso abgelehnt wird. Häuser im Bestand in Hochrisikogebieten werden in diesem Fall als unversicherbare Risiken deklariert. Über das Ausmaß der angebotsseitigen Probleme finden sich widersprüchliche Aussagen. Während der GDV angibt, dass 99 % aller Immobilien in Deutschland unter zumutbaren Bedingungen versicherbar sind, zweifelt die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz diese Zahl im Rahmen einer Studie an (GDV, 2021c; Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2018).

Nachfrageseitig gibt es drei theoretische Argumente, die eine geringe Versicherungsdichte erklären können. Zunächst kann es sein, dass es einem großen Anteil der Hauseigentümer:innen gar nicht bewusst ist, dass ihr Gebäude nicht gegen bestimmte Naturkatastrophen versichert ist (GDV, 2021a). Da Schäden durch Stürme durch die Wohngebäudeversicherung abgedeckt sind, könnten Verbraucher:innen beispielsweise davon ausgehen, dass auch Schäden durch andere Naturgefahren abgesichert sind. Bei Neuabschlüssen wird heute allerdings in der Regel darauf hingewiesen, dass Elementarschäden nicht automatisch in der Wohngebäudeversicherung enthalten sind und eine zusätzliche Police abschlossen werden muss. Zudem gibt es seit längerem ein breites, leicht zugängliches Informationsangebot über Naturgefahren und Präventionsmaßnahmen (Gross, Schwarze und Wagner, 2019).

Es gibt Evidenz dafür, dass das eigene Risiko, in Zukunft von einem Extremwetterereignis betroffen zu sein, von vielen unterschätzt wird. Gross, Schwarze und Wagner (2019) erklären mangelnde Awareness unter anderem dadurch, dass sich Menschen bei der Risikobewertung häufig auf Erfahrungswissen verlassen. Das vergleichsweise seltene Auftreten von Naturkatastrophen kann so als Erklärungsansatz für eine systematische Unterschätzung der tatsächlichen Risiken bei Hauseigentümer:innen herangezogen werden.

Das in der Literatur meistdiskutierte Problem auf der Nachfrageseite basiert auf der Annahme, dass Individuen sich darauf verlassen, dass der Staat im Katastrophenfall finanzielle Hilfen für Reparaturen (im Extremfall für den Wiederaufbau) bereitstellt. Die Antizipation von staatlichen Hilfsgeldern kann theoretisch die Anreize verringern, selber eine Versicherung abzuschließen. In der Literatur wird diese Anreizproblematik Charity Hazard genannt. Einige empirische Arbeiten geben Hinweise darauf, dass es tatsächlich einen starken Zusammenhang zwischen der Versicherungsnachfrage und antizipierten Hilfsgeldern gibt (z. B. Andor, Osberghaus und Simora, 2020; Raschky und Weck-Hannemann, 2007; Browne und Hoyt, 2000; Lewis und Nickerson, 1989).

Lösungsvorschläge

Es ist davon auszugehen, dass die Ursachen der geringen Versicherungsdichte sowohl auf der Angebots- als

2 Konkret könnten Versicherer Sorge davor haben, dass Hauseigentümer:innen aufgrund eines unzumutbaren Versicherungsangebots andere Versicherungen bei dem Anbieter kündigen bzw. keine weiteren Angebote zu anderen Versicherungen einholen.

auch auf der Nachfrageseite liegen. Eine unterschiedliche Gewichtung der jeweiligen einzelnen Argumente kann zu sehr unterschiedlichen Positionen hinsichtlich der Frage führen, mit welchen wirtschaftspolitischen Instrumenten die Versicherungsdichte erhöht werden kann.

Wird die Ursache für die geringe Versicherungsdichte hauptsächlich in einem unzureichenden Angebot gesehen, könnte ein einseitiger Versicherungszwang einen effektiven Markteingriff darstellen. In diesem Modell wären die Versicherer dazu verpflichtet, allen Wohngebäudeeigentümer:innen ein Versicherungsangebot zu machen. Allerdings müssten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, dass für alle ein Versicherungsangebot zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zur Verfügung steht und der Kontrahierungszwang nicht durch unzumutbare Versicherungsprämien oder Selbstbehalte umgangen werden kann.

Um auf der Nachfrageseite dem Problem des unzureichenden Risikobewusstseins gegenüber Naturgefahren zu begegnen, ist der naheliegendste Ansatz eine Verbesserung des Informationsstands in der Gesellschaft und eine Schärfung der Awareness für Naturgefahren. Hier könnte zum einen über eine umfangreiche Informationspflicht von der Gebäudeversicherung zum Zeitpunkt des Versicherungsabschlusses nachgedacht werden. Zum anderen kann gehofft werden, dass die jüngste Flutkatastrophe und die aktuelle Debatte zu einer zumindest temporären Erhöhung der Awareness führen.[3] Ob Informations- und Awareness-Kampagnen das Problem der geringen Versicherungsdichte allerdings allein lösen können, ist fraglich. Eine empirische Untersuchung der Effektivität von groß angelegten Awareness-Kampagnen von Osberghaus und Hinrichs (2021) findet bisher keinen signifikanten Effekt der durchgeführten Kampagnen auf die Versicherungsnachfrage deutscher Haushalte.

Vermehrt kommt auch der Vorschlag auf, Nudges einzusetzen, um die Versicherungsnachfrage zu erhöhen. Zu den effektivsten Nudges zählt die Änderung von Standardvorgaben (Defaults). Abgesehen von positiven gesamtgesellschaftlichen Effekten einer höheren Versicherungsdichte führen Defaults insbesondere dann zu Wohlfahrtsgewinnen, wenn davon auszugehen ist, dass ein großer Teil der Individuen sich zwar gern anders verhalten würde, allerdings aufgrund hoher Transaktionskosten im Status quo verharrt. Dieser Nudge findet bereits in der Versicherungswirtschaft Anwendung. So existieren Zeichnungsrichtlinien, die Versicherungen dazu anhalten, bei Neuabschlüssen von Wohngebäudeversicherungen Elementarschadenversicherungen mit anzubieten (Gross, Schwarze und Wagner, 2019). Eine Studie der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2018) legt allerdings nahe, dass Versicherungen, insbesondere bei Gebäuden in Hochrisikogebieten, häufig von dieser Richtlinie abweichen. Hier könnte darüber nachgedacht werden, die Zeichnungsrichtlinie zu einer obligatorischen Opt-Out-Lösung auszubauen. Allerdings bleibt fraglich, ob Transaktionskosten die geringe Versicherungsdichte erklären können, da davon auszugehen ist, dass sich der Mehraufwand zum Abschluss einer zusätzlichen Police zeitgleich mit dem Abschluss einer Wohngebäudeversicherung in Grenzen hält. Ein Default-Nudge kann aber dennoch wirksam sein. Beispielsweise könnten Standardvorgaben als Empfehlung oder Hinweis auf eine Norm verstanden werden oder überhaupt erst auf das Thema aufmerksam machen und auf diese Weise die Versicherungsdichte erhöhen.

Alle drei Vorschläge – Kontrahierungszwang, Informations- und Awarenesskampagnen und Nudges – zielen hauptsächlich auf Neuabschlüsse ab und adressieren nicht das Problem des Charity Hazards, das von vielen als zentrales Argument zur Erklärung der geringen Versicherungsdichte genannt wird. Um diesem Problem entgegenzuwirken, wurde 2017 auf der Umweltministerkonferenz beschlossen, dass staatliche Hilfen nur noch dann gezahlt werden, wenn festgestellt werden kann, dass sich Betroffene erfolglos um eine Versicherung bemüht haben oder die Bedingungen für die angebotene Versicherung wirtschaftlich unzumutbar waren (BMU, 2017). Einige Bundesländer wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen gingen sogar noch weiter und legten fest, dass Nothilfen nur noch in wenigen Härtefällen gewehrt werden (GDV, 2019). Bei der jüngsten Flutkatastrophe im Juli 2021 hat sich allerdings gezeigt, dass bei Katastrophen mit einer großen medialen Aufmerksamkeit politisch nur schwer an diesen Ankündigungen festgehalten werden kann. Bund und Länder haben entgegen ihren vorherigen Beschlüssen wieder schnelle und unbürokratische Sofort- und Aufbauhilfe für Betroffene bereitgestellt. Auf einen Nachweis unversicherbarer Risiken wurde größtenteils verzichtet. Ungeachtet dessen kann angezweifelt werden, ob die Verweigerung staatlicher Unterstützung im Katastrophenfall in einem Sozialstaat gesellschaftlich erwünscht wäre.[4]

Sieht man *erstens* die Ursache der geringen Abdeckung in den meisten Bundesländern zumindest auch auf der Nachfrageseite, glaubt man *zweitens*, dass die Fehlanreize aufgrund des Charity Hazards eine entscheidende Ursache für die geringe Versicherungsdichte darstellen und will man

3 Tatsächlich verzeichnen Versicherungen nach der Flutkatastrophe zumindest kurzfristig ein deutlich höheres Interesse an Elementarschadenversicherungen (dpa, 2021). Ob die verheerenden Ereignisse dieses Mal dazu führen, dass das Thema im „sozialen Langzeitgedächtnis“ (Welzer, 2008) verankert wird, bleibt abzuwarten.

4 Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt, dass es ein reines Marktmodell in keinem Land gibt. Unregulierte Versicherungsmärkte sind immer mit staatlichen Hilfen im Katastrophenfall verbunden (Schwarze, 2019).

drittens daran festhalten, Betroffene mit den zum Teil existenzbedrohenden finanziellen Folgen von Naturkatastrophen nicht alleine zu lassen, drängt sich die Idee einer verpflichtenden Naturgefahrenabsicherung für alle Wohngebäude nahezu auf.[5] Dieses Instrument stellt einen starken Eingriff in die Privatautonomie und Vertragsfreiheit dar. Die zusätzlichen Kosten würden nicht nur Hauseigentümer:innen treffen, sondern alle Haushalte in Deutschland, weil die Versicherungsprämien gemäß der Betriebskostenverordnung von Wohnungseigentümer:innen auf Mietende umgelegt werden können. Selbst wenn dies anders gestaltet werden sollte, würde das Mietniveau mittelfristig ansteigen und die Kosten dadurch indirekt auf die Mietenden umgelegt werden. Trotz dieses erheblichen Eingriffs werden die Stimmen lauter, die eine verpflichtende Elementarschadenversicherung vor dem Hintergrund immer häufiger auftretender Extremwetterereignisse mittlerweile als verhältnismäßig ansehen.

Ausgestaltung einer obligatorischen Versicherung

Die Idee einer Versicherungspflicht zur Schaffung von Solidargemeinschaften und zur Vermeidung von Risikoselektion ist nicht neu. In Deutschland basieren z. B. große Teile der Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Renten-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung) auf einer Versicherungspflicht.[6] Auch eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden gab es bereits bis 1993 in Baden-Württemberg.[7] Während immer mehr Politiker:innen mit dem Vorschlag sympathisieren und auch viele Ökonom:innen eine obligatorische Versicherung gegen Elementarschäden befürworten, gehen bei der genauen Gestaltung die Meinungen stark auseinander.

Versicherungspflicht oder Pflichtversicherung?

Eine Kernfrage bei der Ausgestaltung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden ist, wer Hauseigentümer:innen die Versicherung anbieten soll. Hier werden zwei Modelle diskutiert: eine Pflichtversicherung und eine Versicherungspflicht. Im ersten Fall werden die Eigentümer:innen dazu verpflichtet, einen Versicherungsvertrag mit einem öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger abzuschließen, bei dem es sich um einen (regionalen) Monopolversicherer handelt. Im zweiten Fall werden alle Betroffenen dazu angehalten, eine Elementarschadenversicherung abzuschließen, wobei sie zwischen verschiedenen privaten Versicherungsanbietern wählen können. Zur Sicherstellung eines entsprechenden Versicherungsangebots ist eine Versicherungspflicht in der Regel mit einem Kontrahierungszwang für die Versicherungsanbieter verbunden.

Aus ökonomischer Perspektive sprechen für eine staatliche Monopolversicherung insbesondere zwei theoretische Argumente: *Erstens* können Versicherungsnehmer in diesem Fall nicht zu Wettbewerbern abwandern, wodurch die Versicherung sich Werbe-, Vertreter- und Akquisitionskosten sparen kann. Durch die Betriebskostenersparnis kann ein Monopolist die Versicherung theoretisch zu einem niedrigeren Prämienniveau anbieten als Versicherer in einem Wettbewerbsmarkt. Dies wird dadurch verstärkt, dass staatliche Monopolversicherer keine Gewinne ausschütten. Außerdem sinken auf Seiten der Nachfrager Informationssuchkosten, da sie keine Angebote verschiedener Anbieter vergleichen müssen. *Zweitens* kann argumentiert werden, dass Monopolversicherer maßgeblich zur Prävention beitragen, da sie mehr Anreize für Investitionen in Präventionsmaßnahmen haben und sich aktiver in der kommunalen Vorsorgeplanung einbringen können (Schwarze, 2019). Zunächst könnte man davon ausgehen, dass auch private Versicherer Anreize haben, Innovationen bei der Schadensvermeidung voranzutreiben und über Interessenverbände Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Allerdings gibt es auf Wettbewerbsmärkten ein Trittbrettfahrerproblem, da alle Wettbewerber von bestimmten lokalen Präventionsmaßnahmen profitieren würden, unabhängig davon, ob sie sich an der Finanzierung bzw. an den Kosten zur Durchsetzung der Entscheidungen beteiligen.

Bei einer staatlichen Monopolversicherung muss jedoch beachtet werden, dass die dargestellte Anreizkompatibilität in der Praxis nicht selbstverständlich ist, wie zentrale Modellansätze der Ökonomischen Theorie der Bürokratie zeigen. So sollte z. B. sichergestellt werden, dass die Anreize für die neue Institution so gestaltet sind, dass die Versicherung nicht reine Budget- und Output-Maximierung im Vordergrund stellt oder Versicherungsbeiträge zur Finanzierung sachfremder Projekte instrumentalisiert. Stattdessen sollte ein möglichst effizientes gesellschaftliches Risikomanagement das Ziel sein. Zudem muss bedacht werden, dass Aufbau, Betrieb und Überwachung einer neuen Institution mit dem Auftrag, alle Gebäudeeigentümer:innen in Deutschland zu versichern, mit hohen Kosten verbunden wäre – Kosten, die vor dem Hin-

5 Ein anderer Ansatz, um dem Problem der antizipierten Hilfsgelder zu begegnen, wäre die Vorgabe, dass die Wohngebäudeversicherung, die in der Regel von Banken bei der Finanzierung des Hauses gefordert wird, nur noch im Paket mit einer Elementarschadenversicherung angeboten werden darf. Allerdings könnte das Problem eines unzureichenden Versicherungsangebots durch diese Lösung sogar verschärft werden, wenn Versicherer auf die Bündelungspflicht reagieren, indem sie zukünftig in gefährdeten Gebieten nicht einmal mehr Wohngebäudeversicherungen anbieten. Würde daraus folgen, dass die Maßnahme mit einem Kontrahierungszwang gekoppelt wird, kann argumentiert werden, dass es sich bei dieser Lösung um eine Art „Versicherungspflicht durch die Hintertür" handeln würde, der eine direkte und transparente Lösung vorzuziehen wäre.

6 Auch einige Versicherungen, bei denen es vorrangig um den Schutz Dritter geht, sind in Deutschland verpflichtend, beispielsweise die Kfz-Haftpflicht- und die Berufshaftpflichtversicherung.

7 Viele Hauseigentümer:innen haben ihre Elementarschadenversicherung nach Abschaffung der Versicherungspflicht bis heute nicht gekündigt, wodurch die Versicherungsdichte in diesem Bundesland heute überdurchschnittlich hoch ist (94 %). Zum Vergleich: In Bremen beträgt die Versicherungsdichte 23 % (GDV, 2021a).

tergrund eines etablierten privaten Versicherungsmarkts in Deutschland möglicherweise vermeidbar wären.

Demgegenüber stehen die grundsätzlichen Vorteile, die Ökonom:innen typischerweise in dezentralen Wettbewerbslösungen sehen. Diese sind insbesondere dynamische Innovationsanreize und Anreize zur effizienten Betriebsorganisation. Auf wettbewerblichen Versicherungsmärkten müsste die individuelle Risikoeinschätzung sowie ein sinnvoller Präventionsmaßnahmenkatalog nicht von Bürokrat:innen festgelegt werden. Damit können Prozesse möglicherweise anreizkompatibler und effizienter gestalten werden. Privater Wettbewerb kann zudem für eine Angebotsvielfalt sorgen, die bei einem Monopolversicherer nicht gegeben ist. Es kann z. B. eine Angebotsdifferenzierung hinsichtlich des Kundenservices oder diverser anderer Zusatzleistungen erfolgen, die zu einem insgesamt präferenzgerechteren Angebot führen können.

In der Schweiz sind interessanterweise beide Modelle vorzufinden: In den meisten Kantonen sind Gebäudeeigentümer:innen verpflichtet, ihre Gebäude gegen Elementarschäden bei der kantonalen Monopolversicherung zu versichern. In drei Kantonen besteht zwar ebenfalls eine Versicherungspflicht für Gebäudeeigentümer:innen – allerdings können diese zwischen verschiedenen privaten Versicherungsanbietern wählen, die im Wettbewerb zueinander stehen. Es zeigt sich, dass die Versicherungsprämie, die von Monopolversicherern verlangt wird, deutlich geringer ist, als jene die von privaten Versicherungsanbietern veranschlagt wird. Außerdem investieren die kantonalen Monopolisten einen erheblichen Anteil ihrer Prämieneinkünfte in Präventionsmaßnahmen und wirken in kantonalen Entscheidungsgremien zur öffentlichen Raum- und Katastrophenschutzplanung mit. Ihre Schadensbelastung liegt, im Vergleich zu Kantonen mit privaten Versicherungsanbietern, deutlich niedriger (von Ungern-Sternberg, 2002). Allerdings unterscheidet sich der institutionelle Rahmen in der Schweiz aufgrund der kantonalen Strukturen stark von Deutschland und ein Vergleich sollte mit Vorsicht betrachtet werden. Zudem existieren die kantonalen Gebäudeversicherer teilweise schon seit dem 19. Jahrhundert, wohingegen sich in Deutschland über die Jahre ein privater Versicherungsmarkt für Wohngebäude- und Elementarschadenversicherungen etabliert hat, dessen Strukturen und Know-how genutzt werden sollten.

Abwägungen zwischen Äquivalenz und Solidarität

Ein weiteres Streitthema bei der Ausgestaltung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung dreht sich um die Frage, wie die Prämien gestaltet werden sollten. Auf der einen Seite steht der Vorschlag der Schaffung einer Solidargemeinschaft mit einheitlichen Tarifen für alle Hauseigentümer:innen (z. B. in Abhängigkeit vom Gebäudewert). Im Kern dieser Idee liegt die Vorstellung, dass nur auf diese Weise bezahlbare bzw. zumutbare Versicherungsprämien für alle Hauseigentümer:innen sichergestellt werden können. Zudem lässt sich ins Feld führen, dass die zunehmende Gefährdung durch Extremwetterereignisse als Folge des Klimawandels eine direkte Konsequenz gesamtgesellschaftlichen Verhaltens ist. Dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip folgend könnte argumentiert werden, dass die gesamte Gesellschaft folglich in eine Solidargemeinschaft treten und diese Kosten gemeinsam stemmen sollte. Allerdings lässt sich damit nur schwer begründen, weshalb auch Neubauten in Hochrisikogebieten zukünftig von der Solidargemeinschaft profitieren sollten.

Die Nachteile einer einheitlichen Versicherungsprämie liegen auf der Hand und wiegen schwer. Der Solidargedanke hinter einheitlichen Prämien bedeutet gleichzeitig, dass hohe Risiken durch niedrige Risiken subventioniert werden. Dies liegt daran, dass für die Berechnung der Prämienhöhe ein durchschnittliches Schadensrisiko angesetzt werden muss, wodurch tendenziell die Prämie für niedrige Risiken zu hoch und für hohe Risiken zu niedrig ist. Wenn sich in Zukunft auch Hauseigentümer:innen in weniger exponierten Lagen zu relativ hohen Prämien versichern müssen, könnte dies in der Gesellschaft als ungerecht empfunden werden. Des Weiteren führt die Umverteilung zugunsten von hochwassergefährdeten Gebäuden dazu, dass Anreize zur privaten Vorsorge im Rahmen von Versicherungsverträgen nur noch über andere Gestaltungsaspekte, z. B. Selbstbehalte, gesetzt werden können. Letztlich wird durch eine Einheitsprämie das Bauen in riskanten Lagen subventioniert (ex ante Moral Hazard).

Auf der anderen Seite steht der Vorschlag, dass das Versicherungssystem, wie bei anderen Versicherungen üblich, auf dem Äquivalenzprinzip aufgebaut wird. Demzufolge sollten Versicherungsbeiträge bei Abschluss eines Vertrages grundsätzlich äquivalent zu den individuellen Risikofaktoren kalkuliert werden. Hierbei müssten sich die Prämien nicht nur nach der Gefährdungsklasse richten, sondern auch individuelle sowie kollektive Präventionsmaßnahmen einpreisen. Aus ökonomischer Perspektive gibt es vier entscheidende Vorteile von risikoäquivalenten Prämien: Durch die Orientierung an den individuellen Risiken wird dem erwarteten Schaden bereits heute ein Preis gegeben. Der Preis wirkt als Signal und kann zu einem größeren Risikobewusstsein führen (Zweifel und Eisen, 2003). Es entstehen individuelle Anreize, Präventionsmaßnahmen vorzunehmen, um die eigene Risikoschadensklasse zu verbessern und eine Prämienreduktion zu erhalten. Ferner werden riskante Lagen in der langfristigen Planung teurer und damit unattraktiver. Beim Neubau werden Anreize gesetzt, die Risiken von Elementarschäden bei der individuellen Bauplanung sowie bei der Standortwahl zu berücksichtigen. Durch

differenzierte Beiträge kann außerdem der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften gefördert werden.[8] Regionen, die es schaffen durch entsprechende Investitionen und geeignete Maßnahmen die Risiken von Extremwetterereignissen zu reduzieren, werden langfristig attraktiver. Letztlich kann durch risikoäquivalente Prämien eine Quersubventionierung zwischen Versicherungsnehmer:innen mit unterschiedlichen Risiken, die als ungerecht empfunden werden und damit die Zustimmungsfähigkeit einer Versicherungspflicht in der Gesellschaft verringern könnte, verhindert oder zumindest in Maßen gehalten werden.

Ein Einwand gegen risikoäquivalente Prämien ist hingegen im Umkehrschluss, dass die Versicherungsprämien für Hauseigentümer:innen in Hochrisikogebieten unter Umständen sehr hoch sein können und wie eine Enteignung wirken. Um zu gewährleisten, dass sich tatsächlich alle Gebäudeeigentümer:innen eine Elementarversicherung leisten können, sind zwei Ansätze denkbar: Zum einen könnten die Versicherungsprämien durch eine festgelegte Obergrenze gedeckelt werden. Dann ist allerdings davon auszugehen, dass der Versicherer ein Stück weit von der Risikoäquivalenz abweicht und hohe Risiken zum Teil durch niedrigere Risiken quersubventioniert werden. Soll das vermieden werden, könnte über staatliche Rückversicherungsvehikel oder Übernahmen von Ausfallgarantien für den Fall außerordentlicher Schäden nachgedacht werden.[9] Zum anderen könnten Hauseigentümer:innen in Hochrisikogebieten durch Subventionen unterstützt werden. Damit dadurch nicht die positive Lenkungswirkung von risikoadäquaten Prämien zunichtegemacht wird, sollten Subventionen für die Nachfrageseite als Übergangslösung nur temporär gewährleistet werden. Sie könnten beispielsweise über einen festgelegten Zeitraum sinken, wodurch Anreize bestehen bleiben würden, zukünftig in hochgefährdeten Gebieten nicht mehr zu bauen. Hohe Risiken würden so zwar (temporär) vergemeinschaftet – allerdings gilt das auch für die aktuelle Situation, in der Ad-hoc-Hilfsgelder von Steuerzahlenden entrichtet werden.

Weitere wichtige Überlegungen

Zusätzlich muss über eine Reihe weiterer Ausgestaltungsdetails nachgedacht werden. Beispielsweise ist es bei Gebäudeversicherungen üblich, dass die Absicherung an einen Selbstbehalt geknüpft ist. Hierdurch sollen Versicherungsleistungen im Falle von Frequenzschäden – häufig vorkommende, im Ausmaß allerdings nur geringe Gebäudeschäden – verhindert werden. Einerseits können auf diese Weise Verwaltungskosten für die Versicherer, welche die Prämien ansteigen lassen würden, vermieden und positive Anreize für private Präventionsmaßnahmen gesetzt werden. Andererseits könnte es passieren, dass Versicherer durch hohe Selbstbehalte den Kontrahierungszwang umgehen oder die Prämiendeckelung kompensieren bzw. für Versicherte durch hohe Selbstbehalte die Versicherungspflicht aufgeweicht wird. Aus diesem Grund sollte auch über eine Regulierung der zulässigen Selbstbeteiligungen diskutiert werden. In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag nach einer Basisversicherung mit begrenzter Deckung, bei der Elementarschäden nur bis zu einer existenzsichernden Höhe kompensiert werden (Osberghaus und Wambach, 2021). Durch eine Anpassung der Sozialleistungen, wie dem Wohngeld, könnten außerdem unerwünschte Verteilungseffekte einer Versicherungspflicht zumindest für diejenigen, die eine zusätzliche Abgabe besonders hart treffen würde, abgefedert werden. Solche Maßnahmen können die allgemeine Zustimmungsfähigkeit einer Versicherungspflicht in der Gesellschaft erhöhen. Bei einer Versicherungspflicht mit mehreren Versicherungsanbietern sind zudem maximal zulässige Vertragslaufzeiten und Kündigungsfristen festzulegen. Längere Vertragslaufzeiten haben den Vorteil, dass Versicherer mehr Anreize haben, langfristig wirksame Präventionsmaßnahmen durchzusetzen. Andererseits sind Hauseigentümer:innen durch lange Vertragslaufzeiten für einen langen Zeitraum an eine Versicherung gebunden, die dadurch wiederum weniger dynamische Innovationsanreize hat.

Fazit und Ausblick

Nach den vergangenen Flutkatastrophen besteht im öffentlichen Diskurs überwiegend Einigkeit darin, dass die finanzielle Absicherung von Wohngebäuden in ihrer derzeitigen Form den erwarteten Schäden von Naturgefahren nicht gerecht wird. Die Rufe nach einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung werden immer lauter und die zugrunde liegenden Argumente sind nicht von der Hand zu weisen. Den häufig vorgebrachten Kritikpunkten, dass eine verpflichtende Versicherung sowohl staatliche als auch individuelle Fehlanreize zur Risikovorsorge setzen würde und dass sich die Finanzierbarkeit für Gebäudeeigentümer:innen in besonders exponierten Lagen als problematisch darstellen wird, liegen konkrete Ausgestaltungsannahmen zugrunde. Diese Argumente sprechen daher nicht pauschal gegen die Einführung einer obligatorischen Naturgefahrenversicherung. Bei der Ausgestaltung muss allerdings von staatlicher Seite darauf geachtet werden, dass einerseits der Kontrahierungszwang nicht durch

8 Botzen, Aerts und van den Bergh (2009) analysieren die tatsächlichen Anreizwirkungen unterschiedlicher Risikoschadensklassen. Sie haben untersucht, inwieweit Gebäudeeigentümer:innen in den Niederlanden in Präventionsmaßnahmen investieren würden, um Vergünstigungen auf ihre Versicherungsprämie zu erhalten. Danach sind zwei Drittel aller Befragten, die von Hochwasserrisiken betroffen sind, zum Zwecke einer Prämienreduktion dazu bereit, in Wasserbarrieren zu investieren.

9 Wie hoch die Versicherungsprämien für eine obligatorische Naturgefahrenabsicherung bei risikoäquivalenten Prämien für Haushalte in Deutschland sein könnten, haben Gross, Schwarze und Wagner (2019) kalkuliert. Danach liegt die monatliche Prämienhöhe für ein Standard-Einfamilienhaus zwischen 5 und 50 Euro, abhängig von der Gefährdungsklasse und unter der Annahme verschiedener Selbstbehalte.

für Hauseigentümer:innen unzumutbar hohe Prämien für hohe Risiken umgangen werden kann (z. B. durch eine Kappungsgrenze), andererseits aber hinreichender Freiraum bei der Ausgestaltung der Versicherungsverträge gewährleistet wird, um langfristig sinnvolle Anreize für private und kommunale Präventionsmaßnahmen zu schaffen.

Die Einführung einer Versicherungspflicht greift erheblich in die Privatautonomie und in die Vertragsfreiheit ein. Juristische Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit bestehen weiterhin. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Arbeitsgruppe dieses Mal positioniert und ob anschließend politische Konsequenzen folgen. Die zähen Debatten der Vergangenheit haben gezeigt, dass es sich um ein kompliziertes Problem mit einer komplexen Gemengelage und zahlreichen verschiedenen Interessen handelt. Bei der Suche nach einer angemessenen Lösung müssen Vertreter:innen aller involvierten Interessengruppen an einen runden Tisch kommen, wobei darauf geachtet werden muss, dass der Tisch auch wirklich rund ist. Zumindest aus ökonomischer Perspektive erscheinen die zunehmenden Zweifel daran berechtigt, dass auch mildere Maßnahmen als eine obligatorische Absicherung gegen Elementarschäden erfolgversprechend sein können. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich politische Entscheidungstragende mit dem Vorschlag einer zusätzlichen Pflichtversicherung vor allem vor dem Hintergrund anhaltender Mietpreisdebatten und dem Traum vieler Bürger:innen vom Eigenheim auch außerhalb von Wahlkampfzeiten nicht nur Freunde machen – schließlich ist das, was ökonomisch sinnvoll erscheint, nicht immer automatisch politisch opportun.

Literatur

Andor, M. A., Osberghaus, D., und Simora, M. (2020). Natural disasters and governmental aid: Is there a charity hazard?, *Ecological Economics*, 169, 106534.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2017), Verbesserung des Schutzes vor den Folgen von Naturgefahren, https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/0_top41_bmub-bericht_1522238674.pdf (27. August 2021).

Botzen, W. J. W., J. C. J. H. Aerts und J. C. J. M. van den Bergh (2009), Willingness of homeowners to mitigate climate risk through insurance, *Ecological Economics*, 68(8), 2265-2277.

Browne, M. J. und R. E. Hoyt (2000), The Demand for Flood Insurance: Empirical Evidence, *Journal of Risk and Uncertainty*, 20(3), 291-306.

dpa (2021), Nach Hochwasser: Interesse an Elementarversicherungen hoch, Süddeutsche Zeitung, https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/versicherungen-nach-hochwasser-interesse-an-elementarversicherungen-hoch-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210728-99-567011 (27. August 2021).

Garrett, T. A. und R. S. Sobel (2003), The Political Economy of FEMA Disaster Payments, *Economic Inquiry*, 41(3), 496-509.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019), Staat schränkt Nothilfe ein, https://www.gdv.de/de/themen/news/staat-schraenkt-nothilfe-ein--31872 (27. August 2021).

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021a), Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert, https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebaeude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176 (27. August 2021).

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021b), „ZÜRS Geo“ – Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken, https://www.gdv.de/de/themen/news/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656 (16. Dezember 2021)

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungspflicht (2021c), Was ist eine Elementarschadenversicherung?, https://www.dieversicherer.de/versicherer/versicherungen/elementarschadenversicherung (16. Dezember 2021).

Gross, C., R. Schwarze und G. G. Wagner (2019), Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung).

Lewis, T. und D. Nickerson (1989), Self-Insurance against Natural Disasters, *Journal of Environmental Economics and Management*, 16(3), 209-223.

Osberghaus, D. und A. Wambach (2021), Wege zu einem besseren Versicherungsschutz gegen Hochwasserschäden, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, https://www.zew.de/das-zew/aktuelles/wege-zu-einem-besseren-versicherungsschutz-gegen-hochwasserschaeden (21. November 2021).

Osberghaus, D. und H. Hinrichs (2021), The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets, *Risk Analysis*, 41(6), 944-957.

Pfeiffer, M. (2021), Studie: Klimawandel mitverantwortlich für Juli-Flut, *Tagesschau*, https://www.tagesschau.de/inland/studie-starkregen-101.html (27. August 2021).

Raschky, P. A. und H. Weck-Hannemann (2007), Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance?, *Environmental Hazards*, 7(4), 321-329.

Schwarze, R. (2019), Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Schwarze-12-19.pdf (27. August 2021).

Tagesschau (2021), Mehr als 29 Milliarden Euro Schaden, https://www.tagesschau.de/inland/flutkatastrophe-107.html (21. November 2021).

Ungern-Sternberg, T. von (2002), Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden?, *Wirtschaftsdienst*, 82(10), 579-581, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2002/heft/10/beitrag/brauchen-wir-eine-zwangsversicherung-gegen-elementarschaeden.html (3. Dezember 2021).

Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2018), Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz, https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2021-01/Marktcheck_Elementarschadenversicherung_2020.pdf (27. August 2021).

Welzer, H. (2008), *Das kommunikative Gedächtnis: Eine Theorie der Erinnerung*, CH Beck.

Zweifel, P. und R. Eisen (2003), *Versicherungsökonomie*, Springer Verlag, 2.

Title: *Compulsory Insurance Against Damage Caused by Natural Disasters*

Abstract: *Like the floods of 2002 and 2013, the consequences of the flood in July 2021 have dramatically demonstrated the need for comprehensive climate adaptation measures in Germany. In this context, the government has for the third time commissioned a working group to examine an insurance obligation against natural hazards. While the basic arguments in the debate are not new, there are still several open questions on the central design and implementation details. We draw attention to the key economic trade-offs in this debate and argue that the frequent criticisms of compulsory insurance are based on specific design assumptions and therefore do not serve as general arguments against an insurance obligation.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3094-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 52-58

JEL: H25, H50, H61, H71

Ricarda Kampmann

Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik?

Überlegungen zum 28. Subventionsbericht 2021

Während der Corona-Krise tätigte der Staat hohe Ausgaben, die die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren sollten. Langfristig dienen Subventionen eher dazu, Unternehmen bei der Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, Forschung und Investitionen zu erhöhen und damit auch den Strukturwandel voranzutreiben. Allerdings werden Subventionen kritisch betrachtet: Einerseits weisen sie Potenzial für die Kürzung öffentlicher Ausgaben auf, andererseits sollen sie Beiträge zu einem nachhaltig ausgerichteten Strukturwandel leisten. Dies ist im Folgenden Anlass dafür, die im 28. Subventionsbericht ausgewiesenen Subventionen kritisch zu beleuchten. Dabei stehen nicht die Corona-Hilfen im Blickpunkt, sondern längerfristig begründete Subventionen, welche die finanziellen Spielräume des Staates dauerhaft einengen.

Die Subventionsberichte der Bundesregierung zeigen „komplexe Subventionslandschaften". Im 28. Bericht (2021) werden 128 verschiedene Finanzhilfen und 106 Steuervergünstigungen ausgewiesen, die sich insgesamt im Jahr 2022 auf 47,2 Mrd. Euro (nach 2019: 24,6 Mrd. Euro) belaufen werden (BMF, 2021, 6 und Anhänge 7 und 8). Diese Zahlen spiegeln teilweise den Anstieg während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020/2021 wider. Der Anteil der Finanzhilfen des Bundes an den Ausgaben des Bundes lag 2020 bei 2,6 %, der der Steuervergünstigungen an den Steuereinnahmen bei ca. 6 %. (BMF, 2021, 6, sowie Anhänge 7 und 8). Insgesamt handelt es sich um erhebliche Ausgaben mit vielschichtigen langfristigen Wirkungen.

Umfang und Definitionen von Subventionen

Subventionen sind Unterstützungsleistungen des Staates oder von Institutionen der EU an Unternehmen oder an private Haushalte, denen keine marktliche Gegenleistung der Empfänger:innen gegenübersteht. Die häufigsten Subventionsformen sind Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Finanzhilfen sind finanzielle Zuschüsse an einzelne Unternehmen, Unternehmen einer bestimmten Branche oder an strukturschwache Regionen. Steuervergünstigungen entlasten von der regulären Steuerpflicht – etwa bei der Mehrwert- oder Energiesteuer. Auch bestimmte Zahlungen an private Haushalte mit branchenspezifischer Wirkung (z. B. Wohnungsbauprämien) zählen zu den Subventionen.

In der Literatur finden sich verschiedene Subventionsbegriffe. Der enge Begriff der Subventionsberichte der Bundesregierung bezieht die vom Bund an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gezahlten Subventionen ein. Damit bleiben z. B. Subventionen der Bundesländer und der EU zunächst unberücksichtigt, sie werden in den Subventionsberichten aber nachrichtlich ausgewiesen (vgl. Tabelle 1). Zudem werden Zahlungen der Bundesregierung an Stellen innerhalb der Bundesverwaltung nicht erfasst und Zahlungen für „allgemeine Staatsaufgaben" – z. B. für die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung" (BMF, 2021, 13) oder für Grundlagenforschung – werden hier nicht als Subvention angesehen. In dieser Abgrenzung lagen die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes im Jahr 2020 bei ca. 40 % des nachrichtlich ausgewiesenen Gesamtvolumens (vgl. Tabelle 1).

Im Gegensatz dazu legt das Kieler Institut für Weltwirtschaft regelmäßig Subventionsberichte vor, in denen der Subventionsbegriff sehr viel weiter gefasst wird. Hier werden beispielsweise Zahlungen der Bundesländer, der

© Der/die Autor:in 2022. 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. Ricarda Kampmann lehrt Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Hochschule in Gelsenkirchen.

Tabelle 1
Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden
European Recovery Program (ERP) und EU in Mrd. Euro

	2000	2018	2019	2020
1. Finanzhilfen				
Bund	10,1	6,7	8,3	11,7
Länder[1]	11,2	9,2	10,0	17,7
Gemeinden[2]	1,6	3,0	3,2	3,0
2. Steuervergünstigungen				
Bund	13,1	16,0	16,3	15,4
Länder, Gemeinden[3]	12,0	15,7	14,4	14,0
3. ERP-Finanzhilfen	5,7	0,2	0,2	0,2
4. Marktordnungsausgaben der EU	5,6	5,0	4,9	4,9
Gesamtvolumen	59,4	55,8	57,3	66,9
Anteil Subventionen des Bundes am ausgewiesenen Gesamtvolumen (in %)	39,1	40,7	42,9	40,1

[1] Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL). [2] Daten der Gemeinden: Schätzung auf der Grundlage der Subventionsentwicklung der Länder; ab 2010 Quelle: ZDL. [3] Siehe auch Übersicht 7 dieses Berichts. Ab 2008: Umstellung vom Darlehensvolumen auf die gewährten Zinsverbilligungen, die mit den Zusagen des aktuellen Jahrs über die Laufzeit des Kredits bzw. anderer Finanzierungsmaßnahmen verbunden sind.

Quelle: BMF (2021, 39).

Tabelle 2
Vergleich der Volumina der Finanzhilfen des Bundes in verschiedenen Abgrenzungen
in Mio. Euro

	2000	2010	2015	2018	2019 (Soll)	2020 (Soll)
Kieler Subventionsbericht	37,7	50,2	45	54,3	59,3	63,8
Subventionsbericht der Bundesregierung	10,1	7	6,4	6,7	10,5	14,4
Anteil[1] in %	26,80	13,90	14,20	12,40	17,70	22,60

[1] Anteil Volumen im Subventionsbericht am Volumen laut Kieler Definition.

Quelle: Laaser und Rosenschon (2020, 17).

Gemeinden und der EU sowie der Bundesagentur für Arbeit einbezogen. Darüber hinaus zielt diese Definition der Subventionen darauf ab, alle Maßnahmen zu erfassen, die nicht unmittelbar als Staatsaufgaben anzusehen sind und deshalb marktwirtschaftlich erfüllt werden könnten (Boss und Rosenschon, 2006, 6).

Dieser Auffassung zufolge handelt es sich nur dann nicht um Subventionen, wenn der Staat öffentliche Güter anbietet, die nach den Kriterien Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschlussmöglichkeit zahlungsunwilliger Kund:innen abgegrenzt werden. Nicht unter den Subventionsbegriff fällt hier z. B. der Einsatz öffentlicher Mittel im Ausbildungsbereich und – analog zur Definition des Bundes – in der Grundlagenforschung, weil positive externe Effekte Ausnahmebereiche vom Markt rechtfertigen. Zuschüsse an halbstaatliche Organisationen wie beispielsweise Gesetzliche Krankenversicherungen, Krankenhäuser, Kindergärten, Kirchen, Theater, Museen oder Freizeiteinrichtungen stellen nach der Kieler Definition Subventionen dar (Laaser und Rosenschon, 2020, 57).

Meritorische Güter, die der Staat anbietet, um eine höhere Inanspruchnahme dieser Güter zu ermöglichen, könnten demnach – vermutlich zu höheren Preisen und daher in geringerer Menge – prinzipiell über Märkte angeboten werden. Das staatliche Angebot hat in diesen Fällen sozialpolitische Gründe (Zugang zu Bildung) oder soll gesellschaftlich erwünschte Zusatznutzen (externe Effekte wie z. B. hohes Bildungsniveau als Voraussetzung für den Produktionsfaktor Humankapital) sichern.

In diesen Überlegungen spiegeln sich nicht nur Abgrenzungsschwierigkeiten, sondern auch Auffassungsunterschiede wider, weil es eine Frage der politischen Bewertung ist, welche Zahlungen allgemeinen Staatsaufgaben (oder der Daseinsvorsorge) dienen oder ein öffentliches Angebot darstellen, das auch privatwirtschaftlich erfolgen könnte und deshalb – so die implizite These der Kieler Abgrenzung – privatwirtschaftlich angeboten werden sollte. Aus den Definitionen ergeben sich erhebliche Unterschiede im Subventionsvolumen. Die Kieler Definition weist z. B. für das Jahr 2018 54,3 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (einschließlich Sonderhaushalte) aus, dieser Größe stehen 6,7 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes laut Subventionsbericht gegenüber.

Arten und Ziele von Subventionen

Mit den Ausgaben bzw. Einnahmeverzichten aufgrund von Steuervergünstigungen werden unterschiedliche Ziele verfolgt. Beispielsweise sollen Forschungsaktivitäten gefördert werden, Anpassungsprozesse im Strukturwandel erleichtert oder regionalpolitische Ziele verfolgt werden. Steuervergünstigungen werden vielfach damit gerechtfertigt, dass nationale Steuerbelastungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden können. Zudem sind viele Subventionen Instrumente der Industrie- und Innovationspolitik, von der zunehmend erwartet wird, dass sie gemeinsam mit anderen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern Impulse zur nachhaltigen Umgestaltung von Produktions- und Konsumprozessen gibt und einen nachhaltigeren Strukturwandel vorantreibt (Kattel et al., 2020, 757).

Es besteht die Gefahr, dass Subventionen den Wettbewerb zulasten nichtsubventionierter Akteure verzerren, denn je nach Ausgestaltung wirken sie mehr oder weniger selektiv. Vielfach wird angestrebt, Subventionen so zu gestalten, dass sie Investitionen beleben, die geeignet sind „Herausforderungen wie die Klimakatastrophe zu bewältigen“ (Kattel et al., 2020, 759). Der Staat soll als Investor dazu beitragen, „neue Arten von Wachstum zu katalysieren und auf diese Weise Investitionen und Innovationen des privaten Sektors anzuregen, was Erwartungen an zukünftige Wachstumsbereiche weckt“ (Kattel et al., 2020, 759). So könnte der Staat durch strategische Investitionen in Hinblick auf klar definierte Ziele gesamtwirtschaftlich notwendige und sinnvolle Wachstumsrichtungen beeinflussen. Es sollen unterschiedliche Maßnahmen sektorenübergreifend koordiniert werden, sodass „neue Industrielandschaften“ (Kattel et al., 2020, 759) privatwirtschaftlich weiterentwickelt werden können. Diese Überlegungen gehen auf die Vorstellung zurück, dass staatliche und private Akteure und Investitionen gemeinsam ein vernetztes Innovationssystem bilden, das erforderlich ist, um vor allem risikoreiche Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen, die privatwirtschaftlich nicht finanzierbar wären. In diesem Zusammenhang wird häufig darauf hingewiesen, dass vor allem in den USA wichtige Investitionen mit weitreichenden Spill-over-Effekten aus staatlichen Impulsen resultierten.

Dem Ziel, durch Subventionen Investitionen zu beleben, die den Strukturwandel stärken, wird im Subventionssystem zumindest ansatzweise Rechnung getragen. Angesichts der großen Zahl von Einzelmaßnahmen ist es allerdings schwierig, die Gesamtwirkungen aller Subventionen auf die Produktions- und Nachfragestruktur zu analysieren.

§ 12 des StabG schreibt vor, dass der Bund regelmäßig offenlegen muss, wie stark der Bundeshaushalt durch Subventionen belastet wird und wie sich Finanzhilfen und Steuervergünstigungen langfristig entwickeln werden. Neben den geplanten Volumina müssen auch Ziele von Subventionen, der Zeitpunkt des Auslaufens und verfügbare Evaluationen ausgewiesen werden. Damit können die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte in Hinblick auf die öffentlichen Haushalte stabilisiert werden, zudem sollen Wirkungen auf den Strukturwandel verdeutlicht werden.

Unterschieden werden Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivitätshilfen, auch wenn die Einordnung konkreter Maßnahmen in diese Gruppen (vgl. Anlage 7 des Strukturberichts) nicht immer einfach ist (vgl. Tabelle 3). Erhaltungshilfen sollen notwendige Umstrukturierungen in Krisenunternehmen oder -branchen (vorübergehend) zeitlich strecken und so vermeiden, dass Schrumpfungsprozesse sich verstärken. Dies ist vor allem sinnvoll, wenn

Tabelle 3
Struktur des Subventionsvolumens nach Subventionsarten
Anteile an den Finanzhilfen bzw. Steuervergünstigungen des Bundes in %

	2019	2020	2021	2022
Finanzhilfen[1]				
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	68,9	76,7	79	74,8
davon:				
Erhaltungshilfen	4,1	4,0	6,0	1,6
Anpassungshilfen	34,2	42,2	28,7	25,1
Produktivitäts-/Wachstumshilfen	12,3	9,5	17,0	17,7
Sonstige Finanzhilfen	18,4	21,0	27,4	30,5
für private Haushalte[2]	31,1	23,3	21,0	25,2
Summe Finanzhilfen	100	100	100	100
Steuervergünstigungen				
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	92,6	91,7	92,3	92,9
davon:				
Erhaltungshilfen	46,4	47,0	47,1	45,6
Anpassungshilfen	6,8	7,5	12,0	12,5
Produktivitäts-/Wachstumshilfen	15,8	18,1	16,2	15,5
Sonstige Steuervergünstigungen	23,5	19,1	17,1	19,2
für private Haushalte[2]	7,4	8,3	7,7	7,1
Summe Steuervergünstigungen	100	100	100	100
Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes insgesamt				
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	84,6	85,2	84,6	82,3
davon:				
Erhaltungshilfen	32,1	28,4	23,3	19,8
Anpassungshilfen	16,1	22,5	21,6	19,9
Produktivitäts-/Wachstumshilfen	14,6	14,4	16,6	16,8
Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	21,8	19,9	23,0	25,8
für private Haushalte[2]	15,4	14,8	15,4	17,7
Summe insgesamt	100	100	100	100

[1] Für die Jahre 2019 und 2020 Ist-Werte; für 2021, 2022 Soll-Werte. [2] Betriebe und Wirtschaftszweige werden mittelbar begünstigt.

Quelle: Für das Jahr 2017 27. Subventionsbericht (BMF, 2019, 40) sowie für die Jahre 2020, 2021 28. Subventionsbericht (BMF, 2021, 48).

Krisenbranchen regional konzentriert sind, sodass massive Arbeitsplatzverluste negative Multiplikatorwirkungen auslösen könnten. Erhaltungshilfen machten 2019 etwa 32 % des gesamten Subventionsvolumens des Bundes aus (vgl. Tabelle 3). Seit 2019 geht der Anteil allerdings deutlich zurück, auch wenn er vor allem bei den Steuererleichterungen mit 46 % weiterhin sehr hoch ist. Anpassungshilfen unterstützen im Zuge des Strukturwandels erforderliche Anpassungsprozesse in Unternehmen (2019

ca. 16 %). In diese Rubrik gehören z. B. die Ausgaben im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (Anlage 7, Nr. 40), sowie die Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Beschäftigte des Steinkohlenbergbaus (Anlage 7, Nr. 14). Ihr Anteil nahm in den letzten Jahren zu. Produktivitätshilfen fördern die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder Branchen (2019 knapp 15 %). Hierzu gehören z. B. die Subventionen aus dem Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) (Anlage 7, Nr. 30). Ergänzend werden sonstige Hilfen für Unternehmen (2019 ca. 22 %) ausgewiesen. Dies umfasst z. B. die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz (Anlage 7, Nr. 18 und Nr. 15, 16). Hilfen für private Haushalte (z. B. Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (Anlage 7, Nr. 87) und die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz (Anlage 7, Nr. 93) (2019 ca. 15 %) werden zusätzlich ausgewiesen.

Da im Rahmen der Strukturpolitik auf Dauer gezahlte Erhaltungshilfen weniger sinnvoll sind als Anpassungs- und Produktivitätshilfen, ist insbesondere die Struktur der Steuervergünstigungen finanzpolitisch immer noch bedenklich. Zudem übersteigen die Steuervergünstigungen die Finanzhilfen deutlich, obwohl Finanzhilfen als geeigneter gelten: Die Höhe von Einnahmeverzichten bei den Steuereinnahmen ist vorab nicht limitiert.

Außerdem werden Steuererleichterungen nicht in den jährlichen Haushaltsverhandlungen festgelegt und schnell als reguläres Steuerrecht wahrgenommen. Sie sind schwerer aufzuheben, nutzen nur Unternehmen, die Steuern zahlen und begünstigen Mitnahmeeffekte. Zudem werden bei den Gemeinschaftssteuern Einnahmeausfälle von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen. Das Steuerrecht kann daher häufig nur geändert werden, wenn der Bundesrat zustimmt. Sollen Steuervergünstigungen auf Finanzhilfen umgestellt werden, muss eine Gebietskörperschaft die Subvention finanzieren, wogegen Widerstände bestehen können (BMF, 2021, 15).

Knapp die Hälfte (ca. 49 % im Jahr 2019) der Subventionen entfällt auf die Gewerbliche Wirtschaft, beispielsweise im Rahmen von Fördermaßnahmen in den Bereichen rationelle Energieverwendung oder alternative Formen der erneuerbaren Energien. Außerdem werden jeweils ca. 11 % bzw. 12 % der Subventionen für die Bereiche Wohnungswesen und Verkehr aufgewendet, beispielsweise durch Baukindergeld und Zahlungen zur „Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr“. Die letztgenannte Maßnahme soll die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs verbessern, sie ist im Subventionsbericht als Erhaltungssubvention klassifiziert (vgl. 28. Subventionsbericht, BMF, 2021, 9 sowie Anlage 7, Nr. 96).

Subventionen – Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik?

Notwendigkeit und Ausgestaltung einzelner Subventionsprogramme und grundsätzliche Argumente für und gegen Subventionen werden immer wieder erörtert: Subventionen sind ordnungs- und wettbewerbspolitisch umstritten, weil subventionierte Unternehmen nicht ihre gesamten Produktionskosten aus Markterlösen decken müssen. Damit werden die relativen Preise und die Wirkung der Preisfunktionen (Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion) verändert, die Selektionsfunktion des Wettbewerbs beeinträchtigt und möglicherweise Produktionsfaktoren in nicht-wettbewerbsfähigen Bereichen gebunden. Aus strukturpolitischen Gründen werden allerdings häufig nicht einzelne Unternehmen, sondern unternehmerische Aktivitäten gefördert, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen. Beispielsweise können Forschungen in bestimmten Bereichen unterstützt werden, die wegen des hohen Kapitalaufwands und des hohen Risikos aus dem Marktprozess heraus nicht oder nicht schnell genug vorangetrieben werden.

Subventionen mildern Anpassungslasten, wenn Grenzanbieter vorübergehend Zeit zur Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Dies erfordert allerdings eine angemessene Befristung und eine degressive Ausgestaltung der Subventionen, damit eine allmähliche Anpassung an die Marktsituation möglich, aber auch zwingend erforderlich ist. Vor allem im Zusammenhang mit Erhaltungssubventionen wird bemängelt, dass der Anreiz zur Umstrukturierung in subventionierten Unternehmen abnehmen kann und stattdessen immer wieder um staatliche Unterstützung zugunsten von einflussreichen Interessengruppen geworben wird (Rent-Seeking-Verhalten). Politisch motivierte Subventionen gehen möglicherweise nicht mit langfristig tragfähigen Konzepten zur Umstrukturierung einher. Regional dominierende Großunternehmen, Gewerkschaften oder Regionalpolitiker:innen könnten zu diesem Verhalten neigen, wenn es nicht gelingt, Subventionen glaubwürdig und verbindlich zu befristen.

Wenn Subventionen die notwendige Zeit für erfolgreiche Umstrukturierungen schaffen, können sie dazu beitragen, Unternehmen und Arbeitsplätze zu sichern und verhindern, dass sich – vor allem in einzelnen Regionen – Anpassungsprozesse krisenhaft verschärfen. Allerdings belasten die Zahlungen die öffentlichen Haushalte und diejenigen, die die Mittel dafür aufbringen müssen. Daher wird befürchtet, dass öffentliche und private Investitionen zurückgehen könnten, was mit negativen Wachstumswirkungen einhergehen würde.

Trotz aller Bedenken werden häufig neue Subventionen eingeführt, deren (normativ begründete) Ziele sich nicht immer ökonomisch beurteilen lassen. Im Subventionsbericht werden im Wesentlichen beschäftigungs-, verteilungs- und umweltpolitische Begründungen angeführt, es wird also auf langfristige und gesellschaftlich sinnvolle Ziele verwiesen, die aus dem Marktprozess heraus nicht oder nicht schnell genug verfolgt werden. Viele Subventionen sollen z. B. die Entwicklung klimafreundlicher Technologien fördern. Damit greift die Bundesregierung implizit auf Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik zurück, die mit Marktversagen angesichts gesellschaftlicher Herausforderungen begründet werden können. „Neben dem Klimaschutz als ein politisches Kernanliegen liegen weitere aktuelle Förderschwerpunkte in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität. Durch eine klare inhaltliche Schwerpunktsetzung in prioritären Bereichen werden mit subventionspolitischen Maßnahmen wichtige Impulse gegeben, um die Zukunfts- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zukunftsorientiert zu bewältigen, Klima- und Umweltschutz voranzubringen und sozialen Ausgleich zu fördern“ (BMF, 2021, 7). Allerdings trägt eine solche Begründung nur, wenn staatliche Maßnahmen zu besseren Ergebnissen führen als die Marktsteuerung. Daher ist Begleitforschung, die sich an Leitlinien der Subventionsvergabe orientiert, sinnvoll. Auf diese Weise können die Effektivität und die Effizienz von Subventionen beurteilt und ihr Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie geprüft werden.

Leitlinien der Subventionsvergabe

Im 19. Subventionsbericht (2003) sind Leitlinien der Subventionierung formuliert worden, die seitdem im Kern unverändert sind, es wurde allerdings eine Nachhaltigkeitsprüfung ergänzt (2015). Anhand dieser Leitlinien werden Notwendigkeit und Ausgestaltung der Subventionen überprüft. Zudem werden Evaluationen gefordert, deren Ergebnisse in den Anhängen des Subventionsberichts für jede Maßnahme kurz umrissen werden.

Anhand der Leitlinien lassen sich einige Merkmale der Subventionen des Bundes aufzeigen: Zwischen 2017 und 2020 sind die Finanzhilfen stärker gestiegen als die Steuervergünstigungen, daher ist der Anteil der Steuervergünstigungen an den Subventionen zwischen 2017 und 2020 zwar von ca. 72 % auf 57 % zurückgegangen (BMF, 2019, 6; und BMF, 2021, 21), aber immer noch hoch.

Um konservierende Strukturpolitik zu vermeiden, wird neben der Befristung auch gefordert, dass Subventionen degressiv ausgestaltet sein sollen. Diese Forderung ist allerdings nicht leicht umzusetzen: Für die richtige Befristung müssten Politiker:innen in der Lage sein, einzuschätzen, ob Unternehmen sich erfolgreich umstrukturieren können und wie viel Zeit und Unterstützung sie dafür benötigen. Dies setzt Marktkenntnisse und Informationen voraus, welche die Unternehmen möglicherweise nicht weitergeben wollen, damit Subventionen weitergezahlt werden. Staatliche Informationsdefizite können daher bewirken, dass Subventionen zu lange fortgeführt werden. Aber auch die Verkürzung von Subventionszeiten kann Risiken mit sich bringen: Werden Subventionen in zu geringem Umfang und zu kurz gewährt, reichen die Maßnahmen unter Umständen nicht, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen oder den notwendigen Strukturwandel zu fördern.

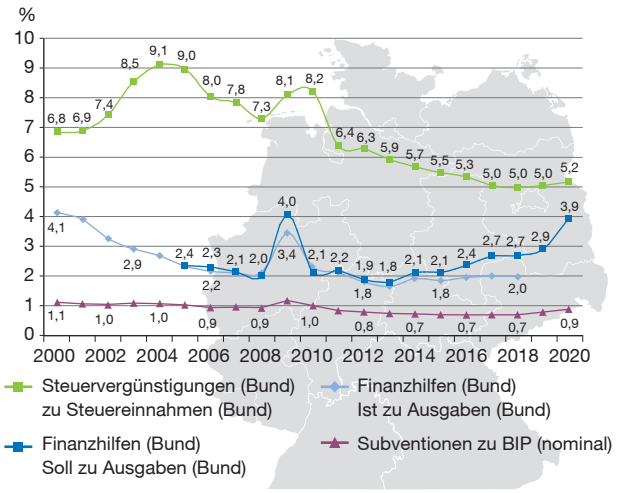
Laut Subventionsbericht sind rund 76 % der Finanzhilfen befristet, gemessen am Subventionsvolumen sogar fast 90 % (BMF, 2021, 67). Allerdings konnten nur ca. 16 % der Finanzhilfen (bzw. knapp 19 % des Volumens) degressiv gestaltet werden (BMF, 2021, 68). Von den aktuellen Finanzhilfen sind nur 13 gleichzeitig befristet und degressiv gestaltet (ca. 11 % des Gesamtvolumens der Finanzhilfen) (BMF, 2021, 69). Bei den Steuervergünstigungen, die auf gesetzlichen Regelungen beruhen, ist eine degressive Gestaltung „selten möglich“ (BMF, 2021, 68) – hier sind lediglich 26 % der Maßnahmen mit einem Volumen von knapp 34 % der geschätzten Steuervergünstigungen (BMF, 2021, 67) befristet.

Zusätzlich soll nach den Leitlinien das Subventionsvolumen gedeckelt werden, d. h. neue Maßnahmen können nur eingeführt werden, wenn alte auslaufen. Die langfristige Entwicklung der Subventionsquoten zeigt, dass erst seit 2020 ein Anstieg der Subventionsquote zu erkennen ist, der zumindest teilweise auf Corona-Maßnahmen zurückgeht. Insbesondere der Anteil der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt ist nominal bis 2019 weitgehend konstant (vgl. Abbildung 1) und der Anteil der Steuervergünstigungen an den Steuereinnahmen konnte zwischen 2009 und 2019 reduziert werden. Allerdings ist der Anteil der Steuervergünstigungen an den gesamten Subventionen – anders als in den Leitlinien gefordert – hoch, sodass das Ziel, Subventionen verstärkt in Form von Finanzhilfen zu zahlen, nicht umfassend erreicht wird.

Subventionskontrolle und Möglichkeiten von Subventionskürzungen

Die regelmäßig zu veröffentlichenden Subventionsberichte tragen zur Transparenz der Subventionslandschaft bei und zwingen zur Rechtfertigung der einzelnen Maßnahmen entsprechend den Leitlinien. Zudem werden immer wieder einzelne Maßnahmen evaluiert. Im Blickpunkt der Evaluation von Subventionen stehen ihre Auswirkungen

Abbildung 1
Subventionsquoten 2000 bis 2020



Quelle: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Bilder/B02-Abb03.jpg?__blob=poster&v=4 (24. November 2021).

auf die nationale und internationale Wettbewerbssituation sowie eventuelle Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekte. Erforderlich ist eine allokative Prüfung (Notwendigkeit der Subvention), eine instrumentelle Prüfung (geeignete Subventionsform ohne Nebenwirkungen, wie z. B. Mitnahmeeffekte) und eine operative Subventionskontrolle (kostengünstige Maßnahmen) (Thöne und Happ, 2015, 102). Im aktuellen Subventionsbericht weist die Bundesregierung darauf hin, dass 72 von 128 Finanzhilfen intern oder extern evaluiert wurden. Dies gilt auch für 46 von 106 Steuervergünstigungen. Allerdings entsteht wegen der Vielzahl der Maßnahmen dadurch noch kein Gesamtbild über die Wirkungen der Subventionen, die zum Teil sehr unterschiedliche Ziele verfolgen.

Seit der Neufassung der Leitlinien im Jahr 2015 soll zusätzlich eine Prüfung der Nachhaltigkeit der Subventionen erfolgen, dabei werden die Maßnahmen anhand der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2020) bewertet. Hier sollen die ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen der einzelnen Subventionen geprüft werden.[1] Subventionen sollen zur Generationengerechtigkeit beitragen, sozialen Zusammenhalt und Lebensqualität fördern und international verantwortbar sein (BMF, 2021, 74). Besonders betont wird der Beitrag der Subventionen zum Klimaschutz und zur Ressourcenschonung sowie zur Sicherung der Beschäftigung. Diese Prüfung erfolgt allerdings noch eher qualitativ durch die fachlich zuständigen Ministerien. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass 67 der 128 Finanzhilfen (Finanzvolumen ca. 16 Mrd. Euro) einen positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen aufweisen (BMF, 2021, 6). Zugleich werden Zielkonflikte erkennbar. „Subventionen führen tendenziell zu einem erhöhten Verbrauch an finanziellen, materiellen und/oder natürlichen Ressourcen“ (BMF, 2021, 75). Insgesamt positiv bewertet die Bundesregierung vor allem neu eingeführte Finanzhilfen (BMF, 2021, 78).

Bei der „Durchforstung“ der komplexen Subventionslandschaft sollten strukturpolitische Ziele auch in Zukunft nicht vernachlässigt werden. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, ein klares Zielsystem zu formulieren und Zielkonflikte offenzulegen. Die Ziele einer missionsorientierten Strukturpolitik können hier als Messlatte dienen. Daher werden vor allem umweltschädliche Subventionen immer wieder kritisiert. Vorschläge zur Kürzung umweltschädlicher Subventionen wurden z. B. vom Umweltbundesamt gemacht (Umweltbundesamt, 2021).

Vorgesehene Subventionskürzungen müssen Evaluationsergebnisse berücksichtigen und die angesprochenen Subventionsziele auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen bzw. Missionen der Strukturpolitik beachten. Dabei sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar: Durch zeitliche Befristung und einen degressiven Verlauf sollen Dauersubventionen für einzelne Unternehmen oder Branchen verhindert und Spielräume für zukunftsträchtige Fördermaßnahmen geschaffen werden. Allerdings stößt die Streichung einzelner Subventionen immer wieder auf Widerstände der Begünstigten. Ein Beispiel stellt die Diskussion darüber dar, welche Güter mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz versteuert werden sollen. Obwohl die Auswahl der ermäßigt besteuerten Güter nicht durchgängig damit begründet werden kann, dass die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer gemildert werden soll, gab es in der Vergangenheit kaum Korrekturen, obwohl dazu mehrere Evaluationsstudien und Vorschläge vorliegen (Kambeck und Wiegard, 2011).

Diskutiert wird auch die Privatisierung öffentlich angebotener Leistungen, sodass staatliche Angebote in Bereichen gekürzt werden, die auch privatwirtschaftlich organisiert werden könnten. Beispielsweise werden Teile des staatlichen Kultur-, Bildungs- oder Gesundheitsbereichs in Frage gestellt, die vom Kieler Institut für Weltwirtschaft als originär marktwirtschaftlich angesehen werden. Die Folge wäre aber wohl, dass diese Angebote primär nach Auslastungskriterien, nicht mehr flächendeckend und darüber hinaus zu höheren Preisen angeboten würden, sodass sie nicht mehr in allen Regionen und für alle zugänglich wären. Es ist eine Frage der politischen Ent-

1 Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden für jede Maßnahme in den Anhängen 7 und 8 des Subventionsberichts dargestellt.

scheidung, ob und in welchem Umfang Kürzungen dieser staatlichen Angebote sozial nachhaltig, politisch vertretbar und mehrheitsfähig wären.

Schlussbemerkung

Das Subventionssystem ist – vor allem wegen der vielen Maßnahmen – intransparent, bürokratisch aufwändig und nicht widerspruchsfrei. Es erfüllt auch nicht alle Leitlinien der Subventionierung, auch wenn diese regelmäßig überprüft werden. Trotzdem ist ein Teil der Subventionen dazu geeignet, Ziele einer gestaltenden Strukturpolitik zu erfüllen. Beispielsweise dient ein erheblicher Teil der Subventionen der Forschungsförderung, vor allem in den Bereichen Digitalisierung, Energie- und Klimapolitik – insofern ist eine Ausrichtung auf Zukunftsaufgaben erkennbar. Kattel et al. sehen z. B. die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende als positives Beispiel an (Kattel et al., 2020, 760). Zudem dominieren, zumindest bei den Finanzhilfen die Anpassungs- und Produktivitätshilfen. Bei den Steuervergünstigungen, die im Gegensatz zur Maßgabe der Leitlinien der Subventionierung ohnehin noch sehr umfangreich sind, handelt es sich vielfach um unbefristete Erhaltungssubventionen. Hier wäre eine Umstrukturierung wünschenswert, auch wenn dies politisch schwer umzusetzen ist.

Strukturpolitisch begründete Subventionen sollen in erster Linie unternehmens- oder branchenspezifisch wirken, darüber hinaus sollen sie notwendige Forschungs- und Entwicklungsrichtungen im Strukturwandel stärken, bei denen Marktversagen vermutet werden kann. Staatliche Schwerpunktsetzung soll private Investitionen unterstützen, die gesamtgesellschaftlichen Zielen dienen. Im Zuge einer missionsorientierten Strukturpolitik ist allerdings eine klare Zielsetzung erforderlich. Angesichts des erheblichen industriellen Transformationsbedarfs sind Impulse notwendig, die Forschung und Investitionen in Hinblick auf nachhaltigere Produktions- und Konsumstrukturen anregen. Um die Subventionslandschaft etwas zu lichten, ist es sinnvoll, vor allem umweltschädliche Subventionen abzubauen. Zudem ist die Nachhaltigkeitsbewertung der Subventionen im Subventionsbericht ein erster, aber ausbaufähiger Schritt in diese Richtung. Insofern sind Subventionskontrolle, aber auch die politische Einigung auf prioritäre Ziele, permanente Aufgaben.

Literatur

Boss, A. und A. Rosenschon (2006), Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen, *Kieler Diskussionsbeiträge*, 423, Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Bundesfinanzministerium (BMF) (2019), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017-2020, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf (9. November 2021).

Bundesfinanzministerium (BMF) (2021), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019-2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html (2. November 2021).

Bundesregierung (2020), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560 (13. November 2021).

Kambeck, R. und W. Wiegard (2011), Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungseffekten.

Kattel, R., M. Mazzucato, K. Haverkamp und J. Ryan-Collins (2020), Industriestrategie der nächsten Generation für Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 757-762, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/industriestrategie-der-naechsten-generation-fuer-deutschland.html (24. November 2021).

Laaser, C. F. und A. Rosenschon (2020), Kieler Subventionsbericht 2020. Subventionen auf dem Vormarsch, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 29, Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2019/2020: Den Strukturwandel meistern, Kapitel 3: Industriepolitik: Strukturwandel als Chance, 140-197, Zf. 245 ff.

Thöne, M. und D. Happ (2015), Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen, *FiFo-Berichte*, 17, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln, https://kups.ub.uni-koeln.de/6209/ (13. November 2021).

Umweltbundesamt (2021), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Berlin, https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016 (14. November 2021).

Title: *Measures of a Mission-Oriented Structural Policy – Considerations to the 28th Report on German Subsidies*

Abstract: *The landscape of German subsidies is manifold. The regular report about subsidies contains information about aims, time limits and evaluations of each financial aid and tax relief plan. The article details some features of German subsidies with regard to aims (conservation, adaptation and increased raise of productivity) and to politically defined guidelines on subsidies. Although the subsidies do not comply with these guidelines completely, some of them can be seen as instruments of a mission-oriented structural policy. However, clear definitions of social aims of subsidies, evaluation and an improved evaluation of sustainability remain to be permanent tasks.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3095-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 59-63

JEL: G21, G28

Lukas Menkhoff*

Der antizyklische Kapitalpuffer: Reformoptionen

Der antizyklische Eigenkapitalpuffer, dessen Anforderung Kreditinstitute erfüllen müssen, soll die Widerstandskraft des Bankensystems stärken und dadurch die Kreditversorgung verstetigen. Damit sollen starke Auswirkungen des Finanzzyklus und entsprechende Krisen abgeschwächt werden. Dieses Instrument wurde 2016 eingeführt, sodass jetzt erste Erfahrungen vorliegen. Diese werden derzeit z. B. im makroprudenziellen Review der Europäischen Kommission bewertet.

Im Rahmen des Ausbaus der makroprudenziellen Finanzmarktregulierung wurde zum Jahresbeginn 2016 in Europa ein antizyklischer Kapitalpuffer (AKP) eingeführt (Buch et al., 2016). Dieser Puffer bedeutet, dass nationale Behörden einen Zuschlag zum erforderlichen Eigenkapital der Kreditinstitute erheben können. Der Zuschlag soll sich, wie der Name sagt, nach der Situation des Finanzzyklus bemessen: Wenn der Zyklus zu expansiv wird, dann soll eine Erhöhung des Puffers das Eigenkapital der Kreditinstitute verknappen und deren Kreditvergabe begrenzen; wenn umgekehrt der Zyklus zu restriktiv wird und die Kreditvergabe die realwirtschaftliche Aktivität stark einschränkt, dann soll eine Reduzierung des Puffers die Kreditvergabe anregen. Grundsätzlich scheinen solche Wirkungskanäle empirisch relevant zu sein (Jiménez et al., 2017; Gropp et al., 2019).

Erste Erfahrungen nationaler Implementierung

Was als Konzeption des AKP einfach und klar klingt, hat in der Implementierung in Europa zu recht unterschiedlichen Maßnahmen geführt. *Erstens* ist eine Auffälligkeit, dass die meisten Länder den AKP niemals wirklich aktiviert haben (vgl. Tabelle 1). *Zweitens* fällt auf, dass auch die konzeptionelle Erfassung des Finanzzyklus zahlreiche länderspezifische Unterschiede aufweist (Arbatli-Saxegaard und Muneer, 2020). *Drittens* scheint bei den Festsetzungen des AKP, die in den Ländern erfolgt, die diskretionäre Begründung gegenüber regelgeleiteten Überlegungen zu überwiegen. Alle drei Beobachtungen sind mit den rechtlichen Anforderungen vereinbar; es liegen also keine unzulässigen Entscheidungen vor. Allerdings fällt auf, dass der AKP entweder faktisch nicht umgesetzt oder sehr speziell ausgestaltet wird. Dies passt nicht zu einem einheitlichen regulatorischen Vorgehen in Europa, auch wenn das makroprudenzielle Mandat national ist. Es gibt zudem Sorgen Raum, dass Interessenüberlegungen eine zu große Rolle spielen könnten (Bengtsson, 2020). Entsprechend spricht manches dafür, die Regelungen zum AKP in Zukunft zu „stärken", um ihn wirksamer zu machen.

Spanne des AKP vergrößern

Jede ernst gemeinte regulatorische Maßnahme muss so dimensioniert sein, dass sie Verhalten lenken kann. Im Fall der Puffer müssen diese so groß sein und so stark variiert werden, dass die davon betroffenen Kreditinstitute dies als echte Erleichterung oder Begrenzung spüren. Sicher können auch minimale Änderungen der Puffer eine Signalwirkung haben, doch am Ende funktioniert ein „Signal" nur, sofern die Wirtschaftspolitik noch stärker handeln könnte. Wenn jedoch eine minimale Pufferänderung bereits das mögliche Maximum bleibt, dann wird dies antizipiert und hat letztlich keine ausreichende Wirkung. Der jetzige AKP hat einen Spielraum zwischen 0 und 2,5 Prozentpunkten, darüber hinaus gelten sehr aufwendige Prozeduren. Gemessen daran, dass das erforderliche Mindesteigenkapital in der restriktivsten Auslegung 8 % beträgt und das tatsächliche, durchschnittliche Eigenkapital zur Zeit etwa 16 % (jeweils bezogen auf die risikogewichteten Aktiva), wird klar, dass eine maximale Bandbreite von 2,5 Prozentpunkten eher an der Untergrenze des Notwendigen liegt als an der Obergrenze.

Deshalb ist es überlegenswert, die Pufferbandbreite zu vergrößern. Eine Verdoppelung auf 5 Prozentpunkte be-

© Der.die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org.licenses.by.4.0.deed.de).

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

* Der Verfasser dankt Lukas Boer und Mario Jovanovic für wertvolle Kommentare.

Prof. Dr. Lukas Menkhoff lehrt VWL an der Humboldt-Universität zu Berlin und leitet die Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin.

Tabelle 1
Einsatz des antizyklischen Kapitalpuffers

Länder mit Implementierung AKP	Start	Startwert (%)
Belgien	1.7.2020	0,50
Bulgarien	1.10.2019	0,50
Dänemark	31.3.2019	0,50
Deutschland	1.7.2020	0,25
Frankreich	1.7.2019	0,25
Irland	5.7.2019	1,00
Island	15.5.2019	1,75
Litauen	31.12.2018	0,50
Luxemburg	1.1.2020	0,25
Norwegen	31.12.2017	2,00
Schweden	19.3.2017	2,00
Slowakei	1.8.2018	1,25
Tschechien	1.1.2019	1,25
Großbritannien	28.11.2018	1,00

Anmerkungen: Länder ohne Nutzung des AKP: Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Ungarn, Zypern; Großbritannien nachrichtlich.

Quelle: ESRB, letzte Aktualisierung November 2021.

deutet, dass – ausgehend von einer neutralen Ausgangslage von 2,5 Prozentpunkten – die Eigenkapitalforderungen bei einer sehr starken Krise um maximal 2,5 Prozentpunkte gesenkt werden können (bezogen auf den Status quo von derzeit etwa 16 % Eigenkapitalquote). Wohlgemerkt geht es hier nicht um die übliche Konjunktursteuerung, sondern um den als problematischer eingeschätzten Finanzzyklus, auf den ansonsten nicht systematisch reagiert wird (die Geldpolitik hat primär die Geldwertstabilität als Ziel). So gesehen, sind Veränderungen der Eigenkapitalanforderungen in den extremen Fällen um 15 % (2,5 % zu 16 %) nicht viel. Zur Einordnung verändern sich die Leitzinsen viel stärker, sie verdoppeln oder halbieren sich beispielsweise. Oder als dritte Perspektive diskutieren Admati und Hellwig (2013) als Eigenkapitalquote von Banken einen Richtwert von 30 %, um ein stabiles Finanzsystem zu bekommen. Aus all diesen Perspektiven ist selbst ein Spielraum von plus/minus 2,5 Prozentpunkten immer noch nicht viel.

In europäische und nationale Komponente aufteilen

Je größer die Spanne des AKP ausfällt, umso eher scheint es angebracht, ihn in eine europäische und eine nationale Komponente aufzuteilen. Schließlich war die Idee des Finanzzyklus, wie ihn Hélène Rey propagiert hat (Miranda-Agrippino und Rey, 2020), dass er ein globales Phänomen ist, und sich insofern auch in Europa generell bemerkbar machen sollte. Von daher ist es sachgerecht, einen eventuellen, gesamteuropäisch messbaren, extremen Ausschlag eines Finanzzyklus auch europaweit einheitlich zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist es plausibel, dass es eine länderspezifische Dimension des Finanzzyklus gibt. Da der AKP zurzeit allein national festgelegt wird, wäre es im Sinne einer Kontinuität vermutlich angemessen, die europäische Komponente kleiner und auf jeden Fall nicht größer als die nationale zu halten. Konkret könnte eine vergrößerte AKP-Spanne entsprechend 40 zu 60, europäisch zu national, aufgeteilt werden.

Diese Komponente geht über die bisherige „Top-Up Power“ der EZB hinaus, die sich auf jeweils einzelne Länder bezieht und eine Erhöhung des AKP erlaubt, also insofern asymmetrisch ist. Generell bliebe offen, ob die EZB die zuständige Trägerin einer europäischen Komponente wäre oder die Entscheidung eher beim ESRB (European Systemic Risk Board) liegen würde. Das ESRB koordiniert bereits heute die national festgesetzten AKP, hat aber kein Mandat, eine AKP-Komponente festzulegen und müsste dafür beauftragt werden.

Der normale AKP sollte größer Null sein

Ein AKP kann in einer unsicheren Welt, in der unklar ist, ob der nächste Schock expansiv oder restriktiv ist, nur generell eingesetzt werden, wenn er im „Normalzustand“ größer ist als null. Seit 2016 hatten die meisten Länder in Europa den Puffer nicht aktiviert, d. h. der AKP verharrt seitdem bei null. Folglich konnten sie in der Corona-Krise nicht reagieren oder könnten dies auch bei einer anderen auftretenden Krise nicht. Daher ist es konsequent, den AKP im Normalzustand auf die Hälfte der Spanne festzusetzen. Bei der jetzigen Spanne von 2,5 Prozentpunkten sollte er also bei 1,25 liegen.

Es ergibt sich also aus dem Sinn dieses Puffers, dass der Normalzustand nicht ein Puffer von Null sein kann. Wenn man also zukünftig einen Normalwert von 1,25 % oder besser 2,5 % vorgibt, weil er freiwillig nicht umgesetzt wird, dann sollte dieser Normalwert nicht mit bereits bestehenden Eigenkapitalforderungen verrechnet werden. Das wäre aus Sicht der Kreditwirtschaft attraktiv, weil die durchschnittliche Gesamtbelastung an Eigenkapitalanforderungen nicht steigen würde. Aber konzeptionell ist die Nichterreichung von 1,25 % ein Umsetzungsmangel und dessen Korrektur keine neue Belastung. Dies ist bei einer Erhöhung des Puffers auf z. B. 5 % eine andere Situation. Hier mag eine Erhöhung der Belastung zeitlich gestreckt werden, zumal sich aus der Umsetzung von Basel III in den nächsten Jahren vermutlich bereits leichte Anhebungen der tatsächlichen Eigenkapitalerfordernisse ergeben (Mussler und Frühauf, 2021). Ferner könnte man z. B. als Kompensation den Kapitalerhaltungspuffer in Höhe von 2,5 % (er verbessert die allgemeine Verlustabsorptionsfähigkeit von Banken) zugunsten des AKP reduzieren.

Zögerlicher Aufbau des AKP

Als es um einen Aufbau ab 2016 ging, haben die verantwortlichen Institutionen lange mit positiven AKP-Werten gezögert. Das erste Land war Schweden, das einen Puffer von größer Null zum März 2017 vorschrieb. Es folgten 2017/2018 vier weitere Länder (vgl. Tabelle 1). Von außen betrachtet wirkt es oft, als würden positive Werte nur eingeführt, wenn es schier unumgänglich scheint. In der deutschen Diskussion jedenfalls hat man erst einen überexpansiven Finanzzyklus feststellen wollen (d. h. dass die Kredit/BIP-Lücke einen positiven AKP nahelegt) bevor ein positiver AKP eingeführt wird. Selbst mit diesem vorsichtigen Verhalten liegt Deutschland im Mittelfeld. Wenn man nicht auf die länderspezifischen Situationen, sondern nur auf das Einführungsdatum schaut, dann hat Deutschland an 12. Stelle (mit Belgien) unter 30 vom ESRB erfassten Ländern in Europa gehandelt. Es ist nicht ganz verständlich, warum die Mehrzahl der Länder in Europa den AKP bisher nicht eingeführt hat.

Schaut man auf die Länder, die gehandelt haben, dann fällt in dieser Teilgruppe auf, dass die schnelleren Länder sich von den zögerlichen durch eine andere Organisation der Entscheidung unterscheiden. In dieser ersten Einführungsphase haben solche Länder schneller gehandelt, in denen die Entscheidung von einer einzigen Organisation getroffen wird. Zögerlicher waren Länder, in denen die Entscheidung von mehreren Organisationen im Verbund getroffen werden muss (Gischer et al., 2019). Deutschland zählt zur zweiten Gruppe. Hier entscheiden die BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), die Deutsche Bundesbank und das Bundesfinanzministerium gemeinsam im Ausschuss für Finanzstabilität gegebenenfalls über eine Empfehlung, die die BaFin umsetzt. Es scheint plausibel, dass solche heterogenen Gremien grundsätzlich eher langsamer entscheiden (Edge und Liang, 2020). Dies könnte an den jeweils unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen der Beteiligten liegen (was auch ein Vorteil mit Blick auf eine „gute“ Entscheidung sein kann). Möglicherweise wird diese Heterogenität durch Lobbying-Einflüsse verstärkt (Bengtsson, 2020). Demnach spricht manches dafür, die Entscheidungsgewalt in die Hände einer Organisation zu legen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, die bestenfalls einen Teilzyklus umfassen, scheinen die Festsetzungen des AKP asymmetrisch zu sein. Während der Aufbau zögerlich vorankam, erfolgte der Abbau mit Eintritt der Corona-Krise recht schnell. Zwischen dem 12. März und dem 1. April 2020 wurden von zwölf Ländern die existierenden Puffer gesenkt. Da diese noch klein waren, wurden die Puffer dann meist auf Null gesetzt. Inzwischen hat sich die wirtschaftliche Lage wieder stark verbessert. Für Deutschland wird Mitte 2022 eine Normalauslastung der Kapazitäten erwartet, bis Ende 2023 sogar eine Rückkehr auf den alten Potenzialpfad (Gemeinschaftsdiagnose, 2021); dies mag sich wegen der aktuellen Kontakteinschränkungen gegen die vierte Coronawelle (und eventuell wegen der Omikron-Variante des Virus) verzögern. Dennoch, bedenkt man, dass für die Umsetzung einer AKP-Änderung den Kreditinstituten häufig ein volles Jahr Zeit gelassen wird, ist es an der Zeit, die Normalsituation ins Auge zu fassen. Eine weitere Rücksichtnahme auf die Konjunkturlage scheint unangebracht. Dies bedeutet den AKP absehbar auf 1,25 % (bei einer Spanne von 0 % bis 2,5 %) zu erhöhen; dies würde dann frühestens 2023 greifen.

In ihrem Finanzstabilitätsbericht Ende November 2021 hat sich die Deutsche Bundesbank (2021a) für eine Erhöhung des AKP ausgesprochen und dabei insbesondere auf Überbewertungen im Immobiliensektor verwiesen (so wie auch die EZB (2021a) in ihrem Finanzstabilitätsbericht). Anfang Dezember hat der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS, 2021b) die Argumentation der Bundesbank aufgegriffen, allerdings nur angekündigt, Instrumente „zeitnah 2022“ zu prüfen und den AKP nicht explizit erwähnt. Einige wenige Länder weisen bereits heute einen positiven Pufferwert auf oder haben konkrete Erhöhungen angekündigt. Dazu zählen (mittel-)osteuropäische Länder (Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien), nordeuropäische Staaten (Dänemark, Island, Norwegen, Schweden) und Luxemburg, während alle großen Volkswirtschaften fehlen. Für diese Länder gilt, dass sie entweder niemals einen positiven AKP eingeführt haben oder ihn seit der Senkung im März 2020 bei null belassen haben (vgl. Abbildung 1). Wenn man bedenkt, dass die Kreditvergabe während der Corona-Krise in Europa nicht rückläufig war (und der AKP für dieses positive Ergebnis noch keine große Rolle gespielt haben kann), dann ist nicht klar, warum eine Normalisierung des AKP nicht längst auf breiterer Front eingeleitet wird.

Analyserahmen stringenter fassen

Ein AKP wird nicht vollkommen frei, sondern in einer Mischung aus regelgeleiteten und diskretionären Elementen festgesetzt. Der regelgeleitete Teil besteht im Wesentlichen aus der Abweichung des Verhältnisses von Kreditvolumen zum BIP vom eigenen Trend, kurz als Kredit/BIP-Lücke bezeichnet. Wenn also das Kreditvolumen bezogen auf das BIP stark steigt, dann deutet das auf eine Überexpansion der Kreditvergabe hin, wird entsprechend als Risikofaktor interpretiert und löst eine Erhöhung des AKP aus (und umgekehrt). Neben diesem klaren Zusammenhang gibt es diskretionäre Elemente. Der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS, 2021) veröffentlicht dazu beispielsweise eine Liste von 30 Indikatoren, die beachtet werden. Da diese Liste sehr umfangreich und die Gewichtung mit dem regelgeleiteten Teil unklar ist, ergibt sich am Ende ein fast unbegrenzter diskretionärer Spielraum. Das schafft nicht gerade Erwartungssicherheit.

Hier könnte die Regulierungspolitik von der Geldpolitik lernen, die ihre Kommunikation im Laufe der Jahrzehnte verfeinert hat. Hatte die Deutsche Bundesbank in den 1970er Jahren erstmals noch jährliche Geldmengenziele festgelegt (und dies jeweils begründet), so wird heute bei der EZB (oder bei der US-amerikanischen Federal Reserve) jede relevante Sitzung und jedes Wort auf der anschließenden Pressekonferenz von den Entscheidungstragenden sorgfältig bedacht und von den Marktteilnehmer:innen gründlich analysiert. In Kombination mit der von der EZB bewusst gewählten Forward Guidance hat dies dazu geführt, dass die Märkte recht klare Erwartungen haben, was die Geldpolitik plant und von welchen Bedingungen ihr weiteres Vorgehen abhängt. Auch wenn man dies nicht eins zu eins für die Festlegung des AKP übernehmen wird, so könnte man sich doch davon inspirieren lassen, den Analyserahmen stärker zu strukturieren und die Kommunikation auszubauen (weit über die jüngsten Maßnahmen hinaus, AFS, 2021a).

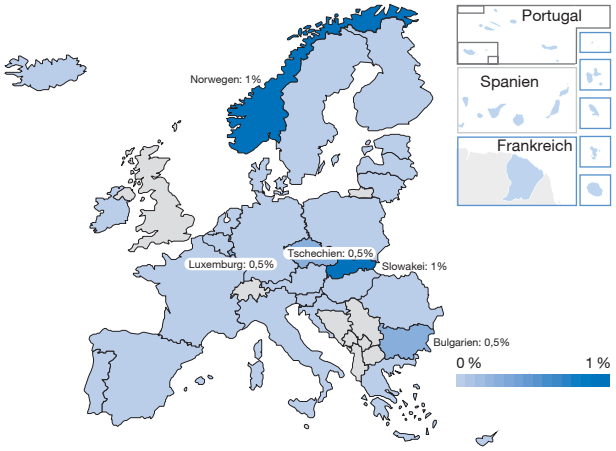
Es wäre in diesem Zusammenhang interessant zu sehen, ob damit zugleich ein anderes Problem, der Stigmatisierungseffekt, begrenzt werden kann (der entstehen mag, wenn Puffer von Kreditinstituten genutzt werden). Demzufolge zögern Banken bei einer Senkung des AKP, den neu entstehenden Spielraum wirklich für neue Kredite zu verwenden, weil es so interpretiert werden könnte als würden sie diesen zusätzlichen Spielraum benötigen, also als sei ihre Eigenkapitalausstattung knapp (unter anderem Bremus und Menkhoff, 2021). Je überzeugender die Kommunikation zum AKP, desto eher sehen Marktteilnehmer:innen die dadurch geschaffenen Chancen und damit das erwünschte Signal.

Kredit/BIP-Lücke modifizieren und ergänzen

Das wesentliche Element der regelgeleiteten Entscheidungsfindung für den AKP ist die Kredit/BIP-Lücke. Diese ist im Prinzip europaweit einheitlich konstruiert, allerdings mit teilweise erheblichen nationalen Besonderheiten, wie auch in Deutschland (Arbatli-Saxegaard und Muneer, 2020). Die Kredit/BIP-Lücke soll laufend wesentliche Informationen über den Stand des Finanzzyklus liefern. Während dies konzeptionell weitgehend überzeugt, scheint die Kredit/BIP-Lücke empirisch nur verzögert zu informieren. In Deutschland z. B. wurde 2019 der AKP aktiviert, obwohl der Indikator Kredit/BIP-Lücke die als kritisch erachteten Grenzwerte noch nicht erreicht hatte (Gischer et al., 2019). Hier ist es angebracht, den Indikator neu zu kalibrieren, sodass er nicht erst aufwendig interpretiert werden muss.

Noch wichtiger aber scheint es zu sein, das Maß der Kredit/BIP-Lücke zu ergänzen, sodass die regelgeleitete Komponente möglichst die wichtigen und typischen Ausprägungen eines Finanzzyklus tatsächlich abbildet (Schüler et al., 2020). Aufgrund der jüngeren Erfahrungen geht es hierbei vor allem um Vermögenspreise, insbesondere Immobilienpreise. Diese spielen faktisch eine Rolle für die Überlegungen um die Gestaltung des AKP, wie man den Veröffentlichungen entnehmen kann. Seit Jahren stellt die Deutsche Bundesbank eine erhebliche Überbewertung von Immobilien in deutschen Ballungsräumen fest (z. B. Deutsche Bundesbank, 2021, 61 ff.). Parallel dazu konstatiert auch die EZB Anzeichen für Überbewertungen im europäischen Immobiliensektor (EZB, 2021, 2021a). Selbst wenn diese nicht mit auffällig übermäßiger Kreditfinanzierung einhergehen, so gefährdet dies doch die Werthaltigkeit der Sicherheiten für Immobilienkredite sowie eventuelle direkte Immobilienbeteiligungen und damit im Krisenfall die Stabilität der entsprechenden Kreditgeber:innen. Da diese Überlegungen bereits heute und vermutlich immer mal wieder eine Rolle für die Festlegung des AKP spielen, scheint es angemessen, die Kredit/BIP-Lücke zu ergänzen. Die Deutsche Bundesbank (2021a) spricht sich für eine stärkere Beachtung diskretionärer Elemente aus. Da es aber um einen systematischen Zusammenhang geht, könnte man gleich einen Schritt weitergehen und einen regelgeleiteten Indikator verwenden, der auf Fehlbewertungen von Vermögenspreisen hinweist.

Abbildung 1
Höhe des AKP im Oktober 2021 in den EU-Ländern



Quelle: übernommen von https://www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/html/index.en.html.

Kredite nicht weiter differenzieren

Die Diskussion um spezielle Kreditzwecke, wie Immobilienkredite, mag es nahelegen, beim AKP auch entsprechend die Kreditentwicklung solcher Segmente gesondert zu berücksichtigen. Man könnte also einen Teil der Kredit/BIP-Lücke, die den AKP wesentlich bestimmt, an das Volumen von Immobilienkrediten koppeln. Ein anderer Teil mag an Verbraucher- oder Investitionskredite und Ähnliches gekoppelt sein. Allerdings hat solch ein Vorgehen drei Nachteile: *Erstens* setzt es voraus, dass Kredite tatsächlich Endverwendungen präzise zugerechnet werden können, *zwei-*

tens steigt der bürokratische Aufwand und *drittens* gibt es partiell bereits zielgenaue Instrumente (vgl. auch Deutsche Bundesbank, 2021a). Es scheint unsicher, ob hier Aufwand und Ertrag in einem sinnvollen Verständnis stehen.

Eine besondere Form von Kreditzweck sind Kredite an KMU (kleine und mittlere Unternehmen). Man kann argumentieren, dass KMU weniger dem Finanzzyklus unterliegen als größere Unternehmen, weil Besonderheiten der jeweils lokalen Wirtschaft bedeutsamer sind als nationale oder gar globale Entwicklungen. Allerdings unterliegt das Kreditangebot für KMU auch den Bedingungen des Finanzzyklus, und zu einem gewissen Grad sogar der Kreditnachfrage. Wenn man also KMU in der Regulierung gesondert behandeln möchte, dann passt dies vermutlich weniger beim Thema AKP, sondern besser bei der Risikoerfassung in der mikroprudenziellen Regulierung.

Fremdfinanzierung muss natürlich nicht über Kredite von Banken erfolgen, sondern in der Realität gibt es ein ganzes Spektrum an Alternativen. So müssen Kredite (oder Substitute) nicht durch Kreditinstitute bereitgestellt werden, sondern dies kann auch über andere Träger erfolgen. Weiterhin kann Finanzierung, meist über Kreditinstitute vermittelt, kapitalmarktbasiert stattfinden. In beiden Fällen greift die Bankenregulierung nicht, wenngleich Finanzierungsvorgänge stattfinden, die Substitute zu Bankkrediten darstellen. Dieses Problem hat allerdings nichts mit dem AKP zu tun, sondern gilt generell. Die Konsequenz ist demnach nicht, den AKP klein zu halten, weil es sonst Ausweichreaktionen begünstigt, sondern die Regulierung tendenziell auszuweiten oder wenigstens Informationen zu ermitteln (AFS, 2021a).

Fazit: den APK stärken

Der antizyklische Eigenkapitalpuffer ist ein Kernstück der noch recht jungen makroprudenziellen Regulierung. Diese soll eine Lücke schließen, die die Geldpolitik und die engere (mikroprudenzielle) Bankenregulierung lassen. Das aktuelle monetäre Umfeld bietet hierfür Anschauungsmaterial, denn die sehr expansive Geldpolitik hat die wirtschaftliche Lage (aus ehemals zu geringer Inflation und niedrigem Wachstum) im Blick, die Bankenregulierung die Risiken der jeweiligen Kreditinstitute. Dagegen sind die Nebenwirkung der Geldpolitik auf die Vermögenspreise und damit den Finanzzyklus durch Geldpolitik oder traditionelle Bankenregulierung schwieriger zu adressieren. Ein wirkmächtiger AKP kann hier einen wichtigen Beitrag leisten, allerdings muss das Instrument dafür noch gestärkt werden.

Literatur

Admati, A. und M. Hellwig (2013), *Des Bankers neue Kleider*, FinanzBuch Verlag.

AFS (2021), Neue Indikatoren zur CCyB-Festlegung (Q1-2021), https://www.afs-bund.de/afs/Content/DE/Pressemitteilungen/Daten-Veroeffentlichungen/2021/2021-07-30-neue-indikatoren-zur-ccyb-festlegung.html (14. Dezember 2021).

AFS (2021a), Achter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland, https://www.afs-bund.de/afs/Content/EN/Downloads/Financial-Stability-Committe-Reports/eighth-report-fsc.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14. Dezember 2021).

AFS (2021b), Ausschuss für Finanzstabilität spricht sich für zeitnahe Rückkehr der makroprudenziellen Politik in den Präventionsmodus aus, 3. Dezember, https://www.afs-bund.de/afs/Content/DE/Standardartikel/AFS-Aktivitaten/Makroprudenzielle-Instrumente/2021-12-03-afs-rueckkehr-makropdrudenzielle-politik-in-praeventionsmodus.html (14. Dezember 2021).

Arbatli-Saxegaard, E. C. und M. A. Muneer (2020), The countercyclical capital buffer: A cross-country overview of policy frameworks, *Norges Bank Staff Memo*, 6.

Bengtsson, E. (2020), Macroprudential policy in the EU: A political economy perspective, *Global Finance Journal*, 46, 100490.

Bremus, F. und L. Menkhoff (2021), Eigenkapitalpuffer im Abschwung wirksam?, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 207-212, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/eigenkapitalpuffer-im-abschwung-wirksam.html (14. Dezember 2021).

Buch, C. M., J. Reich und B. Weigert (2016), Makroprudenzielle Politik, *Wirtschaftsdienst*, 96(8), 557-562, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/8/beitrag/makroprudenzielle-politik.html (14. Dezember 2021).

Deutsche Bundesbank (2021), *Monatsberichte*, Februar, 73(2).

Deutsche Bundesbank (2021a), *Finanzstabilitätsbericht*.

Edge, R. M. und N. Liang (2020), Financial stability committees and the countercyclical capital buffer, *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, 4.

EZB (2021), Financial Stability Review, Mai.

EZB (2021a), Financial Stability Review, November.

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Gemeinschaftsdiagnose #2-2021.

Gischer, H., B. Herz und L. Menkhoff (2019), Antizyklischer Kapitalpuffer aktiviert – zu spät, zu wenig und dennoch richtig, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), 784-788, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/11/beitrag/antizyklischer-kapitalpuffer-aktiviert-zu-spaet-zu-wenig-und-dennoch-richtig.html (14. Dezember 2021).

Gropp, R., T. Mosk, S. Ongena und C. Wix (2019), Banks response to higher capital requirements: Evidence from a quasi-natural experiment, *Review of Financial Studies*, 32(1), 266-299.

Jiménez, G., S. Ongena, J. L. Peydrò und J. Saurina (2017), Macroprudential policy, countercyclical bank capital buffers, and credit supply: Evidence from the Spanish dynamic provisioning experiments, *Journal of Political Economy*, 125, 2126-2177.

Miranda-Agrippino, S. und H. Rey (2020), US monetary policy and the global financial cycle, *Review of Economic Studies*, 87(6), 2754-2776.

Mussler, W. und M. Frühauf (2021), Brüssel räumt Banken für neue Aufsichtsvorgaben mehr Zeit ein, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Oktober.

Schüler, Y. S., P. Hiebert und T. Peltonen (2020), Financial cycles: Characterisation and real-time measurement, *Journal of International Money and Finance*, 100, 102082.

Title: *Reform Options for the Countercyclical Capital Buffer*

Abstract: *The countercyclical capital buffer (CCyB) requires banks to hold certain equity capital depending on the state of the financial cycle. The role of this buffer is to stabilise the credit supply during the ups and downs of the financial cycle. Since its introduction in 2016, a discussion on reform options includes suggestions such as : (1) the buffer range should be increased to better counteract the financial cycle, (2) part of the buffer could be decided at the European level, (3) the buffer should lie at the midpoint of its range in normal times, and (4) the buffer requirement should be based on another rule-based component reflecting asset prices.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3096-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 64-66

JEL: C81, D31, I32

Michael Dauderstädt

Coronabedingte Ungleichheit und Armut in Deutschland: Überschätzt oder unterschätzt?

Anfang November 2021 veröffentlichten sowohl das europäische statistische Amt Eurostat als auch das deutsche Destatis die Ergebnisse der Haushaltsbefragung 2020 zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC: Survey of Income and Living Conditions). Die Ergebnisse für Deutschland waren auf den ersten Blick schockierend: Die Ungleichheit, gemessen mit der Quintilsquote (S80/S20-Quote), also das Verhältnis des Einkommens des reichsten Fünftels der Bevölkerung zu dem des ärmsten Fünftels, stieg von 4,89 auf 6,47. Die Armutsrisikoquote, die den Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als 60 % des mittleren Einkommens angibt, kletterte von 17,4 % auf 24,0 %. Das wären über 5 Mio. zusätzlich von Armut(srisiken) betroffene Menschen in Deutschland. Tatsächlich dürfte die Entwicklung weit weniger dramatisch sein; denn Destatis hat 2020 sein Erhebungsverfahren verändert, weswegen die Werte für 2020 mit den Vorjahren nicht vergleichbar sind. Das lässt aber die Fragen offen, wie sich die Einkommensverteilung in Deutschland tatsächlich verändert hat und ob das alte oder das neue Erhebungsverfahren ein realistischeres Bild der deutschen Verhältnisse liefert. Wenden wir uns zuerst der Veränderung in der Pandemie zu.

Vergleicht man Deutschland mit anderen Mitgliedstaaten der EU, so wäre das Land ein kompletter Ausreißer (vgl. Tabelle 1). Auf der Basis von 26 Ländern, für die bei Eurostat Daten vorliegen, sanken (!) die S80/S20-Quote von 4,76 auf 4,68 und die Armutsrisikoquote sank von 21,1 auf 20,58 – im ungewichteten Durchschnitt dieser Länder (ohne Deutschland). Zwar gab es einige Länder mit Zuwächsen (blau markiert in Tabelle 1), aber sie bewegten sich im einstelligen Bereich (außer Malta, wo die Quintilsquote um 12% anstieg, die Armut aber abnahm). In Italien, für das Anfang Dezember 2021 noch keine EU-SILC-Daten vorlagen, dürfte nach einer Schätzung der Banca d'Italia (Carta und De Philippis 2021) die Ungleichheit auch gesunken sein. In Deutschland lagen die Zuwächse bei beiden Indikatoren dagegen bei über 30%!

© Der/die Autor:in 2022. 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. Michael Dauderstädt ist freiberuflicher Publizist und Berater. Bis 2013 leitete er die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Angesichts der auch und besonders in Deutschland umfangreichen, wenn auch nicht auf Armutsbekämpfung fokussierten Einkommensstützungsprogramme (Dauderstädt, 2021) ist es wenig plausibel anzunehmen, dass die Entwicklung so stark von den anderen Ländern abwich. Selbst in den USA mit ihrer notorisch hohen Ungleichheit rechnen Studien für 2020 mit einer sinkenden Ungleichheit (JPMorgan, 2021). Wie entwickelten sich Armut und Ungleichheit in Deutschland 2020 nun tatsächlich?

Die Befunde vieler Analysen zu den sozialen Auswirkungen der Corona-Krise in Deutschland geben ein gemischtes Bild: Es gibt einige deutsche Studien, die auf eine Zunahme der Ungleichheit während der Pandemie 2020 hinweisen. Laut Hoevermann und Kohlrausch (2020) gaben Personen mit niedrigerem Einkommen in einer Umfrage (allerdings mit einer begrenzten Stichprobe) höhere Verdienstausfälle an als solche mit höherem Einkommen. Butterwegge (2020) stützt sich auf diese Ergebnisse und befürchtet steigende Einkommensunterschiede und sieht eine höhere Vermögensungleichheit. Bei einer Analyse des deutschen Niedriglohnsektors erwartet Schulten (2020) mehr Armut. Diese Autoren bezweifeln, dass das Kurzarbeitergeld durch den Staat (und die Arbeitgeber:innen) die Einkommen ausreichend stabilisieren kann. Da jedoch noch keine tatsächlichen Daten verfügbar waren, basieren die Ergebnisse auf wenigen Beweisen. Pieper et al. (2021) erwarten einen Anstieg der Armut, der insbesondere arme Rentner:innen betrifft, die nicht von öffentlichen Corona-Hilfsprogrammen profitieren. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, dass Geringverdiener:innen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als andere Lohngruppen (Buch et al., 2021). Eine Umfrage der Deutschen Bank (2020) findet, dass ärmere Haushalte sich größere finanzielle Sorgen machen. Allerdings gaben nur 24 % an, dass ihr Einkommen gesunken sei, aber bei ärmeren Haushalten lag der Wert bei 27 %, bei den reicheren nur bei 20 %. Auch das WSI (Zucco und Özerdogan, 2021) diagnostiziert größere Probleme bei den einkommensschwachen Haushalten.

Tabelle 1
Ungleichheit und Armut im EU-Vergleich

	Quintilsquote (S80/S20)			Armutsrisikoquote		
Land	2019	2020	Veränderung (%)	2019	2020	Veränderung (%)
Belgien	3,61	3,65	1,11	19,5	18,9	-3,08
Bulgarien	8,10	8,01	-1,11	32,8	32,1	-2,13
Dänemark	4,09	4,00	-2,20	16,3	15,9	-2,45
Deutschland	4,89	6,47	32,31	17,4	24,0	37,93
Estland	5,08	5,03	-0,98	24,3	23,3	-4,12
Finnland	3,69	3,72	0,81	15,6	16,0	2,56
Frankreich	4,27	4,48	4,92	17,9	18,2	1,68
Griechenland	5,11	5,15	0,78	30,0	28,9	-3,67
Irland	4,03	4,13	2,48	20,6	20,9	1,46
Kroatien	4,76	4,61	-3,15	23,3	23,2	-0,43
Lettland	6,54	6,27	-4,13	27,3	26,0	-4,76
Litauen	6,44	6,14	-4,66	26,3	24,8	-5,70
Luxemburg	5,34	4,99	-6,55	20,6	20,9	1,46
Malta	4,18	4,69	12,20	20,1	19,0	-5,47
Niederlande	3,94	4,04	2,54	16,5	16,3	-1,21
Österreich	4,17	4,11	-1,44	16,9	17,5	3,55
Polen	4,37	4,07	-6,86	18,2	17,3	-4,95
Portugal	5,16	4,99	-3,29	21,6	19,8	-8,33
Rumänien	7,08	6,62	-6,50	31,2	30,4	-2,56
Slowenien	3,39	3,32	-2,06	14,4	15,0	4,17
Slowakei	3,34	3,03	-9,28	16,4	14,8	-9,76
Spanien	5,94	5,77	-2,86	25,3	26,4	4,35
Schweden	4,33	4,12	-4,85	18,8	17,9	-4,79
Tschechien	3,34	3,34	0	12,5	11,9	-4,8
Ungarn	4,23	4,30	1,65	18,9	17,8	-5,82
Zypern	4,58	4,31	-5,90	22,3	21,3	-4,48
Durchschnitt	4,80	4,77	-0,38	20,98	20,70	-0,91
Durchschnitt ohne Deutschland	4,8	4,7	-1,74	21,13	20,57	-2,53

Zuwächse sind blau markiert; Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Andere Forschungen zeichnen ein positiveres Bild: Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (Schröder et al., 2020) stellt fest (dort Abbildung 3), dass die Wahrnehmung einer wirtschaftlichen Notlage in unterschiedlichen Einkommensgruppen auf ähnlichem Niveau und deutlich gleichmäßiger verteilt war als in den Vorjahren. Die Anteile der Personen, die steigende, konstante und sinkende Einkommen angeben, sind für alle drei Einkommensterzile sehr ähnlich. In einer Pressemitteilung vom 5. Mai 2021 stellt das DIW fest: „Corona-Pandemie verringert Einkommensungleichheit“ (DIW, 2021). Auch Grabka (2021) erwartet, dass in der Pandemie die – langfristig stagnierende – Ungleichheit leicht abnimmt. Eine aktuelle Studie aus dem DIW (Dany-Knedlik und Kriwoluzky, 2021), die langfristig die Auswirkung von Rezessionen auf die Einkommensverteilung untersucht, kommt auf der Basis von Daten aus der World Inequality Database[1] ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Ungleichheit 2020 abgenommen hat.[2] Das stimmt mit dem bekannten Befund überein, dass auch die Lohnquote in Rezessionen steigt, da die Lohnsumme langsamer fällt als die Profite.

Auch weitere Studien erwarten keine Veränderungen der Einkommensverteilung (Bruckmeier et al., 2020). Für Deutschland sehen sie aufgrund der staatlichen Einkommensstützungsprogramme ganz unterschiedliche Auswirkungen der Pandemie je nachdem, ob man die Verteilung der Brutto- oder Nettoeinkommen betrachtet. Mit einer Simulationsstudie schätzen Bruckmeier et al. (dort Abbildung 1), dass die Bruttoeinkommen im Durchschnitt um 3 % und für die verschiedenen Einkommensdezile zwischen 4,3 % (für das 1. Dezil) und 2,8 % (für das 10. Dezil) sinken, was einen leichten Anstieg der Ungleichheit der Markteinkommen impliziert. Beim verfügbaren Einkommen fallen die Ergebnisse jedoch ganz anders aus: Hier beträgt der durchschnittliche Rückgang nur 0,1 %, wobei die Einkommen in den unteren Dezilen steigen und in den höheren Dezilen sinken (dort Abbildung 2). Clark et al. (2020) verwenden Paneldaten einer Erhebung der Universität Luxemburg und kommen zu dem Ergebnis, dass die Ungleichheit des verfügbaren Einkommens in den ersten neun Monaten des Jahres 2020 in Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Schweden zurückgegangen ist. Ein Vergleich der EU-SILC Daten mit den Angaben in der World Inequality Database für Deutschland zeigt ebenfalls erhebliche Diskrepanzen (vgl. Tabelle 2). Obwohl die Einkommenskonzepte abweichen, bieten die Veränderungsraten eine Vergleichsmöglichkeit.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das Bild für Deutschland ist mehrdeutig und basiert weitgehend auf schwachen Daten. Während die Ungleichheit der Markteinkommen 2020 eventuell zugenommen hat, hat sich die Verteilung der verfügbaren Einkommen wahrscheinlich nicht wesentlich verändert. Das entspräche der Entwicklung in anderen Ländern mit hohem Einkommen (EU, USA). Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass die neuen Zahlen von Destatis Armut und Ungleichheit in Deutschland überschätzen, bleibt die Frage, ob die viel niedrigeren Werte der vorherigen Jahre nicht die soziale Spaltung in Deutschland unterschätzt haben. Dazu sollte ein Blick auf die von Destatis vorgenommenen Veränderungen beim Erhebungsverfahren geworfen werden. Während früher die Haushalte meist telefonisch befragt

1 https://wid.world/data/.
2 Diese Autoren weisen auch in einer Fußnote (17) auf die Diskrepanz zu den Destatis-Zahlen hin, ohne näher darauf einzugehen.

Tabelle 2
EU-SILC und World Inequality Database (WID) im Vergleich für Deutschland
Veränderung von 2019 auf 2020 in %

Indikator	EU-SILC	WID
Einkommen im untersten Quintil	-15,6	-4,5
Einkommen im obersten Quintil	11,7	-6,1
S80/S20-Quote	32,3	-1,7

Quelle: Eurostat/EU-SILC und WID; eigene Berechnungen.

wurden, konnten sie 2020 die Fragebogen online ausfüllen. Im Gegensatz zu Vorjahren war die Beantwortung nicht mehr freiwillig, sondern Pflicht. Die Befragung wurde in den Mikrozensus integriert, womit sich die Stichprobe in Größe und Zusammensetzung veränderte.

Auf Rückfrage des Autors gab Destatis an, dass sich bei der früheren freiwilligen Erhebung für EU SILC wegen sinkender Teilnahme ein Mittelstandsbias entwickelt habe. Somit würde die neue Erhebung ein realistischeres Bild der sozialen Lage zeichnen. Sie würde besser die Situation von jungen Haushalten und solchen mit Migrationshintergrund abbilden, wodurch sich die Armutsbefunde verstärken. Diese Defizite ergänzen sich mit schon länger bekannten Mängeln, wobei vermutet wird, dass Haushaltsbefragungen wie EU-SILC die Ungleichheit unterschätzen (Bartels und Metzing, 2019). Folgt man diesen Einschätzungen, so wären die eingangs gestellten Fragen wohl wie folgt zu beantworten: Die neuen Zahlen überschätzen die Veränderungen von Armut und Ungleichheit in Deutschland im Zuge der Pandemie. Tatsächlich dürfte der Anstieg, wenn es ihn überhaupt gab, deutlich niedriger als 30 % ausgefallen sein. Aber dies ist kein Anlass zur Entspannung. Denn es sieht so aus, als hätten die früheren Daten die soziale Spaltung in unserer Gesellschaft – in einem allerdings schwer abzuschätzenden Maße – unterschätzt.

Literatur

Bartels, C. und M. Metzing (2019), An integrated approach for a top-corrected income distribution, *Journal of Economic Inequality*, 17, 125-143, https://doi.org/10.1007/s10888-018-9394-x (19. November 2021).

Bruckmeier, K., A. Peichl, M. Popp, J. Wiemers und T. Wollmershäuser (2020), Covid-19-Krise: Für das Jahr 2020 ist mit keinem Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland zu rechnen, *ifo Schnelldienst digital*, 16, https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/covid-19-krise-fuer-das-jahr-2020-ist-mit-keinem-anstieg-der, (2. November 2021)

Buch, T., S. Hamann, A. Niebuhr, D. Roth und G. Sieglen (2021), Arbeitsmarkteffekte der Corona-Krise – Sind Berufsgruppen mit niedrigen Einkommen besonders betroffen?, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 14-17, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/1/beitrag/arbeitsmarkteffekte-der-corona-krise-sind-berufsgruppen-mit-niedrigen-einkommen-besonders-betroffen.html (2. November 2021).

Butterwegge, C. (2020), Mehr sozioökonomische Ungleichheit durch Corona? Wie das Virus die Verteilungsverhältnisse beeinflusst, *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 69(4), 493-500.

Carta, F. und M. De Philippis (2021), The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy, *Occasional Papers*, 606, Questioni di Economia e Finanza.

Clark, A. E., C. d'Ambrosio und A. Lepinteur (2020), The Fall of Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries ECINE (Society for the Study of Economic Inequality), *Working Paper Series*, 565, http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2020-565.pdf (2. Dezember 2021).

Dany-Knedlik G. und A. Kriwoluzky (2021), Einkommensungleichheit in Deutschland sinkt in Krisenzeiten temporär, *DIW Wochenbericht*, 46.

Dauderstädt, M. (2021), Wirtschaftsprogramme gegen die Pandemiekrise – Deutschland im internationalen Vergleich, *Wirtschaftsdienst*, 101(5), 362-368, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/5/beitrag/wirtschaftsprogramme-gegen-die-pandemiekrise-deutschland-im-internationalen-vergleich.html (8. November 2021).

Deutsche Bank (2020) Robuste Deutsche? Wie die Bundesbürger die Corona-Krise meistern, https://www.db.com/files/documents/newsroom/Deutsche-Bank-Studie--Wie-die-Bundesbuerger-die-Corona-Krise-meistern.pdf?language_id=3 (15. Dezember 2021).

DIW (2021), Corona-Pandemie verringert Einkommensungleichheit, *Pressemitteilung*, 5. Mai, https://www.diw.de/de/diw_01.c.817355.de/corona-pandemie_verringert_einkommensungleichheit.html (19. November 2021).

Grabka, M. (2021), Income inequality in Germany stagnating over the long term, but decreasing slightly during the coronavirus pandemic, *DIW Weekly Report*, 17+18, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.817500.de/dwr-21-17-1.pdf (19. November 2021).

Hoevermann, A. und B. Kohlrausch (2020): Soziale Ungleichheit und Einkommenseinbußen in der Corona-Krise – Befunde einer Erwerbstätigenbefragung, *WSI-Mitteilungen*,73(6).

JPMorgan Chase & Co. (2021), How did the distribution of income growth change alongside the hot pre-pandemic labor market and recent fiscal stimulus?, https://www.jpmorganchase.com/institute/research/household-income-spending/how-did-the-distribution-of-income-growth-change-alongside-the-hot-pre-pandemic-labor-market-and-recent-fiscal-stimulus, (13. November 2021).

Pieper, J., U. Schneider und W. Schröder (2021), Bilanz nach einem Krisenjahr: Corona und die Armut in Deutschland, *Soziale Sicherheit*, 1, 37-41

Schröder, C., J. Goebel, M. M. Grabka, D. Graeber, M. Kroh, H. Kröger, S. Kühne, S. Liebig, J. Schupp, J. Seebauer und S. Zinn (2020), Vor dem Covid-19-Virus sind nicht alle Erwerbstätigen gleich, *DIW aktuell*, Nr. 41, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789499.de/diw_aktuell_41.pdf (2. November 2021).

Schulten, T. (2020), Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 39-40, https://www.bpb.de/apuz/315575/der-niedriglohnsektor-in-der-corona-krise#footnode9-9 (2. November 2021).

Zucco, A. und A. Özerdogan (2012), Verteilungsbericht 2021. Die Einkommenssituation und Abstiegsängste der Mittelschicht, *WSI Report*, 69, November, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008182 (19. November 2021).

Title: ***The Rise of Inequality and Poverty in Germany During the Pandemic: False Alarm?***

Abstract: *Recent data from EU-SILC and Destatis seemed to indicate a dramatic increase in German inequality and poverty in the pandemic year 2020. But Destatis had changed its data collection method. Based on several studies, it is likely that the actual rise has been much weaker while the previous data collection by Destatis might have underestimated the true disparities within German society in the past.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3097-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 67-68

JEL: F02, G01

Konjunkturschlaglicht

Konjunktur in China unter Druck

Die Expansion der chinesischen Wirtschaft ist im dritten Quartal 2021 fast zum Stillstand gekommen. Die Produktion legte gegenüber dem Vorquartal lediglich um 0,2 % zu, im Vorjahresvergleich betrug der Zuwachs 4,9 %. Nachdem die Erholung von dem coronabedingten Einbruch zunächst überraschend stark ausgefallen war, blieb die Produktion damit zuletzt deutlich hinter dem Wachstumstempo von jährlich rund 6 % zurück, das vor der Krise verzeichnet wurde. Dabei wird die wirtschaftliche Aktivität von mehreren Faktoren gebremst, die zum Teil wohl temporärer Natur sind, zum Teil die Wirtschaft aber auch noch längere Zeit belasten dürften.

Die chinesische Regierung verfolgt weiterhin eine No-COVID-Strategie und setzt bei Ausbrüchen auf strenge lokale Restriktionen zur Eindämmung des Virus. Einreisen nach China sind nach wie vor nur mit Sondererlaubnis und anschließender Quarantäne möglich. Die Passagierzahlen im internationalen Flugverkehr lagen zwischen Januar und Oktober 2021 bei nur 2 % der Zahl der Passagiere der ersten zehn Monate 2019. Auf lokale Corona-Ausbrüche wird immer wieder mit weitreichenden regionalen Beschränkungen der Mobilität und auch mit Produktionsbeschränkungen bis hin zur Stilllegung ganzer Betriebe reagiert. Die Umsätze im Einzelhandel stiegen zuletzt deutlich verlangsamt, die Ausgaben in der Gastronomie waren im November 2021 im Vergleich zum Vorjahr sogar rückläufig.

Seit März 2021 kam es zu Engpässen in der Elektrizitätsversorgung. In vielen Regionen wurde Strom rationiert oder zeitweise abgeschaltet, wovon nicht zuletzt das Produzierende Gewerbe betroffen war. Die Probleme rührten daher, dass die Stromproduktion nicht mit der infolge der wirtschaftlichen Erholung stark steigenden Energienachfrage Schritt halten konnte, wegen eines Mangels an Kohlebrennstoff und Chinas zentral gesteuerter Energiepolitik.

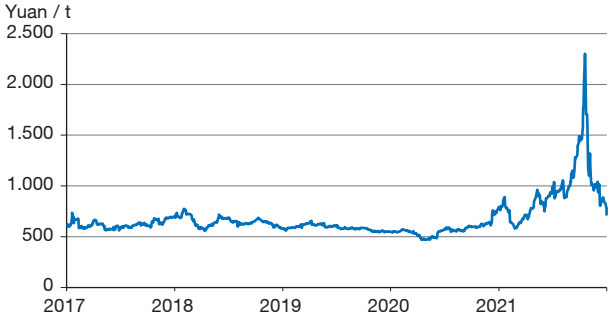
Mit einem Anteil von knapp zwei Dritteln im Jahr 2020 war Kohle der wichtigste Energieträger in der chinesischen Stromversorgung. Die Gründe für den Mangel an verfügbarer Kohle im vergangenen Jahr sind vielfältig. So wurde die heimische Produktion durch Überschwemmungen in wichtigen Abbauregionen und Stilllegungen von Minen aufgrund schlechter Umwelt- und Arbeitsbedingungen beeinträchtigt. Importe wurden durch ein politisch motiviertes Verbot der Einfuhr australischer Kohle behindert.

Hinter den Problemen in der Energieversorgung stehen aber auch Anreizprobleme. Die Strompreise in China sind staatlich gedeckelt. Der aufgrund des knappen Angebots stark gestiegene Preis für Kohle (vgl. Abbildung 1) konnte daher nicht an die Verbraucher:innen weitergegeben werden, sodass Kohlekraftwerke vielfach nur mit Verlust produzieren konnten und die Stromerzeugung reduzierten. Gleichzeitig ergab sich für die Abnehmenden auch kein Anreiz, Strom zu sparen und die Versorgungssituation nachfrageseitig zu entlasten. Hinzu kommt, dass die einzelnen Provinzen von der Zentralregierung Emissionsvorgaben erhalten haben. Um diese einzuhalten, wurde die Produktion in besonders energieintensiven Betrieben in einigen Regionen zeitweise eingeschränkt oder ausgesetzt. Betroffen waren insbesondere die Stahl-, Aluminium-, Glas- oder Zementindustrie.

Mitte Oktober 2021 ergriff das oberste Wirtschaftsplanungsgremium des Landes, die National Development and Reform Commission, umfassende Maßnahmen zur Behebung der Energiekrise. Die Anreize zur Stromproduktion sollen durch eine Flexibilisierung des Strommarktes verbessert werden. So darf der Strompreis in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage nun um bis zu 20 % statt bisher 10 % vom zentral weiterhin vorgegebenen Preis abweichen. Für besonders energieintensive gewerbliche und industrielle Abnehmende entfällt die Preis-

Abbildung 1

Preis für Kraftwerkskohle (Zhengzhou Commodity Exchange)



Anmerkung: Tagesdaten. Letzter Wert: 31. Dezember 2021.

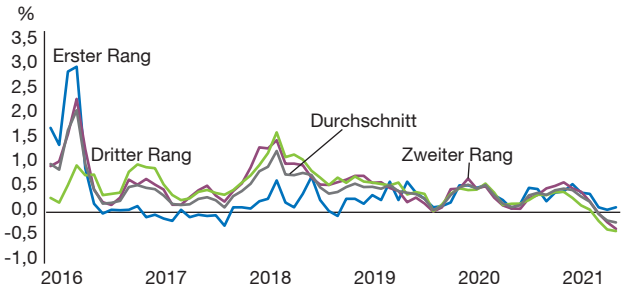
Quelle: National Bureau of Statistics of China via Refinitiv.

© Der/die Autor:in 2022. 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 2

China: Preise für neu errichtete Wohnimmobilien



Anmerkung: Monatsdaten. Veränderungen gegenüber dem Vormonat.

Quelle: National Bureau of Statistics China.

vorgabe sogar vollständig, während private Haushalte und landwirtschaftliche Betriebe unverändert Elektrizität zu einem regulierten Preis beziehen (Lantau Group, 2021). Kurzfristig wurden zudem Anstrengungen unternommen, die Kohleförderung im Inland auszuweiten und die Einfuhren zu erhöhen. So wurden Genehmigungen zur Wiederaufnahme der Förderung in 153 stillgelegten Minen mit einer Kapazität von jährlich 220 Mio. Tonnen erteilt (mehr als 5 % der Produktion 2020) und beschleunigte Genehmigungsverfahren für die Erweiterung bestehender Minen beschlossen. Diese Maßnahmen zeigten bereits Wirkung: Im Oktober und November stieg die Kohleproduktion in China kräftig. Im November stieg die Kohleproduktion im Vergleich zum September um 11 %. Die Kohleimporte legten zuletzt ebenfalls deutlich zu. An den Terminbörsen ging der Kohlepreis inzwischen stark zurück.

Zunehmende Nervosität am Immobilienmarkt trägt ebenfalls zu der konjunkturellen Verlangsamung in China bei. Sichtbarstes Anzeichen einer Krise sind Zahlungsschwierigkeiten hoch verschuldeter Immobilienentwickler. Besonders bekannt sind die Probleme des Konzerns Evergrande, der wiederholt mit Zinszahlungen für seine in US-Dollar denominierten Anleihen in Verzug geriet und Mitte Dezember von der Ratingagentur Fitch auf „restricted default“ herabgestuft wurde. Evergrande ist zwar mit Schulden in Höhe von 300 Mrd. US-$ der größte Immobilienentwickler mit Liquiditätsproblemen, aber kein Einzelfall.

Der Immobiliensektor (Bau und Bewirtschaftung von Immobilien) repräsentiert gut ein Viertel des chinesischen Bruttoinlandsprodukts und war in der Vergangenheit für einen großen Teil des Wirtschaftswachstums verantwortlich (Rogoff und Yang, 2021). Bereits seit einiger Zeit bereiten das rapide Wachstum des Immobiliensektors und die hohe Verschuldung der Immobilienkonzerne der Regierung Sorge. Im August 2020 beschloss sie Maßnahmen in Form der „three red lines“ – Schwellenwerte für drei Finanzkennzahlen (Verschuldung zu Bilanzsumme, Nettoverschuldung zu Eigenkapital und Barbestand zu kurzfristigen Verbindlichkeiten), um den Verschuldungsgrad der Unternehmen zu begrenzen. Darüber hinaus wurde Anfang 2021 eine Obergrenze für Immobilienkredite für Kreditinstitute eingeführt, welche die Finanzierungsmöglichkeiten für Immobilienkonzerne weiter einschränkte. In der Folge hat sich der Immobilienmarkt deutlich abgekühlt. Verkäufe neuer Immobilien im gewerblichen Wohnungsbau lagen im Zeitraum August bis November 2021 rund 19 % unter ihrem Vorjahreswert. Gemessen in Quadratmetern gingen Aufträge für neue Wohnprojekte im gleichen Zeitraum um 21 % zurück und Transaktionsvolumen von Grundstücken fielen um 13 % niedriger aus als ein Jahr zuvor. Die Immobilienpreise gingen seit September zum ersten Mal seit 2015 zurück. Dies gilt vor allem für die zweit- und drittrangigen Städte, während in den großen Metropolen die Preise noch stagnierten (vgl. Abbildung 2).

Die genannten Belastungsfaktoren haben die chinesische Wirtschaft 2021 deutlich gebremst. Während die Probleme in der Energieversorgung und die resultierenden Einschränkungen der Produktion zunächst überwunden zu sein scheinen, werden Corona-Maßnahmen und die Konsolidierung des Immobiliensektors auch über 2021 hinaus die wirtschaftliche Aktivität belasten. Ein Festhalten an der No-COVID-Politik könnte angesichts der deutlich ansteckenderen Omikron-Variante sogar zu schärferen Einschränkungen führen als 2021. Sofern es gelingt, die gesundheitlichen Folgen einer Ausbreitung des Virus in China durch Impfprogramme soweit zu reduzieren, dass die restriktive Corona-Politik gelockert werden kann, könnte der wirtschaftliche Einfluss der Pandemie aber ab der zweiten Jahreshälfte 2022 nachlassen.

Die Korrektur im Immobiliensektor dürfte hingegen die Wirtschaft über einen längeren Zeitraum bremsen. Sie trägt maßgeblich dazu bei, dass die vor der Corona-Krise erreichte Expansionsrate der chinesischen Wirtschaft wohl auch 2023 nicht wieder erreicht wird. Das IfW Kiel rechnet für 2023 mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 4,9 %, nach lediglich 4,1 % im Jahr 2022. Ein stärkerer Einbruch am Immobilienmarkt ist ein Abwärtsrisiko für die Prognose und würde die Konjunktur wohl auch in der übrigen Welt spürbar dämpfen (Deutsche Bundesbank, 2021).

Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents
Institut für Weltwirtschaft Kiel

Literatur

Deutsche Bundesbank (2021), *Monatsbericht*, November.

Lantau Group (2021), China watching brief: 2021 Measures to Accelerate and Deepen Power Sector Reforms Announced in China, https://www.lantaugroup.com/file/brief_china_power_sector_oct21.pdf (9. November 2021).

Rogoff, K. und Y. Yang (2021), Has China's Housing Production Peaked?, *China and the World Economy*, 21(1), 1-31.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

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

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
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

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Universität Rostock
Veronika Grimm Universität Erlangen-Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

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. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben und ein Konferenzheft. Ein Abo ist kostenfrei und endet automatisch am 31.12. eines Jahres.

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



Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

www.wirtschaftsdienst.eu
OPEN ACCESS

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

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

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
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

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Universität Rostock
Veronika Grimm Universität Erlangen-Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

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. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben und ein Konferenzheft. Ein Abo ist kostenfrei und endet automatisch am 31.12. eines Jahres.

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

