102. Jahrgang | Heft 3 **März 2022**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Verbraucherverschuldung und -überschuldung in Zeiten von COVID-19

Sally Peters, Kai-Friedrich Donau, Dieter Korczak, Markus M. Grabka, Berenike Bartz, Judith Niehues, Ines Moers, Irina Domurath

Energiepreise
Gaspreisdeckel gegen die Inflation
Sebastian Dullien, Isabella M. Weber

Theoriegeschichte
G. F. Knapp und die Modern Monetary Theory
Jan Greitens

Hilfsprogramm
Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds
Philipp Steinberg, Holger Lüthen, Lukas Gehring, Daniel Schulz-Bianco

Handelsabkommen
Zollkrieg zwischen den USA und China
Berend Diekmann, Michael Kilpper

Tilgungsstreckung
Streckung für coronabedingte Staatsschulden
Michael Broer

Regionalpolitik
Grenzregion Polen – Deutschland
Steffen Fleßa, Julia Kuntosch

Impfstrategie
Pflichten, Anreize und die effiziente Nutzung
Michael Stolpe

Haushaltspolitik
Steuern und Budgetdefizite
Fritz Helmedag

Inflationsausblick
Kosten des Krieges treiben Inflation in die Höhe
Johannes Mayr

Coronapandemie
Pandemiebedingte Arbeitsausfälle und Wirtschaftsleistung
Nils Jannsen

A 58369 ISSN 0043-6275

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

3

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

S. Dullien, I. M. Weber — Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen — 154

Kommentare

G. Grözinger — Krieg in der Ukraine: Effektive Sanktionen — 156
M. Klein — Krieg in der Ukraine: Das Ende der Neuen Seidenstraße? — 157
B. Kohlrausch — Sorgearbeit: Die große Leerstelle der Pandemie — 158
H. Schäfer — Viertagewoche: Ein Modell für Deutschland? — 159
F. Dudenhöffer — Elektromobilität: Geht dem Elektroauto die Puste aus? — 160

Zeitgespräch

Verbraucherverschuldung und -überschuldung in Zeiten von COVID-19 — 161
S. Peters — Verschuldung von Verbraucher:innen in Deutschland: Stand und Entwicklung — 162
K.-F. Donau — Nach Corona kommt die Schuldenwelle – begründete Sorge oder Panikmache? Aktuelle Entwicklungen im Kredit- und Konsummarkt — 166
D. Korczak — Ursachen der Verbraucherverschuldung — 170
M. M. Grabka, B. Bartz — Einkommen und Kreditschulden privater Haushalte — 175
J. Niehues — Armut in Deutschland – Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar — 181
I. Moers — Zur Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung ist sofortiges und entschlossenes Handeln der Politik gefragt — 185
I. Domurath — Verbraucherkredit als Daseinsvorsorge? — 189

Analysen

J. Greitens — Georg Friedrich Knapp und die Modern Monetary Theory — 193
P. Steinberg et al. — Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds – eine (Zwischen-)Bilanz — 199
B. Diekmann, M. Kilpper — Zollkrieg und Handelsabkommen zwischen den USA und China — 204
M. Broer — Effekte einer Tilgungsstreckung für coronabedingte Staatsschulden — 210
S. Fleßa, J. Kuntosch — Grenzregion Polen – Deutschland: gestärkt durch die COVID-19-Pandemie — 217
M. Stolpe — Impfpflichten, Anreize und die effiziente Nutzung von Coronaimpfstoffen — 224
F. Helmedag — Steuern und Budgetdefizite als Determinanten des Sozialprodukts — 229

Ökonomische Trends

J. Mayr — Inflationsausblick – Kosten des Krieges treiben Inflation in neue Höhen — 236
N. Jannsen — Pandemiebedingte Arbeitsausfälle und Wirtschaftsleistung — 239

DOI: 10.1007/s10273-022-3120-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 154-155 JEL: E31, Q41, Q48

Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen



Sebastian Dullien

Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Schon vor der russischen Invasion in die Ukraine waren die Gaspreise im Großhandel auf Rekordniveaus geklettert. Mit dem russischen Einmarsch und den neuen Sanktionen sind sie noch einmal dramatisch in die Höhe geschossen. Für eine Lieferung waren am Montag nach der Invasion 110 Euro pro Megawattstunde (MWh) zu zahlen, eine Woche zuvor waren es gerade einmal etwas mehr als 70 Euro gewesen. Ein Jahr zuvor hatte der Preis nur bei 16 Euro gelegen. Der deutschen Bevölkerung droht damit ein enormer Schock bei den Heizkosten. Selbst wenn die Gaspreise im Großhandel jetzt wieder auf 70 Euro pro MWh fallen würden, droht jenen Haushalten, die mit Gas heizen, eine Verdopplung der Gasrechnung im Laufe des Jahres 2022, wenn die Versorger diesen Kostenschub weitergeben. Für eine typische Familie sind das 100 Euro oder mehr pro Monat – gerade für Familien mit kleinen und mittleren Einkommen eine schmerzhafte Summe.

Da Gas zudem der wichtigste Heizenergieträger der deutschen Privathaushalte ist, könnte der Preisanstieg die Gesamtinflation massiv treiben. Für einen Gaspreis von knapp über 70 Euro hatte das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung ausgerechnet, dass alleine durch den direkten Preiseffekt von Erdgas als Heiz- und Kochenergie die gemessene Inflation um 2,5 Prozentpunkte höher ausfallen würde, als es sonst der Fall wäre (Dullien und Tober, 2022). Sollten sich die neuen Preissprünge nicht schnell zurückbilden, dürfte dieser Effekt noch einmal größer ausfallen und die Inflation den Rest des Jahres spürbar über der 4 %-Marke verharren. Bisherige Konzepte zur Entlastung bei den Energiepreisen greifen für den Gaspreis zu kurz: Die Kombination aus Heizkostenzuschuss für Geringverdienerhaushalte, erhöhte Pendlerpauschale sowie erhöhte Freibeträge und Pauschbeträge entlastet zwar richtigerweise die breite Bevölkerung einigermaßen für den bis zur Invasion erlebten allgemeinen Anstieg der Energiepreise, berücksichtigt aber nicht die sich abzeichnende dramatische, spezielle Belastung der Haushalte mit Gasheizung.

Bis Januar 2022 waren die Endpreise aller Energieträger im Warenkorb der typischen Haushalte – Strom, Heizöl, Gas, Kraftstoffe – gegenüber dem Vorpandemieniveau 2019 ähnlich stark, um rund 20 %, gestiegen. Ein Weitergeben eines Gasgroßhandelspreises von 70 Euro pro MWh durch die Versorger würde dagegen ein Plus bei den Endpreisen von mehr als 100 % bedeuten; bleibt der Gaspreis bei 100 Euro, so wären es leicht 150 %. Auch bei anderen Energieträgern sind zwar nun noch Preisanstiege zu erwarten, doch die Zusatzbelastung von Haushalten mit Gasheizung bleibt um ein Mehrfaches höher. Hinzu kommt, dass der Preisanstieg beim Gas stärker als jener anderer Energieträger vor allem von der Situation in der Ukraine und den Sanktionen getrieben ist. Erdöllieferungen aus Russland können verhältnismäßig einfach durch Mehrförderung aus anderen Ländern ausgeglichen werden. Beim Gas gestaltet sich dies nicht zuletzt durch mangelnde Lieferinfrastruktur schwierig. Die wirtschaftlichen Kosten des Konflikts werden so einseitig auf jene abgewälzt, die zufällig eine Gasheizung haben.

Hier böte sich an, den Gaspreisanstieg vorübergehend mit einem Gaspreisdeckel für einen Grundverbrauch zu dämpfen. Bei einem solchen Konzept wäre für einen bestimmten Sockel an Kilowattstunden, die ein Haushalt verbraucht, eine Preisobergrenze eingezogen. Denkbar wären als Eckwerte 8000 KWh pro Jahr, was etwa dem halben



Isabella M. Weber

Professorin für Volkswirtschaftslehre an der University of Massachusetts Amherst und Leiterin der Chinaforschung am Political Economy Research Institute.

© 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.

Gasverbrauch in einer durchschnittlichen 100 Quadratmeter-Wohnung entspricht, und für diese Energie ein Höchstpreis von 7,5 Cent pro KWh, was etwa dem Preis Ende 2021 entspräche. Für größere Haushalte könnte man den Sockelbetrag auch variieren. Das würde eine Energiegrundsicherung für alle zu bezahlbaren Preisen sicherstellen.

Da allerdings die Gasversorger nicht einfach die Differenz zum Einkaufspreis ausgleichen können, ohne in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten, müsste der Bund an die Versorger eine Kompensation zahlen. Um keine Übersubventionierung zu schaffen, sollte diese Kompensation am Großhandelspreis plus einer Pauschale für die Verteilung orientiert sein und nur für jene Verträge gelten, bei denen der Versorger sich nicht ohnehin auf stabilere, niedrigere Preise festgelegt hat. Der Bund würde quasi einen Grundgasverbrauch vorübergehend über die Versorger subventionieren.Eine solche Maßnahme hätte gleich eine Reihe von Vorteilen: Sie würde zielgenau jene Haushalte entlasten, die mit Gas heizen und derzeit einen außergewöhnlichen Anstieg der Heizkosten erleben. Haushalte mit kleineren Wohnungen (und damit geringerem Verbrauch) würden prozentuell stärker entlastet als jene mit größeren Wohnungen. Gleichzeitig würde diese Maßnahme die Inflationsrate drücken, da nur die gedeckelten Preise in die Inflationsberechnung eingehen würden. Das würde etwas Ruhe in die unleidliche Diskussion um Rekord-Teuerungsraten bringen und damit auch helfen, Inflationserwartungen zu stabilisieren sowie das Risiko einer Preis-Lohn-Spirale begrenzen. Zudem würde der Konflikt zwischen den Tarifparteien entschärft, ob Firmen oder Beschäftigte die Energiekostenlast tragen müssen. Die Begrenzung des Preisdeckels auf 8000 verbrauchte Kilowattstunden hat auch den Vorteil, dass der Anreiz zum Energiesparen durch die höheren Gaspreise bestehen bleibt: Da ja nur ein Grundverbrauch verbilligt wird, nicht aber die weiteren Einheiten, bleibt die Ersparnis für etwas sparsameres Heizen unverändert hoch. Gelegentlich wird angeführt, ein solcher Deckel würde die Anreize zur Dekarbonisierung senken. Dieser Einwand hält genauerer Betrachtung allerdings nicht stand: Für Investitionsentscheidungen ist nicht der kurzfristige Preis heute, sondern die Preiserwartung für die Zukunft maßgeblich. Ein vorübergehender Deckel verändert diese Preiserwartungen nicht, zumal die Future-Märkte für die Zukunft derzeit wieder deutlich niedrigere Gaspreise anzeigen und der Deckel ja nur greift, wenn die Preise hoch liegen. Ein vorübergehender Preisdeckel entlastet gerade, ohne die Anreize in die falsche Richtung zu verschieben.

Die Idee einer gezielten Preissetzung für den Kernbedarf von essenziellen Gütern ist weder neu noch unerprobt. In Deutschland wurde sie nach dem Krieg im Jedermann-Programm von Ludwig Erhard als preisdämpfende Notmaßnahme umgesetzt, als die Politik der allgemeinen Preisliberalisierung zu einem Inflationsschub und schließlich zu einem Generalstreik führte (Fuhrmann, 2017). Chinas Reformer haben Erhards Wirtschaftspolitik genau studiert (Weber, 2019) und der chinesische Erfolg bei der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft beruht nicht zuletzt auf einem zweigleisigen Preissystem, wie in Weber (2021) dargelegt wird. Die Kombination aus staatlich begrenzten Preisen für die Grundversorgung von Unternehmen und Haushalten bei gleichzeitig hohen Marktpreisen setzte starke Anreize zur Effizienzsteigerung und ermöglichte zugleich mit wenigen Ausnahmen Preisstabilität relativ zum schnellen Wachstum.

Literatur

Dullien, S. und S. Tober (2022), IMK Inflationsmonitor: Haushaltsspezifische Teuerungsraten: Dominiert bald die Haushaltsenergie?, *IMK Policy Brief*, 117, Februar.

Fuhrmann, U. (2017), *Die Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft" 1948/49: Eine historische Dispositivanalyse*, UVK Verlagsgesellschaft.

Weber, I. (2019), Das westdeutsche und das chinesische „Wirtschaftswunder": Der Wettstreit um die Interpretation von Ludwig Erhards Wirtschaftspolitik in Chinas Preisreformdebatte der 1980er Jahre, *Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung 2020*, 55-71.

Weber, I. (2021), *How China Escpaped Shock Therapy: The Market Reform Debate*, Routledge.

Sebastian Dullien
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung

Isabella M. Weber
University of Massachusetts Amherst

DOI: 10.1007/s10273-022-3121-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 156

JEL: F13, F51, H56

Krieg in der Ukraine

Effektive Sanktionen

Der Einmarsch Russlands in die Ukraine wird zu Recht von etlichen Sanktionen des Westens begleitet. Dazu gehört auch eine halbherzig wirkende Abtrennung vom SWIFT-System. Halbherzig, weil man nicht alle Banken und Überweisungen ins Visier nimmt, denn man will ja weiter seine Gas- und anderen Rechnungen bezahlen (Guardian, 2022), und weil es auch signifikante Umgehungsmöglichkeiten, etwa über China oder Kasachstan, gibt. Drei weitere Maßnahmen könnten helfen, das System Putin hart zu treffen.

Erstens könnte man Importe aus Russland und Weißrussland weiter zulassen, darauf aber einen zusätzlichen Sonderzolltarif von z. B. 20 % erheben. Das GATT-Abkommen, das für den Warenverkehr das Kernstück der WTO-Verträge darstellt und eigentlich keine diskriminierenden Zölle zulässt, lässt Ausnahmen zu. In Art. XXI heißt es: „Die Bestimmungen dieses Abkommens hindern eine Vertragspartei nicht daran, […] b) Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind […] iii) in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen; c) Maßnahmen auf Grund ihrer Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu treffen“ (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2019). Im Unterschied zum Verfahren bei den Standardzöllen in der EU sollten die Erträge dieses Sondertarifs bei den Nationalstaaten verbleiben. Daraus ließen sich dann Kompensationen für die betroffene Bevölkerung und Industrie finanzieren.

Zweitens sollten Visa für russische Staatsbürger:innen für Aufenthalte in der EU, den USA und anderen mitziehenden Ländern für die Dauer der Besetzung generell nicht mehr ausgestellt werden. Mit Ausnahmen für Studierende, Wissenschaftler:innen, Künstler:innen, Sportler:innen, Journalist:innen, die den Kern einer kritischen Zivilgesellschaft bilden könnten, und mit denen deshalb weiter ein Austausch aufrechterhalten werden sollte. Bisher gibt es solche Visa-Verweigerungen nur für wenige Politiker:innen und Militärs. Das ist als Signal zu wenig und da ginge mehr. Denn das Reisen ins Ausland ist bei Russ:innen populär. 2017 etwa waren in den ersten neun Monaten 31 Mio. grenzüberschreitend unterwegs, bei nur gut 144 Mio. Einwohnern insgesamt (Ostexperte, 2018). International belegt Russland damit immerhin Platz sechs bei den ausländischen Tourismusausgaben (UNWTO, 2021). Die vom System Putin mitprofitierenden besseren Schichten würden es sicher als erheblichen Verlust an Lebensqualität empfinden, von ihren Lieblingsurlaubszielen abgeschnitten zu werden.

Drittens existiert noch eine vermutlich weit wichtigere Gruppe an Putin-Unterstützer:innen, die bisher kaum ins Visier genommen wurde: die russische Oligarchie. Auch hier gibt es bisher nur Nadelstiche gegen einige wenige. Paul Krugman (2022) hat in der NYT darauf hingewiesen, dass Putins Schwachpunkt das im Ausland versteckte Vermögen seiner superreichen Unterstützer:innen sein könnte. Basierend auf Recherchen von Autor:innen um Gabriel Zucman zeigt sich, dass eine große statistische Lücke herrscht zwischen den offiziellen Reserven an ausländischen Zahlungsmitteln und dem langjährigen Überschuss im Welthandel. Die ins Ausland verbrachten Summen der Oligarchen entsprechen etwa dem Finanzvermögen aller russischen Haushalte im Lande selbst, was für ein auch im internationalen Vergleich erstaunliches Plünderungsausmaß spricht (Novokmet, Piketty und Zucman, 2018). Es gilt folgende Einschätzung: „The equivalent of about 10 % of world GDP is held offshore globally, but this average masks a great deal of heterogeneity – from a few percent of GDP in Scandinavia to about 15 % in Continental Europe, and more than 50 % in Russia, some Latin American countries and Gulf countries” (Alstadsæter, Johannesen und Zucman, 2018, 100). Thomas Piketty hat in der Le Monde vorgeschlagen, als Sofortmaßnahme zumindest auf den im Westen geparkten Anteil eine Steuer von z. B. 10 % oder 20 % zu erheben (Piketty, 2022). Die große Frage ist: Mehr Rüstungsausgaben sind schnell gefordert und bei der gegenwärtigen Stimmung schon alloziert, aber traut man sich auch, auf die Füße der eigenen Steuerflüchtlinge zu treten, was ein willkommenes Nebenprodukt wäre, wollte man die vermögende Putin-Kamarilla treffen?

Gerd Grözinger
Europa-Universität Flensburg

© 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.

Literatur

Alstadsæter, A., N. Johannesen und G. Zucman (2018), Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality, *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.

Garside, J. (2022), Swift action at last brings meaningful sanctions against Putin regime, *The Guardian*, 27.2.

Krugman, P. (2022), Laundered Money Could Be Putin's Achilles' Heel, *New York Times*, 24.2.

Novokmet, F., T. Piketty und G. Zucman (2018), From Soviets to oligarchs: inequality and property in Russia 1905-2016, *Journal of Economic Inequality,* 16, 189-223.

Ostexperte (2018), Tourismus: Russen reisen wieder häufiger ins Ausland, 16.1.

Piketty, T. (2022), Sanction the oligarchs, not the people, *Le Monde*, 15.2.

UNWTO (2021), International Tourism Highlights, 2020 Edition.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019), Zur Geltendmachung nationaler Sicherheitsinteressen beim Aufbau des 5G-Netzes.

DOI: 10.1007/s10273-022-3142-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 157

JEL: P20, O53

Krieg in der Ukraine

Das Ende der Neuen Seidenstraße?

Die Neue Seidenstraße – offiziell die Belt and Road Initiative (BRI) – ist das Prestigeprojekt des chinesischen Präsidenten Xi Jinping. Verkleidet als Infrastruktur- und Logistikprojekt ist sie der strategische Kern von Chinas Bestrebungen, sich aus der maritimen Umklammerung der USA zu befreien. Man kann davon ausgehen, dass aktuell bis zu 90 % des chinesischen Außenhandels auf dem Seeweg abgewickelt werden. Die mit Abstand führende Seemacht sind die USA, die mit ihrer Marine und ihrem weltumspannenden Netz von Marinebasen und Allianzen (zuletzt AUKUS) die Machtmittel haben, im Falle eines Falles den chinesischen Außenhandel zu blockieren. Trotz maritimer Aufrüstung in den vergangenen Jahren kann China dem nichts Adäquates entgegensetzen. Deshalb zielt die Neue Seidenstraße darauf ab, die eurasische Landmasse als chinesisches Hinterland dem Zugriff der USA zu entziehen und gleichzeitig Chinas Zugang zu den Absatzmärkten der EU zu sichern.

Dafür braucht China Russland, die führende Territorialmacht in Eurasien. Doch Wladimir Putins Angriff auf die Ukraine hat Chinas Eurasienstrategie ins Wanken gebracht. NATO und EU haben nach dem russischen Angriff mit bemerkenswerter Entschlossenheit und Einmütigkeit reagiert. Massive Sanktionen und der Rückzug westlicher Unternehmen schaden schon jetzt der russischen Wirtschaft. Zwischen Russland und dem Westen hat eine neue Eiszeit begonnen. Und sollte Wladimir Putin sich mit seinem Ziel durchsetzen, die Ukraine als Vasallenstaat in ein ethno-russisches Großreich einzugliedern, dann wäre das der Beginn eines neuen Kalten Krieges. Ein neuer Eiserner Vorhang würde Russland und seine Satellitenstaaten – darunter auch Weißrussland, das sich bei Russlands Angriff auf die Ukraine der Mittäterschaft schuldig gemacht hat – von der EU trennen. Die Neue Seidenstraße als eurasische Logistikbrücke zwischen China und Westeuropa wäre damit erledigt.

Bei nüchterner Betrachtung sieht es also so aus, als schade der russische Angriff auf die Ukraine den Interessen Chinas. Dennoch hat sich China eindeutig auf die Seite Russlands gestellt. Vorgezeichnet war das schon in der gemeinsamen Erklärung der Präsidenten beider Länder vom 4. Februar, anlässlich der Reise Wladimir Putins zur Eröffnung der olympischen Winterspiele in Peking. Die Erklärung wendet sich gegen die Ausdehnung der NATO und betont den Willen zur Weiterentwicklung der BRI. Man darf auch annehmen, dass sich Wladimir Putin bei diesem Treffen die chinesische Zustimmung für sein Vorgehen gegen die Ukraine geholt hat.

Nun aber muss die chinesische Führung durch den Kriegsverlauf in der Ukraine den Eindruck gewonnen haben, dass sie durch Wladimir Putin getäuscht wurde. Die „spezielle Militäroperation zur Entmilitarisierung und Denazifizierung der Ukraine“ sollte nach wenigen Tagen erfolgreich beendet sein, doch der bisherige Kriegsverlauf hat diese Annahme widerlegt. Die robuste Gegenwehr der ukrainischen Streitkräfte und die bewundernswerte Resilienz der ukrainischen Regierung sowie der ukrainischen Gesellschaft drohen zu einem Debakel für Präsident Putin zu werden – ein Debakel, in das China auf keinen Fall hineingezogen werden möchte. Aus dem Ukraineproblem Russlands wurde so ein Russlandproblem Chinas.

Man kann davon ausgehen, dass Chinas Haltung in der Ukrainefrage entscheidend vom weiteren Kriegsverlauf abhängen wird. Wie könnte sich die Lage in Europa nach dem Krieg darstellen?

In einem möglichen Szenario wäre die Ukraine ganz oder teilweise in russischer Hand und hätte ihre Existenz als unabhängiger, souveräner Staat de facto verloren. Als russischer Vasallenstaat oder als geteilter Staat wäre die Ukraine Frontstaat in einem neuen kalten Krieg zwischen Russland und dem Westen. Dies wäre für China das Aus für die Neue Seidenstraße als Logistikbrücke zur EU und auch das Ende für Chinas geopolitische Pläne, sich aus der maritimen Umklammerung der USA zu befreien.

In einem alternativen Szenario bliebe die Ukraine nach dem Vorbild von Finnland, Schweden und Österreich frei. Sie würde Mitglied der EU, nicht aber der NATO. Nur in diesem zweiten Fall bestünde für China die Möglichkeit, sein Seidenstraßenprojekt zu retten. Und tatsächlich könnte eine prosperierende Ukraine, die nach Westen und Osten offen ist, für China eine wichtige Rolle als Gateway zur EU einnehmen.

Und genau das ist die Ironie von Chinas Politik in der Ukrainefrage: China muss erkennen, dass eine freie, demokratische und in die EU integrierte Ukraine die Lösung ist, die seinen wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen am besten dient. Und Wladimir Putin könnte entdecken, dass China frei nach Lord Palmerston weder dauerhafte Freunde noch dauerhafte Feinde hat, sondern nur dauerhafte Interessen.

Martin Klein
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

© 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/s10273-022-3122-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 158

JEL: J41, J48, K31

Sorgearbeit

Die große Leerstelle der Pandemie

Ich erinnere mich gut an meine Reaktion auf die Schulschließungen im ersten Lockdown im April 2020. „Das können die doch nicht machen!“ Ich habe gelernt: Können sie. Ebenso wie man in einen Tag, der einem vorher mit Erwerbs- und Hausarbeit ohnehin schon ziemlich voll erschien, auch noch Betreuung und Homeschooling packen kann, wenn man früh genug aufsteht oder spät genug ins Bett geht. Weil es ja offensichtlich irgendwie ging, haben wir es ein Jahr später gleich noch mal gemacht. Im Winter und Frühjahr 2020/2021 war mein damals 10-jähriger Sohn sechs Monate im Homeschooling. Ein halbes Jahr!

Während es vor allem mit dem wichtigen Instrument der Kurzarbeit und einer Reihe von Hilfspakten Hilfen für den Ausfall von Erwerbsarbeit gab, gab es für die vielen Stunden zusätzlicher Sorgearbeit kaum Entlastung. Ausnahme war eine Erhöhung der Kinderkrankentage, auf die allerdings nach einer Erhebung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) im Sommer 2021 nur ca. 20 % der Eltern zurückgriffen. Dabei zeigte sich, dass diese Tage häufiger von Eltern in sicheren Beschäftigungsverhältnissen in Anspruch genommen wurden. Offensichtlich ist Erwerbsarbeit meist so verdichtet organisiert, dass kurzfristige längere Auszeiten schlicht nicht möglich sind. Je weniger sicher eine Beschäftigung ist, desto schwieriger wird es unter diesen Bedingungen, individuelle Rechte auf zusätzliche Zeit für Kinderbetreuung durchzusetzen. Es braucht eben auch betriebliche Voraussetzungen, um Erwerbs- und Sorgearbeit vereinbaren zu können.

Es ist eine große Leerstelle der Pandemiepolitik, dass sie Sorgearbeit nicht mitgedacht hat, und es sind überwiegend die Frauen, die den Preis dafür zahlen, wie ich im Folgenden anhand der Befunde der Erwerbspersonenbefragung des WSI zeige: Nimmt man die Verteilung der Sorgearbeit und die Arbeitsmarktbeteiligung als Marker für die Gleichstellung von Männern und Frauen, ist die aktuelle Situation schlechter als zum Zeitpunkt vor der Pandemie. Der Anteil der Frauen, die den überwiegenden Teil der Sorgearbeit leisten, lag im Januar 2022 zum zweiten Mal in Folge über dem Vorkrisenniveau. Während 61 % der befragten Mütter angaben, vor der Krise den überwiegenden Teil der Sorgearbeit zu leisten, waren es im Juli 2021 69 % und im Januar 2022 67 %. Der Anteil der Väter, die dies angaben, stieg zunächst von 6 % (Vorkrisenniveau) auf 12 % (April 2020), um dann stetig auf 6 % im Januar 2022 zu sinken.

Nach der letzten Erhebung der Erwerbspersonenbefragung des WSI haben im Januar 2022 19 % der Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern angegeben, ihre Arbeitszeit wegen der Kinderbetreuung verringert zu haben. Dies ist mit Ausnahme des ersten Lockdowns im April 2020 (24 %) der höchste Wert seit Beginn der Befragung. Der Anteil der Väter, die wegen der Kinderbetreuung ihre Arbeitszeit reduzierten, betrug im Januar 2022 knapp 6 % (zu Beginn der Pandemie waren es knapp 16 %). Während der Anteil der Mütter, die wegen der Kinderbetreuung ihre Arbeitszeit reduziert haben, seit November 2020 steigt, stagniert der Anteil der Väter auf deutlich niedrigerem Niveau. Das bedeutet, dass sich die ohnehin bestehende Differenz zwischen Vätern und Müttern seitdem noch vergrößert hat. Frauen, vor allem Mütter, werden sich aus dieser geschwächten Position auf einem Arbeitsmarkt behaupten müssen, der aufgrund der aktuellen Krisen und Transformationsprozesse unter einem starken Druck steht.

Es ist wenig verwunderlich, dass sich Mütter zu jedem Erhebungszeitpunkt während der Pandemie im Hinblick auf die familiäre Situation, die Arbeitssituation und die Gesamtsituation stärker belastet fühlten als der Durchschnitt der Erwerbspersonen. Damit geht auch ein immenser Vertrauensverlust in die Bundesregierung einher.

Die „Leerstelle Sorgearbeit“ während der Pandemie kommt nicht von ungefähr und reflektiert letztlich eine Politik, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schon immer als individuelles Problem von Eltern (eigentlich Müttern) versteht. Ein Problem, bei dem der Staat zwar durchaus behilflich ist, indem er Kinderbetreuung zur Verfügung stellt – wenn er genügend Geld dafür übrig hat und sich genug unterbezahlte (meist weibliche) Beschäftigte finden, die den Job machen wollen. Die vergangenen zwei Jahre haben uns jedoch gezeigt, dass das wichtig, aber nicht ausreichend ist. Um wirklich Geschlechtergerechtigkeit durchsetzen zu können, braucht es eine faire Verteilung der Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, und die kann nur gelingen, wenn Erwerbsarbeit so organisiert ist, dass sie Zeit und Raum für Sorgearbeit lässt. Wir müssen anfangen, ernsthaft über Arbeitszeitsouveränität und Arbeitszeitverkürzung zu sprechen sowie darüber, wie einer zunehmenden Verdichtung von Arbeit begegnet werden kann. Wir müssen bei der Organisation der Erwerbsarbeit die Sorgearbeit mitdenken und nicht umgekehrt.

Bettina Kohlrausch
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

© 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/s10273-022-3123-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 159

JEL: J41, J48, K31

Viertagewoche

Ein Modell für Deutschland?

„Belgien führt die Viertagewoche ein“, war Mitte Februar 2022 in vielen Zeitungen zu lesen. Die Schlagzeile verleitet zu Fehlinterpretationen, denn natürlich wird auch in Belgien die Arbeitszeit nicht von der Regierung festgelegt, sondern von Angestellten und Betrieben bzw. Tarifparteien ausgehandelt. Im Kern geht es bei der beabsichtigten Reform der belgischen Regierung nicht um staatlich verordnete Arbeitszeitverkürzung, sondern um eine Flexibilisierung. Bei gegebener Wochenarbeitszeit soll es Vollzeit-Angestellten ermöglicht werden, diese auf weniger Tage zu verteilen, indem – mit Zustimmung des Arbeitgebers – die tägliche Arbeitszeit erhöht wird. Bisher gilt in Belgien im Regelfall eine tägliche Höchstarbeitszeit von acht Stunden (Deutscher Bundestag, 2018, 3).

Ziel der Reform sei eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, mit deren Hilfe die Erwerbsbeteiligung erhöht werden soll. Bemühungen in diese Richtung erscheinen durchaus angebracht, denn die Erwerbsquoten in Belgien sind unterdurchschnittlich. Bei den Frauen lag sie im dritten Quartal 2021 mit 67 % 2 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt. In Deutschland nahmen dagegen 75 % aller Frauen im Erwerbsalter am Arbeitsmarkt teil (Eurostat, 2022).

Die Frage, ob die Regelung ein Modell für Deutschland sein könnte, führt in die Auslegung des Arbeitszeitgesetzes. Grundsätzlich beträgt die tägliche Höchstarbeitszeit acht Stunden. Sie kann aber auf bis zu zehn Stunden erhöht werden, wenn innerhalb eines halben Jahres ein Ausgleich erfolgt, sodass die Arbeitszeit im Durchschnitt acht Stunden werktäglich – das inkludiert den Samstag – nicht überschreitet. Wer vier Tage lang jeweils zehn Stunden arbeitet, kommt werktäglich lediglich auf 6,7 Stunden im Durchschnitt. Die Vollzeit-Viertagewoche nach belgischem Vorbild wäre mithin realisierbar. Mehr als zehn Stunden werktäglich sind allerdings nur in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich.

Eine andere Frage ist, ob solch ein Modell für Angestellte und Betriebe attraktiv wäre. Aus Sicht der Arbeitnehmenden ist der zusätzliche freie Tag gegen anderweitig sehr lange Arbeitstage abzuwägen. Angestellte und Betriebe hätten zudem kaum noch Spielraum, die tägliche Arbeitszeit bedarfsgerecht und flexibel zu handhaben. Hinzu kommt, dass viele Betriebe eine gleichmäßige Auslastung ihrer Anlagen anstreben oder Dienstleistungen zu festen Zeiten erbringen müssen, etwa im Einzelhandel. Die mediale Aufmerksamkeit verdankt das belgische Vorhaben daher wohl eher dem verbreiteten Wunsch, man könne einen Tag weniger arbeiten, ohne dabei entsprechend weniger zu verdienen. Dies ist im Kern eine Frage, die von den Tarifparteien beantwortet werden muss. Diese verhandeln autonom und differenziert über Arbeitszeit und Entgelt. Dennoch stehen Forderungen nach Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich im Raum.

Verkürzt lautet die Argumentation der Befürwortenden, dass eine Reduzierung der Arbeitszeit durch eine entsprechend höhere Produktivität ausgeglichen werden könne. Als Beleg wird auf verschiedene Unternehmen hingewiesen, die eine solche Arbeitszeitverkürzung erfolgreich vorgenommen haben, sowie auf Erfahrungen aus Island, wo die Viertagewoche eingeführt worden sei. Hinsichtlich der Unternehmensbeispiele ist auf die Tarifautonomie zu verweisen. Wenn sich beide Seiten auf ein Modell einigen, kann schwerlich etwas dagegen eingewendet werden. Das isländische Beispiel taugt bei näherer Betrachtung kaum als Beleg. *Erstens* ist in Island keineswegs die Viertagewoche eingeführt worden. Vielmehr gab es eine moderate Verkürzung der Arbeitszeit, weit überwiegend in einzelnen Einrichtungen des öffentlichen Dienstes. *Zweitens* musste diese teilweise durch mehr Überstunden ausgeglichen werden. *Drittens* ging die Arbeitszeitverkürzung mit Arbeitsverdichtung einher. *Viertens* konnten zwar viele Einrichtungen ihr Leistungsniveau halten, teils musste aber mehr Personal eingestellt werden (Haraldsson und Kellam, 2021).

Es erscheint fraglich, ob Effizienzsteigerungen im isländischen öffentlichen Dienst eine Blaupause für eine massive Steigerung der Stundenproduktivität in der deutschen Privatwirtschaft darstellen könnten. Ebenso wenig wahrscheinlich erscheint, dass in deutschen Unternehmen eine 20 %ige Produktivitätsreserve schlummert, die aus unerfindlichen Gründen bislang nicht gehoben werden konnte, zumal die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität im Trend eher rückläufig sind. Daher erscheint es angebracht, die Frage der Kombination von Arbeitszeit und Entgelt auch weiterhin den Tarifparteien zu überlassen.

Holger Schäfer
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Literatur

Deutscher Bundestag (2018), Tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, *Wissenschaftliche Dienste*, AZ WD 6 - 3000 - 074/18.

Eurostat (2022), Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan/default/table?lang=de (28. Februar 2022).

Haraldsson, G. D. und J. Kellam (2021), Going Public: Iceland's Journey to a Shorter Working Week, https://autonomy.work/wp-content/uploads/2021/06/ICELAND_4DW.pdf (25.Februar 2022).

© 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/s10273-022-3124-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 160

JEL: L62, Q58

Elektromobilität

Geht dem Elektroauto die Puste aus?

Vollelektrische Autos haben in Deutschland wegen der Umweltprämien von bis zu 9.000 Euro eine Sonderkonjunktur. Knapp 356.000 Pkw oder 13,6 % aller Neuwagen waren 2021 vollelektrisch. Ein Jahr zuvor hatten reine Elektroautos einen Marktanteil von 6,6 %. Die Prämie wirkt. Aber was passiert, wenn 2025 die Prämie ausläuft? Die Ampelkoalition schweigt dazu, ebenso wie zur Prämie für Plug-in-Hybride. Die soll zwar 2023 wegfallen, aber unklar ist, ob sie völlig oder nur zum Teil wegfällt. Für die Investitionen der Autoindustrie und der Ladeinfrastrukturanbieter in das politisch gewünschte Elektroauto existiert damit ein Risiko. Das Ziel der Bundesregierung, 2030 mindestens 15 Mio. E-Autos auf der Straße zu haben, steht damit auf tönernen Füßen.

Wie sich der völlige Wegfall der Plug-in-Prämie auswirkt, haben wir am CAR-Center in einer Analyse der Leasing-Konditionen für Fahrzeuge mit Benzin- und Dieselmotor, reine Elektroautos und Plug-in-Hybride ermittelt. Der Analyse lagen die Konditionen für Leasingverträge mit 24 Monaten Laufzeit und 15.000 Jahreskilometern zugrunde. Ausgewählt wurden die meistverkauften Benziner und Diesel sowie Plug-in- und vollelektrische Fahrzeuge. Interessiert hatten die Restwerte der Fahrzeuge nach 24 Monaten. Bei Wegfall der Plug-in-Prämie droht der Markt für diese Fahrzeuge zusammenzubrechen. Danach wird der Plug-in-Hybrid 2025 nur noch einen Restwert von 56 % des Neuwagenpreises haben. Ein enormer Wertverfall in zwei Jahren, wohingegen das vollelektrische Auto (BEV) noch 79 % des Neuwagenpreises aufweist.

Die Ampelkoalition hat angedeutet, dass nach 2025 die Elektroauto-Prämie eingestellt wird. Derzeit beträgt die Preisdifferenz des Elektroautos gegenüber dem Verbrenner mindestens 8.000 Euro. Fällt die Umwelt- oder amtlich bezeichnete Innovationsprämie nach 2025 weg, kippt der Kostenvorteil. Zwar wird Benzin und Diesel im Laufe der nächsten Jahre durch die CO_2-Steuer teurer, aber der Effekt reicht bei weitem nicht aus, um die Kostenlücke zu decken. Seit 1. Januar 2022 wird 1 t CO_2 mit 30 Euro besteuert. Bis 2025 soll die CO_2-Steuer auf 55 Euro/t CO_2 steigen. Unterstellt man, dass 2026 1 t CO_2 gar mit 60 Euro besteuert wird, liegt gegenüber 2022 eine Verteuerung von 9 Cent/l Benzin vor. Bei einem Pkw, der über seinen gesamten Lebenszyklus 200.000 km zurücklegt und einen Treibstoffverbrauch von rund 5,5 l/100 km aufweist, müssen die Käufer:innen dann mit zusätzlichen Benzinkosten von 990 Euro rechnen. Zusätzlich kann man davon ausgehen, dass mit dem Hochlauf der Elektroautos Skaleneffekte in Produktion und bei der Batterie verbunden sind. Die notwendigen Produktionskapazitäten für Lithium-Ionen-Batterien sind in Planung, aber der Aufbau ist zeitintensiv. Folglich werden auch nach 2025 eher Nachfrageüberhänge bei Lithium-Ionen-Akkus vorliegen. Preissenkungen dürften also überschaubar bleiben. Dennoch soll von 10 % Kosten- und damit Preisverbesserungen beim Elektroauto bis 2026 ausgegangen werden. Das Durchschnittselektroauto in Deutschland hat 2022 einen Listenpreis von rund 38.000 Euro. Damit ergeben sich Kosteneinsparungen von 3.800 Euro. Zusammen addieren sich CO_2-Steuern und Kostenreduktionen in der Autoindustrie auf 4.790 Euro. Bei Wegfall der Umweltprämie von bis zu 9.000 Euro hätte das Elektroauto jetzt 4.200 Euro Kostennachteil für den Autokaufenden. Die Marktreaktion ist gut vorstellbar. Die Verbraucher:innen wenden sich wieder dem Verbrenner zu. Der zu erwartende Nachfrageeffekt hat deutliche Auswirkungen etwa auf die Pläne der Ladesäulenbetreibenden. Gleiches gilt für die Produktionspläne der Batteriehersteller und Autobauer.

Verschiedene Möglichkeiten bieten sich an, um den Wachstumspfad nach 2025 ohne Prämie fortzusetzen. Eine Möglichkeit wäre, eine Treibstoffsteuerhöhung über die bisherigen CO_2-Steueranpassungen hinaus. Wichtig ist dabei nicht, 2026 eine Spritsteuererhöhung umzusetzen, sondern sie jetzt anzukündigen, um die Pläne der Investierenden abzusichern. Davon wären mehr als 40 Mio. Fahrzeugbesitzer:innen betroffen. Pendler-Diskussionen und Gelbwesten-Proteste aus Frankreich zeigen, dass dies politisch nicht umsetzbar ist. Also brauchen wir einen Weg, der weder bestehende Autobesitzende tangiert noch als Prämie den Staatshaushalt belastet. Am einfachsten lässt sich das Ziel durch eine höhere Mehrwertsteuer für Verbrenner erreichen. Bei einem Durchschnittspreis vom Verbrenner von rund 36.000 Euro würde eine Mehrwertsteuererhöhung um 7 Prozentpunkte 2.520 Euro bedeuten. Damit wären der Betrag der staatlichen Umweltprämie und ein Teil der heutigen Herstellerzugabe durch die drei Komponenten CO_2-Steuer, Kostensenkung Elektroauto, Mehrwertsteuererhöhung für Verbrenner ersetzt. Je nachdem, wie sich die Kostensenkungen beim Elektroauto entwickeln, lässt sich der Mehrwertsteuersatz anpassen, also im Zeitverlauf senken. Die Maßnahme ist administrativ einfach umsetzbar, jederzeit anpassbar und gibt das richtige Signal für Autokäufer:innen, Autoindustrie, Infrastrukturinvestierende und schont die Autobesitzer:innen. Wer 15 Mio. Elektroautos für 2030 ausruft, muss Klarheit über die Preissysteme und den regulatorischen Rahmen schaffen, sonst sind die Zielvorgaben unseriös.

Ferdinand Dudenhöffer
CAR – Center Automotive Research, Duisburg

© 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/s10273-022-3125-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 161

JEL: G51, E21, D31, I39

Verbraucherverschuldung und -überschuldung in Zeiten von COVID-19

Ver- und Überschuldung von Verbraucher:innen engt finanzielles selbstbestimmtes Handeln ein. Aufgabe des Staates ist es, dafür Sorge zu tragen, dass selbst in einer Pandemie ein Mindestmaß an Selbstbestimmung gewährleistet wird. Wo liegt die Grenze für dieses Mindestmaß? Welche Verantwortung sollte eine mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verzahnende Verbraucherpolitik übernehmen? 80 Teilnehmer:innen aus Wissenschaft, Verbraucherschutz, Sozialverbänden, Wirtschaft und Ministerien diskutierten am 16.12.2021 auf Einladung des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen drei Themen: (1) Konzepte, Entwicklungen, Ursachen der Verbraucherver- und Verbraucherüberschuldung, (2) deren gesellschaftlichen Kontext, sowie (3) Maßnahmen zur Sicherung ökonomischer Selbstbestimmung. Wir veröffentlichen ausgewählte Beiträge.

Verschuldung von Verbraucher:innen in Deutschland: Stand und Entwicklung

Sally Peters, institut für finanzdienstleistungen e. V., Hamburg.

Nach Corona kommt die Schuldenwelle – begründete Sorge oder Panikmache? Aktuelle Entwicklungen im Kredit- und Konsummarkt

Kai-Friedrich Donau, SCHUFA Holding AG, Wiesbaden.

Ursachen der Verbraucherverschuldung

Dieter Korczak, European Consumer Debt Network.

Einkommen und Kreditschulden privater Haushalte

Markus M. Grabka, DIW Berlin.

Berenike Bartz, DIW Berlin.

Armut in Deutschland – Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar

Judith Niehues, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Zur Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung ist sofortiges und entschlossenes Handeln der Politik gefragt

Ines Moers, Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB), Berlin.

Verbraucherkredit als Daseinsvorsorge?

Irina Domurath, Universidad Central de Chile.

Title: *Consumer Debt and Over-Indebtedness in Times of COVID-19*

Abstract: *Consumer debt and over-indebtedness restrict financial self-determination. It is the task of the state to ensure that a minimum level of self-determination is guaranteed even in a pandemic. What is the minimum level? What is the responsibility of a consumer policy that dovetails with economic and social policy? Eighty participants from academia, consumer protection, social associations, business and ministries discussed three topics on 16 December, 2021 at the invitation of the German Council of Consumer Experts: 1) concepts, developments, causes of consumer indebtedness and over-indebtedness; 2) their social context; and 3) measures to secure economic self-determination.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3126-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 162-165

JEL: G51, G53

Sally Peters

Verschuldung von Verbraucher:innen in Deutschland: Stand und Entwicklung

Die Lage von Personen in finanziell schwierigen Situationen wird maßgeblich durch die politischen und strukturellen Rahmenbedingungen in Deutschland geprägt. Durch die Gesetzgebung werden unter anderem Rechte und Pflichten der Darlehensnehmer:innen und Gläubiger:innen geregelt; sie ist somit zentral für die Überschuldungsprävention, aber auch für die Rehabilitation überschuldeter Personen.

2021 wurde vor allem durch einen Meilenstein geprägt: die Verkürzung des Insolvenzverfahrens, die am 1.10.2020 in Kraft trat. Justizministerin Lambrecht sagte dazu im März auf dem Deutschen Insolvenzrechtstag, dass die „Restschuldbefreiung nach drei Jahren für Verbraucher:innen ein Gebot der Gerechtigkeit war“ (Lambrecht, 2021, 9).

Mit großer Spannung wurde der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbraucherkredite (CCD-E) erwartet, die im Frühjahr 2022 verabschiedet werden soll. Die Anpassung der Verbraucherkreditrichtlinie an aktuelle Entwicklungen auf dem Kreditmarkt ist notwendig, um auf damit einhergehende Risiken zu reagieren und ist somit zu begrüßen. Das Vorhaben, Plattformen für Peer-to-Peer-Kredite, Minikredite (Nettodarlehensbetrag geringer als 200 Euro), Kurzzeitkredite (Laufzeit kürzer als drei Monate) sowie zinslose Kredite dem Anwendungsbereich der durch die Richtlinie formulierten Regelungen des Verbraucherkreditrechts zu unterstellen, ist zeitgemäß und dringend notwendig. Seit langem häuften sich Forderungen, dass diese Kreditformen verstärkte verbraucherschutzrechtliche Regulierung benötigen. Bisher waren sie vom Verbraucherdarlehensrecht ausgenommen (unter anderem Roggemann et al., 2021a).

© 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. Sally Peters ist Geschäftsführende Direktorin am institut für finanzdienstleistungen e. V. in Hamburg.

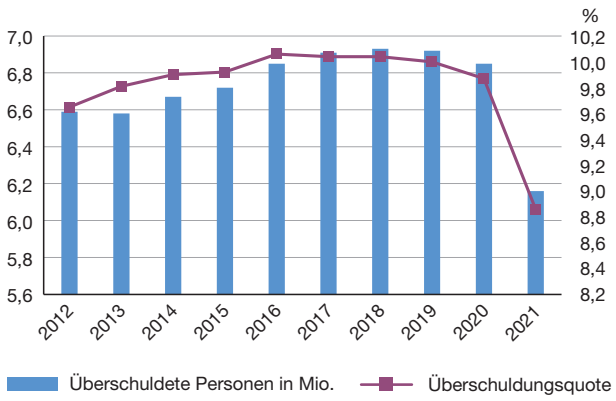
Als positiv und dringend notwendig zu bewerten, ist zudem auch die vorgesehene Verpflichtung, dass Mitgliedstaaten finanzielle Allgemeinbildung fördern und die Verfügarbeit von Schuldnerberatung verbessern sollen. Verbesserungswürdig aus Verbrauchersicht und damit auch im Sinne der Überschuldungsprävention ist hingegen, dass beim Thema Finanzbildung kein Schwerpunkt auf die Kenntnis der eigenen Verbraucherrechte und deren Durchsetzung gelegt wird. Zudem legt der Richtlinienentwurf einen Fokus auf Informationsrechte (z. B. beim Thema Überziehungskredite) anstatt schon – wie seit Jahren gefordert – für einen Zinsdeckel für Dispositionskredite zu plädieren (unter anderem Klinger, 2021).

Auch im Bereich des Bankkontos gab es diverse Diskussionspunkte, die aber bisher nur zu wenigen Veränderungen führten. Für vulnerable Gruppen ist das Bankkonto ein entscheidendes Instrument. Zum einen ist es Voraussetzung für die Teilhabe am digitalen Zahlungsverkehr, zum anderen stellt eine (meist) mögliche Überziehung des Kontos einen niedrigschwelligen Zugang zu Krediten dar, um in Zeiten von finanziellen Krisen Liquiditätsengpässe auszugleichen. Dass der damit einhergehende Dispositionszins mit bis zu zweistelligen Dispozinsen zu hoch ist, zeigen insbesondere zwei Studien der Finanzwende (Bürgerbewegung Finanzwende, 2020a, 2020b). Es sind insbesondere Personen mit einem geringen Einkommen (z. B. Arbeitslose, Alleinerziehende, Paare mit Kindern und Selbständige), die den Dispositionskredit nutzen (Dick et al., 2012). Mit dem sogenannten P-Kontofortentwicklungsgesetz gibt es seit dem 1.12.2021 immerhin erhebliche Neuregelungen beim Pfändungsschutzkonto. Die Neuregelungen bringen verschiedene Verbesserungen für Überschuldete mit sich, die den Alltag im Zahlungsverkehr deutlich erleichtern. Auch ein überzogenes Konto kann nun in ein sogenanntes P-Konto umgewandelt werden, die Pfändungsfreigrenzen werden jährlich angepasst und statt einem Monat, kann künftig drei Monate auf dem Konto angespart werden.

Seit dem 1.10.2021 gelten nun neue, klarere gesetzliche Regeln für das Inkassokostenrecht. Sie werden begleitet vom Code of Conduct, einer Selbstverpflichtung der Inkassobranche, die aber kaum über die gesetzlichen Regelungen hinausgeht und an vielen Stellen sogar dahinter zurückbleibt.

Veränderungen gab es auch beim seit Jahren kontrovers diskutierten Thema der Restschuldversicherungen. Kritisiert werden hier seit Langem versteckte Kosten und mangelnde Kommunikation der Freiwilligkeit dieses Nebengeschäfts (unter anderem Reifner et al., 2013). Zum 1.7.2022 werden die Abschlussprovisionen bei Restschuldversicherungen nun auf 2,5 % des versicherten Darlehensbetrags begrenzt. Gerade für Personen mit geringen Einkommen sind faire und transparente Möglichkeiten für einen Kredit wichtig, denn Kredite können bei hohen Kosten zudem schnell zu Überschuldungstreibern werden. Die aufgezählten Themen betreffen zwar alle Bürger:innen gleichermaßen (und nicht nur überschuldete), die angesprochenen Änderungen haben aber eben gerade auf diese Einfluss, da sie sich häufiger in einer benachteiligten Position befinden.

Abbildung 1
Überschuldete Personen in Deutschland



Quelle: Creditreform Schuldneratlas (2021, 61); Darstellung: iff.

Anstieg Insolvenzzahlen massiv – aber erwartbar

Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren stieg im Jahr 2021 wie erwartet sprunghaft an. Besonders prägnant zeigte sich das im November 2021: Die Zahl der Verbraucherinsolvenzen im November 2021 verdreifachte sich fast gegenüber November 2020 (Destatis, 2022).

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Insolvenzanträge sich wieder normalisieren wird, denn sie ist vor allem auf die Verkürzung des Insolvenzverfahrens von sechs auf drei Jahre zurückzuführen und nicht auf die Pandemie. Viele Ratsuchende haben mit Blick auf die Verkürzung des Insolvenzverfahrens ihren Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zunächst zurückgehalten, denn Verbraucher:innen müssen (im Gegensatz zu Unternehmen) in der Regel nicht innerhalb einer bestimmten Frist einen Antrag auf Eröffnung des Verfahrens stellen. Die zeitweise geschlossenen Beratungsstellen und Gerichte haben diesen Antragsstau noch verschärft. Die Berater:innen mussten so zunächst einmal den Rückstand abarbeiten (Roggemann et al., 2021b, 30; Peters und Roggemann, 2021, 17 f.).

Überschuldungsquote sinkt – ist doch alles gut?

Alljährlich veröffentlicht Creditreform die jährlichen Überschuldungszahlen (vgl. Abbildung 1). Die Veröffentlichung der aktuellen Zahlen im Oktober 2021 sorgte für großes Erstaunen: Die Zahl überschuldeter Verbraucher:innen ist im Oktober 2020 um fast 700.000 Fälle zurückgegangen und die Überschuldungsquote um mehr als einen Prozentpunkt auf 8,86 % gesunken (Creditreform Wirtschaftsforschung, 2021, 7). Das entspricht 3,08 Mio. Haushalten bzw. 6,16 Mio. Menschen (Creditreform Wirtschaftsforschung, 2021, 13). Die Quote hatte zwar auch schon die beiden Jahre zuvor abgenommen, allerdings nicht in einer Deutlichkeit wie im vergangenen Jahr. Es ist der niedrigste Wert seit Beginn der Auswertung im Jahr 2004 (Creditreform Wirtschaftsforschung, 2021, 61).

Der Rückgang betrifft mit 15,5 % insbesondere weiche Negativmerkmale, also z. B. Mahnungen oder die Beantragung eines Mahnbescheids. Ein Rückgang, der dreimal so hoch ist wie der Rückgang der harten Negativmerkmale mit 5,9 %, also gerichtlich bestätigter Umstände, wie Vermögensabgabe, Insolvenzverfahren (Creditreform Wirtschaftsforschung, 2021, 64). Der starke Rückgang der weichen Negativmerkmale ist insbesondere auf die umfangreichen Hilfspakete und die pandemiebedingten Beschränkungen zurückzuführen, die zu einem Ausgabeverzicht führten und so bei vielen Spielraum zur Rückzahlung der Schulden ermöglichten. Die Wirtschaft erholt sich trotz der nunmehr vierten Coronawelle und damit einhergehender weiterer Einschränkungen in einzelnen Bereichen zum Teil nur langsam. Weiterhin betroffen sind vor allem Handel und Gastronomie, zudem gibt es übliche saisonale Schwankungen.

Die Arbeitslosenquote lag im Januar 2022 bei 5,4 % (Bundesagentur für Arbeit, 2022, 16). Zum Vergleich: Das Vorkrisenniveau im März 2020 lag bei 5,3 % (Bundesagentur für Arbeit, 2022, 16). Die Folgen der COVID-19-Krise zeigen sich vor allem an einer verfestigten Arbeitslosigkeit bzw. an der gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist mit 30,3 % im März 2020 auf 40,2 % im Januar 2022 gestiegen (Bundesagentur für Arbeit, 2022, 13).

Vor dem Hintergrund, dass Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren ein Hauptgrund für Überschuldung war

und dies auch für 2020 und 2021 bestätigt wurde, ist zu befürchten, dass sich die Folgen der Coronapandemie in den kommenden Jahren in steigenden Überschuldungszahlen niederschlagen werden (Peters und Roggemann, 2021, 43). Leider ist (wie bei der Finanzkrise) daher davon auszugehen, dass sich die finanzielle Lage vieler Verbraucher:innen mit rund zwei Jahren Verzögerung auch in den Überschuldungsstatistiken zeigen wird. Das zeigte z. B. der iff-Überschuldungsreport 2009 nach der Finanzkrise (Knobloch et al., 2009, 26 ff.).

Belastung für Verbraucher:innen und Beratungsstellen anhaltend hoch

Verschiedene Untersuchungen innerhalb der letzten zwei Jahre zeigen die schweren finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf Verbraucher:innen (Roggemann et al., 2021b; Kaps et al., 2021). Die Situation hat sich immer nur phasenweise entspannt, bleibt aber insgesamt kritisch. Die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie verstärken auch die soziale Ungleichheit. Neben Frauen, die strukturell von Ungleichheit betroffen sind, sind auch Personen ohne Berufsausbildung eher finanziell von den COVID-19-Maßnahmen betroffen.

Auch die Ergebnisse einer repräsentativen deutschlandweiten Erhebung im Oktober 2020 zeigten bereits, dass die COVID-19-Pandemie voraussichtlich erheblich zu einer Erhöhung der privaten Überschuldung und zu einer Verschärfung der sozialen Ungleichheit führen wird. Eine finanzielle Überforderung vieler Menschen war bereits nach der ersten COVID-19-Welle nachweisbar und wird sich in Zukunft voraussichtlich für eine erhebliche Zahl an Menschen verschärfen (Roggemann et al., 2021b).

Entsprechend bedeutend ist der Zugang zu Unterstützungsleistungen zu bewerten. Doch die ohnehin an der Kapazitätsgrenze arbeitenden Beratungsstellen mussten sich in den vergangenen Jahren zusätzlichen Herausforderungen stellen. Die hohe Belastung der Schuldnerberatung bestätigen verschiedene Studien (Kaps et al., 2021, 23ff.; Roggemann et al., 2021b, 29 ff.). Übergreifend werden dabei von allen Studien vor allem die zunächst geschlossenen Beratungsstellen, fehlende Konzepte zur digitalen Überbrückung/Unterstützung, eine mangelhafte Finanzierung sowie der hohe Beratungsbedarf als Probleme genannt.

Im Rahmen des iff-Überschuldungsreports wurden teilnehmende Schuldnerberatungsstellen im Frühjahr 2021 gefragt, wie sich ihre Situation im Laufe der letzten 15 Monate entwickelt hat. Besonders prägnant waren dabei die folgenden Rückmeldungen: lange Wartezeiten, sehr hohe Arbeitsbelastung, zum Teil weiterhin nicht adäquate EDV, erschwerter Zugang zu Schuldnerberatungen (Peters und Roggemann, 2021, 29). Auch die Ergebnisse einer Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AGSBV) im Juli 2021 zeigen die anhaltende hohe Belastung: Bei über zwei Dritteln der befragten Beratungsstellen erhöhte sich die Zahl der Anfragen im Vergleich zum Zeitraum vor der Pandemie (AG SBV, 2022).

Finanzielle Auswirkungen der Pandemie zeigen sich zudem verzögert: Überschuldete kommen oft erst mit deutlicher Verzögerung in der Beratung an. Es vergehen durchschnittlich 3,5 Jahre vom ersten Ereignis, das im Zusammenhang mit der Überschuldung steht und dem Aufsuchen der Beratungsstelle, ein Viertel der Betroffenen braucht sogar 8,5 Jahre (Knobloch und Reifner, 2013, 74 f.). Bevor Menschen die Schuldnerberatung aufsuchen, werden alle anderen finanziellen Mittel ausgeschöpft. Es ist also mit einem weiterhin hohen Beratungsbedarf zu rechnen. Verbraucher:innen sind weiterhin hoch belastet; sie sind vor allem von steigenden Kosten in den Bereichen Wohnen, Energie, Lebenshaltung und Mobilität betroffen (unter anderem Destatis, 2022). Insbesondere Menschen mit knappem Einkommen oder gar schwerwiegenden finanziellen Problemen trifft das noch mehr. Weiterhin wird auch eine hohe Quote an Menschen vermutet, die keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Das bringt Folgeprobleme mit sich. Nur wer im vergangenen Jahr in einem bestimmten Zeitraum Anspruch auf Leistungen wie Wohngeld hatte, bekommt z. B. nun auch einen Heizkostenzuschuss.

Fazit

Vor allem aufgrund der Entwicklungen rund um COVID-19 erfuhr das Thema der privaten Ver- und Überschuldung viel Aufmerksamkeit. Eine erfreuliche Entwicklung war dabei, dass der Blick weg von der Individualisierung hin zu nicht planbaren Umständen, die eine Überschuldung verursachen können, gelenkt wurde. Die COVID-19-Pandemie hat dabei eine grundsätzliche Unterversorgung mit einer effizienten und effektiven Schuldnerberatung sichtbar gemacht. Schuldnerberater:innen und Überschuldete müssen die Konsequenzen tragen, dass Schuldnerberatung zum Teil mangelhaft aufgestellt war bzw. ist. Es gibt gute Ansätze, das grundsätzliche Problem der Überlastung bleibt aber vielerorts.

Die gesunkene Überschuldungsquote ist keineswegs ein Zeichen für Entspannung. Die Konsequenzen zeigen sich in der Regel erst in der Wirtschaft und dann bei den Verbraucher:innen. Die aktuellen Entwicklungen (vor allem in Hinblick auf die Energiepreise) erhöhen die Notwendigkeit einer erfolgreichen Schuldnerberatung weiter. Die derzeitige Lage ist allerdings weiterhin dadurch ge-

kennzeichnet, dass es Ratsuchende nach wie vor sehr schwer haben, einen Zugang zu angemessenen Beratungsleistungen zu erhalten. Die Pandemie hat zahlreiche Defizite im Zugang und Angebot von Beratungsleistungen offenbart, die angesichts eines voraussichtlich steigenden Bedarfs an Beratung die Leistungsfähigkeit der Beratungseinrichtungen weiter infrage stellen könnten. Jetzt gilt es, die entsprechenden finanziellen Mittel zu mobilisieren und bei den überlasteten Strukturen Entlastung zu schaffen, um Menschen in finanziell schwierigen Situationen adäquate Unterstützung bieten zu können.

Literatur

AG SBV (Hg.) (2022), Umfrage der AG SBV: „Situation der Schuldnerberatung – Februar 2022“, https://www.infodienst-schuldnerberatung.de/umfrage-der-ag-sbv-situation-der-schuldnerberatung-februar-2022/ (12. Februar 2022).

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2022), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Januar 2022, *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt,* https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-januar-2022_ba147342.pdf (13. Februar 2022).

Bürgerbewegung Finanzwende (2020a), Dispozins runter! Zehn Prozent sind zu viel, https://www.finanzwende.de/kampagnen/dispozins-runter/?L=0 (12. November 2020).

Bürgerbewegung Finanzwende (2020b), Wie viel Dispozins verlangt Ihre Bank? Deutschlandweiter Vergleich von mehr als 3400 privaten Girokonten, https://www.finanzwende.de/themen/verbraucherschutz/dispozinsen/wie-viel-dispozins-verlangt-ihre-bank/?L=0 (24. Januar 2022).

Creditreform Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2021), SchuldnerAtlas Deutschland 2021. Überschuldung von Verbrauchern, https://www.boniversum.de/studien/schuldneratlas/ (11. Februar 2022).

Destatis (2022), 17,2 % weniger beantragte Regelinsolvenzen im Januar 2022 als im Vormonat, *Pressemitteilung*, Nr. 054, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/02/PD22_054_52411.html (13. Februar 2022).

Destatis (2022), Verbraucherpreisindizes. Verbraucherpreisindex: Sondergliederungen. Tabellen mit Jahresdurchschnitten und Monatswerten, Indizes und Veränderungsraten, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-Sondergliederungen.html (20. Februar 2022).

Dick, C., M. Knobloch, K. S. Al-Umaray, L. Jaroszek, M. Schröder und A. Tiffe (2012), Studie zu Dispozinsen / Ratenkrediten. Forschungsvorhaben zur Bereitstellung wissenschaftlicher Entscheidungshilfe für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

Kaps, P., R. Reiter, F. Oschmiansky und S. Popp (2021), Wie sind soziale Dienstleister, ihre Mitarbeitenden und ihre Nutzenden von der Corona-Pandemie betroffen und wie wirken die sozialpolitischen Unterstützungsleistungen? Endbericht August 2021, ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung; Kaps & Oschmiansky Partnerschaftsgesellschaft von Politikwissenschaftlern, zep-partner.de/FIS_Coronafolgen_Dienstleister_ZEP_Endbericht_20210830.pdf (13. Februar 2022).

Klinger, H. (2021), Positionspapier: Entwurf der neuen Verbraucherkreditrichtlinie wird im Bundesrat beraten, https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2021/09/PM-CCD_final.pdf (13. Februar 2022).

Knobloch, M., U. Reifner und W. Laatz (2009), iff-Überschuldungsreport 2009. Überschuldung in Deutschland, institut für finanzdienstleistungen e.V., https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2019/01/iff_Ueberschuldungsreport_2009.pdf (17. Juli 2019).

Knobloch, M. und U. Reifner (2013), iff-Überschuldungsreport 2013. Unter Mitarbeit von Wilfried Laatz, Anna Nizkich und Christoph Wulf, https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2019/01/iff_Ueberschuldungsreport_2013.pdf (27. März 2020).

Lambrecht, C. (2021), (Video-)Grußwort der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. 18. Insolvenzrechtstag. Deutscher Anwaltverein, Arbeitsgemeinschaft Insolvenzrecht und Sanierung, 18. März, https://arge-insolvenzrecht.de/de/aktuelles/download-tagungsunterlagen (12. Februar 2022).

Peters, S. und H. Roggemann (2021), iff-Überschuldungsreport 2021, in Institut für Finanzdienstleistungen, 2021 https://www.iff-hamburg.de/2021/06/17/iff-ueberschuldungsreport-2021-pandemie-verschaerft-situation-fuer-ueberschuldete/ (22. Juni 2021).

Reifner, U., H. Klinger, M. Knobloch und A. Tiffe (2013), Fairness und Verantwortung im Konsumentenkredit – ein Bewertungsprojekt. Institut für Finanzdienstleistungen, https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2013/12/Bericht_Fairness_20131118_FO1UR.pdf (12. Juli 2019).

Roggemann, H., H. Klinger, A. Fandrich, N. Korff, S. Peters, U. Reifner und I. Größl (2021a), Gutachten zum produktiven Kredit, Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.).

Roggemann, H., S. Peters und D. Korczak (2021b), Private Überschuldung in Deutschland. Auswirkungen der Corona-Pandemie und die Zukunft der Schuldnerberatung, Friedrich-Ebert-Stiftung (7).

Title: ***Consumer Debt in Germany: Status and Development***

Abstract: *This article looks at over-indebtedness in Germany and its current status and trends. COVID-19 created increased attention on private debt and over-indebtedness. Various studies within the last two years show the severe financial impact of the pandemic; the situation has only eased in phases, but remains critical overall. A fundamental undersupply of efficient and effective debt counselling has become apparent. Current developments (especially with regard to energy prices) have increased the need for debt counselling.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3127-2

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 166-169

JEL: E21, G51, G53

Kai-Friedrich Donau

Nach Corona kommt die Schuldenwelle – begründete Sorge oder Panikmache? Aktuelle Entwicklungen im Kredit- und Konsummarkt

Die Coronapandemie hat tiefe Spuren bei den Verbraucher:innen hinterlassen. Die schwierige Situation in zahlreichen Wirtschaftsbranchen hat zu finanziellen Belastungen vieler Haushalte geführt. Entgegen wiederholter Warnungen vor einer Schuldenwelle lagen die neuen Zahlungsstörungen in den vergangenen zwei Jahren jedoch gemäß der Auswertung der SCHUFA-Daten unterhalb des Niveaus der Vor-Corona-Zeit. Der Grund: Die Verbraucher:innen haben ihr Finanz- und Konsumverhalten angepasst oder haben auf ihre Rücklagen zurückgegriffen – Rücklagen, die nun allerdings angesichts steigender Preise vor allem bei der Energie fehlen könnten.

Als im Frühjahr 2020 ein neues Virus Deutschland erreichte und sich rasant verbreitete, war die Hoffnung noch groß, durch verschiedene Maßnahmen die Ausbreitung der Krankheit unter Kontrolle zu bekommen und die Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft gering zu halten. Ein Trugschluss: Die Pandemieentwicklung führte zu mehreren Lockdowns und zahlreichen Einschränkungen des Alltagslebens. Über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Maßnahmen konnte damals aufgrund der sich ständig verändernden und extrem dynamischen Entwicklung nur gemutmaßt werden. Besondere mediale und politische Aufmerksamkeit erhielt die finanzielle Situation der Verbraucher:innen: Die Coronakrise traf große Teile der Wirtschaft und vor allem den Arbeitsmarkt hart. Viele Menschen mussten in Kurzarbeit gehen oder verloren ihren Job – etwa in der Tourismuswirtschaft, dem Kulturbereich oder der Gastronomie. Vor diesem Hintergrund wurde von verschiedenen Seiten vor einem Schulden-Tsunami gewarnt, einer Welle an Privatinsolvenzen. Hat sich dies als begründete Sorge herausgestellt oder war es Panikmache?

© 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. Kai-Friedrich Donau ist Teamleiter CSR bei der SCHUFA Holding AG in Wiesbaden.

Analysen zum Konsum- und Kreditverhalten

Ein möglicher Weg, sich der Antwort dieser Frage zu nähern, ist die Auswertung der konsum- und kreditbezogenen Daten der vergangenen zwei Pandemiejahre. Der Datenbestand der SCHUFA umfasst zahlungsrelevante Informationen, beispielsweise über Leasingverträge, Ratenzahlungsgeschäfte oder Kredite zu 68 Mio. natürlichen Personen und 6 Mio. Unternehmen. Auf dieser Basis wertet die SCHUFA einmal jährlich den gesamten Datenbestand des Vorjahrs aus, um das Konsum- und Kreditverhalten der deutschen Verbraucher:innen zu analysieren.

Darüber hinaus werden seit 2020 auch monatlich einige zentrale Kennzahlen zum Kreditverhalten in der Coronakrise abgebildet, die ebenfalls auf Auswertungen des SCHUFA-Datenbestands basieren. Seit Beginn der Coronapandemie regelmäßig durchgeführte, repräsentative Umfragen unter Verbraucher:innen und Unternehmer:innen ergänzen diese Ergebnisse um weitere wichtige Aspekte. Auf diese Weise werden für Politik und Forschung notwendige Informationen und Stimmungsbilder bereitgestellt, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise frühzeitig abschätzen zu können.

Kreditaufnahme: Große Schwankungen 2020

Der SCHUFA Risiko- und Kredit-Kompass für das Gesamtjahr 2020 zeigt, dass die Deutschen etwa 17,6 Mio. Ratenkredite hatten, die damit eine wichtige und genutzte Finanzierungsform für größere Konsumausgaben darstellen. Die durchschnittliche Kredithöhe lag bei 12.988 Euro. Der größte Anteil der neu abgeschlossenen Ratenkredite (43,7 %) entfiel auf höhere Kreditsummen über 10.000 Euro. Die durchschnittliche Laufzeit neuer Kredite lag bei 54 Monaten. Innerhalb des Jahres 2020 gab es bei der Kreditaufnahme erhebliche Schwankungen, die im Wesentlichen von der Coronakrise beeinflusst waren. So waren etwa viele Kontaktpunkte, an denen Ratenkreditverträge geschlossen werden, wie etwa Elektromärkte, über längere Zeit geschlossen. Rückblickend ging während des ersten Lockdowns zwischen März und Juli die Nachfrage nach neuen Kreditverträgen stark zurück, hatte sich aber bis Ende 2020 erholt und das Niveau von 2019 teilweise sogar übertroffen.

Wenig überraschend profitierte der Online-Handel erheblich von der Krise: Vor dem Hintergrund eingeschränkter Einkaufsmöglichkeiten in den Geschäften verlagerten Deutschlands Verbraucher:innen ihren Konsum während der Pandemie ins Internet. Dies spiegelt sich auch in der hohen Zahl der SCHUFA-Anfragen aus dem eCommerce wider, die zeitweise 50 % höher als im Vorjahreszeitraum lag. Insgesamt setzt sich der langfristige Trend zum Online-Shopping fort und erhielt durch die Coronapandemie noch mal einen Schub.

Zahlungsstörungen auch in der Pandemie auf niedrigem Niveau

Bei der Rückzahlung der Ratenkredite sind die deutschen Verbraucher:innen sehr zuverlässig. Besondere – negative – Einflüsse durch die Coronapandemie sind nicht zu erkennen: 2020 wurden, wie in den beiden Vorjahren, 97,9 % der Kredite ordnungsgemäß bedient. Die regionale Verteilung folgte ebenfalls längerfristigen Entwicklungen und stand in keinem Zusammenhang etwa mit Ansteckungsraten oder lokalen Pandemiemaßnahmen. So waren 2020 in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg, wie in den Jahren zuvor, die wenigsten Zahlungsschwierigkeiten zu verzeichnen, während in den Bundesländern Bremen und Berlin der Anteil der Menschen mit Zahlungsschwierigkeiten am höchsten war.

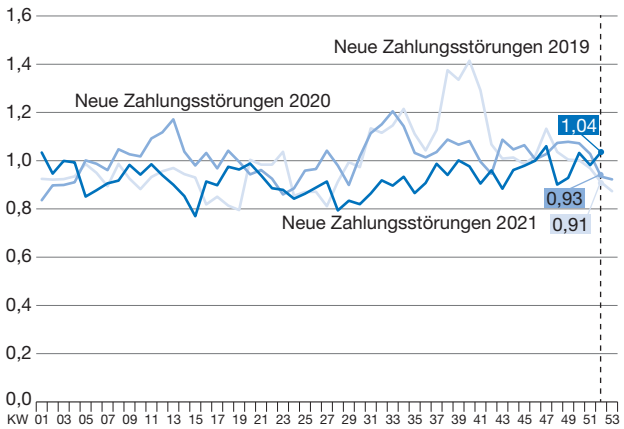
Der Trend sinkender Zahlungsstörungen bei Privatpersonen setzte sich im Jahr 2021 fort (vgl. Abbildung 1). Um die Entwicklung der Zahlungsstörungen genau im Blick zu behalten und diese Erkenntnisse mit der Öffentlichkeit zu teilen, veröffentlicht die Schufa Holding AG auf ihrem Corona-Dashboard (Schufa, o.J.) regelmäßig einen Index der Personen mit neuen Zahlungsstörungen. Hier lässt sich gut erkennen, dass der Indexwert 2021 fast durchgängig unterhalb des Mittelwerts von 2019 lag.

Insolvenzzahlen: hohe Dynamik durch Neuregelungen

Die Insolvenzzahlen der vergangenen beiden Jahre waren hingegen von einer wesentlich höheren Dynamik gekennzeichnet – allerdings nicht infolge der Coronapandemie. Bereits seit längerem ist ein Trend sinkender Verbraucherinsolvenzen zu beobachten. Mitte des Jahres 2020 sank deren Zahl rapide ab, die Privatinsolvenzen gingen insgesamt gegenüber 2019 um ein Drittel zurück (Statista, 2021).

Der starke Rückgang an Privatinsolvenzen in der Coronazeit lässt sich vor allem durch die Gesetzesreform des Insolvenzrechts erklären: Bei Privatinsolvenzen, die ab dem 1. Oktober 2020 beantragt wurden, ist schon nach drei – und nicht wie zuvor nach sechs Jahren – eine Restschuldbefreiung möglich. Es ist anzunehmen, dass viele

Abbildung 1
Neue Zahlungsstörungen Ende 2021
1,0=Jahresmittelwert 2019



Die Zahl der Personen mit neuen Zahlungsstörungen ist gering und bewegt sich etwa auf dem Indexwert des Vor-Corona-Jahres 2019.

Quelle: SCHUFA Holding AG.

Betroffene ihren Insolvenzantrag bei Ankündigung dieser Gesetzesreform im Verlauf des Jahres 2020 hinausgeschoben haben. Darüber hinaus scheint durch die verkürzte sogenannte Wohlverhaltensphase eine Privatinsolvenz eine Option für Menschen geworden zu sein, denen der Zeitraum von sechs Jahren als zu lang erschien. Und nicht zuletzt waren viele Beratungsangebote Corona-bedingt eingeschränkt, die mit entsprechender Zeitverzögerung nachgeholt wurden. Diese Annahmen werden durch die Entwicklung im Jahresverlauf 2021 untermauert. In der ersten Jahreshälfte stiegen die Privatinsolvenzen sprunghaft an und lagen bereits höher als im gesamten Vorjahr (Statista, 2021). Allerdings schwächte sich diese Entwicklung bis Ende 2021 wieder erheblich ab.

Einkommenseinbußen bei 30 % bis 40 % der Verbraucher:innen

Die insgesamt sehr erfreuliche Situation bei den Zahlungsstörungen bedeutet jedoch nicht, dass die Coronapandemie keine finanziellen und wirtschaftlichen Spuren bei den Verbraucher:innen hinterlassen hätte. Um dies zu erfassen, führt die Schufa seit September 2020 regelmäßig Umfragen unter Verbraucher:innen durch. Diese werden von Nordlight Research im Auftrag der Schufa durchgeführt. Nordlight Research ist ein marktpsychologisches Forschungsinstitut mit Sitz in Hilden bei Düsseldorf. Die 1.000 Teilnehmenden der Befragung werden in einem reichweitenstarken Online-Panel rekrutiert und nach Alter, Geschlecht, Haushaltsnettoeinkommen und Bundesland quotiert. Die Ergebnisse sind repräsentativ für deutschsprachige Verbraucher:innen mit Internetzugang ab 18 Jahren.

Über alle Erhebungen hinweg berichten 30 % bis 40 % der Befragten von Einbußen im Haushaltseinkommen. Diese können beispielsweise auf coronabedingte Einschränkungen der Berufstätigkeit oder auf Kurzarbeit zurückzuführen sein, welche die befragten Verbraucher:innen selbst oder andere Personen im eigenen Haushalt betreffen. Dabei geben die meisten betroffenen Verbraucher:innen an, dass sie während der Coronapandemie leichte (bis 15 %) oder mittlere (bis 30 %) Einbußen erlitten haben.

Junge und Einkommensschwache besonders betroffen

Allerdings ist hier ein differenzierter Blick notwendig. So zeigte sich im Rahmen der Befragung vom März 2021, dass vor allem junge Menschen und einkommensschwache Haushalte besonders unter der Coronapandemie und den damit verbundenen Auswirkungen für die Bevölkerung leiden. 49 % der befragten 18- bis 25-Jährigen gaben Verluste beim Einkommen an, in der Gesamtbevölkerung liegt dieser Anteil zu diesem Zeitpunkt bei 38 %. Und 46 % der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von unter 2.000 Euro monatlich hatten Sorge, in den folgenden sechs Monaten finanzielle Verluste zu erleiden, vor allem, falls die Lockdowns verlängert werden sollten. Unter den Haushalten mit einem Nettoeinkommen über 4.000 Euro monatlich befürchteten dies nur 31 %.

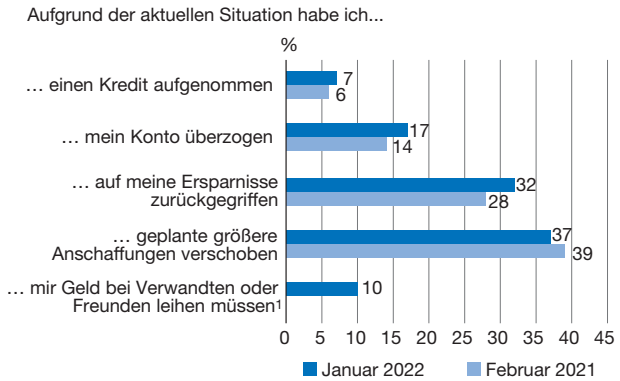
Neben den sehr konkreten Auswirkungen wie Einkommensverlusten ließen sich im Verlauf der Pandemie auch Veränderungen in der wirtschaftlichen Stimmung nachweisen. Diese war von starken Schwankungen geprägt, die vom Pandemieverlauf, den getroffenen Gegenmaßnahmen, aber auch dem Fortschreiten der Impfkampagne beeinflusst wurden. Aber auch die Stimmung war wiederum abhängig vom Haushaltseinkommen der befragten Personen.

Anpassungsstrategien bei finanziellen Engpässen

Relativ früh in der Pandemiephase zeigte sich, dass die Verbraucher:innen auf finanzielle Engpässe durch die oben genannten Einkommensverluste reagieren und ihr Finanzverhalten in vielerlei Hinsicht an die gegebenen wirtschaftlichen Umstände anpassen: Am häufigsten wurden bereits im Vorfeld geplante, größere Anschaffungen verschoben, gleich danach folgen der Zugriff auf Rücklagen und das Überziehen des eigenen Kontos, um pandemiebedingte finanzielle Engpässe zu überbrücken (vgl. Abbildung 2).

Etwas weniger genutzt werden das Stunden von Zahlungen (außer Mieten/Ratenzahlungen für die Wohnung) und die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen. Die Zahl der befragten Verbraucher:innen, die aufgrund der Pandemiesituation einen Kredit aufgenommen haben, ist verhältnismäßig gering. Am seltensten werden Miet- oder Ratenzahlungen für die eigene Wohnung ausgesetzt. Diese Angaben wiesen im weiteren Verlauf der Pandemie einige Schwankungen auf, dennoch blieben diese Muster weitgehend gleich. Bemerkenswert ist, dass ein Zehntel der Befragten angibt, sich Geld bei Freunden oder Verwandten geliehen zu haben. Auch hier zeigen sich je nach Haushaltsnettoeinkommen Unterschiede: Bei Einkommen von unter 2.000 Euro liegt dieser Wert bei 16 %, bei Einkommen von über 4.000 Euro nur bei 4 %.

Abbildung 2
Finanzielle Anpassungen während der Coronakrise



[1] Frage wurde im Februar 2022 nicht gestellt.

Quelle: SCHUFA Holding AG.

Veränderungen im Konsum

Darüber hinaus zeigen die Umfragedaten aus dem Risiko- und Kredit-Kompass 2020, dass Einkommenseinbußen häufig zu Verzicht führen, wie sich an den Ausgaben der Verbraucher:innen ablesen lässt. So reduzierten die Befragten im ersten Pandemiejahr 2020 ihre Ausgaben am meisten in den Bereichen Reisen (67 %), Ausgehen (64 %) und kulturelle Veranstaltungen (59 %). Allerdings ist hier zu bedenken, dass Reisen und Kulturveranstaltungen auch kaum möglich waren. Für Kleidung (37 %) und sonstige Konsumgüter (23 %) gaben die Verbraucher:innen weniger aus. Jeder Fünfte spendete weniger. 17 % sparten auch im Zusammenhang mit dem eigenen Pkw. Deutlich seltener reduzierten Verbraucher:innen ihr Budget für Lebensmittel und Vereinsbeiträge (jeweils 12 %) (Schufa, 2020).

Viele Verhaltensänderungen werden auch langfristig Bestand haben. Im Januar 2022 gaben 80 % der Befragten an, dass sich ihr Einkaufsverhalten nicht „normalisiert“ hat. Leidtragende sind dabei vor allem der stationäre Handel, die Gastronomie und die Kulturszene: 48 % der Verbraucher:innen kaufen vor allem über das Internet

ein, 53 % sagen, dass sie aktuell deutlich weniger auswärts essen gehen als normalerweise, und 60 % der Befragten besuchen weniger Kulturevents oder Konzerte. Die Coronapandemie hat somit das Konsumverhalten in Deutschland zum Teil grundlegend verändert.

Fazit

Die Analysen unserer Daten und der Beobachtungs- und Befragungsdaten verdeutlichen, dass die Verbraucher:innen in Deutschland auch in schwierigen Zeiten ihre finanziellen Möglichkeiten im Blick haben und verantwortungsvoll mit Geld und Krediten umgehen. Das deutsche Kreditsystem hat unter den Coronabedingungen seine Widerstandsfähigkeit und Stabilität bewiesen. Hinzu kommen politische Maßnahmen wie das Kurzarbeitergeld oder Hilfen für Selbständige, die durchaus dazu beigetragen haben, die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise abzufedern. Kurz gesagt: Eine pandemiebedingte Schuldenwelle ist aktuell nicht zu beobachten. Dies ist aber kein Grund zur Entwarnung. Es gibt einzelne Gruppen von Vebraucher:innen, namentlich junge Menschen und einkommensschwache Haushalte, die von der Wirtschaftskrise massiv getroffen wurden und deren finanzielle Situation schwierig ist. Verschärfend kommt hinzu, dass ein Teil der Verbraucher:innen nur durch Rückgriff auf Ersparnisse die direkten Folgen der Pandemie abfedern konnte.

Diese Rücklagen könnten nun aber fehlen, wie unsere Erhebung aus dem Zeitraum Januar 2022 zeigt: Aktuell fürchten Menschen vor allem allgemeine Preisanstiege (74 %). Wenn es um Energiekosten geht – z. B. für Strom und Benzin – vermuten sogar 81 % der Umfrageteilnehmer:innen, dass sich die Preisspirale weiter nach oben dreht. Steigende Lebenshaltungskosten haben direkte Auswirkungen auf die persönliche Situation der Menschen: 44 % der Verbraucher:innen geben an, nicht genug Spielraum zu haben, um bei dieser Entwicklung ihren Lebensstandard weiter halten zu können. Mehr als ein Viertel der Befragten (28 %) glaubt sogar, dass es ihnen zunehmend schwerfallen wird, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (Schufa, 2022).

Auch wenn eine kurzfristige Schuldenwelle ausgeblieben ist, wird die Coronakrise nicht ohne längerfristige Folgen bleiben. Es gilt, speziell diese Gruppen, also Menschen mit niedrigem Haushalteinkommen und junge Menschen, künftig besonders im Auge zu behalten – und zu unterstützen.

Literatur

Schufa (2020), SCHUFA Risiko- und Kredit-Kompass 2020, https://www.schufa.de/media/images/10_die_schufa/130_presse/pressemitteilungen_2/skk_20/SCHUFA_Risiko-und-Kredit-Kompass.pdf (25. Februar 2022).

Schufa (2022), SCHUFA Corona-Update #10, https://www.schufa.de/ueber-uns/presse/pressemitteilungen/schufa-corona-update-10.jsp (25. Februar 2022).

Schufa (o.J.), SCHUFA Risiko- und Kredit-Kompass Aktuell, www.schufa-kreditkompass.de (25. Februar 2022).

Statista (2021), Privatinsolvenzen in Deutschland bis 2021, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/150565/umfrage/privatinsolvenzen-in-deutschland-seit-2000/ (25. Februar 2022).

Title: *After Corona Comes the Debt Wave – Well-Founded Concern or Scaremongering?*

Abstract: *The corona pandemic had a considerable impact on consumers. The difficult situation in numerous sectors of the economy has led to financial burdens for many households. Despite repeated warnings announcing significantly increasing debts, the number of new payment arrears during the past two years has been below the level of the pre-COVID-19 period according to analysis based on SCHUFA data. This is due to the fact that consumers have adjusted their financial and consumption behavior or made use of their financial reserves – reserves that could now be lacking due to rising prices, especially for energy.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3128-1

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 170-174

JEL: D18, G51

Dieter Korczak

Ursachen der Verbraucherverschuldung

Heiner Geißler (ehemaliger Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Generalsekretär der CDU) hat bereits während seiner Zeit als Sozialminister in Rheinland-Pfalz 1967 bis 1977 den Begriff „neue soziale Frage" geprägt. Für ihn war diese neue Frage begründet in der strukturellen Armut im Sozialstaat. Seit 1974 wurde das wirtschafts- und sozialpolitische Ziel der Vollbeschäftigung nicht mehr erreicht. Die „neue" Armut war von daher im Wesentlichen durch Arbeitslosigkeit bedingt. Wohlfahrtsverbände hatten die strukturelle Armut mit ihren Angeboten zur Schuldnerberatung schon weitaus früher thematisiert. In Fürsorgeangebote integrierte Schuldnerberatungen sind seit 1958 zu beobachten. Die erste spezialisierte Schuldnerberatungsstelle nahm 1977 in Ludwigshafen (Rhein) ihre Arbeit auf.

Seitdem erfolgte ein kontinuierlicher Ausbau des Angebots auf derzeit rund 1.400 Insolvenz- und Schuldnerberatungsstellen. Im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und einem Abwärtstrend bei den Einkommen der unteren Schichten entsteht zunehmend das Problem überschuldeter Haushalte (IFF, 1988, 22). Das umfassende allgemeingültige Kernelement von Überschuldung ist, dass finanzielle Forderungen aus eigener finanzieller Kraft, d. h. dem laufenden oder in naher Zukunft zu erwartenden Einkommen sowie aus der Auflösung von Sparguthaben und Vermögenswerten nicht (im vereinbarten Rahmen) getilgt werden können.

Überschuldung wird, je nachdem ob die psychologische, juristische, ökonomische oder soziologische Perspektive betont wird, unterschiedlich definiert. Eine weitere Differenzierung besteht zwischen administrativ-juristischen, objektiv-quantitativen und subjektiv-qualitativen Ansätzen. Die im europäischen Raum verwendeten unterschiedlichen Definitionen der Ver- und Überschuldung sind 2003 in einer Literaturrecherche verglichen worden. In einigen Definitionen wird das Unvermögen zur Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen dahingehend konkretisiert, dass dies für den Fall gilt, wenn die Lebenshaltungskosten bereits in Abzug gebracht worden sind. Der krisenhafte soziale Prozess, der zu einer Überschuldung führt bzw. mit einer Überschuldung verbunden ist, wird von Korczak und Pfefferkorn (1992, XII) betont: „Überschuldung ist die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen, die zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung von Schuldnern führt."

Sehr früh wurde auch über die Ursachen von Überschuldung nachgedacht. Groth (1984) hat als einer der ersten Schuldnerberater folgende Gründe und Ursachen zusammengetragen: zunehmende Arbeitslosigkeit, geringe frei verfügbare Einkommensanteile weiter Bevölkerungskreise, Zunahme des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, monatliche Einkommensschwankungen, unvorhergesehene Ereignisse, Auswirkungen von reißerischen Werbeaussagen, sozialisationsbedingte Defizite im Bereich der privaten Haushaltsführung. Eine analytische Trennung dieser Gründe und Ursachen der Ver- bzw. Überschuldung erfolgte in dieser frühen Arbeit nicht. Ausgehend von der Theorie kritischer Lebensereignisse (Filipp, 1981) wurde von Reis (1988, 70) und Korczak und Pfefferkorn (1988; 1992, 274) zusätzlich zu Gründen und Ursachen der Ansatz der Überschuldungsauslöser (Trigger) eingeführt. Durch ein oder mehrere unvorhergesehene und nicht planbare Lebensereignisse entstehen Einkommensrückgänge und/oder finanzielle Mehrbelastungen, die bei einem eng bemessenen finanziellen Verfügungsspielraum in die Risikosituation einer Überschuldung führen. Oft werden durch das Lebensereignis Wendepunkte im Lebenslauf markiert. Je nachdem, welche Persönlichkeit in welcher biografischen Situation unter welchen situativen Bedingungen mit derartigen Zäsuren konfrontiert wird und wie sie darauf reagiert, sich auseinandersetzt, kann ein und dieselbe Grundsituation von manchen Individuen positiv, von anderen negativ erlebt werden und die weitere Entwicklung günstig oder ungünstig beeinflussen (Lehr, 1978, 163 f.).

Makro-soziologische und externe Faktoren, Kontextmerkmale, Coping-Strategien und Resilienz sind bei der Analyse von Überschuldungsursachen, Gründen und Auslösern ebenfalls zu berücksichtigen. Die Differenzierung in Ursachen, Gründe und Auslöser ist für die Analyse von Überschuldung und für die Beschreibung systematischer Zusammenhänge elementar.

Ursachen der Überschuldung

Wenn zwei Phänomene ursächlich zusammenhängen, dann handelt es sich um einen Kausalzusammenhang. Die Ursache tritt zeitlich vor dem Ergebnis auf. Bei einer bestimmten

© 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. Dieter Korczak ist Leiter der GP-Forschungsgruppe und Mitgründer des European Consumer Debt Network.

Ursache treten regelmäßig konkrete Folgen auf. Aufgrund des prozesshaften Verlaufs des Eintritts von Überschuldung und der Tatsache, dass in der Regel nicht einzelne Ursachen für Überschuldung ausschlaggebend sind, sondern ein Bündel von Faktoren, ist das Herausarbeiten von Gesetzmäßigkeiten und die Zuordnungen von Ursache und Wirkung bzw. Wenn-dann-Aussagen schwierig (Ansen, 2006; Korczak und Pfefferkorn, 1992; Zimmermann, 2000).

Die mittlerweile zahlreichen nationalen und europäischen Studien zur Entstehung von Überschuldung legen es nahe, von fünf Ursachen bzw. Ursachenfeldern auszugehen: Sozialisationsdefizite, prekäre Ressourcen, Allfinanzangebote, krisenhafte Lebensereignisse, Selbstständigkeit. Ursachen dienen der Erklärung, Gründe dem Verstehen von Handlungen (Davidson, 1985). Sie können einem Subjekt als Legitimation von Handlungen zugeschrieben werden. Gründe beeinflussen die Art und Weise der Reaktion. Bei der Berücksichtigung von Gründen wird das linear-kausale Interpretationsschema abgelöst vom Verständnis vernetzter Funktionalität in einer komplexen Umwelt.

Auslöser der Überschuldung

Von Gründen streng zu trennen sind Auslöser der Überschuldung. Auslöser sind Ereignisse, die ein anderes Ereignis oder eine Ereigniskette in Gang setzen. Die Auslöser der Überschuldung, die 1992 erstmals systematisch identifiziert wurden, sind: Arbeitslosigkeit, Trennung/Scheidung, Probleme bei der Haushaltsführung, Niedrigeinkommen, Bildungsdefizite, Haushaltsgründung, Suchterkrankung, Unfall/Krankheit, Überversicherung, Nichtinanspruchnahme von Sozialdienstleistungen, Schwangerschaft. Als „persönlichkeitsbedingte“ Faktoren wurden zusätzlich eine gewisse Naivität und Entwicklungs- und Erfahrungsdefizite genannt sowie kompensatorischer Konsum als Mittel zur Steigerung des Selbstwertgefühls, Unfähigkeit zu wirtschaftlicher Lebensplanung, Unerfahrenheit gegenüber Kredit und Konsumangebot sowie die Unfähigkeit, die eigenen Rechte durchzusetzen (Korczak und Pfefferkorn, 1992). Die vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Erhebungen bei Schuldnerberatungsstellen nutzen die genannten Kategorien. Zu berücksichtigen ist bei dieser Statistik jedoch, dass nur der sogenannte Hauptauslöser der Überschuldung, der auf der Einschätzung der Schuldnerberater:innen beruht, aufgeführt ist (vgl. Tabelle 1).

Auch das Institut für Finanzdienstleistungen (iff) erstellt seit Jahren einen Überschuldungsreport, in dem es die Klientendaten von ausgewählten Schuldnerberatungsstellen analysiert (2020: 16.402 Beratungsfälle). Hier wird eine abweichende Struktur und Zuordnung der Termini verwendet. Anstelle von Überschuldungsanlässen spricht das iff von Überschuldungsgründen, die nach Ereignis, vermeidbarem Verhalten und anderen Ursachen aufgeschlüsselt werden. Als (kritisches) „Ereignis“ gelten schwer vermeidbare externe Ereignisse wie Arbeitslosigkeit, Unfall, Krankheit, Scheidung/Trennung, Tod des Partners. Als „vermeidbares Verhalten“ werden die Kategorien Konsumverhalten, unwirtschaftliche Haushaltsführung, fehlende finanzielle Allgemeinbildung, Straffälligkeit, Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen und unerlaubte Handlungen eingestuft. Als „andere Ursachen“ werden ohne nähere Kategorisierung unter anderem Einkommensarmut, gescheiterte Selbstständigkeit, Haushaltsgründung etc. klassifiziert. Der Katalog der aufgezählten Überschuldungsauslöser beim iff ist identisch mit Destatis. Die Autoren schwanken in dem Überschuldungsreport jedoch zwischen den Bezeichnungen „Ursachen“ und „Gründe“ unsystematisch hin und her und verwischen dadurch wichtige Zusammenhänge.

Tabelle 1
Hauptauslöser der Überschuldung/Schuldensumme von Schuldnerberatungskundschaft 2020

Hauptauslöser	Prozentanteil	Schuldensumme pro Klient:in in Euro
Arbeitslosigkeit	19,7	18.185
Trennung/Scheidung/Tod des Partners	12,0	34.547
Erkrankung/Sucht/Unfall	16,5	23.777
Unwirtschaftliche Haushaltsführung	14,5	21.656
Längerfristiges Niedrigeinkommen	9,6	17.097
Gescheiterte Selbstständigkeit	8,2	78.194
Mithaftung etc.	2,2	45.958
Haushaltsgründung/Geburt	2,1	17.950
Gescheiterte Immobilienfinanzierung	1,6	120.665
Unerlaubte Handlungen	1,4	39.887
Unzureichende Kreditberatung	1,3	37.020
Nichtinanspruchnahme Sozialleistung	0,7	14.260

Quelle: Destatis (2021).

Ursache: Sozialisationsdefizite

Sozialisationsdefizite werden als Überschuldungsursache bei der Betrachtung von Biografien junger Überschuldeter offensichtlich, wie in einer qualitativen Pilotstudie gezeigt werden konnte. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen versuchen frühzeitig, einer belastenden Familiensituation zu entfliehen und einen positiven Gegenentwurf zu realisieren. Aufgrund mangelnder finanzieller, häufig auch sozialer und psychischer Ressourcen ist das Risiko des Scheiterns jedoch sehr hoch (vgl. Tabelle 2). Als Gründe für die Überschuldung von jungen Erwachsenen werden in den biografischen Interviews „Broken Home“-Konstellationen und/oder das Suchtverhalten der Eltern deutlich, das gepaart ist mit geringen finanziellen Mitteln. Die emotional und intellektuell vernachlässigte Betreuung der Kinder führt bei

Tabelle 2
Fallbeispiele Überschuldungsbiografien

Männer	Frauen
Vater Alkoholiker – Eltern Scheidung – Realschulabschluss – mit 18 J. Auszug – Drogenkonsum – Abschluss mehrerer Handyverträge – Abbruch Lehrstellen – ALG II – mit 23 J. 6.000 Euro Schulden Inkasso, Handel, Handy, ÖPNV	Eltern geschieden – Mutter verschuldet – mit 17 J. zu Freund gezogen – Scham wegen Schulden – mit 18 J. Ehe + Kind – Ehemann ins Gefängnis – mit 20 J. Trennung – mit 21 J. 6.000 Euro Schulden Miete, Handel, GEZ, Energie

Quelle: Korczak (2005a, 170 f.).

Tabelle 3
Prekäre Einkommenssituationen als Ursache

Ursache	Niedrigeinkommen, prekäre Arbeitsverhältnisse
Gründe	Fehlender/niedriger Schulabschluss geringe Entlohnung befristete Arbeitsverhältnisse
Auslöser	Arbeitslosigkeit Krankheit/Unfall Kostenerhöhungen (z. B. Energie, Miete, Krankenkasse, Inflation) Regulatorische Maßnahmen (siehe COVID-19-Maßnahmen)

Quelle: eigene Zusammenstellung.

diesen zu unzureichender Finanzkompetenz und geringen finanziellen Skills. Bei den jungen Erwachsenen mit Sozialisationsdefiziten wird eine Überschuldung häufig durch eine verfrühte Haushaltsgründung ausgelöst, die vor dem Hintergrund von Niedrigeinkommen vorgenommen wird. Für die Führung des Haushalts benötigte Gegenstände werden häufig über den Versandhandel erworben, wobei das zu finanzierende Bestellvolumen zumeist die finanziellen Möglichkeiten übersteigt. Dies gilt auch für den Abschluss von überteuerten Handyverträgen. Sofern versucht wird, Mobilitätskosten durch Schwarzfahren einzusparen, werden zusätzliche Schulden kreiert. Peters (2019) weist darauf hin, dass junge Erwachsene ihre Probleme gern eigenverantwortlich lösen würden, aber überfordert sind.

Ursache: Niedrigeinkommen/Prekarität

Schulz-Nieswand und Kurscheid (2007) sieht in einer prekären Einkommenslage einen chronischen Basisrisikofaktor. Reis (1988) bezeichnete diese Personengruppe als Armutsschuldner. Die Gründe für eine prekäre Einkommenssituation liegen darin, dass z. B. niedrige Bildungsabschlüsse zu schlechteren Einkommenschancen führen. Verstärkt ist zu beobachten, dass prekäre Arbeitsverhältnisse wie Zeitverträge, Teilzeit-Jobs, Mini-Jobs zunehmen und diese in der Regel nur mit dem gesetzlich vereinbarten Mindestlohn (2022: 9,82 Euro) vergütet werden. Das bedeutet einen Netto-Lohn von 1.283 Euro im Monat. Bei einer durchschnittlichen Mietbelastung von 30 % bis 40 % ist das Überschuldungsrisiko für einkommensschwache Personen und Haushalte eindeutig erkennbar. Auslöser für eine Überschuldung bei Niedrigeinkommensbeziehenden und Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen ist nicht nur das Eintreten von Arbeitslosigkeit oder Krankheit, sondern es sind auch kaum steuerbare Kosten- oder Beitragserhöhungen z. B. bei Krankenkassenbeiträgen, Energiekosten, Mieterhöhungen und durch inflationäre Tendenzen.

Die regulatorischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie haben gezeigt, dass auch durch staatliche Entscheidungen das private Überschuldungsrisiko erhöht werden kann. Eine finanzielle Überforderung vieler Menschen war bereits aufgrund von Kurzarbeit und Betriebsschließungen (Gastronomie, Hotel- und Beherbergungsgewerbe, Eventorganisationen, Kunst- und Kulturschaffende etc.) nach der ersten COVID-19-Welle nachweisbar. Insgesamt mussten 43 % der Befragten in den ersten sechs Monaten der Coronapandemie ihre finanziellen Ressourcen abbauen bzw. aufbrauchen (Korczak et al., 2021) (vgl. Tabelle 3).

Ursache: Allfinanzangebot

33,7 % der Kundschaft von Schuldnerberatungsstellen haben Schulden aus Ratenkrediten und 28,8 % aus Dispo-Krediten. Durchschnittlich sind diese Klient:innen mit 23.132 Euro im Ratenkredit und 5.996 Euro im Dispo-Kredit verschuldet. Reifner hat darauf hingewiesen, dass die Nutzung geschäftsmäßiger Kreditformen Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und dem Zugang zu Auto, Haus und Liquidität in Krisenlagen ist. Prozedurale Armut tritt dann ein, „wenn der Gesamtkredit über den Gesamtsparmöglichkeiten in einem Leben liegt“ (Reifner, 2003, 93). Die Ursache für Überschuldung liegt somit in der Nutzung der Finanzdienstleistungen. Wer keine Kredite aufnimmt, hat auch keine Schulden bei Finanzdienstleistern. Ein modernes Leben ohne die Nutzung von Finanzdienstleistern ist jedoch schwer bis gar nicht realisierbar. Gehälter werden auf Bankkonten überwiesen, Mieten und Versicherungsbeiträge von Bankkonten abgebucht, EC- und Kreditkarten ermöglichen den bargeldlosen Zahlungsverkehr.

Die Einführung des europäischen Binnenmarkts 1992 hat die Nutzung von Finanzdienstleistungen für den einzelnen Verbrauchenden jedoch verkompliziert. Unter dem Stichwort „Allfinanz“ erfolgte ein Konzentrationsprozess bei Versicherungsunternehmen und Kreditinstituten, in dem diese zu einem Angebot gleicher oder ähnlicher integrierter Dienstleistungen mit finanziellen, geldwirtschaftlichen oder risikosichernden Funktionen übergegangen sind. Mit dem Auftreten von sogenannten FinTech-Unternehmen ist das Finanzdienstleistungsangebot noch komplexer geworden und hat die Möglichkeit, einen Überblick über diese Angebote und ihre Risiken zu erhalten, erschwert. Eine neue Stufe der integrierten komplexen Finanzangebote ist mit Embed-

Tabelle 4
Allfinanzangebote als Ursache

Ursachen	Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen
Gründe	Komplexes Finanzangebot/Aggressives Marketing Embedded Finance/Buy now – Pay later Tracking- und Tracing-Verfahren Überschätzung des finanziellen Leistungsvermögens Risikoanlagen, -kredite/schlechte Beratung
Auslöser	Einkommenseinbußen Überblicksverlust Spekulationsverluste

Quelle: eigene Zusammenstellung.

ded Finance und „Buy now – Pay later"-Optionen erreicht worden. Bei Embedded Finance bekommen Nutzende alle (finanziellen) Dienstleistungen von einem Nicht-Banken-Anbieter. Für die Nutzenden von „Buy now – Pay later" sind negative Konsequenzen bereits bekannt, 10 % von ihnen sind mit Inkasso-Unternehmen konfrontiert (Citizens Advice, 2021). Hinzu kommt der Verkauf risikoreicher Anlagen oder eine Kreditvergabe, die nicht in angemessener Weise die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kreditnehmenden berücksichtigt (Korczak, 2005b). Auslöser für das Eintreten einer Überschuldung sind dann der Verlust des Überblicks über die individuellen finanziellen Transaktionen, Eingehen riskanter Gewinnspekulationen, die scheitern oder Einkommenseinbußen bzw. -reduzierungen (vgl. Tabelle 4).

Ursache: gescheiterte Selbstständigkeit

2020 gab es in Deutschland laut KfW 537.000 Existenzgründungen. Ein Drittel davon wird die Selbstständigkeit in den ersten drei Jahren wieder aufgeben, 27 % davon tun dies aus Unwirtschaftlichkeit einschließlich Insolvenz (KfW, 2021). Das Corona-Barometer der Steuerberatungsgesellschaft DATEV weist im Februar 2022 ein gravierendes Insolvenzrisiko für kleine und mittelständische Betriebe in Deutschland aufgrund der Auswirkungen der Pandemie aus. Hätte es die staatlichen Unterstützungsleistungen nicht gegeben, wären 22 % der Unternehmen von einer Insolvenz betroffen (DATEV, 2022). Diese Zahlen belegen das finanzielle Risiko, das mit einer Selbstständigkeit verbunden ist. Auch Freiberufler, Selbstständige oder Unternehmer können in die Überschuldung geraten. Seit 2012 wird für rund 8 % der Kundschaft von Schuldnerberatungsstellen eine gescheiterte Selbstständigkeit als Überschuldungsursache angegeben.

Die Gründe für das Scheitern einer Selbstständigkeit und das Eintreten von Überschuldung sind weitgehend identisch. Unzureichende kaufmännische Kenntnisse (Buchhaltung, Marketing) sind ein entscheidender Faktor. Häufig wird vergessen, Umsatzsteuern zu zahlen oder nicht berücksichtigt, dass Umsatzerlöse nicht gleich Einkommen sind. Oft fehlen bei der Gründung eines kleinen Unternehmens oder bei dem Gang in die Selbstständigkeit ausreichend finanzielle Mittel, um die Startphase mit geringen Erträgen finanziell überbrücken zu können. Selten wird auch vor Beginn der Selbstständigkeit eine Marktanalyse vorgenommen, die Standort, Produktpalette bzw. Leistungsangebot und Preise absichert. Externe Faktoren wie disruptive Technologien, denen sich der Leistungsanbieter bzw. Produzent nicht anpassen kann, sind ein weiterer Grund für das Scheitern einer Selbstständigkeit. Als Auslöser für den Eintritt einer Überschuldung wirken Umsatzrückgang oder Einkommenswegfall (z. B. durch Pandemiebekämpfungsmaßnahmen), der Einbruch von Lieferketten oder der Wegfall von Märkten, z. B. durch Sanktionen gegenüber bestimmten Ländern. Auch persönliche Faktoren wie das Eintreten eines Burnout aufgrund zu starker dauerhafter Belastung können zum Scheitern der Selbstständigkeit und dadurch zur Überschuldung führen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5
Gescheiterte Selbstständigkeit als Ursache

Ursache	Gescheiterte Selbstständigkeit
Gründe	Fehleinschätzung des Marktes unzureichende kaufmännische Kenntnisse Finanzierungs-/Liquiditätsprobleme Produktions-/Absatzprobleme Disruptive Technologie
Auslöser	Umsatzrückgang/Einkommenswegfall Einbruch Lieferketten Wegfall von Märkten (z. B. Russland) Gesetzgeberische Maßnahmen (z. B. COVID-19) Burnout

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Ursache: krisenhafte Lebensereignisse

Die wesentlichen Gründe für das Eintreten einer Krise sind Arbeitslosigkeit, Trennung, Scheidung oder Tod eines Partners bzw. Familienangehörigen. Außerdem akute oder chronische Erkrankungen und Unfälle. Die Krisen können durch das eigene Verhalten ausgelöst werden, können sich aber auch aus Struktur- und Rahmenbedingungen ergeben. Schulz-Nieswand und Kurscheid (2007, 66) hat den Eigenanteil als „habitualisiertes System der Daseinstechniken und Reaktionsstile in Bezug auf die exogenen An- und Herausforderungen im Lebenslauf" formuliert. So kann z. B. Arbeitslosigkeit durch unzureichende Leistung oder fehlende Skills ausgelöst werden, aber auch durch Unternehmensübernahmen, Unternehmensumstrukturierungen oder wirtschaftspolitische Umorientierungen (z. B. Tagebauschließung in der Lausitz und am Niederrhein). Akute und chronische Krankheiten können durch gesundheitliches Fehlverhalten hervorgerufen werden, aber auch durch vom Individuum nicht beeinflussbare gesundheitsbelastende Arbeitsbedingungen und/oder Arbeitsverhältnisse. Münster et al. (2018) haben gezeigt, dass Krankheit zu Überschuldung ebenso wie Überschuldung zu Krankheit führen kann. Dass

Tabelle 6
Krisenhafte Lebensereignisse als Ursache

Ursache	Krisenhafte Lebensereignisse
Gründe	Arbeitslosigkeit Trennung/Scheidung/Tod des Partners, Familienangehöriger Krankheit/Unfall
Auslöser	Unternehmensübernahme/-umstrukturierungen/-schließung Fehlende Skills Gesundheitliches Verhalten/Beeinträchtigungen Dauer-Stress/Burnout Auseinanderleben/Streit um Finanzen, Kindererziehung

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Dauerstress und Arbeitsverdichtung in einem Burnout resultieren können, ist ausreichend belegt (Korczak et al., 2012). Der Streit um die Verwendung der finanziellen Mittel stellt neben Auseinandersetzungen um Kindererziehung den häufigsten Trennungsgrund von (Ehe-)Paaren dar. Der Wegfall von Einkommen, die Kosten für getrennte Haushaltsführung, die Zahlung von Alimenten und Rechtsanwaltskosten sind in der Summe eine finanzielle Belastung, die insbesondere eine Scheidung zu einem der häufigsten Überschuldungsgründe macht (vgl. Tabelle 6).

Abschließende Überlegung

Überschuldung ist im Kontext gesellschaftlicher Bedingungen, gesamtgesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und gesellschaftspolitischer Umstände mit ihren wirtschaftlichen, rechtlichen und sozioökonomischen Auswirkungen einzuordnen. Diese Prozesse schaffen als sozialer Wandel neue Struktur- und Rahmenbedingungen, die wiederum neue Verarbeitungskompetenzen der Bevölkerung erfordern. Wesentlich für die Entwicklung von Überschuldung sind zum einen die wirtschaftliche und finanzielle Vulnerabilität der Menschen, Prekarität als Basisrisikofaktor für Überschuldung und zum anderen das Resilienzpotenzial von Personen.

Es kann gezeigt werden, dass es sich beim Eintreten von Überschuldung um einen zeitlichen Prozess handelt, der von dem subjektiven Gefühl der Überschuldung über den Zustand der relativen Überschuldung bis hin zur absoluten Überschuldung (Insolvenz) führt. Im Verlauf dieses Prozesses erfolgen Überlagerungen von sozialen, ökonomischen und individuellen Ursachen- und Auslöserkonstellationen (Schwarze, 2008, 218). „Over-indebtedness is both a cause and a consequence of poverty, deprivation and social exclusion... If over-indebtedness is not addressed in an appropriate and timely way, there can be negative consequences for affected individuals, households and society“ (Eurofound, 2020, 1). Für eine angemessene soziologische Analyse der Überschuldung von Privatpersonen ist es daher zwingend notwendig, zwischen Ursachen, Gründen und Auslösern der Überschuldung zu unterscheiden.

Literatur

Ansen, H. (2006), *Soziale Beratung bei Armut*, Ernst Reinhardt.

Citizens Advice (2021), Buy now – Pay later, https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/about-us1/media/press-releases/one-in-10-buy-now-pay-later-shoppers-have-been-chased-by-debt-collectors/ (24. Februar 2022).

DATEV (2022), Corona-Barometer von Omikron geprägt, *Pressemitteilung*, 21. Februar.

Davidson, D. (1985), *Handlungen, Gründe und Ursachen*, Suhrkamp.

Destatis (2021), Statistik zur Überschuldung privater Personen 2020, Fachserie 15, Reihe 5, Statistisches Bundesamt.

Eurofound (2020), Adressing household over-indebtedness, EU Publication office.

Filipp, S.-H. (1981), Kritische Lebensereignisse, Urban&Schwarzenberg.

Groth, U. (1984), Schuldnerberatung. praktischer Leitfaden für die Sozialarbeit. Campus.

IFF – Institut für Finanzdienstleistungen und Verbraucherschutz (1988), Finanzdienstleistungen, soziale Diskriminierung und Verbraucherschutz, U. Reifner und W. Dörhage (Hrsg.), Mildner.

KfW Research (2021), *KfW-Gründungsmonitor 2021*.

Korczak, D. und G. Pfefferkorn (1988), Präsentation der Forschungskonzeption „Überschuldungsgutachten“ vor dem Forschungsbeirat des BMJ/BMFuS, GP-Forschungsgruppe.

Korczak, D. und G. Pfefferkorn (1992), Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland, *Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren*, Bd. 3, Kohlhammer.

Korczak, D. (2005a), Pilotstudie zur Überschuldung junger Erwachsener, in Schufa (Hrsg.), *Schuldenkompass*.

Korczak, D. (2005b), Verantwortungsvolle Kreditvergabe, Forschungsprojekt.

Korczak, D., M. Wastian und M. Schneider (2012), Therapie des Burnout Syndroms, *Schriftenreihe Health Technology Assessment*, Bd. 120, DIMDI.

Korczak D., S. Peters und H. Roggemann (2021), Private Überschuldung in Deutschland, *WISO Diskurs*, 07, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Lehr, U. (1978), Das mittlere Erwachsenenalter – Ein vernachlässigtes Gebiet der Entwicklungspsychologie, in R. Oerter (Hrsg.) (1978), *Entwicklung als lebenslanger Prozess*, Hoffmann & Campe, 147-172.

Münster, E. et al. (2018), *Arzneimittelkonsum, insbesondere Selbstmedikationbei überschuldeten Bürgerinnen und Bürgern in Nordrhein-Westfalen* (ArSemÜ-Studie), Abschlussbericht Dezember 2018.

Peters, S. (2019), *Armut und Überschuldung: Bewältigungshandeln von jungen Erwachsenen in finanziell schwierigen Situationen*, Springer VS.

Peters, S. und H. Roggemann (2021), *iff Überschuldungsreport 2021. Überschuldung in Deutschland*, iff.

Reifner, U. (2003), *Finanzielle Allgemeinbildung. Bildung als mittel der Armutsprävention in der Kreditgesellschaft*, Nomos.

Reis, C. (1988), *Verschuldung als Prozess. Kriminalsoziologische Bibliografie*, 61, 55-73.

Schulz-Nieswand, F. und C. Kurscheid (2007), *Die Schuld an der Schuld, Zur Überschuldung privater Haushalte*, Merus.

Schwarze, U. (2008), Nachhaltige Sozialpolitik am Beispiel der Schuldnerberatung. Ziele, Qualitätsmerkmale und Vergleichsgrößen vor dem Hintergrund von Qualitätssicherung und Benchmarking, 1, *NDV* Mai, 214-219.

Zimmermann, G. E. (2000), *Überschuldung privater Haushalte*, Lambertus.

Title: ***Causes of Consumer Over-Indebtedness***

Abstract: *Over-indebtedness of private households has been a problem in Germany for decades. Over-indebtedness depends on both the economic and financial vulnerability of people and their resilience potential. Social, economic and individual causes and triggers overlap in the process of over-indebtedness. Therefore, for the systematic analysis of over-indebtedness, a differentiation of the causes, reasons and triggers is essential. The article also presents examples.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3129-0

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 175-180

JEL: G51, I39, D31

Markus M. Grabka, Berenike Bartz*

Einkommen und Kreditschulden privater Haushalte

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie haben im Jahr 2020 zu einem deutlichen Rückgang des realen BIP in Deutschland geführt. Für Erwerbstätige führte die Krise zu Arbeitsplatzverlusten, Einkommensverlusten – teilweise kompensiert durch Kurzarbeitergeld – und Rückgängen beim Einkommen aus Selbstständigkeit. Während sich die Einkommensseite für die privaten Haushalte damit schwach bis rückläufig in der Krise entwickelte, blieben Verbindlichkeiten davon unberührt und mussten weiter bedient werden. Umso überraschender ist der Befund eines drastischen Rückgangs der Überschuldung in Deutschland im Jahr 2021 (Verband der Vereine Creditreform, 2021).[1] Ziel des vorliegenden Beitrags ist, die Entwicklung der Einkommen und der Kreditbelastung privater Haushalte in Deutschland seit dem Jahr 2000 zu beschreiben. Datengrundlage hierfür ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) (Goebel et al., 2019), eine seit 1984 jährlich in Deutschland durchgeführte Panelbefragung unter derzeit rund 30.000 erwachsenen Befragungspersonen.

Einkommen

Seit Juni 2010 ist das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie in Deutschland in Kraft. In diesem Zuge müssen Bankberatende einen Kunden vor Abschluss eines Kreditvertrags sowohl eingehend informieren als auch prüfen, ob ein Kredit für diesen Kunden geeignet ist und seinen finanziellen Möglichkeiten gerecht wird. Insbesondere die Einkommenssituation ist dabei für die Einschätzung der finanziellen Tragfähigkeit eines Haushalts relevant, ob dieser also in der Lage sein wird, die Rückzahlungen auch in der langen Frist zu leisten.

Um die Einkommenssituation privater Haushalte in Deutschland insgesamt zu beschreiben, werden hier retrospektiv für das Vorjahr bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen herangezogen. Als Bedarfsgewicht wird wie in den Berechnungen für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die modifizierte OECD-Skala verwendet, nach der einem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, Kindern bis 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 und allen weiteren Haushaltsmitgliedern ein Gewicht von 0,5 zugewiesen wird. Im Jahr 2000 lag das durchschnittliche bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen real bei rund 23.000 Euro und ist bis 2018 – dem derzeit letzten verfügbaren Datenpunkt – auf knapp 26.500 Euro gestiegen. Dies entspricht einem realen Einkommenszuwachs von nahezu 14 %.

Je nach Erwerbsstatus, beruflicher Position oder Alter kann die eigene Einkommensentwicklung stark von der durchschnittlichen abweichen. Um Trends für unterschiedliche Einkommensgruppen zu beschreiben, wird die Bevölkerung nach der Höhe des Einkommens sortiert und in zehn gleich große Gruppen (Dezile) unterteilt. Das unterste (oberste) Dezil gibt somit die Einkommenssituation der ärmsten (reichsten) 10 % der Bevölkerung an.[2] Für eine Betrachtung der prozentualen Veränderung über die Zeit wurden die Einkommen auf das Jahr 2000 (100 %) normiert (vgl. Abbildung 1).

Im Zeitraum 2000 bis 2013 haben sich die Einkommen insgesamt nur schwach entwickelt. Seit 2013 ist ein fahrstuhlartiger Effekt zu beobachten, wonach nahezu alle Einkommensgruppen von steigenden Realeinkommen profitieren. Ab dem Jahr 2015 gilt dies über alle Dezile hinweg. Über die Zeit hinweg haben sich die Einkommensgruppen aber

1 Parallel dazu hat sich die Zahl der Privatinsolvenzen in Deutschland 2021 gegenüber dem Vorjahr auf rund 109.000 Fälle nahezu verdoppelt (Crif, 2022). Dieser Anstieg dürfte mutmaßlich darauf zurückzuführen sein, dass Anträge zuvor zurückgehalten wurden, um von der Reform des Insolvenzverfahrens zu profitieren, nach der die Laufzeit von sechs auf drei Jahre reduziert wird.

2 Zu beachten ist, dass die Personen über die Zeit hinweg aufgrund von Einkommensmobilität ihre Einkommensposition verändern können und nicht immer demselben Dezil zuzuordnen sind.

© 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 basiert auf einem Vortrag beim Sachverständigenrat für Verbraucherfragen beim BMJV: „Verbraucherverschuldung in den Zeiten von Covid-19“ am 16. Dezember 2021 in Berlin, https://www.svr-verbraucherfragen.de/2021/12/17/verbraucherverschuldung-in-den-zeiten-von-covid-19/ (3. März 2022).

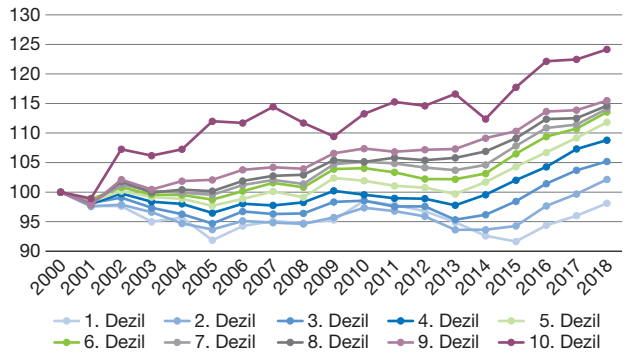
Dr. Markus M. Grabka ist Mitglied im Direktorium des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und kommissarischer Leiter des Bereichs Wissenstransfer im SOEP am DIW Berlin.

Berenike Bartz ist wissenschaftliche Hilfskraft im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin.

Abbildung 1

Entwicklung der realen verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezilen

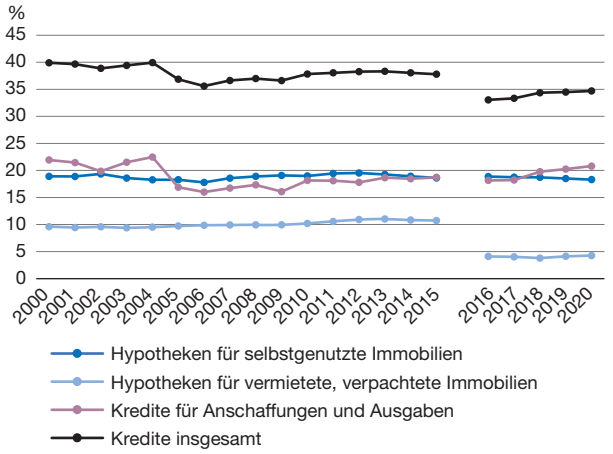
2000=100



Quelle: SOEPv36. Personen in Privathaushalten. Retrospektiv erfragte Vorjahreseinkommen, bedarfsgewichtet.

Abbildung 2

Anteil der Privathaushalte mit Kreditschulden



Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte. Ab 2016 veränderte Abfrage der Hypotheken auf vermietete Immobilien.

ausdifferenziert. Während in der Mitte der Verteilung (5. Dezil) insgesamt ein realer Einkommenszuwachs von 12 % erreicht wurde, stagnieren insgesamt die Einkommen im untersten Dezil, da für diese Einkommensgruppe zwischenzeitlich deutliche Rückgänge zu verzeichnen sind. Anders verhält es sich mit dem obersten Dezil. Die realen Einkommen sind unter Schwankungen bis zum Jahr 2018 um insgesamt etwa 24 % angewachsen.

Kreditschulden

Mit steigenden (realen) Einkommen eines Haushalts nimmt auch dessen finanzielle Tragfähigkeit zu, sodass sich dieser eher verschulden und Konsum vorziehen kann. Im SOEP werden Kreditbelastungen jedes Jahr auf der Haushaltsebene erfasst. Es werden insgesamt drei Arten von Krediten getrennt erfragt: *Erstens* Hypothekendarlehen auf eine selbstgenutzte Immobilie, *zweitens* Hypothekendarlehen auf vermietete oder verpachtete Immobilien und *drittens* Kredite für Anschaffungen oder sonstige Ausgaben. In der letzten Kategorie wird nicht genauer spezifiziert, um welche Art von Krediten es sich hierbei handelt. Dies können Konsumentenkredite z. B. zum Kauf eines Fahrzeugs oder von Hausrat sein, darunter sind aber auch Kreditkartenschulden, Privatkredite genauso wie Überziehungskredite bei Girokonten oder auch Studienkredite zu verstehen.

Neben kreditbasierten Schulden gibt es weitere Verbindlichkeiten, die im SOEP jedoch nicht erfragt werden. Hierzu gehören beispielsweise Schulden aus nicht gezahlten Rechnungen (Strom, Telekommunikation, Finanzamt, Krankenkassen, Handel), ausstehenden Mietzahlungen sowie Schulden durch Unterhaltsverpflichtungen oder bei Inkassobüros. Dies bedeutet, dass zwar im SOEP kreditbasierte Schulden gut beschrieben sein dürften, das gesamte Ausmaß an Verschuldung aber unterschätzt wird.

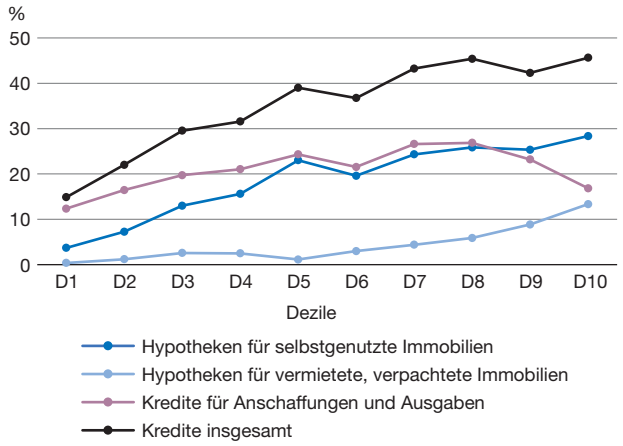
Im Jahr 2020 hatte rund ein Drittel aller Privathaushalte Kreditschulden (vgl. Abbildung 2). Während Hypothekenkredite für vermietete oder verpachtete Immobilien nur von weniger als 5 % aufgenommen werden, haben 18 % der Privathaushalte Hypothekenkredite auf selbstgenutzte Immobilien. Kredite für Anschaffungen und Ausgaben werden von etwas mehr als einem Fünftel in Anspruch genommen.

Aufgrund einer veränderten Eingangsfrage bei den Hypotheken auf vermieteten Objekten, wird eine Trendaussage nur für den Zeitraum von 2000 bis 2015 vorgenommen. Über alle Privathaushalte hinweg zeigt sich ein leicht abnehmender Anteil an Krediten. Parallel dazu sind die Zinssätze für Hypothekendarlehen mit beispielsweise einer zehnjährigen Zinsbindung im Zeitraum 2000 bis 2015 von 6,4 % auf nur noch 1,7 % gesunken. Damit ist die Finanzierung von Immobilien – zumindest was die Zinsseite betrifft – deutlich preiswerter geworden (Verband deutscher Pfandbriefbanken, 2019). Auch bei Konsumentenkrediten ist ein Rückgang der Effektivzinssätze zu verzeichnen, der jedoch deutlich schwächer ausfällt.

Um eine erste Aussage über die Gefahr einer möglichen Überschuldung in der Bevölkerung zu geben, wird die Verbreitung von Kreditschulden nach den Dezilen des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens analysiert (vgl. Abbildung 3). Es zeigt sich, dass im ersten Dezil 2020 nur 15 % der Haushalte Kreditschulden halten. Mit steigenden Einkommen nimmt die finanzielle Tragfähigkeit

Abbildung 3

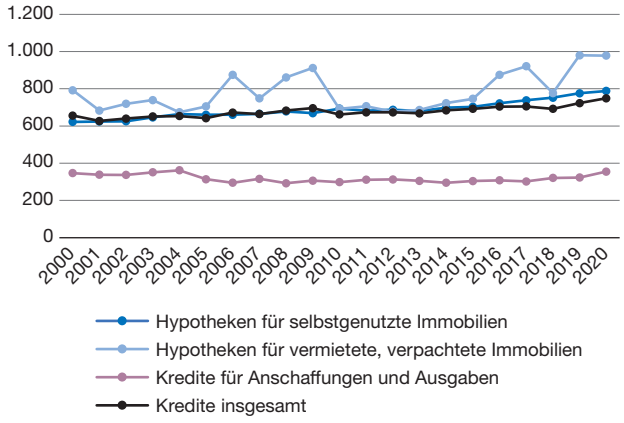
Verbreitung von Kreditschulden nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens 2020



Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte. Bedarfsgewichtete aktuelle Haushaltsnettoeinkommen.

Abbildung 4

Durchschnittliche Höhe der monatlichen Kreditrückzahlungen (inklusive Tilgung) in Euro



Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Nur Haushalte mit Kreditschulden.

der Haushalte zu, was sich auch in einer höheren Bereitschaft zur Kreditaufnahme äußert. Im obersten Dezil wird auch der höchste Anteil an Haushalten mit knapp 46 % mit Krediten erreicht. Die Zusammensetzung der Kredite variiert über die Dezile. Während in den ersten vier Dezilen Kredite für Anschaffungen und Ausgaben dominieren, nimmt die Bedeutung von Hypotheken für selbst genutzte Immobilien kontinuierlich über die Einkommensverteilung zu, von knapp 4 % im ersten Dezil bis hin zu 28 % im zehnten Dezil. Im obersten Dezil nehmen die Kredite für Anschaffungen und Ausgaben in ihrer relativen Bedeutung wieder ab, dafür gewinnen Hypotheken auf vermietete Immobilien an Bedeutung und erreichen für diese Einkommensgruppe einen Anteil von 13 %.

Der monatliche Betrag, den ein Haushalt im Durchschnitt aufwendet, um seine Schulden zu bedienen, liegt 2020 bei knapp 750 Euro (vgl. Abbildung 4). Im Falle von Hypotheken umfasst dies sowohl die zu entrichtenden Zinsen als auch die Tilgung. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat sich dieser Wert durchschnittlich um etwa 100 Euro im Monat nominal erhöht. Da aber parallel dazu die Effektivzinsen gesunken sind, ist zu folgern, dass die Schuldenhöhe gestiegen sein dürfte. So berichtet das Statistische Bundesamt (2021), dass das Gesamtvolumen aller Kredite und sonstigen Verbindlichkeiten der privaten Haushalte und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck im gleichen Zeitraum um rund 30 % auf etwa 1,96 Billionen Euro zugenommen hat.

Die Rückzahlungen für Hypotheken auf vermietete Objekte fallen mit rund 1.000 Euro im Jahr 2020 am höchsten aus, gefolgt von rund 800 Euro für Hypotheken auf selbstgenutzte Immobilien. Für Konsumentenkredite wenden die betreffenden Haushalte dagegen nur etwa 350 Euro im Monat auf. Dieser Betrag hat sich gegenüber dem Jahr 2000 kaum verändert.

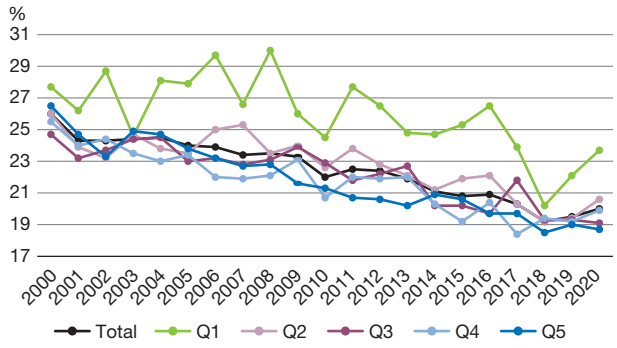
Die Höhe der Rückzahlungen kann je Einkommensposition eine unterschiedlich hohe finanzielle Bürde darstellen. Um eine Aussage über die Höhe der Belastung durch Rückzahlungen von Krediten zu treffen, wird der Quotient aus gezahlten Rückzahlungen und laufendem aktuellen Haushaltsnettoeinkommen gebildet. Die durchschnittliche Belastungsquote ist in den vergangenen 20 Jahren von 26 % auf 20 % deutlich gefallen (vgl. Abbildung 5). Dieser Trend liegt für alle Einkommensquintile[3] vor. Die höchste durchschnittliche Belastungsquote liegt erwartungsgemäß für das erste Quintil bei einem Anteil von knapp 24 % vor. In allen anderen Quintilen liegt die Quote bei etwa 20 %. Eine Differenzierung nach dem Wohnstatus zeigt zudem, dass selbstnutzende Eigentümerhaushalte mit einer Belastungsquote von 24 % stärker finanziell aufgrund von Hypotheken belastet sind im Vergleich zu 13 % bei Mieterhaushalten. Über die Zeit hinweg ist die Belastungsquote bei Eigentümer:innen um 8 Prozentpunkte deutlich stärker gesunken als bei Mieter:innen mit rund 3,5 Prozentpunkten.

Betrachtet man die Verteilung der Belastungsquoten über alle Privathaushalte hinweg, so wiederholt sich zunächst der bereits beschriebene Befund, dass knapp zwei Drittel der Haushalte keine Kreditschulden zu tilgen

3 Quintile erhält man, in dem die Bevölkerung nach der Höhe des Einkommens sortiert und in fünf gleich große Bevölkerungsgruppen eingeteilt wird.

Abbildung 5

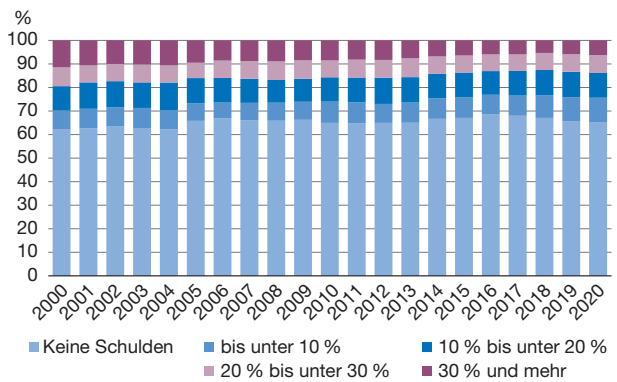
Anteil der Rückzahlungen für Kredite am Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte. Aktuelle Haushaltsnettoeinkommen.

Abbildung 6

Verteilung der Belastungsquote[1] 2000 bis 2020

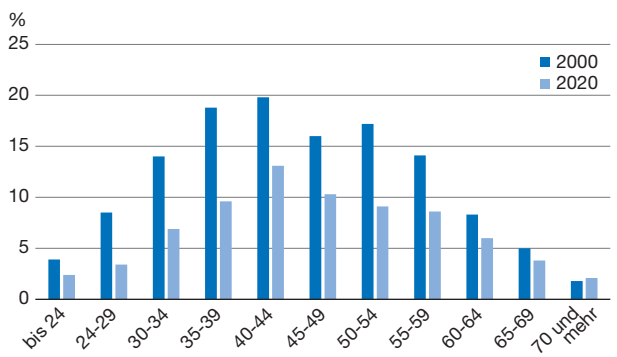


[1] Anteil der Rückzahlungen für Kredite am aktuellen Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte.

Abbildung 7

Anteil der Haushalte mit Risiko der Überschuldung[1] nach Alter des Haushaltsvorstands



[1] Mehr als 30 % des Einkommens werden für Rückzahlungen aufgewendet.

Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte.

haben (vgl. Abbildung 6). Eine Belastungsquote von weniger als 10 % des aktuellen Haushaltsnettoeinkommens haben ein Zehntel aller Haushalte zu leisten. Dieser Anteil ist seit 2000 leicht um 2 Prozentpunkte gestiegen. Eine Belastungsquote zwischen 10 % bis 20 % wird wiederum von einem Zehntel aller Haushalte berichtet, wobei dieser Anteil konstant bleibt. Eine weitere Gruppe mit konstantem Bevölkerungsanteil umfasst diejenigen mit einer Belastungsquote zwischen 20 % bis 30 %. Deren Anteil liegt bei etwa 8 % aller Privathaushalte. Diejenigen Haushalte mit der höchsten Belastungsquote von mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens ist auch die mit der größten Veränderung. Während im Jahr 2000 noch etwa 12 % aller Haushalte mehr als 30 % ihres Einkommens für Kreditrückzahlungen leisteten, hat sich dieser Anteil bis 2020 halbiert. Das Risiko einer Überschuldung ist demnach in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich gesunken.

Banken empfehlen häufig bei Kreditaufnahme eine 50-30-20 Regel, nach der 50 % des Einkommens die Grundausgaben decken sollte, 30 % für persönliche Bedürfnisse ausgegeben und 20 % zur Schuldentilgung verwendet werden sollten. Liegt die Belastungsquote bei mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens kann von einem Risiko der Überschuldung ausgegangen werden. Differenziert man das Risiko der Überschuldung nach dem Alter des Haushaltsvorstands, so liegt ein umgekehrt u-förmiger Verlauf vor (vgl. Abbildung 7).

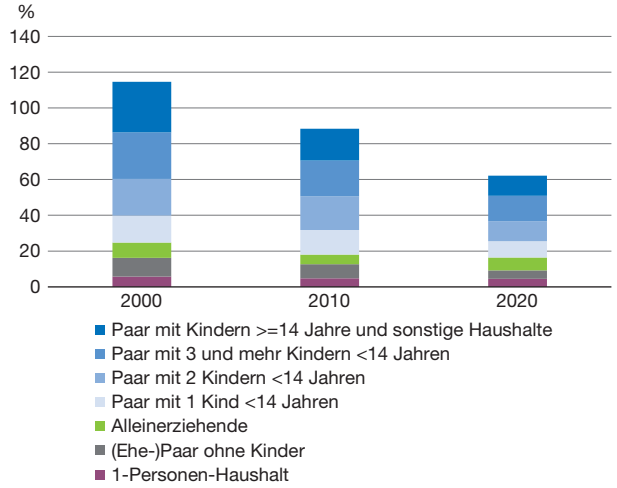
Bei jungen Erwachsenen ist zunächst das Risiko der Überschuldung gering und steigt bis zur Altersgruppe der 40 bis 44-Jährigen kontinuierlich an. Im Jahr 2020 lag für diese Gruppe der Anteil der vom Risiko der Überschuldung bedrohten bei 13 %. Mit weiter zunehmendem Alter sinkt das Risiko der Überschuldung wieder. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat sich am grundsätzlichen Muster wenig verändert, wenngleich das Niveau über alle Altersgruppen hinweg gesunken ist. Auffallend ist aber, dass bei den über 60-Jährigen der Rückgang unterdurchschnittlich ausfiel.

Nach Haushaltstyp differenziert ist wiederum ein rückläufiger Trend des Risikos einer Überschuldung zu beobachten (vgl. Abbildung 8). 2020 weisen Ein-Personen-Haushalte sowie Paare ohne Kinder mit jeweils knapp unter 5 % das niedrigste Risiko einer Überschuldung auf, gefolgt von den Alleinziehenden mit rund 7 % und Paaren mit einem Kind bis 14 Jahren mit 9 % Überschuldungsrisiko.

Ein überdurchschnittliches Risiko der Überschuldung liegt für Paarhaushalte ab zwei Kindern vor. Mit 14 % besteht das höchste Risiko der Überschuldung für Familien mit drei und mehr Kindern bis 14 Jahren. Im Zeitverlauf ist das Risiko einer Überschuldung bei Paaren mit Kindern

Abbildung 8

Kumulierter Anteil der Haushalte mit Risiko der Überschuldung[1] nach Haushaltstyp

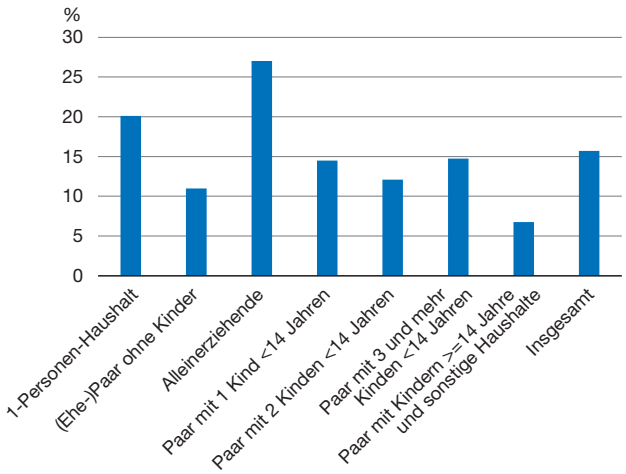


[1] Mehr als 30 % des Einkommens werden für Rückzahlungen aufgewendet.

Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte.

Abbildung 9

Empfundene Belastung durch Rückzahlungen für Kredite – Anteil in % mit großer Belastung 2020



Quelle: SOEPv37 vorläufige Daten. Privathaushalte.

besonders stark gesunken. Dies dürfte auf die insgesamt verbesserte ökonomische Lage dieser Haushalte zurückzuführen sein, da Erwerbslosigkeit zumindest eines erwachsenen Haushaltsmitglieds bei diesen eine geringere Rolle spielt als noch vor rund zehn oder 20 Jahren.

Während das Risiko einer Überschuldung bei Ein-Personen-Haushalten 2020 am geringsten ausfällt, weicht diese von der empfundenen finanziellen Belastung durch Rückzahlungen von Krediten ab. Im SOEP wird die empfundene Belastung mittels einer elfstufigen Skala erhoben, wobei ein Wert von Null bedeutet, dass die Person angibt, die Rückzahlung wäre überhaupt kein Problem, bis hin zu einer zehn mit einer sehr hohen finanziellen Belastung. Im Folgenden wurden die Ausprägungen acht bis zehn zur Identifikation einer hohen empfundenen finanziellen Belastung zusammengefasst (vgl. Abbildung 9). So berichten ein Fünftel aller Ein-Personen-Haushalte mit Krediten, dass die Rückzahlung für sie eine große finanzielle Belastung darstellt. Dies liegt über dem Durchschnitt aller Haushalte mit Krediten mit einem Wert von knapp 16 %. Die höchste Belastung empfinden Alleinerziehende mit einem Wert von 27 %. Im Gegensatz dazu liegt die empfundene Belastung durch Rückzahlungen bei Paarhaushalten unter dem Durchschnitt aller Haushalte mit Krediten.

Fazit und Ausblick

Im Jahr 2020 hatte rund ein Drittel aller Privathaushalte Kreditschulden. Für Rückzahlungen inklusive eventueller Tilgung wendeten die betroffenen Haushalte im Schnitt knapp 750 Euro pro Monat auf. Dies ist nur rund 100 Euro mehr als vor 20 Jahren. Da im Zeitraum von 2000 bis 2018 die realen verfügbaren Haushaltseinkommen im Durchschnitt um 14 % gewachsen sind, hat parallel dazu die Belastungsquote aus Rückzahlungen im Verhältnis zum Haushaltsnettoeinkommen von im Schnitt 26 % auf 20 % im Jahr 2020 abgenommen.

Eine überdurchschnittlich hohe Belastungsquote von 30 % und mehr hatten im Jahr 2000 noch etwa 12 % aller Privathaushalte. Bis zum Jahr 2020 hat sich dieser Wert nahezu halbiert. Das Risiko einer Überschuldung aufgrund von Kreditschulden ist demnach in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Neben den steigenden Realeinkommen dürfte dabei auch das sinkende Zinsniveau einen wesentlichen Einfluss gehabt haben. Denn bei sinkendem Zins und gegebener Kreditsumme reduziert sich entsprechend der Rückzahlungsbetrag oder alternativ die Rückzahlungsdauer.

Die hier vorgelegten Ergebnisse für das Jahr 2020 sind noch vorläufig. Ungeachtet dessen zeigen sich nach Angaben des SOEP keine grundlegenden Veränderungen durch die Auswirkungen der Coronapandemie auf die Kreditschulden und die Belastungsquoten in Deutschland. Dabei sei aber noch einmal darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Beitrag nur Kreditschulden betrachtet wurden. Die Verbindlichkeiten der Privathaushalte gehen aber über die Kreditschulden hinaus und setzen sich z. B. aus unbezahlten Rechnungen (z. B. Mietschulden) zusammen. Auch letztere können zu einer Überschuldung führen. Zudem

ist zu beachten, dass Selbstständige neben den hier beschriebenen Schulden weitere Verbindlichkeiten aufgrund ihrer unternehmerischen Tätigkeit haben können. Selbstständige waren von pandemiebedingten Eindämmungsmaßnahmen häufig betroffen, was sich negativ auf deren Geschäft auswirkte (Kritikos et al., 2020). Durch die Aussetzung des Insolvenzrechts ist es bislang zu keiner zunehmenden Zahl von Unternehmensinsolvenzen gekommen. Es ist unklar, was nach Wieder-Inkraftsetzen des Insolvenzrechts passieren wird. Es bleibt aber das Risiko, dass im Falle einer Unternehmensinsolvenz der/die Eigentümer:in je nach Gesellschaftsform auch mit dem Privatbesitz (mit-) haften müssen, sodass auch die Zahl der Privatinsolvenzen in Deutschland wieder zunehmen könnte.

Für Privathaushalte mit Kreditschulden ist eine andere Entwicklung von besonderem Interesse. Vor dem Hintergrund einer anziehenden Inflation, ist nicht auszuschließen, dass die EZB die Nominalzinssätze anheben könnte. Sollte beispielsweise der Nominalzins bei einem neu aufzunehmenden Hypothekendarlehen von 1 % auf 2 % erhöht werden, so hat dies zur Folge, dass der Rückzahlungsbetrag um 25 % steigt. Bei einem Hypothekendarlehen mit einer Höhe von beispielsweise 300.000 Euro und einer Tilgung von 3 %, nähme damit der monatliche Rückzahlungsbetrag von 1.000 Euro auf 1.250 Euro zu.[4] Zwar dürfte die Mehrheit der Hypothekendarlehen eine mehrjährige Zinsbindung haben, sodass ein sich verändernder Nominalzins nur langsam bei bestehenden Kreditnehmenden seine Wirkung entfalten kann, dennoch birgt eine solch nennenswerte Veränderung der Rückzahlungshöhe das Risiko einer zunehmenden Überschuldung in Deutschland.

4 Eine Anhebung des Nominalzinses wirkt sich bei konstanter Tilgung positiv auf die Rückzahlungsdauer aus, die in diesem Beispiel um rund drei Jahre auf 25 Jahre und 8 Monate sinkt.

Literatur

CRIF (2022), Studie Schuldenbarometer 2021: Fast doppelt so viele private Insolvenzen, https://www.crif.de/pr-events/studien-und-fachartikel/2022/february/17/studie-schuldenbarometer-2021-fast-doppelt-so-viele-private-insolvenzen/ (8. März 2022).

Goebel, J. et al. (2019), The german socio-economic panel (soep), *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 2, 345-360. https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022.

Kritikos, A. S., D. Graeber und J. Seebauer (2020), Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige, *DIW aktuell*, 47, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.791679.de/diw_aktuell_47.pdf (8. März 2022).

Statistisches Bundesamt (2021), Vermögensbilanzen. Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999-2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Vermoegensrechnung/vermoegensbilanzen-xlsx-5816103.xlsx;jsessionid=5679170AC5AD09A774CC9DC9FB0041EE.live741?__blob=publicationFile (8. März 2022).

Verband deutscher Pfandbriefbanken (2019), Hypothekenzinsen historisch niedrig, https://www.pfandbrief.de/site/dam/jcr:48184c24-ba3d-4354-aa7c-22c8d12e6994/Hypothekenzinsen_historisch_niedrig.jpg (8. März 2022).

Verband der Vereine Creditreform (2021), SchuldnerAtlas Deutschland 2021. Überschuldung von Verbrauchern, https://www.boniversum.de/wp-content/uploads/2021/11/CR-S-Atlas-DEU-2021-Bericht.pdf (8. März 2022).

Title: ***Income and Credit Debt of Private Households***

Abstract: *This article describes the development of the needs-weighted net household income of persons in private households in Germany since the year 2000. It also focuses on the presentation of the prevalence and amount of credit debts of private households. The central result is that the share of repayments for loans in Germany has been declining overall since 2000. In particular, the share of households that spend more than 30 % of their household net income on loan repayments has halved over the last 20 years. Despite this overall positive development, there is a risk that the problem of over-indebtedness in Germany could increase again since on the one hand, many self-employed people have suffered high turnover losses due to the containment measures of the coronavirus pandemic, while on the other, the ECB could raise nominal interest rates due to tightened inflation, which would lead to a considerable financial burden for indebted households.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3130-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 181-184

JEL: I32, D31

Judith Niehues

Armut in Deutschland – Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar

Bereits im Frühsommer 2020 wurden mögliche Auswirkungen der Coronapandemie auf Armut und Ungleichheit diskutiert. Um erste Abschätzungen treffen zu können, wurden früh bestehende Befragungen um coronabezogene Befragungselemente ergänzt oder spezielle Ad-hoc-Befragungen durchgeführt, um beispielsweise zu beleuchten, welche Auswirkungen die Coronapandemie auf unterschiedliche Einkommens- und Erwerbsgruppen hat. Da sich die Befragungen zumeist auf bestimmte Zeitpunkte und Gruppen beziehen und auch vorliegende Simulationsanalysen mit Unsicherheiten behaftet sind, können die Ergebnisse jedoch noch kein vollständiges Bild darüber liefern, wie sich die Armutssituation beispielsweise in der Gesamtschau des ersten Pandemiejahres verändert hat. Von großem Interesse sind daher die Ergebnisse der Verteilungsindikatoren, die typischerweise – beispielsweise im Rahmen der kontinuierlichen Armuts- und Reichtumsberichterstattung – zur Bestimmung von Armut und Ungleichheit in Deutschland herangezogen werden (BMAS, 2021).

Der vorliegende Beitrag beschreibt zunächst, wie sich die Indikatoren, die konventionell zur Armutsmessung herangezogen werden, in den vergangenen Jahren in Deutschland entwickelt haben. Darauf aufbauend soll insbesondere darauf eingegangen werden, warum die Datenlage auch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließenden Folgerungen darüber erlaubt, wie sich Corona auf die Armutssituation in Deutschland ausgewirkt hat. Anhand einer Ergänzung der Betrachtung um Teilhabe- und Verschuldungsindikatoren wird zudem in aller Kürze auf die Diskussion eingegangen, warum eine isolierte Betrachtung der (relativen) Einkommenssituation nicht ausreicht, um Armutslagen umfassend bewerten und identifizieren zu können.

Entwicklung des relativen Einkommensarmutsrisikos

Armut wird in Deutschland zumeist relativ gemessen: Gemäß amtlicher Statistik gilt eine Person als armutsgefährdet oder von Armut bedroht, wenn sie über weniger als 60 % des Medians der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen der Gesamtbevölkerung verfügt. Trotz der häufigen Verwendung des Maßes handelt es sich bei der Armutsgefährdungsquote keineswegs um ein unumstrittenes Armutsmaß. Ein häufiger Kritikpunkt ist, dass positive Wohlstandsentwicklungen in der Quote unberücksichtigt bleiben. Dies gilt beispielsweise, wenn alle Einkommen um den gleichen prozentualen Wert steigen. Weiterhin bleibt bei der reinen Einkommensbetrachtung unberücksichtigt, ob eine Person mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle möglicherweise auf ein nennenswertes Vermögen zurückgreifen kann – oder umgekehrt, Personen mit Einkommen oberhalb des Schwellenwerts durch Rückzahlungsverpflichtungen belastet sind. Da die Armutsgefährdungsquote somit vorrangig ein Indikator zur Messung der Einkommensverteilung im unteren Einkommensbereich ist, sind Forschende des DIW dazu übergangen, von einer Niedrigeinkommensquote zu sprechen (Grabka et al., 2019; für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Armutsbegriff: Brenke, 2018).

Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote auf Basis der drei Datensätze dar, die typischerweise für Armutsstatistiken in Deutschland herangezogen werden. Einzig das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) erlaubt eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum und verdeutlicht, dass das Armutsrisiko insbesondere zwischen 1997 und 2004 von rund 10 % auf 14 % erkennbar angestiegen ist. Auch im weiteren Verlauf zeigt sich auf Basis des SOEP ein Anstieg, der jedoch schwächer ausfällt. Dass sich die Verteilungsindikatoren im Zuge der guten Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ebenfalls positiver entwickelt haben, hängt auch mit strukturellen Veränderungen der Gesellschaft zusammen, beispielsweise mit der gestiegenen Zuwanderung und veränderten Haushaltseigenschaften, wie Auswertungen zu den Erklärungsfaktoren der Einkommensentwicklung zwischen 2005 und 2015 im Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gezeigt haben (Kleimann et al., 2020).

Dr. Judith Niehues ist Leiterin der Forschungsgruppe Mikrodaten und Methodenentwicklung des Instituts der deutschen Wirtschaft.

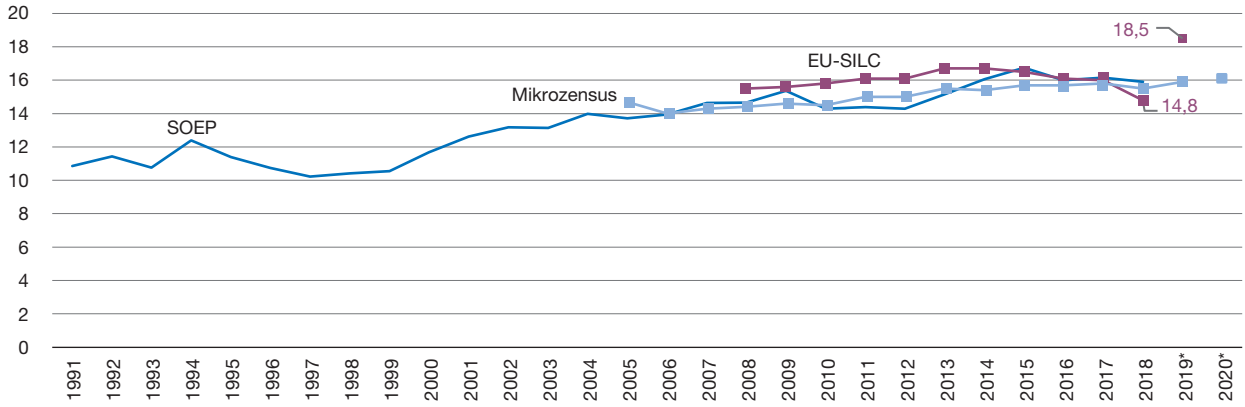
© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1

Entwicklung der Armutsgefährdungs-/Niedrigeinkommensquote

Anteil der Personen, die über weniger als 60 % des Medians der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen verfügen (in realen Preisen), in %



* Aufgrund einer Stichprobenumstellung ist der EU-SILC-Wert für 2019 nicht mit den Vorjahren vergleichbar, Gleiches gilt im Mikrozensus für die Ergebnisse des Jahres 2020.

Die Jahreszahlen beziehen sich jeweils auf die Einkommensinformationen der Erhebungen.

Quellen: Indikatoren des Armuts- und Reichtumsbericht, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/armutsrisikoquote.html (8. Dezember 2021); SOEP v36, eigene Berechnungen; Eurostat (EU-SILC, 2019); Amtliche Sozialberichterstattung (Mikrozensus, 2020).

Im aktuell verfügbaren Einkommensjahr 2018 liegt die Armutsgefährdungsquote auf Basis des SOEP bei 15,9 %. Die Daten gehen auf die SOEP-Erhebung des Jahres 2019 zurück, die detailliert Einkommenskomponenten des Vorjahres erfragt. Neben unregelmäßigen und regelmäßigen Arbeitseinkommen und Vermögenseinkommen wird auch der Nettomietvorteil aus selbstgenutztem Wohneigentum (*imputed rents*) als zusätzlicher Einkommensbestandteil berücksichtigt. Zudem verstehen sich die Einkommen abzüglich Steuern und Abgaben sowie zuzüglich staatlicher Transferzahlungen und privater Renten. Gemäß SOEP galt im Jahr 2018 eine alleinstehende Person als von Armut bedroht, wenn sie über weniger als 1.216 Euro netto im Monat verfügte.[1]

Mit einer Stichprobengröße von rund 1 % der gesamten Bevölkerung stellt der Mikrozensus die größte Haushaltsbefragung in Deutschland dar, in der das monatliche Haushaltseinkommen allerdings nur klassifiziert abgefragt wird. Neben der Stichprobengröße kennzeichnet sich der Mikrozensus dadurch, dass er zwar weniger detaillierte, aber dafür zeitnahe Informationen über die Einkommenssituation liefert. Zum aktuellen Zeitpunkt ist der Mikrozensus der einzige der drei abgebildeten Datensätze, der Einkommensinformationen für das Jahr 2020 und somit für (den Beginn) der Coronakrise enthält. Vor diesem Hintergrund ist man schnell geneigt, den Anstieg der Armutsgefährdungsquote von 15,9 % im Jahr 2019 auf 16,1 % im Jahr 2020 als Folge der Coronapandemie einzuordnen. Allerdings hatte im Jahr 2020 – unabhängig von der Coronapandemie – eine Neukonzeption des Mikrozensus stattgefunden (Hundenborn und Enderer, 2019). Ein Vergleich der Medianeinkommen deutet auf einen nominalen Anstieg der Armutsgefährdungsschwelle von 1.074 Euro im Jahr 2019 auf 1.126 Euro im Jahr 2020. Der rekordhafte nominale Einkommensanstieg lässt sich schwerlich mit der Rekord-Kurzarbeit und den Einkommenseinbußen im ersten Coronajahr in Einklang bringen – der Einfluss der Coronapandemie ist aus der Entwicklung somit nicht ablesbar.

Europäische Armutsgefährdung

Von der Neukonzeption des Mikrozensus ist auch die europäische Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (die sogenannte European Union Statistics on Income and Living Conditions; EU-SILC) betroffen, die in die offiziellen europäischen Armutsstatistiken von Eurostat einfließt. Während EU-SILC bisher als freiwillige Erhebung ausgestaltet war, ist das zusätzliche Fragenprogramm nun verpflichtender Bestandteil für eine Teilstichprobe des Mikrozensus. Ähnlich wie das SOEP bildet auch das EU-SILC die Einkommen im Kalenderjahr vor der Erhebung ab. Dieser Hinweis ist insbesondere vor dem Hintergrund eines möglichen Einflusses der Coronapandemie bedeutend, da die aktuell verfügbaren Armuts- und Verteilungsindikatoren des EU-SILC in den Datenbanken von Eurostat und des Statistischen Bundesamts zwar dem Jahr 2020 zugeordnet sind, sich

1 Ohne Berücksichtigung des Nettomietvorteils aus selbstgenutztem Wohneigentum läge die Schwelle bei 1.141 Euro.

die zugrundeliegenden Einkommen jedoch auf das Jahr 2019 beziehen.[2]

Einhergehend mit der Umstellung der Stichprobe erhöhte sich die Armutsgefährdungsquote gemäß EU-SILC von 14,8 % im Einkommensjahr 2018 auf 18,5 % im Einkommensjahr 2019. Ein Blick auf die Armutsgefährdungsquote in sozioökonomischen Teilgruppen deutet darauf hin, dass der Anstieg im Wesentlichen mit der besseren Abbildung der Bevölkerung mit Migrationserfahrungen zusammenhängt, die in den vorherigen Wellen des EU-SILC deutlich unterrepräsentiert war. So erhöhte sich die Armutsgefährdungsquote von Kindern, deren Eltern im Ausland geboren sind, von 13,4 % im Einkommensjahr 2018 auf 31,2 % im Jahr 2019, die der Erwachsenen, die im Ausland geboren sind, von 15,6 % auf 29,6 %. Demgegenüber haben sich die Armutsgefährdungsquoten von Kindern und Erwachsenen, die in Deutschland geboren sind, nur geringfügig erhöht (Anstiege um 0,8 respektive 0,5 Prozentpunkte). Während das Armutsrisiko von Kindern und Menschen mit Migrationshintergrund auf Basis des EU-SILC zuvor im Vergleich zum SOEP und Mikrozensus immer deutlich niedriger ausfiel, bewegen sich die Quoten nun auf einem eher ähnlichen Niveau. Unklar ist aktuell jedoch noch, warum sich auf Basis des neuen EU-SILC ein deutlich höheres allgemeines Armuts- und Ungleichheitsniveau gegenüber dem Mikrozensus ergibt, obwohl das EU-SILC Teilstichprobe desselbigen ist.

Auch wenn die verschiedenen Datensätze auf komplexe Unterschiede im Detail deuten, lassen sich zumindest auf Basis von SOEP und Mikrozensus relativ robust Risikogruppen identifizieren, die nicht nur häufiger, sondern auch dauerhafter von Armut betroffen sind. Hierzu zählen neben Arbeitslosen, insbesondere Alleinerziehende, Familien mit drei Kindern und mehr, Menschen mit Migrationshintergrund sowie Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen. Demgegenüber offenbaren die Datensätze jedoch auch bedeutende Unterschiede. Während gemäß SOEP Menschen in Ostdeutschland durch ein erkennbar höheres Armutsrisiko gekennzeichnet sind, haben sich gemäß Mikrozensus die Armutsrisiken zwischen Ost- und Westdeutschland beinahe angenähert. Weiterhin verlaufen Niveau und Entwicklung der Altersarmutsrisiken im SOEP deutlich günstiger als im Mikrozensus.[3]

2 Beim Statistischen Bundesamt wird der Vorjahrsbezug durch eine entsprechende Fußnote schnell ersichtlich, in der Eurostat-Datenbank wird dieser Aspekt jedoch nur durch eine detaillierte Recherche der Metadaten erkennbar.

3 Da im SOEP auch ein aktuelles monatliches Haushaltsnettoeinkommen abgefragt wird (sogenannter *income screener*), lässt sich zeigen, dass die Unterschiede nicht auf die verschiedenen Einkommenskonzepte zurückgehen.

Einbeziehung weiterer Dimensionen

Informationen zu Teilhabemöglichkeiten, Vermögen und Verbindlichkeiten im SOEP geben zudem Aufschluss darüber, dass sich die Betrachtung der Armutsrisiken nach Lebensphasen substanziell ändern kann, wenn diese Kriterien bei der Bewertung von Armutssituationen mit einbezogen werden. Bei dem Konzept der materiellen Deprivation wird beispielsweise untersucht, inwiefern Personen sich als üblich geltende Gebrauchsgüter nicht leisten können oder an Aktivitäten des alltäglichen Lebens aus finanziellen Gründen nicht teilhaben können. Ein Blick auf verschiedene Teilhabemöglichkeiten im SOEP 2019 verdeutlicht zunächst, dass im Jahr 2019 nur wenige Menschen in Deutschland aus finanziellen Gründen auf elementare Dinge wie angemessenes Heizen, dem Ersetzen abgetragener Kleidung oder auf einen Internetanschluss verzichten mussten. Demgegenüber galt für deutlich mehr Menschen, dass abgenutzte Möbel nicht durch neue ersetzt werden konnten (13 %) oder dass aus finanziellen Gründen nicht jedes Jahr mindestens eine einwöchige Urlaubsreise gemacht wurde (15 %). Gerade vor dem Hintergrund möglicher Einkommenseinbußen durch die Coronapandemie ist ebenso der Befund bedeutend, dass 18 % der Bundesbürger:innen in Haushalten lebten, die nicht auf finanzielle Rücklagen für Notfälle zurückgreifen konnten. Nicht nur aber gerade bei diesem Merkmal zeigen sich große Unterschiede zwischen verschiedenen Lebensphasen. Während knapp ein Viertel aller Kinder im Jahr 2019 in Haushalten ohne finanzielle Rücklagen lebte, traf dies in der Altersgruppe ab 65 Jahren auf rund ein Zehntel zu.

Auch wenn Haushalte über ein ähnliches Einkommen verfügen, können die finanziellen Spielräume sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob finanzielle Rücklagen vorliegen oder ob der Haushalt durch Rückzahlungsverpflichtungen bestehender Kredite belastet ist. Bei einer Differenzierung nach dem Einkommen zeigt sich, dass armutsgefährdete Haushalte im Durchschnitt etwas seltener durch Konsumentenkredite und durch etwas geringere Rückzahlungsverpflichtungen belastet sind als beispielsweise die Gruppe derjenigen mit einem Einkommen zwischen 60 % und 80 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens. Dies bekräftigt, dass eine alleinige Betrachtung eines temporären Einkommens häufig nicht ausreicht, um Armutslagen umfassend zu bestimmen. Wird neben dem Einkommen ebenfalls die Vermögenssituation mitberücksichtigt, verändert sich insbesondere die Armutsbetroffenheit älterer Haushalte, da diese häufiger auf Vermögen zurückgreifen können (Calderón et al. 2020). Hierin mag eine Erklärung für die Unterschiede in den finanziellen Sorgen liegen, die ebenfalls regelmäßig im SOEP abgefragt werden. Während sich im Jahr 2019 im Gesamtdurchschnitt

rund 12 % der Erwachsenen große Sorgen um ihre eigene wirtschaftliche Situation machten, waren es in der Altersgruppe ab 65 Jahren mit knapp 7 % etwa halb so viele.

Fazit und Ausblick

Während das Armutsrisiko zwischen dem Ende der 1990er Jahre und etwa 2004 recht deutlich angestiegen ist, zeigt sich in der Folge zwar ein weiterer Anstieg, der aber wesentlich flacher verlief als der Anstieg rund um die Jahrtausendwende. Insbesondere im Zuge der positiven Einkommensentwicklung in den Jahren vor der Coronapandemie ging die Entwicklung zudem mit einem stärkeren Anstieg der Armutsgefährdungsschwelle einher, die sich auch in einem Rückgang materieller Entbehrungen spiegelte. Im Jahr 2015 gaben noch beinahe ein Viertel der Haushalte an, dass sie in Notfällen nicht auf finanzielle Rücklagen zurückgreifen können, während der Anteil im Jahr 2019 auf 18 % zurückging.

Inwiefern die Coronapandemie Armut und Deprivation in Deutschland beeinflusst hat, lässt sich noch nicht bewerten, da die Ergebnisse des Mikrozensus 2020 aufgrund eines Zeitreihenbruchs keine Vergleiche mit den Vorjahren erlauben und sich die Einkommensangaben der 2020er Welle des EU-SILC auf das Kalenderjahr 2019 beziehen. Auch mit der in Kürze zu erwartenden SOEP-Welle-2020 lässt sich der Einfluss der Coronapandemie auf das Jahr 2020 noch nicht abschließend beurteilen, da sich deren detaillierte Einkommensabfragen ebenfalls auf das Jahr 2019 beziehen und gerade für die Bewertung der Einkommensveränderungen durch die Coronakrise die Berücksichtigung unregelmäßiger Einkommen bedeutend ist.

Dass sich die Armutsgefährdungsquote nach der Stichprobenumstellung im Mikrozensus im Jahr 2020 weiterhin auf einem Niveau von rund 16 % bewegt, deutet jedoch darauf hin, dass sich das relative Einkommensarmutsrisiko im Zuge der Coronapandemie möglicherweise nicht stark verändert hat. Simulationsanalysen der Einkommenseffekte der Coronakrise für das Jahr 2020 weisen in eine ähnliche Richtung und legen nahe, dass die Coronapandemie wahrscheinlich eine Erhöhung der Ungleichverteilung der Bruttoeinkommen impliziert, sich die Verteilung der verfügbaren Einkommen insgesamt aber wenig verändert (Bruckmeier et al., 2021). Die Simulationsergebnisse zeigen zudem, dass sich im Jahr 2020 sogar ein leichter Rückgang des statistischen Armutsrisikos ergeben könnte, da gemäß der simulierten Einkommensveränderungen die Medianeinkommen prozentual stärker zurückgingen als die Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle (Beznoska et al., 2020).

Auch wenn Simulationsergebnisse typischerweise mit Unsicherheiten behaftet sind, deutet sich hier erneut an, dass eine relative Einkommensbetrachtung nicht ausreicht, um Armutslagen umfassend zu identifizieren – denn auch wenn die Effekte auf die Einkommensverteilung noch nicht abschließend geklärt sind, werden Einbußen für diejenigen besonders schwer zu verkraften sein, die nicht auf finanzielle Rücklagen zurückgreifen können. Wie sich materielle Entbehrungen im Jahr 2020 verändert haben, darüber wird die kommende SOEP-Welle zeitnah Aufschluss geben können.

Literatur

Brenke, K. (2018), Armut: vom Elend eines Begriffs, *Wirtschaftsdienst*, 98(4), 260-266, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/4/beitrag/armut-vom-elend-eines-begriffs.html (10. März 2022).

Beznoska, M., J. Niehues und M. Stockhausen (2020), Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, *IW-Report*, (65), 29.

BMAS – Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2021), Armuts- und Reichtumsbericht, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/armutsrisikoquote.html (25. Februar 2022).

Bruckmeier, K., B. Fitzenberger, J. Wiemers (2021), Corona führte zwar bisher nicht zu gestiegener Einkommensungleichheit – für eine Entwarnung ist es dennoch zu früh, *IAB-Forum*, 7. Oktober, https://www.iab-forum.de/corona-fuehrte-zwar-bisher-nicht-zu-gestiegener-einkommensungleichheit-fuer-eine-entwarnung-ist-es-dennoch-zu-frueh/ (24. Februar 2022).

Calderón, M., J. Niehues und M. Stockhausen (2020), Wie verteilt sich der Wohlstand in Deutschland? Eine kombinierte Betrachtung von Einkommen und Vermögen, *IW-Trends*, 47(3), 39-60.

Grabka, M., J. Goebel und S. Liebig (2019), Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, *DIW-Wochenbericht*, 86(19), 344-353.

Hundenborn, J. und J. Enderer (2019), Die Neuregelung des Mikrozensus ab 2020, *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, (6), 9-18.

Kleimann, R., M. Biewen, M. Sturm, A. Peichl, J. Späth, N. Laub et al. (2020), Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Forschungsbericht*.

Title: ***Poverty in Germany – Impact of Corona Pandemic Not Yet Assessable***

Abstract: *While the risk of poverty increased quite markedly around the turn of the millennium, a further but flatter increase can be subsequently observed. The development was also accompanied by a stronger increase in the at-risk-of-poverty threshold, particularly in the wake of the positive income trend in the years prior to the coronavirus pandemic. The extent to which the corona pandemic influenced poverty cannot yet be assessed, as the results published so far are not comparable with previous years due to a break in the available time series. However, first indications of simulation studies suggest that the relative risk of poverty and the distribution of disposable income may have changed only slightly.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3131-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 185-188

JEL: G51, I32, I38

Ines Moers

Zur Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung ist sofortiges und entschlossenes Handeln der Politik gefragt

Die Schuldnerberatung ist eine eigenständige Profession innerhalb der Sozialen Arbeit, die im Zuge wachsender Konsumentenkreditvergabe in den 1980er Jahren entstand. Nachweislich trägt Schuldnerberatung aktiv zur Armutsbekämpfung bei und verbessert die psychische, soziale und gesundheitliche Situation überschuldeter Menschen erheblich. Gleichzeitig ist Schuldnerberatung auch eine Rechtsdienstleistung und führt z. B. außergerichtliche Vergleichsverhandlungen, bereitet gerichtliche Schuldenbereinigungspläne und Privatinsolvenzverfahren vor, agiert als Verfahrensbevollmächtigte oder stellt Bescheinigungen für Pfändungsschutzkonten aus.

Die in Deutschland übliche Unterscheidung in „Schuldnerberatung" und „Insolvenzberatung" ist geschichtlich gewachsen und erst 1999 mit der Einführung des Restschuldbefreiungsverfahrens für natürliche Personen aufgekommen. Heute bezieht sie sich meist auf die sogenannte staatliche Anerkennung als Insolvenzberatungsstelle nach § 305 InsO einerseits und die Schuldnerberatungsstelle ohne staatliche Anerkennung andererseits. Diese künstliche Trennung der Tätigkeitsbereiche ist fachlich nicht nachvollziehbar und beruht allein auf den formalen Finanzierungsbestimmungen im SGB. Denn für die Finanzierung von Schuldnerberatung sind die Kommunen zuständig, für die Insolvenzberatung die Länder. Aus fachlicher Sicht lässt sich dagegen eindeutig feststellen, dass Verbraucherinsolvenzberatung nur dann nachhaltig ist, wenn sie in die Soziale Schuldnerberatung eingebettet wird.

Vielen Menschen dürfte ebenfalls nicht bekannt sein, dass es in der Sozialen Schuldnerberatung um deutlich mehr als die formelle Vorbereitung eines Insolvenzverfahrens geht (ausführlich: Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung, 2020). Diverse Studien zeigen, dass Scham- und Schuldgefühle des Scheiterns oder des Versagens bei überschuldeten Haushalten oft so stark sind, dass sie keine oder erst sehr spät Unterstützung suchen. Den Weg in die Beratung finden die Menschen erst dann, wenn die direkte Existenz bedroht ist, z. B. bei drohender Stromsperre oder drohendem Wohnungsverlust und sie mithilfe der Beratungsstelle ein Insolvenzverfahren als letzten Ausweg eröffnen wollen. Rein juristische Beratungsangebote zum Zwangsvollstreckungsrecht/Insolvenzverfahren oder betriebswirtschaftliche Beratungen zu Einnahmen-/Überschussrechnungen und Haushaltsplänen führen dann zwar möglicherweise auch zum kurzfristigen Ziel der Schuldenfreiheit. Doch sind es notwendige Lernprozesse und persönliche Erkenntnisgewinne, die Drehtüreffekte und erneute Überschuldung vermeiden. Wenn im Folgenden der Begriff „Soziale Schuldnerberatung" verwendet wird, so sind damit Beratungsstellen gemeint, deren Angebote einen integrativen Ansatz verfolgen und die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die wirtschaftliche Existenz der Ratsuchenden sowie ihrer Angehörigen durch methodisch fundierte Beratungsangebote langfristig zu sichern sowie durch Lerneffekte und Präventionsmaßnahmen einer erneuten Überschuldung vorzubeugen.

Zur Einordnung: Die Zahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland wird je nach Quelle zwischen 3 Mio. und 7 Mio. geschätzt, eine offizielle Zahl existiert nicht (Manteris, 2022). Einigkeit herrscht darüber, dass die Überschuldungszahlen 2021 leicht rückläufig sind, sich aber weiterhin auf hohem Niveau befinden. Die Zahl der Privatinsolvenzverfahren stieg dagegen 2021 deutlich an (Destatis, 2022), was jedoch weniger auf die Folgen der Pandemie als vielmehr auf die Folgen einer Gesetzesänderung zurückzuführen ist, bei der die Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens von sechs auf drei Jahre verkürzt wurde. Durch diese Verkürzung dürfte das Verfahren für viele Menschen an Attraktivität gewonnen haben.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamts nutzen jährlich trotzdem nur rund 600.000 Personen die Hilfe von einer der 1.400 anerkannten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen (Destatis, 2021), also gerade einmal 10 % der potenziellen Zielgruppe. Dennoch sind in vielen Be-

Ines Moers ist Sozialwirtin und Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB) in Berlin.

© 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.

ratungsstellen Wartezeiten von mehreren Wochen üblich, die infolge der Pandemie noch einmal deutlich anstiegen (AGSBV, 2021). Das Arbeitsfeld ist trotz der enormen fachlichen Anforderungen und seines unbestrittenen gesellschaftlichen Nutzens seit jeher unterfinanziert.

Der Koalitionsvertrag (SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, 2021, 112) gibt nunmehr Grund zur Hoffnung, dass in den kommenden Jahren eine Stärkung der Sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung erwartet werden kann: „Wir wollen die Schuldner- und Insolvenzberatung ausbauen." Obwohl nicht weiter spezifiziert wird, wie der Ausbau konkret aussehen soll, setzt die neue Bundesregierung damit ein enorm wichtiges und erfreuliches Signal für überschuldete Menschen.

Aus Sicht des Staates zahlt sich Schuldnerberatung ohnehin schnell aus. Schon in der Diskussion um bzw. Gesetzesbegründung zur Einführung der Restschuldbefreiung in den 1990er Jahren hieß es: „Die praktisch lebenslange Nachhaftung [ohne ein Restschuldbefreiungsverfahren] drängt viele ehemalige Gemeinschuldner in die Schattenwirtschaft und in die Schwarzarbeit ab, wenn nicht ihre Fähigkeiten der Volkswirtschaft ganz verloren gehen." In ähnlicher Form formuliert Grote (2019), dass mit der Einführung des Restschuldbefreiungsverfahrens „der Gesetzgeber vor allem die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Überschuldung [hat] korrigieren wollen. Denn wer keine Chance mehr hat, seinen Schuldenberg jemals abzutragen, ist demotiviert und wird keine Steuereinnahmen generieren. Fällt er obendrein noch in den Sozialleistungsbezug, wird es für den Staat doppelt teuer".

Mithilfe der sogenannten SROI-Methode (Social Return on Investment) wurde 2017 vom Deutschen Institut für Sozialwirtschaft (DISW) versucht, die Wirkung und den gesellschaftlichen Nutzen der Sozialen Schuldnerberatung aus Perspektive der öffentlichen Hand am Beispiel Hamburg zu berechnen. Die Kosten für die Beratungsleistungen wurden den Einsparungen von öffentlichen Mitteln (Sozialleistungen, Verwaltungskosten, Verfahrenskosten) gegenübergestellt. Die errechneten Erträge waren erheblich: „In einer Fünf-Jahres-Perspektive ergibt sich für die Stadt Hamburg ein sozialer Ertrag von 7,27 Mio. Euro, was bei den Gesamtkosten der Sozialen Schuldnerberatung von 3,365 Mio. Euro einem SROI von etwa zweihundert Prozent entspricht" (DISW, 2017). D. h.: Für jeden in die Soziale Schuldnerberatung investierten Euro fließen etwa 2 Euro an die öffentliche Hand zurück. Diese Zahlen werden von weniger konservativ angelegten Studien seit Jahren bestätigt und meist noch deutlich übertroffen. So kommen More-Hollerweger et al. (2013) unter anderem in ihrer Studie in Österreich auf einen SROI von 5,3, was bedeutet, dass „jeder 2011 in die staatlich anerkannten Schuldenberatungen investierte Euro Wirkungen im monetarisierten Gegenwert von 5,30 Euro schafft". Überschuldete Menschen möglichst früh zu erreichen, ist dabei für den Staat besonders lohnenswert, denn es hat sich gezeigt, dass die Rendite deutlich steigt, je früher ein Beratungsangebot greift.

Am meisten profitieren von einer starken Sozialen Schuldnerberatung aber natürlich die überschuldeten Personen selbst. In der ArSeMü-Studie konnte von Münster (2018) und anderen gezeigt werden, wie sich Schulden und Gesundheit gegenseitig bedingen. Die Autor:innen fassten das Ergebnis bei einer Tagung mit der Feststellung zusammen: Schulden machen krank und Krankheit macht Schulden. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass eine Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung in Deutschland nicht nur sozial, sondern auch ökonomisch sinnvoll wäre.

Ansatzpunkte zur Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung in Deutschland*

Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schuldnerberatung

Die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 13.7.2010 führte dazu, dass Erwerbstätigen, Selbständigen, Rentner:innen und Immobilieneigentümer:innen der Zugang zur kostenlosen und qualifizierten Schuldner- und Insolvenzberatung bei vielen anerkannten Beratungsstellen verwehrt ist, da die Träger insoweit nicht refinanziert werden. In vielen Sozialen Schuldnerberatungsstellen kann Ratsuchenden nur dann kostenfrei Beratung und Hilfe gewährt werden, wenn sie Empfänger:innen von SGB II oder SGB XII Leistungen sind. Die Wohlfahrtsverbände fordern deshalb seit Jahren die Einführung eines § 68a (neu) SGB XII „Hilfe bei Überschuldung", in dem ein gesetzlich verankertes Recht auf Zugang zu Schuldnerberatung geregelt wird, ungeachtet einer Leistungsberechtigung nach dem SGB XII oder SGB II (AGSBV, 2018). Ein solcher Rechtsanspruch würde nicht nur regionale Ungleichheiten aufheben und Versorgungslücken schließen, die derzeit bundesweit bestehen. Vielmehr würde gerade der Staat auch finanziell profitieren, wenn durch qualifizierte Beratung Arbeitsplatzverluste, Krankheiten oder Sozialleistungsbezug vermieden werden können.

Ausbau der Beratungskapazitäten durch eine faire Gläubigerbeteiligung

Diverse privatwirtschaftliche Arbeitgeber:innen haben den Nutzen der Sozialen Schuldnerberatung schon vor vielen Jahren erkannt und finanzieren betriebliche Schuldnerbe-

*Im Folgenden ist dieser Text eine Aktualisierung von Moers (2020).

ratung als Teil ihres Sozialmanagements und der Gesundheitsfürsorge für ihre Mitarbeiter:innen. Für diese Unternehmen ist dies in zweifacher Hinsicht vorteilhaft, denn so können sie gleichzeitig Lohnpfändungen und eventuelle Haftungsrisiken als Drittschuldner abwenden.

Diesem Vorbild könnten andere Gläubiger und Drittschuldner folgen und von der Politik entsprechend zur Mitfinanzierung von Sozialer Schuldnerberatung verpflichtet werden. Den Nutzen von Schuldnerberatung für ihre eigenen Interessen haben Gläubiger schließlich längst erkannt: „Schuldnerberatung leistet einen großen Beitrag für unsere Gesellschaft. Daher ist es richtig und wichtig, die Schuldnerberatungsstellen personell und finanziell so auszustatten, dass sie allen Betroffenen eine schnelle und möglichst unbürokratische Hilfestellung leisten können“, so Kirsten Pedd, Präsidentin des Bundesverbands Deutscher Inkasso-Unternehmen (BDIU, 2018).

Bei der Beantwortung der Frage, wie Schuldnerberatung auch Gläubigern nutzt, sei darauf hingewiesen, dass die wesentliche Entwertung einer Forderung nicht durch die Eröffnung des Insolvenzverfahrens oder die Erteilung der Restschuldbefreiung erfolgt, sondern durch das Notleidendwerden des Kredits. Das Notleidendwerden von Krediten ist in Deutschland aber bei gerade 2 % aller Konsumentenkredite der Fall, 98 % aller Konsumentenkredite werden laut SCHUFA Kreditkompass hingegen ordnungsgemäß zurückgezahlt (SCHUFA, 2019). Diese relativ geringen Ausfälle sind von den Kreditgebern und Händlern regelmäßig eingepreist, womit das Risiko auf Gläubigerseite grundsätzlich als überschaubar angesehen werden kann. „Forderungen, mit denen der Schuldner letztlich in das Insolvenzverfahren geht, [sind dagegen] allenfalls noch etwa 1 Prozent der ursprünglichen Schuldsumme wert und werden mit entsprechenden Werten auf dem Markt gehandelt“ (Grote, 2019). Folglich muss es im Interesse der Gläubiger sein, verschuldete Haushalte möglichst früh und vor dem Übergang in die Überschuldung zu erreichen, um schon bei ersten Zahlungsstörungen Hilfe anzubieten und ein Insolvenzverfahren auf jeden Fall zu vermeiden.

Vergegenwärtigt man sich, dass im Jahr 2022 das BIP in Deutschland nach Prognosen des DIW um 3,0 % gegenüber dem Vorjahr weiter steigen wird und auch für 2023 ein Wirtschaftswachstum von 2,9 % prognostiziert wird, lässt sich festhalten, dass die ökonomischen Rahmenbedingungen einen Ausbau der Beratungskapazitäten durch eine entsprechende Gläubigerbeteiligung durchaus ermöglichen. Die finanzielle Last müsste dann künftig nicht allein vom Staat getragen werden. Bislang fehlte es jedoch an politischem Willen, entsprechende Modelle zur Gläubigerbeteiligung durchzurechnen und anschließend umzusetzen. Dabei stehen verschiedene Vorschläge im Raum, die durchaus bedenkenswert und fair erscheinen. Die Einführung eines sogenannten Bescheid-Euro, die Nutzung nachrichtenloser Vermögenswerte oder Fair-Share- und Ausfallvorsorgemodelle sind nur drei Vorschläge, die aktuell zur Diskussion stehen (detailliert: BAG-SB, 2021).

Verbindliche Ausbildungsstandards und qualifizierte Nachwuchsförderung

Ein Ausbau der Beratungskapazitäten – selbst bei ausreichend finanziellen Mitteln in diesem bundesweit völlig unterfinanzierten Arbeitsfeld – wäre in den einzelnen Beratungsstellen zum jetzigen Zeitpunkt allerdings kaum umsetzbar, da es schlicht an qualifizierten Beratungskräften fehlt. Schon jetzt gestalten sich Stellenbesetzungen schwierig, nahende Altersabgänge drohen den bestehenden Fachkräftemangel noch zu verstärken. (Bockholdt, 2021)

Einen eigenen Studiengang, einen einheitlichen Berufsabschluss oder eine standardisierte Ausbildungsordnung für Schuldnerberatungskräfte gibt es in Deutschland nicht. An den Hochschulen ist das Thema unterrepräsentiert – auch, weil in der Vergangenheit wenige Forschungsgelder ausgeschrieben waren. In der Regel verfügen Beratungskräfte über ein abgeschlossenes Studium, meist in den Fächern Soziale Arbeit/Sozialpädagogik, Jura, oder Ökonomie/Wirtschaft. Grundkenntnisse aus dem Studium werden fast immer durch eine fachspezifische (kostenpflichtige) Zusatzausbildung ergänzt. Es kann durchaus als besondere Stärke des Arbeitsfelds gesehen werden, wie vielfältig die Erwerbsbiografien der Beratungskräfte sind und wie häufig Quereinsteiger:innen aus Überzeugung in die Schuldnerberatung wechseln. Die Interdisziplinarität von sozialem, juristischem, ökonomischem und praktischem Wissen kennzeichnet den Beratungsalltag und profitiert ungemein von dieser Vielfalt. Doch die Kosten der Zusatzausbildung stellen die Träger vor eine enorme Herausforderung, wenn es um die Nachbesetzung von Stellen oder den Ausbau der Beratungskapazitäten geht.

Die Stadt Hamburg entschied sich daher (auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden Anstiegs von Beratungsanfragen durch die Folgen der Coronapandemie), ein Ausbildungsprogramm zu initiieren, bei dem die Sachkosten für eine Zusatzausbildung (z. B. die Kurskosten, Lehrmaterialien, Reisekosten) in Höhe von bis zu 5.000 Euro für neue Beratungskräfte übernommen werden. Darüber hinaus erfolgt ein Zuschuss zu den anfallenden Personalkosten im Umfang von drei Monatsgehältern (bis zu 12.500 Euro). Alle darüber hinausgehenden Kosten trägt die jeweilige Beratungsstelle. Erste Erfahrungen zeigen, dass dieses Programm ein voller Erfolg ist und damit als gelungenes Vorbild und Pilot für eine bundesweite Nachwuchsförderung dienen kann.

Verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern

In Anbetracht der Dimension des Überschuldungsproblems verwundert es, wie lange die Bundesministerien regelmäßig auf die Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen verwiesen, wenn es um das Thema Überschuldung in Deutschland ging. Nicht nur die Arbeits- und Sozialministerkonferenz forderte deshalb 2017 und 2020 die Stärkung der Schuldner- und Insolvenzberatung auf Bundesebene sowie den Ausbau der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Mit dem Referat VA5 „Überschuldung und Resilienz von Verbraucherinnen und Verbrauchern" wurde 2021 eine klare ministerielle Zuständigkeit im Bereich Verbraucherschutz verankert (zuvor gab es nur eine „federführende Koordination" im BMFSFJ). Der Bund hat nun die Aufgabe, dieses Referat mit den entsprechenden finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen auszustatten, um sowohl wissenschaftliche Grundlagenforschung als auch übergreifende praktische Beratungsarbeit zu fördern.

Zusammenfassung und Ausblick

Eine Stärkung der Sozialen Schuldnerberatung in Deutschland ist sozial und ökonomisch sinnvoll. Mit vier Ansatzpunkten könnte diese Stärkung bewirkt werden. Ob und, wenn ja, welche dieser Ansatzpunkte in den nächsten Jahren realisiert werden können, hängt allerdings wesentlich vom politischen Willen der handelnden Akteur:innen ab. Ermutigend ist, dass dieser Wille im Koalitionsvertrag bereits explizit zum Ausdruck gebracht wurde. Es ist nun an der Politik, diesen Willen in die Tat umzusetzen.

Literatur

AGSBV – Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (2018), Konzept Soziale Schuldnerberatung, https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2018/04/2018_04_03_Konzept-Soziale-Schuldnerberatung_AGSBV.pdf (4. März 2022).

AGSBV – Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (2018), Positionspapier zum Recht auf Schuldnerberatung, https://www.agsbv.de/2018/02/positionspapier-zum-recht-auf-schuldnerberatung/ (4. März 2022).

AGSBV – Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (2021), Online-Umfrage 2021 – Situation der Schuldnerberatung, https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2018/04/2018_04_03_Konzept-Soziale-Schuldnerberatung_AGSBV.pdf (4. März 2022).

Bockholdt, T. (2021), Gestärkt durch die Krise – Investition in die Ausbildung neuer Beratungskräfte, *BAG-SB Informationen*, #4_2021, 246.

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (2020), Grundsätze guter Schuldnerberatung, https://www.bag-sb.de/fachverband (4. März 2022).

BAG-SB – Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (2021), Zur Finanzierung von Schuldenberatung, https://www.bag-sb.de/die-bag-sb/positionen/finanzierung (4. März 2022).

BDIU – Bundesverband Deutscher Inkassounternehmen (2018), Inkassounternehmen zur Aktionswoche Schuldnerberatung – „Außergerichtliche Einigungen müssen gefördert werden", https://www.hpm-inkasso.biz/news (4. März 2022).

Destatis (2021), Alleinerziehende Frauen und alleinlebende Männer sind besonders häufig von Überschuldung betroffen, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_263_63511.html#:~:text=Die%20Ergebnisse%20der%20%C3%9Cberschuldungsstatistik%202020,Personen%20mit%20deren%20Einverst%C3%A4ndnis%20bereitgestellt (4. März 2022).

Destatis (2022), 17,2 % weniger beantragte Regelinsolvenzen im Januar 2022 als im Vormonat, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/02/PD22_054_52411.html;jsessionid=F305D67C0731BD0C6237D93EF2175365.live742 (4. März 2022).

Deutscher Bundestag (1992), BT-Drucks. 12/2443, 81 – siehe dazu auch BGH v. 25.06.2015 – IX ZR 199/14, https://dserver.bundestag.de/btd/12/024/1202443.pdf (4. März 2022).

DISW – Deutsches Institut für Sozialwirtschaft (2017), Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung, https://www.bag-sb.de/fachverband/forschung/herausforderungen (4. März 2022).

Grote, H. (2019), Restschuldbefreiung nach einem Jahr? Warum nicht?, *BAG-SB Informationen*, #4_2019, 228.

Mantseris, Nicolas (2021), IFF Überschuldungsradar „Überschuldung geht auch in der Pandemie sichtbar zurück", https://www.iff-hamburg.de/2022/02/02/iff-ueberschuldungsradar-2022-27-ueberschuldung-geht-auch-in-der-pandemie-sichtbar-zurueck/ (4. März 2022).

Moers, I. (2020), Private Verschuldung in der Corona-Krise, *WISO DIREKT*, 12/2020, https://library.fes.de/pdf-files/wiso/16395.pdf (4. März 2022).

More-Hollerweger, E. et al. (2013), Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der staatlich anerkannten Schuldenberatungen in Österreich mittels einer SROI-Analyse, *asb Forschungsreihe*, 51, https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/09_NPO_Abgeschlossene_Projekte/SROI-Analyse_staatlich_anerkannte_Schuldnerberatungen_in_%C3%96sterreich.pdf (4. März 2022).

Münster, E. (2018), Arzneimittelkonsum, insbesondere Selbstmedikation bei überschuldeten Bürgerinnen und Bürgern in Nordrhein-Westfalen, *ArSemü-Studie*, https://www.lzg.nrw.de/_php/login/dl.php?u=/_media/pdf/pharmazie/anwendungssicherheit/abschlussbericht_Arsemue.pdf (4. März 2022).

SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (3. März 2022).

SCHUFA (2019), Kreditkompass, https://www.schufa.de/media/editorial/ueber_uns/bilder/studien_und_publikationen/kredit_kompass/skk_2019/SCHUFA_Kredit-Kompass-2019_ES_web.pdf (4. März 2022).

Statista (2022), Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland von 2008 bis 2021 und Prognose des DIW bis 2023, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74644/umfrage/prognose-zur-entwicklung-des-bip-in-deutschland/ (4. März 2022).

Title: ***Immediate and Decisive Political Action is Needed to Strengthen Social Debt Counselling***

Abstract: *The social benefit of debt counseling is undoubted. Those seeking advice are empowered to claim their consumer rights and (regain) their quality of life. Existential emergencies can be avoided and significant savings can be made for the national budget. It also benefits creditors financially by avoiding private insolvency. In order to strengthen debt counselors, clear and immediate political action is required. One step should be the introduction of a legal right to debt counselling and the expansion of counseling capacities. Both could be financed through fair creditor participation and would be accompanied by a nationwide initiative to train new debt counselors.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3132-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 189-192

JEL: G51, G53

Irina Domurath

Verbraucherkredit als Daseinsvorsorge?

Die COVID-19-Pandemie hat einmal mehr gezeigt: in Krisenzeiten, sind es oft die finanziell Schwachen, die besonders von gesamtwirtschaftlichen Einbrüchen betroffen sind. Wie schon in der Finanzkrise bietet sich jetzt eine Gelegenheit, die Rolle von Verbraucherkrediten in der heutigen Gesellschaft zu überdenken und Rechtsreformen anzustoßen, die diese Rolle angemessen widerspiegeln. Die Idee dieses Gedankenexperiments ist einfach: Verbraucherkredite sind aus der heutigen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Er ist, wie andere systemrelevante Dienstleistungen (Telekommunikation, Wasser etc.), eine Dienstleistung der Daseinsvorsorge. Diese nehmen eine gesellschaftlich und sozial zentrale Stellung ein. Daher sollte auch die Überschuldung anders behandelt werden und nicht dem „Geld hat man zu haben"-Grundsatz unterstellt werden. Der Rechtsrahmen für den Verbraucherkredit sollte die Systemrelevanz von Krediten widerspiegeln.

Systemrelevanz des Verbraucherkredits

Der Verbraucherkredit kann schon allein deswegen als systemrelevant – also: gesellschaftlich unverzichtbar – angesehen werden, weil er (systemrelevanten) Konsum ermöglicht. Konsum ist heutzutage ein Grundpfeiler für Wirtschaftswachstum. Dies wurde auch zuletzt in der COVID-19-Pandemie deutlich. So hat die Bundesregierung der Autoindustrie mit 3 Mrd. Euro für unter anderem konsumgestützte Maßnahmen unter die Arme gegriffen: 1 Mrd. davon wurde für Kaufprämien für Elektroautos eingesetzt. Mit diesen Maßnahmen sollen Verbraucher:innen dazu angehalten werden, neue Autos zu erwerben. Da der private Autokauf oftmals mithilfe von Verbraucherkrediten finanziert wird, zeigt dies, dass Verbraucher:innen und – im Zweifel auch durch Kredit finanzierter – Konsum Grundpfeiler für die wirtschaftliche Erholung darstellen.

Darüber hinaus ist der Verbraucherkredit für eine moderne Geldpolitik unabdingbar. Heutzutage wird die Mehrheit des Geldes durch kommerzielle Banken bei der Kreditvergabe erschaffen (McLeay et al., 2014). Damit ist der Verbraucherkredit mit der Zentralbankpolitik und den Mechanismen globaler Finanzmärkte verknüpft. Dies wurde in der Finanzkrise 2008 deutlich: eine Krise auf dem zunächst lokal begrenzten Immobilienkreditmarkt in den USA weitete sich durch systemische Verknüpfung weltweit aus.

Zuletzt ergibt sich die Systemrelevanz von Verbraucherkrediten insbesondere aus seiner Funktion im „umgebauten" Sozialstaat. Der Verbraucherkredit ist heutzutage deswegen systemrelevant, weil der Zugang zu Krediten mehr und mehr Wohlfahrtsdienstleistungen ersetzt hat. Prasad (2012; 2019) bezeichnet dies als den „credit-welfare trade-off". Damit beschreibt sie die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte, in denen sich Wohlfahrtstaaten zunehmend von der Garantie der Wohlfahrt verabschiedet und im Gegenzug vermehrt und vereinfacht Zugang zu Verbraucherkrediten gewährt haben (auch indirekt durch die Neuregulierung der Finanzmärkte). Diese Entwicklung ist anhand der invertierten Beziehung zwischen öffentlichen Fürsorgeleistungen und dem Ausbau von Verbraucherkrediten sichtbar: in höher entwickelten Sozialstaaten ist die Nachfrage nach Verbraucherkrediten demgemäß geringer als in weniger entwickelten Sozialstaaten (Prasad, 2012). In letzteren gibt der private Kredit Verbraucher:innen die Möglichkeit, ihren Konsum, einschließlich der Basisgüter, zu finanzieren. Damit werden also öffentliche Ausgaben durch private Verschuldung ersetzt (Pierson, 1994; Castles et al., 2010; Nullmeier und Kaufmann, 2010). Kredite erlauben unter anderem den Erwerb von Verbrauchsgütern und Leistungen, die sonst vom Staat erbracht würden.

Auch in Deutschland ist diese Entwicklung sichtbar: die politische Förderung von Sparverhalten erodierte, quasi-öffentliche Darlehen und Verbraucherkredite wurden verbreitet angeboten und der Sozialstaat ist in den Bereichen Rente, Bildung und Gesundheitsvorsorge weniger aktiv (Mertens, 2017). Der deutsche Sozialstaat hat sich als „aktivierender Wohlfahrtsstaat" „restrukturiert". Dies bedeutet nichts anderes, als dass der Staat seine Funktion nicht darin sieht, Bürger:innen direkt Wohlfahrt zu sichern, sondern sie dabei zu unterstützen, sich selbst um ihre Wohlfahrt zu kümmern. Schröders Agen-

© 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. Irina Domurath ist Associate Professor of Law an der Universidad Central de Chile.

da 2010 war das Paradebeispiel für diesen Umbau des Sozialstaates: Durch die sogenannte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (die bezüglich der Möglichkeit zur befristeten Beschäftigung für über 50-Jährige vom EuGH für als diskriminierend und damit EU-rechtswidrig befunden wurde), die Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes mit der Sozialhilfe (im Endeffekt eine Kürzung des Arbeitslosengeldes), die Erhöhung des Rentenalters etc. ist Deutschland der Third Way-Politik von Blair's Labour Partei in Großbritannien gefolgt (Blair und Schröder, 1998, Schröder, 2003). Da also Verbraucherkredite für Wirtschaftswachstum, Geldpolitik und Sozialpolitik unentbehrlich sind, sollten sie auch als systemrelevant angesehen werden.

Strukturelle Macht der Banken

Die Systemrelevanz des Verbraucherkredits bringt auch Banken in eine systemrelevante Stellung. Sie haben eine strukturelle Macht, weil sie Macht über Kreditkapazitäten haben: die Macht zur Kreditvergabe bedeutet auch, anderen die Möglichkeit des „Kauf-heute-bezahl-morgen" einzuräumen oder zu verwehren und damit über die Möglichkeit zu entscheiden, wer heute Kaufkraft hat, um Märkte anzukurbeln (Strange, 2015). Diese Macht ist strukturell, weil sie in das globale System von Geld- und Wertschöpfung eingebettet ist, indem kommerzielle Banken Geld durch Kreditvergabe generieren (McLeay et al., 2014). Dieses System legt eine Struktur dar, die auf relativ stabile Art und Weise ein bestimmtes Verhalten sowohl von Banken als auch ihren Kund:innen verlangt. Dazu gehört nicht zuletzt das Verbraucherwohlverhalten, um eine gute Bonität zu erreichen. Kreditwürdigkeitsprüfungen des § 505a BGB, die Banken seit Jahrzehnten routinemäßig durchführen, haben einen maßgeblichen Einfluss auf die (Nicht-)Gewährung von Krediten. In dem modernen wirtschaftspolitischen System, in dem der Verbraucherkredit eine wohlfahrtssichernde Funktion einnimmt, ist das Ergebnis der Bonitätsprüfung damit auch eine indirekte Entscheidung über den Zugang zu und die Verteilung von Wohlfahrt.

Gleichzeitig wird Banken damit auch eine quasi-politische und -legislative Funktion zuteil. Dies ergibt sich zum einem aus der Verwendung von Standardkreditverträgen und AGB, die die Verbraucher:innen nicht verhandeln, und zum anderen aus ihrer sozialen Rolle, aus der sie die Verbraucher:innen zu bestimmten Verhalten bewegen können – wie beispielsweise durch die normativen Effekte von Kreditwürdigkeitsprüfungen. Ausgestattet mit quasi-öffentlicher normativer Autorität stellen Banken Regeln für Wohlverhalten in Kreditbeziehungen auf und im „credit-welfare trade-off", damit auch für den Zugang zur Wohlfahrt.

Parallelen zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge

Unter Zugrundelegung eines Verständnisses von Verbraucherkrediten als systemrelevante Dienstleistung, die von strukturell mächtigen Banken angeboten werden, kann durchaus argumentiert werden, dass Banken – über ihre bereits bestehenden Informations- und Sorgfaltspflichten der §§ 491ff. BGB hinaus – besondere Pflichten auferlegt werden sollten. Die Rechtsinstitute der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind als Vorbild besonders geeignet, weil sie einen Rechtsrahmen für unabdingbare Leistungen schaffen und damit der Systemrelevanz des Verbraucherkredits Rechnung tragen. Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge sind Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Transporte und Postdienste, die für die gesellschaftliche Integration unentbehrlich sind. Ihr Rechtsrahmen ist in Bezug auf die Verbraucher:innen von Kontrahierungszwang und Erschwinglichkeitskriterien (sowie Marktaufsicht) geprägt.

Allerdings kommt ein Kontrahierungszwang für einen Verbraucherkredit nicht infrage, weil es dem Interesse der nicht kreditwürdigen Verbraucher:innen entgegensteht, eine Kreditverpflichtung einzugehen, die wahrscheinlich nicht erfüllt werden kann. Damit würden sich die finanziellen Probleme der Verbraucher:innen nur verschieben und vervielfachen. Darunter würden erneut besonders die Einkommensschwachen und Armen leiden. Es wäre also für niemanden sinnvoll, Kreditinstitute zu verpflichten, Verbraucher:innen unabhängig von jeglicher Bonität Kredit zu gewähren.

Damit wird Erschwinglichkeit zum maßgebenden Parameter. Eine Grundversorgung mit Verbraucherkrediten ist nur dann sinnvoll und machbar, wenn sie auch erschwinglich sind und die finanziellen Probleme von Verbraucher:innen nicht noch verstärkt. Für den Verbraucherkredit würde Erschwinglichkeit bedeuten, dass die Bank einkommensschwachen Verbraucher:innen nur bestimmte Kredite anbieten darf. Wenn beispielsweise der Gesamtbetrag des geforderten Kredits so hoch ist, dass auf Basis ihres Einkommens absehbar ist, dass die Verbraucher:innen ihren monatlichen Zahlungen nicht dauerhaft nachkommen können, sollten der Kreditgeber dazu verpflichtet sein, den Gesamtbetrag zu reduzieren, Kredite mit nur kurzen Laufzeiten anzubieten oder weniger bzw. keine Zinsen zu verlangen. Auf diese Weise würde die finanzielle Belastung der Rückzahlung für Verbraucher:innen gesenkt und die Rückzahlungschance erhöht. Ein solches Vorgehen würde es außerdem erlauben, dass Verbraucher:innen mit schlechter Bonität nicht per se von der Kreditvergabe ausgeschlossen würden. Im Gesetz vorgeschriebene Erschwinglichkeitskriterien für sämtliche Formen von Verbraucherkrediten könnten dazu beitragen, über die

Resultate von Bonitätsprüfungen hinaus sicherzustellen, dass Verbraucher:innen der Zugang zu sicheren Krediten gewährt wird. Damit würde ein Kompromiss geschlossen zwischen dem Schutz vor Überschuldung und dem Interesse, Verbraucher:innen möglichst Zugang zu Krediten zu gewähren, um *erstens* persönliche finanzielle Engpässe abzufedern und *zweitens* für die wirtschaftliche Erholung systemrelevanten Konsum zu ermöglichen.

Neuverhandlung und Schuldenerlass

Über die Erschwinglichkeit des Verbraucherkredits als Daseinsvorsorge hinaus sollten außerdem die Möglichkeiten einer Neuverhandlung und eines Schuldenerlasses eruiert werden. Bezüglich der Neuverhandlung von Kreditkonditionen könnte eine weitere Ausnahme vom Grundsatz „pacta sunt servanda“ eingeführt werden. Variationen des „rebus sic stantibus“ werden insbesondere in Krisenzeiten immer wieder diskutiert (in der Finanzkrise: Domurath, 2017; für die Coronakrise: Twigg-Flesner et al., 2020). Es wird vorgeschlagen bei social oder societal force majeure (Wilhelmsson, 1990) eine Neuverhandlung des Vertrages zu bewirken. Auch das European Law Institute in Wien hat 15 Grundsätze für die Coronakrise veröffentlicht, darunter zwei Grundsätze, die sich mit solchen unvorhergesehenen Umständen beschäftigen. In Deutschland könnte § 313 BGB auf Fälle angewandt werden, bei denen die Einkommensquelle aufgrund der Pandemie verloren gegangen ist. Keine Vertragspartei muss das Risiko hierfür tragen.

Für die Anpassung von Kreditkonditionen spricht auch die lange Dauer von Kreditverträgen. Reifner plädiert schon seit Jahren für die rechtliche Einordnung von Kreditverträgen als Dauerschuldverhältnisse – lebenslange Verträge (Reifner, 2015; auch: Pulgar, 2014). Die Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) hat sich auch für einen „dynamischen“ Blick auf die Kreditbeziehung ausgesprochen; und spricht in einem Papier zum „produktiven Kredit“ von der „produktiven Anpassung der Kreditkonditionen“ (Roggemann et al., 2021).

Grundsätzlich führt § 313 Abs. 1 BGB zu einem Anspruch auf Vertragsanpassung (Lüttrighaus, 2013; Thole, 2014). Ist eine Vertragsanpassung nicht möglich, bestimmt § 313 Abs. 3 BGB für Dauerschuldverhältnisse das Recht auf Kündigung. Dies ist für Verbraucher:innen in Zahlungsschwierigkeiten nicht hilfreich, da Rechtsfolge der Kündigung die Fälligstellung des Kredites ist, den die Verbraucher:innen ja gerade nicht bedienen können. Es könnte daher eruiert werden, die Verhältnismäßigkeitsprüfung des § 489 BGB – in Anlehnung an § 19 StromGV –, zugunsten der Verbraucherschuldner zu verbessern. Im Moment kann die Kündigung des Darlehensvertrages durch den Gläubiger bei Schuldnerverzug gemäß § 489 BGB nur dann erfolgen, wenn die Verbraucher:innen mit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Raten ganz oder teilweise mit mindestens 10 % in Verzug sind, bei Darlehen von über drei Jahren mit mindestens 5 % der Darlehenssumme. Es ist zu erwägen, die Zahl der Raten, mit denen Verbraucher:innen in Verzug sein müssen, um das Kündigungsrecht des Gläubigers auszulösen, zu erhöhen, da in Pandemiezeiten zu erwarten ist, dass Zahlungsschwierigkeiten über zwei Monate hinaus andauern. So könnte Verbraucher:innen die Anhäufung von Verzugszinsen und auch Rechtsstreitigkeiten erspart bleiben.

Aus Verbraucherschutzsicht ist außerdem zu erwägen, Schuldenerlass auch außerhalb des Insolvenzverfahrens zu gewähren. Schuldenerlass kommt insbesondere bei kleinen Verbraucherkrediten infrage, die die Verbraucher:innen zur Deckung wiederkehrender Zahlungen (Wohnraummiete, Strom etc.) aufnehmen. Dies sollte insbesondere gelten, wenn der Kredit zur Tilgung von Rechnungen für weitere Leistungen der Daseinsvorsorge benutzt wird (Wasserversorgung, Telekommunikation, Energie; auch Wohnraum könnte hierunter fallen).

Laut European Law Institute (ELI) sollten als Grund für den Schuldenerlass Public-policy-Erwägungen ausreichen (ELI Grundsatz 12 Absatz 3, 1. Alternative). Eine solche Public-policy-Erwägung ist mithin die Vermeidung von weit verbreiteter Verbraucherinsolvenz, die sich nicht nur gesamtwirtschaftlich auswirken könnte, sondern auch auf Verbraucher:innen, deren finanzielle Möglichkeiten auf Jahre hin eingeschränkt sein könnten. Auch das VZBV-Papier zum produktiven Kredit erkennt an, dass private Überschuldung ein öffentliches Problem ist (Roggemann et al., 2021).

Schuldenerlass ist außerdem Moratorien (wie z. B. der temporären Aussetzung der Insolvenzantragspflicht in Deutschland) vorzuziehen, weil letztere die finanziellen Probleme von Verbraucher:innen und Selbständigen nicht lösen, sondern deren Auflösung nur aufschieben. Dahinter steht freilich der Gedanke, dass die Wirtschaft irgendwann wieder anspringt und sich die Verbraucher:innen wieder in eine bessere finanzielle Position bringen können (Twigg-Flesner et al., 2020). Allerdings übersieht dieser Ansatz, dass sich in der Zwischenzeit die Probleme noch verstärken können und Verbraucher:innen oftmals noch weitere Schulden anhäufen.

Schlussbemerkung

Das Gedankenexperiment zeigt, dass es durchaus politischen und juristischen Handlungsspielraum gibt, um den systemrelevanten Verbraucherkredit adäquat rechtlich zu

verankern. Dies kann dazu beitragen, die Verbraucherüberschuldung in Krisenzeiten abzumildern. Nun kann man die Charakterisierung von Verbraucherkrediten als systemrelevant von ideologischer Seite durchaus kritisch sehen. Selbstverständlich basiert diese Einordnung auf der politischen Akzeptanz der Third Way-Sozialpolitik, in der die Einzelnen und ihre Möglichkeiten und Freiheiten, sich möglichst ohne staatliche Hilfe das Leben zu organisieren, im Mittelpunkt stehen. In diesem Beitrag sollte es eher darum gehen, Verbraucherkredite in der beschriebenen Politikökonomie – die man nun für gut oder schlecht erachten kann – für Verbraucher:innen sicherer zu machen. Und damit auch für die Wirtschaft.

Literatur

Blair, T. und G. Schröder (1998), Europe: the Third Way/die Neue Mitte, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Friedrich-Ebert Foundation South Africa Working Documents*, 2.

Castles, F. G., S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger und P. Pierson (2010), Introduction, in F. G. Castles et al. (Hrsg.), *Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, 8 ff.

Domurath, I. (2017), *Consumer Vulnerability and Welfare in Mortgage Contracts,* Hart.

Lüttringhaus, J. D. (2013), Verhandlungspflichten bei Störung der Geschäftsgrundlage: Ein Beitrag zur Dogmatik und Durchsetzung von Anpassungsanspruch und Verhandlungspflichten nach § 313 Abs. 1 BGB, *Archiv für die civilistische Praxis*, 213(2), 266-298.

McLeay, M., A. Radia, und R. Thomas (2014), Money creation in the modern economy, *Quarterly Bulletin*, Q1, Bank of England.

Mertens, D. (2017) Borrowing for social security? Credit, asset-based welfare and the decline of the German savings regime, *Journal of European Social Policy*, 27(5), 474-490.

Nullmeier, F. and F. X. Kaufmann (2010), Post-War Welfare State Development, in F. G. Castles et al. (Hrsg.), *Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 81 ff.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.

Prasad, M. (2012), *The Land of Too Much – American Abundance and the Paradox of Poverty*, Harvard University Press.

Prasad, M. (2019), *The Trade-Off between Social Insurance and Financialization: Is There a Better Way?*, Niskanen Center Policy Essay.

Pulgar, J. (2014), A Contractual Approach to Over-Indebtedness: Rebus Sic Stantibus Instead of Bankruptcy, in Nogler und Reifner (Hrsg.), *Life Time Contracts – Social long-term contracts in labour, tenancy and consumer credit law*, Eleven Publishing.

Reifner, U. (2015), Thesen zur Dogmatik eines sozialen Nutzungsvertrages (Life-Time Contract), in K.-O. Knops et al. (Hrsg.), *Zivilrecht im Wandel*, Springer.

Roggemann, H., H. Klinger, A. Fandrich, N. Korff, S. Peters, U. Reifner und I. Größl (2021), *Gutachten zum produktiven Kredit,* Verbraucherzentrale Bundesverband, Institut für Finanzdienstleistungen.

Schröder, G. (2003), Regierungserklärung, 14. März 2003, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 15/32, Agenda 2010.

Strange, S. (2015), *States and Markets*, Bloomsbury.

Thole, C. (2014), Renaissance der Lehre von der Neuverhandlungspflicht bei § 313 BGB?, *JuristenZeitung (JZ)*, 69/9, 443-450.

Twigg-Flesner, C. et al. (2020), Consumer Law and Policy Relating to Change of Circumstances Due to the COVID-19 Pandemic, *Journal of Consumer Policy*, 43, 437-450.

Wilhelmsson, T. (1990), Social force majeure – a new concept in Nordic Consumer Law, *Journal of Consumer Policy*, 13, 1-14.

Title: ***Consumer Credit as a Provision of General Interest?***

Abstract: *The COVID-19 pandemic has shown once again that it is often the poor who suffer from economic downturn in times of crisis. As was the case in the financial crisis of 2008, we now have an opportunity to rethink the role of consumer credit in society and design and create a legal framework that adequately reflects that role. The following thought experiment hopes to give impetus to legal reforms.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3138-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 193-198

JEL: B10, B31, B52

Jan Greitens

Georg Friedrich Knapp und die Modern Monetary Theory

Aus Anlass der Wiederveröffentlichung des Sonderhefts „Georg Friedrich Knapp – ein literarisches Bildnis“ im Wirtschaftsdienst zum 80. Geburtstag von Knapp vor genau 100 Jahren wird der Versuch unternommen, Person und Werk des Wissenschaftlers aus heutiger Sicht zu würdigen und die aktuelle Kontroverse um ihn zu beleuchten, denn die Modern Monetary Theory sieht in Knapp ihren Ursprung.

Im März 1922, also im Jahr vor dem Höhepunkt der Hyperinflation in Deutschland, erschien ein Sonderheft des Wirtschaftsdienst zum 80. Geburtstag von Georg Friedrich Knapp.* Die darin versammelten Texte belegen das hohe Ansehen, das sich Knapp im Laufe seines Lebens erarbeitet hatte. So verdienstvoll seine Leistungen zuvor schon gewesen waren, erst im fortgeschrittenen Alter, nämlich 1905, erschien seine „Staatliche Theorie des Geldes“, die zum Mittelpunkt einer intensiven Kontroverse wurde und zumindest die deutschsprachige Diskussion über das Geld für viele Jahre bestimmte. Auch nach seinem Tod flammte diese Auseinandersetzung immer wieder auf.

Auch wenn die Person Knapp hohes Ansehen genoss, so wurden diejenigen, die sich auf seine Geldtheorie beriefen, schon früh kritisch beäugt. John Maynard Keynes schrieb 1914: “(F)ollowers of Knapp show a distinct tendency to regard him at least as much in the light of a prophet as in that of an economist“ (Keynes, 1914, 418). Joseph Schumpeter schrieb in einem Nachruf auf Knapp, dass sein Einfluss “on monetary science in Germany has been, in the main, an unfortunate one. (…) it also serves to show, once more, the strength of this remarkable man, who convinces so many of what he could not prove and often fascinated even where he did not convince” (Schumpeter, 1926, 514).

Biographische Einordnung

Georg Friedrich Knapp wurde 1842 in Gießen geboren. Seine Familie wurde von seinem Onkel Justus Liebig dominiert. Knapp studierte Staatswissenschaften in München, Berlin und Göttingen und verfasste 1865 eine Dissertation über Johann Heinrich von Thünen. 1867 wurde er Leiter des statistischen Amts in Leipzig und blieb dort bis 1874, ehe er im gerade dem Deutschen Reich angegliederten Elsass eine Professur an der Universität in Straßburg übernahm und dort bis 1919 blieb. Er starb 1926 in Darmstadt. Knapp war ein Mitbegründer des Vereins für Socialpolitik und wird wegen seiner statistischen und historischen Arbeiten zur Jüngeren Historischen Schule gerechnet. Seine Tochter Elly erlangte an der Seite von Theodor Heuss in der frühen Bundesrepublik große Popularität (Greitens, 2019b, 2 f.).

Knapps wissenschaftliches Werk lässt sich in drei Phasen aufteilen: Zunächst beschäftigte er sich mit Statistik, dann folgt eine Phase mit Untersuchungen zur Agrargeschichte und zuletzt eben die Geldtheorie. Er stilisierte sich erfolgreich, wie auch das Sonderheft des Wirtschaftsdienst zeigt, zu einem unpolitischen Gelehrten, der ohne Eifer seine Studien betrieb.

Die „Staatliche Theorie des Geldes“ von 1905

Historische Hintergründe

Knapp schrieb seine „Staatliche Theorie“ in einer Phase, in der die Bedeutung von Münzen drastisch abnahm. Die Reichsbanknoten wurden ab 1910 gesetzliches Zahlungsmittel und mussten damit, wie zuvor nur Münzen, unbegrenzt und schuldbefreiend angenommen werden. Gleichzeitig stieg die praktische Bedeutung von Kreditgeld an, sodass eine Warentheorie des Geldes immer weniger die tatsächliche Situation widerspiegelte. Zeitgleich fanden in

© 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.

* Ein PDF dieses Sonderhefts findet sich unter https://www.wirtschaftsdienst.eu/files/images/wd-startseite-vor100jahren/2022-03-Georg%20Friedrich%20Knapp%201922.pdf.

Prof. Dr. Jan Greitens ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg.

vielen Ländern, vielleicht am vehementesten in den USA um den Präsidentschaftskandidaten William Jennings Bryan und in Frankreich mit Louis Wolowski, Diskussionen um die Einführung eines Bimetallstandards statt. In Deutschland wurden Änderungen an der „hinkenden Goldwährung" sowie die Bedeutung der Währungsreform von 1892 in Österreich diskutiert (Greitens, 2019a, 274 f., 309 f.).

Geldwesen

Knapps zentrale These und der erste Satz in seiner „Staatlichen Theorie des Geldes" lautet: „Das Geld ist ein Geschöpf der Rechtsordnung; es ist im Laufe der Geschichte in den verschiedensten Formen aufgetreten: eine Theorie des Geldes kann daher nur rechtsgeschichtlich sein" (Knapp, 1905, 1). Das gesamte Buch führt diesen Gedanken aus und wird dabei immer detaillierter. Dabei ist es das Anliegen von Knapp, einen als rückständig angesehenen Metallismus zu überwinden: „Der natürliche Mensch ist Metallist, der theoretische Mensch hingegen ist genötigt, Nominalist zu werden" (Knapp, 1905, 9). Zu diesem Zweck entwickelt Knapp eine Taxonomie von tatsächlichen und theoretisch denkbaren Geldformen. Zur Herleitung führt er eine eigene Terminologie, eine Kunstsprache ein, um diese abstrakte und umfassende Darstellung und Systematisierung vornehmen zu können (Trautwein, 2003, 170).

Knapp beginnt damit, den Begriff „Zahlungsmittel" als ein Mittel, das die Gesellschaft für die Zirkulation anerkannt hat, zu definieren. Dabei greift er auf Ferdinand Tönnies' zu dieser Zeit sehr einflussreiches Verständnis der Begriffe „Gemeinschaft und Gesellschaft" (Tönnies, 1887) zurück, bei der „mechanische" Verbindungen von Menschen (über den Staat oder den Markt) in einer Gesellschaft den „organischen" Verbindungen in einer Gemeinschaft gegenübergestellt wird. Knapp erweitert im Verlaufe des Buchs seinen Ansatz in diesem Sinne, wenn er davon spricht, dass auch eine „unstaatliche Zahlgemeinschaft" (Knapp, 1905, 133) ihr Zahlungsmittel bestimmen kann.

Zwar führt Knapp die Möglichkeit von Waren als Zahlungsmittel auf, er nennt sie „pensatorische [also abwiegbare] Zahlungsmittel", aber den Begriff „Geld" reserviert er für „proklamatorische Zahlungsmittel", dessen Wert unabhängig vom Stoffwert ist. Knapp spricht synonym von „chartalen Zahlungsmitteln", womit er Wertmarken meint. „Vielleicht gestattet das lateinische Wort ‚Charta' den Sinn von Marke; wenn es nicht der Fall sein sollte, so fordern wir es, und zwar hauptsächlich, weil wir daraus ein allgemein verständliches, wenn auch neues Adjektivum bilden können: chartal. Unsere Zahlungsmittel haben die Marken- oder Chartalverfassung; nur mit Zahlmarken, mit chartalen Stücken, kann man bei den Kulturvölkern unserer Zeit Zahlungen leisten" (Knapp, 1905, 27). Hieraus ergibt sich die im englischen Sprachraum übliche Bezeichnung des „Chartalism" für Knapps Theorie.

Bei chartalen Zahlungsmitteln ist der Stoff der Marke nur ein Begleitfaktor. Wesentlich ist die Beschreibung der Stücke in der Rechtsordnung. Geld ist also eine Konvention, die im modernen Staat durch die Rechtsordnung abgesichert wird. In diesem Sinne sind auch ältere Metallwährungen nominalistisch, da die Metallstücke mit juristisch relevanten Zeichen versehen werden müssen. „Unsere Rechtsordnung bestimmt, daß nur so und so geformte Stücke als Zahlungsmittel zugelassen werden. Die Kennzeichen der Stücke sind rechtlich vorgeschrieben" (Knapp, 1905, 22).

Das zentrale Konzept dazu ist der „Rekurrente Anschluss": Geld dient als chartales Zahlungsmittel der Schuldentilgung und unterliegt als solches der Rechtsordnung, in der die Schuldentilgung geregelt wird. Bei einer Währungsreform müssen Umrechnungsfaktoren zu dem vorherigen Zahlungsmittel fixiert werden, damit die Schulden in dem dann neuen Zahlungsmittel beglichen werden können. Hier zeigt sich der nominale Charakter des Geldes am deutlichsten: „Der Staat behandelt also die älteren Schulden so, als wenn die Werteinheit ‚Pfund Erz' nur ein Name sei, durch dessen Gebrauch die relative Größe der Schulden angedeutet wird, – der aber nicht bedeutet, daß wirklich Erz zu liefern sei; vielmehr behält sich der Staat vor, zu befehlen, daß der Name ‚Pfund Erz' jetzt bedeute, daß die und die Gewichtsmenge Silber zu zahlen sei. Im Augenblicke des Übergangs von Erz zu Silber werden die bestehenden Schulden vom Staat als Nominal-Schulden aufgefaßt" (Knapp, 1905, 11). Die Nominaleigenschaft von Schulden sowie die Entkopplung von stofflichen Eigenschaften lässt das Zahlungsmittel bei Knapp zu Geld werden.

Knapp erwähnt die Rolle der Steuern zur Erzeugung der Akzeptanz des Zahlungsmittels, indem der Staat bestimmt, womit ihm die Steuerschuld zu zahlen ist. Und diese Bedeutung steigt, je größer die Steuerquote in einem Land ist (Knapp, 1905, 43). Allerdings ist dies bei Knapp nur ein Faktor unter mehreren, zu denen auch ganz grundsätzlich ein rechtlicher Annahmezwang gehört.

Geldwert

Die „Staatliche Theorie des Geldes" enthält keine Erklärung zur Bestimmung des Geldwerts. Da dieses Thema jedoch den Mittelpunkt der Kritik darstellte, sah sich Knapp zunehmend dazu gezwungen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Die in dieser Zeit unter anderem von Irving Fisher vorangetriebene und sich mehr und mehr durchsetzende Analyse des Geldwertes anhand von Preisindizes lehnte der Statistiker Knapp ab. Diese Indizes können die individuellen Warenkomplexe der Haushalte nicht berück-

sichtigen und daher können sie nicht zur Bestimmung des Geldwertes verwendet werden. „Das möge der Laie als Geldwert bezeichnen“ (Knapp, 1910, 562).

Die zweite Auflage der „Staatlichen Theorie“ von 1918 enthält „Nachträge und Ergänzungen“. Darin vergleicht Knapp die herrschende Geldverfassung mit der englischen Währung nach der Aufhebung der Goldeinlösepflicht von 1797, die damals David Ricardo zu seinen ersten ökonomischen Texten animiert hatte. „Unsere Geldverfassung ist jetzt sehr ähnlich derjenigen, die in England zur Zeit der Napoleonischen Kriege bestand“ (Knapp 1918, 433). Damit stellt Knapp eine Beziehung zur Bullion Controversy her und sich selbst in eine Anti-Bullionistische Tradition.

In dieser Auflage lehnt er weiterhin die Bestimmung des Geldwerts über Preisindizes mit deutlichen Worten ab. „Diese Art, den Wert des Geldes zu bestimmen, beruht auf einer Umkehr der gegenseitigen Beziehung zwischen Ware und Zahlungsmittel. Was vorher Ware gewesen ist, wird als Zahlungsmittel gedacht und was vorher Zahlungsmittel war, wird als Ware gedacht“ (Knapp, 1918, 436). Das stellt für ihn einen Zirkelschluss dar. „Also hat unser Statistiker die Beziehung, die zwischen Ware und Geld besteht, vertauscht: an die Stelle, wo das Geld gestanden hat, setzt er die Ware; und an die Stelle, wo die Ware gestanden hat, setzt er das Geld. (...) Er verschweigt dabei, daß es darauf ankommt, ob der Warenkomplex als maßgebend zugestanden wird und tut so, als sei dies außer Zweifel (...). Indexzahlen können also über die juristische Eigenschaft des Geldes nichts aussagen (...) Sie zeigen, daß Güterpreise sich ändern können, was niemand bezweifelt hat“ (Knapp, 1918, 439 f.). Den Preisindizes stellt er eine rein juristische Argumentation gegenüber, nämlich, dass Preisänderungen nichts an nominalen Zahlungsverpflichtungen ändern.

Preisänderungen erklärt Knapp durch reale Veränderungen in der Angebots- und Nachfragestruktur. Dafür hat er mit dem Krieg ein prägnantes, zeitgenössisches Beispiel: Die Kriegsausgaben und die Umstellung der Produktion hatten weitreichende Konsequenzen für das gesamte Wirtschaftsleben. „Das ganze bürgerliche Leben wird unterwühlt: und da sollen ‚die Preise‘ ungestört bleiben? Vor allem aber: daran soll die Schöpfung des Papiergeldes schuld sein? Der Krieg nötigt uns, das gewohnte bürgerliche Leben umzuwälzen, und das Papiergeld ist nur das Mittel, die notgedrungene Umwälzung durchzuführen. Es ist doch eine merkwürdige Beschränktheit, nur das Papiergeld anzuklagen“ (Knapp, 1918, 444 f.).

Die im Krieg begonnene Inflation, bis 1918 noch weitgehend zurückgestaut, brach sich in den folgenden Jahren Bahn. Dennoch rückte Knapp nicht von seiner Haltung ab und die weiteren Auflagen der „Staatlichen Theorie“ von 1921 und 1923 erschienen ohne wesentliche Änderungen, trotz der dramatischen Geschehnisse in diesen Jahren.

Dieses Zurückziehen auf die rechtlich unveränderte Rückzahlbarkeit von Nominalschulden trotz steigender Preise stellt letztlich eine Verweigerung der Anerkennung des Problems des Geldwerts dar. So zweifelhaft die auch damals schon zumeist abgelehnte Quantitätstheorie des Geldes sein mag, gerade auf den Nominalismus in der Form von Knapps „Staatlicher Theorie“ lässt sich diese Theorie gut anwenden: Darin ist das Geld ohne intrinsischen Wert, die Menge könnte im Extremfall beliebig exogen bestimmt werden und andere Faktoren wie die Auslastung des Produktionspotenzials oder private Kreditgeldschöpfung werden von Knapp nicht betrachtet.

Kritik an Knapps Geldtheorie

Knapp war sich des provokanten Charakters seiner Theorie von Beginn an bewusst. Er scheint die einsetzende Kritik durch Zuspitzungen bewusst provoziert haben zu wollen. Schon 1905 schrieb er im Vorwort: „Eine Theorie muß auf die Spitze getrieben werden, sonst ist sie ganz wertlos“ (Knapp, 1905, VII). Selbst enge Vertraute wie Karl Helfferich warfen Knapp vor, die Macht und Integrität des Staats überschätzt zu haben. Die Gefahr des Missbrauchs einer potenziell unbeschränkten Geldschöpfungsmöglichkeit zu fiskalischen Zwecken sei zu groß. Die politischen Interessenkämpfe würden nicht durch „Vernunft und Gerechtigkeit, sondern nur durch brutale Macht“ (Helfferich, 1923, 667) entschieden. Ganz in der Tradition von David Hume findet Helfferich einen Nominalismus im Sinne von Knapp theoretisch überzeugend, plädiert aber in der Praxis für eine Beschränkung der Geldmenge, in diesem Fall durch eine Edelmetalldeckung (Greitens, 2019a, 214 f.).

Die Gefahr eines Missbrauchs der Macht des Staats erkannte Knapp sehr wohl, aber er nahm das Problem nicht sonderlich ernst. Für ihn ist der Staat zur Pflege der Rechtsordnung berufen und daher untergräbt er sie nicht (Knapp, 1906, 387 f.). Knapp distanziert sich weitgehend von den politischen Konsequenzen, die sich aus seiner Theorie ergeben. Er lehnt „lumpiges Papiergeld“ (Knapp, 1925, 286) ab und fordert, dass der Staat sowohl einen ausgeglichenen Staatshaushalt haben, als auch den Wechselkurs stabil halten sollte (Knapp, 1909, 611 f.).

Ein häufiger Vorwurf, z. B. von Alfred Lansburgh, war, dass Knapp zwar „die staatsrechtliche [Seite des Geldproblems] folgerichtig entwickelt, die wichtigere Seite aber, die wirtschaftlich-soziale, völlig außer Betracht“ gelassen habe (Lansburgh, 1917, 543). Ludwig von Mises

fand dafür den Begriff einer „akatallaktischen“ Geldtheorie (Mises, 1917, 199). Dieser Ansatz sei für die gerade in Deutschland stark juristisch ausgebildeten Ökonomen attraktiv gewesen (James, 1981, 852 f.).

Der Hamburger Bankier Friedrich Bendixen, über die Auseinandersetzungen um die „Staatliche Theorie“ zum Freund von Knapp geworden, versuchte in „Das Wesen des Geldes“ (1908) genau hier anzusetzen und dessen juristische Analyse um eine ökonomische Betrachtungsweise zu ergänzen (Bendixen, 1922, 21 ff.). Mit diesem Bemühen stand er nicht allein, denn nach dem Zusammenbruch des Goldstandards im Krieg setzte eine Phase der Neuorientierung in der Geldtheorie ein, in der unter anderem mit Joseph Schumpeter oder Lansburgh auch Kritiker neue und häufig eklektische „Anweisungstheorien des Geldes“ entwickelten, die auch Elemente von Knapps „Staatlicher Theorie“ enthielten (Schumpeter, 1918; Lansburgh, 1923).

Die deutschsprachige Rezeption

Die „Staatliche Theorie“ war für fast zwanzig Jahre das Thema, über das sich die Ökonomen der Zeit stritten. Knapp, aber auch L. Albert Hahn mit seiner Schrift „Volkswirtschaftliche Theorie des Bankkredits“ (1920), wurden für die Hyperinflation von 1923 mitverantwortlich gemacht (Janssen, 2012, 301, 319 f.). So sah Lansburgh in einer Rezension der Inflationstheorie des Knapp-Schülers Rudolf Dalberg bei den Knapp-Anhängern den „alle hundert Jahre von neuem“ auftretenden „Trugschluß John Laws“ (Lansburgh, 1920, 269). Damit stellt er die Hyperinflation von 1923 in eine Reihe mit der Mississippi-Blase und den Assignaten des französischen Revolutions-Konvents.

Knapp, mittlerweile über 80 Jahre alt, hat auf diese Vorwürfe im Kontext der Hyperinflation anscheinend nicht mehr wirklich reagieren können. Hahn hingegen wandelte sich unter den Eindrücken zu einem libertären Ökonomen, der noch in den 1950er Jahren die Debatte um die Rolle der 1957 gegründeten Bundesbank mitbeeinflusste. Mit dem Tod von Knapp (1926) und nach der Stabilisierung der Währung kam die Diskussion um die „Staatliche Theorie“ zunächst zur Ruhe. Die Haltung der Knapp-Schüler, dass Gold den Handlungsspielraum der staatlichen Wirtschaftspolitik unerträglich einschränke, wurde dann wieder für die Nationalsozialisten attraktiv, die mit der „Staatlichen Theorie“ die monetäre Finanzierung der massiven Aufrüstung ökonomisch rechtfertigen wollten (Janssen, 2012, 302, 327).

Die Übersetzung ins Englische

Die englischsprachige Übersetzung der „Staatlichen Theorie des Geldes“, basierend auf der vierten Auflage von 1923, erschien durch die Royal Economic Society im Jahr 1924. Knapp bedauert im Vorwort die Kürzungen, die insbesondere die aktuellen Bezüge und die den Geldwert behandelnden Stellen betreffen, und dankt unter anderem John Maynard Keynes für seine Unterstützung bei der Übersetzung. Keynes seinerseits zitiert Knapp auf den ersten Seiten seiner „Treatise on Money“ (1930).

In der Übersetzung wird der erste Satz, „Das Geld ist ein Geschöpf der Rechtsordnung“, der den Grundgedanken der Geldtheorie von Knapp enthält, mit “Money is a creature of law“ übersetzt und nicht mit “Money is an entity of the legal order”. Die Modern Monetary Theory, die Knapp über die englischsprachige Übersetzung rezipiert hat, orientiert sich sehr stark an einem eng staatsorientierten Verständnis, das mit dieser Übersetzung bereits vorgezeichnet ist. Mit “law” statt “legal order” für “Rechtsordnung” wird eine Gesetzgebung im engeren Sinn bzw. die Notwendigkeit der Steuererhebung in dieser Währung als Grund der Akzeptanz verstanden, während Knapp durchaus verschiedene Arten von Zahlgemeinschaften im Blick hatte, die sich durch Konvention auf eine Währung einigen. Knapp selbst bezeichnete seine Theorie daher als reine „Darstellung des Verwaltungsrechtes“ (Knapp, 1918, 434).[1] Die Schaffung einer Währung wird in einem modernen Staat normalerweise mit einem Akt der Gesetzgebung verbunden sein. Diese Rechtsordnung und ihr Geschöpf, die Währung, zu sichern und zu pflegen, kann das Mandat einer unabhängigen Zentralbank sein (Brandl, 2015, 405 f.).

Knapp konnte sich aber die Konvention auf eine Währung und deren Sicherung auch ohne den modernen Staat vorstellen. In einem Brief an Bernhard Laum, der die Entstehung des Geldes aus seiner sakralen Funktion abgeleitet hat, schreibt er: „Die Sache liegt doch so: Knapp sagt, dass Geld ist ein Geschöpf der Rechtsordnung; Laum setzt hinzu: und zwar der sakralen Rechtsordnung. Ganz zutreffend wäre also der Titel: das Geld als Geschöpf der sakralen Rechtsordnung.“[2]

Durch die Verwendung von „creature” anstelle von „entity” für „Geschöpf“ könnte der Eindruck entstehen, in Knapps „Staatlicher Theorie“ würde der Staat notwendigerweise und buchstäblich Geld aus dem Nichts erschaffen, d. h. ohne jeglichen Bezug zu bestehenden, im Umlauf befindlichen oder verwendeten Entitäten, und jederzeit die Menge

1 Das Verständnis des Begriffs „Verwaltungsrecht“ war in dieser Zeit stark durch Lorenz von Stein geprägt, der Münzen, die durch „Bankfundation“ zur Währung gewordenen Kreditpapiere (insbesondere Banknoten) der privilegierten staatlichen Zentralbank und die durch „Steuerfundation“ als Staatpapiergeld direkt von staatlichen Behörden ausgegebenen Kassenscheine als mögliche Währungsgrundlagen definierte (z. B. Stein, 1858, 60).

2 Hervorhebung im Original, Staatsbibliothek zu Berlin, Nachlass 488 Mohr Siebeck, K. 413. Diese Entdeckung geht auf Felix Brandl zurück, bei dem ich mich für diesen Hinweis und weitere Anmerkungen bedanken möchte.

des umlaufenden Geldes bestimmen. Auch dies schließt Knapp nicht aus, aber es ist nicht zwingend. Die Rechtsordnung kann auch eine private Währung legitimieren, bei der die Menge durch andere Regelungen oder Mechanismen bestimmt wird. Sein historisches Beispiel ist die Hamburger Girobank von 1619 (Knapp, 1905, 133 ff.). Heute könnte es theoretisch auch der BitCoin sein.

Modern Monetary Theory

Die MMT nimmt Georg Friedrich Knapp als wichtigsten Ausgangspunkt für ihren Ansatz. Während dieser politisch zurückhaltend war, sind die politischen Ambitionen der MMT deutlich zu erkennen. Daher ist auch die Rezeption von Knapp häufig zugespitzt. Nach Ehnts bedeutet Knapps chartalistische Sicht „Zentralbanken schaffen Zentralbankgeld aus dem Nichts“ (Ehnts, 2017, 87). „In ‚Staatliche Theorie des Geldes‘ von 1905 argumentierte Knapp, dass der Wert des Geldes staatlichen Ursprungs sei. (...) Knapp (...) betonte, dass der souveräne Staat per Charta (daher: Chartalismus) bestimmt, in welcher Einheit die Steuern eingezogen werden. Geld besitzt also einen Wert, weil der Staat uns zu Steuer- und Abgabenzahlungen in seiner Währung zwingt“ (Ehnts, 2017, 90).

Neben Knapp sind noch andere Autoren prägend für die MMT. So spielt ergänzend zur staatlichen Währung das endogene Kreditgeld in der Tradition von Mitchell Innes und Postkeynesianern wie Hymen Minsky eine Rolle. Die nachfragorientierten, keynesianischen Positionen stehen in der Tradition von Keynes, aber insbesondere auch der „Functional Finance“ von Abba Lerner (Wray, 2014). Zu deren Umsetzung soll sich der Staat monetär finanzieren. „Der moderne Staat, bestehend aus Regierung und Zentralbank, kann unbegrenzt Ausgaben tätigen, sollte diese Fähigkeit aber hauptsächlich zur Erreichung von Vollbeschäftigung einsetzen“ (Ehnts, 2017, 89).

Wie damals Knapp sehen sich heute die Exponent:innen der MMT dazu gezwungen, zu Hyperinflationen von 1923 Stellung zu nehmen. Und wie Knapp bestreitet auch Randall Wray die kausale Rolle der Geldmenge für die Inflation und erklärt die Preisänderungen durch reale Effekte. Wie bei privatem Kreditgeld hält er auch die monetarisierten Staatsausgaben dieser Zeit für rein endogene Anpassungen an die Zirkulationsanforderungen (Wray, 2019).

Fazit

Die zeitgenössische Kritik an Knapps „Staatlicher Theorie des Geldes“ liest sich wie die heutige Kritik an der MMT: Die Gefahren von Inflation werden nicht ernst genug genommen, das Vertrauen in den Staat ist übergroß und der Ansatz ist zu eng auf die monetäre Seite der Wirtschaft ausgerichtet. Insofern lohnt ein Blick auf die damaligen Diskussionen, wie sie hier angedeutet werden konnten. Auch wenn sich die Rezeption von Knapp insbesondere durch Wray – der nicht nur für die Entstehung der MMT von zentraler Bedeutung ist, sondern auch die theoriegeschichtlichen Wurzeln herausgearbeitet hat – durch eine hohe Präzision auszeichnet, leidet sie unter der gekürzten und verkürzten Übersetzung. Während Knapp mit seiner filigranen Begriffswelt unterschiedliche Optionen diskutiert, reduziert sich die MMT-Diskussion zu Knapp leider allzu häufig auf „Geld aus dem Nichts“ und „der Staat kann nicht pleitegehen“. Vor dem Hintergrund der eher an Austeritätspolitik erinnernden politischen Forderungen von Knapp ist seine „Ahnherrenschaft“ für die MMT eher auf einzelne Aspekte zu beschränken.

Schon Knapp litt unter der oft engen und vereindeutigenden Rezeption. 1925, kurz vor seinem Tod, schrieb er in einem Brief: „Mit der Staatlichen Theorie des Geldes geht es mir seltsam; vier deutsche, eine japanische und eine englische Auflage sind auf dem Markt, aber wer hat das Werk verstanden? Fast niemand!“ (zitiert nach Brandl, 2015, 207)

Zum Sonderheft von 1922

Im Sonderheft des Wirtschaftsdienst von 1922 verfassten Schüler (Eberhard Gothein, Karl Helfferich, Carl Fuchs, Alfred Schmidt-Höpke und Franz Gutmann) sowie Kollegen (Lujo Brentano und Ladislaus von Bortkiewicz) ihre Erinnerungen an Knapp und priesen ihn als Gelehrten und Lehrer. Alfred Schmidt-Höpke (Redakteur beim Wirtschaftsdienst und im Sonderheft mit dem Pseudonym Alfred Schmidt-Essen) würdigt in seinem Beitrag die geldtheoretischen Leistungen von Knapp. Er beschreibt ihn als jemanden, der ohne Vorläufer seine „große neue Grundanschauung“ entwickelt habe. Neben aristotelischen Grundideen und den von Knapp selbst erwähnten Anti-Bullionisten-Traditionen ist es aber vor allem der Bezug zur romantischen Nationalökonomik, insbesondere Adam Müller, in deren Tradition Knapp steht. Insgesamt versucht Schmidt-Höpke eine versöhnliche, die Unterschiede zwischen den Metallisten und den Nominalisten überwindende Haltung bei Knapp zu finden und herauszuarbeiten.

Aus den Autoren des Sonderhefts sticht besonders Karl Helfferich heraus. Er promovierte 1894 bei Knapp, der ihn für den begabtesten seiner Schüler hielt (Heuss-Knapp, 1952, 51). Daraus entstand eine enge persönliche Bindung zwischen den beiden:

> Ich [Helfferich] habe diesen Anregungen unendlich viel zu verdanken: sie sind entscheidend gewesen für mein ganzes wissenschaftliches Arbeiten, auch wenn die Wege, die ich ging, bei der Verschiedenheit von Temperament und Neigungen sich von denjenigen Knapps

> so sehr trennten, daß er sich mir gegenüber in einem seiner Briefe als ‚Huhn, das eine Ente ausgebrütet hat' bezeichnete (Helfferich, 1922, 10).

Der Hintergrund ist, dass Helfferich Ludwig Bamberger im Kampf gegen die Forderungen nach einer bimetallistischen Doppelwährung unterstützte. Nach dem Tod Bambergers 1899 wurde Helfferich zum wichtigsten Verfechter der Goldwährung in Deutschland (Williamson, 1971, 23, 33). Mit seinem Buch „Das Geld" (sechs Auflagen zwischen 1903 und 1923) stammte das deutschsprachige Standardwerk über monetäre Fragen zu Anfang des 20. Jahrhunderts von ihm (Greitens, 2019b, 12).

1908 wurde Helfferich Vorstandsmitglied der Deutschen Bank und organisierte ab 1915 als Staatssekretär des Reichsschatzamtes, als „Finanz-Ludendorff" (Karl Kautsky), die Kriegsfinanzierung, die immer stärker aus einer monetären Staatsfinanzierung bestand. Sein gesamtes Handeln nach dem Krieg ist daher auch vor dem Hintergrund zu verstehen, dass er sich für die Art der Kriegsfinanzierung rechtfertigen und damit seine Mitverantwortung für die Inflation bestreiten wollte. Nach dem Krieg war er die zentrale Figur der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP) und maßgeblich an deren antirepublikanischer Hetze beteiligt. 1924 kam er bei einem Eisenbahnunfall ums Leben (Williamson, 1971). Helfferich bemüht sich um eine positive Integration der „Staatlichen Theorie" in seine Vorstellungen einer Goldwährung. Aber er steht im Zwiespalt zwischen der Theorie seines befreundeten Lehrers und seinen metallistischen Überzeugungen. Daher interpretiert er Knapps Nominalismus als Idealzustand am Ende der Entwicklung und sich selbst als praktischen Metallisten, der mit großer Vehemenz an einer Goldwährung festhält. Helfferich möchte die Unterschiede zwischen ihm und Knapp nur auf die praktische, politische Ebene beschränkt und nicht als theoretischen Unterschied verstanden wissen (Helfferich, 1923, 457). Mises sieht diesen Versuch als gescheitert an: „Der Jünger Bambergers ist dem Banne von Knapps staatlicher Theorie verfallen und hat in unhaltbarem Eklektizismus Bamberger und Knapp zu vereinigen gesucht" (Mises, 1924, 160).

Literatur

Bendixen, F. (1922), *Das Wesen des Geldes*, 3. Aufl., Duker & Humblot.

Brandl, F. (2015), *Von der Entstehung des Geldes zur Sicherung der Währung*, Springer Gabler.

Ehnts, D. (2017), „Modern Monetary Theory" und Europäische Makroökonomie, *Berliner Debatte Initial*, 28/3, 89-102.

Greitens, J. (2019a), *Geld-Theorie-Geschichte*, metropolis.

Greitens, J. (2019b), Karl Helfferich und Rudolf Hilferding über Georg Friedrich Knapps „Staatliche Theorie des Geldes": Geldtheorien in der Hyperinflation von 1923, *IBF Paper Series*, IBF – Institut für Bank- und Finanzgeschichte, Nr. 04-19.

Hahn, L. A. (1920), *Volkswirtschaftliche Theorie des Bankkredits*, J.C.B. Mohr.

Helfferich, K. (1922), Lehrer und Schüler, in G. F. Knapp, Ein literarisches Bildnis, *Sonderheft des Wirtschaftsdienst*, März, 8-10.

Helfferich, K. (1923), *Das Geld*, 6. Aufl., Hirschfeld.

Heuss-Knapp, E. (1952), *Ausblick vom Münsterturm*, Rainer Wunderlich Verlag.

James, H. (1981), Rudolf Hilferding and the Application of the Political Economy of the second International, *Historical Journal*, 24/4, 847-869.

Janssen, H. (2012), *Nationalökonomie und Nationalsozialismus*, 4., überarbeitete Auflage, Metropolis-Verlag.

Keynes, J. M. (1914), Review „Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel" by Ludwig von Mises and „Geld und Kapital" by Friedrich Bendixen, *Economic Journal*, 24(95), 417-419.

Keynes, J. M.(1930), *Treatise on Money*, Vol. 1, Macmillan.

Knapp, G. F. (1905), *Staatliche Theorie des Geldes*, Duncker & Humblot.

Knapp, G. F. (1906), Erläuterungen zur Staatlichen Theorie des Geldes, in *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, Bd. 30, 381-393.

Knapp, G. F. (1909), Geldtheorie, staatliche, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Bd. 4, Fabrik – Gewerbeverein, Fischer, 610-618.

Knapp, G. F. (1910), Antwort auf das Referat von Friedrich von Wieser: Über die Messung der Veränderungen des Geldwertes, in *Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Wien*, 1909, III. Über die Produktivität der Volkswirtschaft, Duncker & Humblot, 559-563.

Knapp, G. F. (1918), Staatliche Theorie des Geldes, 2. Aufl., Duncker & Humblot.

Knapp, G. F. (1925), Einführung in einige Hauptgebiete der Nationalökonomie, Duncker & Humblot.

Lansburgh, A. (1917), Das gute und das schlechte Geld, *Die Bank*, 1917/1, 541-556, 635-654, 715-726, 809-822.

Lansburgh, A. (1920), Rezension von: Dalberg, Rudolf: Die Entwertung des Geldes, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 15. Bd., 268-269.

Lansburgh, A. (1923), *Das Wesen des Geldes*, Bank-Verlag.

Mises, L. v. (1917), Zur Klassifikation der Geldtheorie, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 44, 1917/1918, 198-213.

Mises, L. v. (1924), Rezension: „Das Geld" von Karl Helfferich, *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, 4. Bd., 160.

Schumpeter, J. (1918), Das Sozialprodukt und die Rechenpfennige, in J. Greitens (Hrsg.) (2019), *Geld-Theorie-Geschichte, Ausgewählte Texte von 1361 bis 1918*, metropolis, 524-600.

Schumpeter, J. (1926), G.F. Knapp (Nachruf), *Economic Journal*, 36(143), September, 512-514.

Stein, L. (1858), *Lehrbuch der Volkswirthschaft*, Braumüller.

Tönnies, F. (1887), Gemeinschaft und Gesellschaft, Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen, Fue`s Verlag.

Trautwein, H.-M. (2003), G.F. Knapp: an economist with institutional complexion, in W. Samuels (Hrsg.) (2003), *European Economists of the Early 20th Century*, Vol. 2, Edward Elgar, 167-178.

Williamson, J. G. (1971), *Karl Helfferich 1872-1924, Economist, Financier, Politician*, Princeton University Press.

Wray, R. (2014), From the State Theory of Money to Modern Money Theory, Levy Economics Institute of Bard College, *Working Paper*, 792.

Wray, R. (2019), Randy Wray: Response to Doug Henwood's Trolling on MMT in Jacobin, https://www.nakedcapitalism.com/2019/02/randy-wray-response-doug-henwoods-trolling-mmt-jacobin.html (24. Februar 2022).

Title: ***Georg Friedrich Knapp and Modern Monetary Theory***

Abstract: *Knapp's "State Theory of Money" (1905) claims that "Money is an entity of the legal order." Money is a chartal means of payment, the value of which is independent of the metal value. Money is regulated by the modern state, but this could also be done by non-governmental communities. Contemporary criticism of Knapp reads like criticism of MMT: The danger of inflation is not taken seriously, there is an overreliance on the state, and the approach is too narrowly focused on the monetary side of the economy. MMT´s reception of Knapp suffers from the abbreviated translation into English. Politically, Knapp calls for austerity policies. Therefore, MMT is only loosely rooted in Knapp.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3136-1

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 199-203

JEL: H12, H81, H84

Philipp Steinberg, Holger Lüthen, Lukas Gehring, Daniel Schulz-Bianco*

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds – eine (Zwischen-)Bilanz

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) ist eines von mehreren staatlichen Unterstützungsinstrumenten, die zur Bekämpfung der Folgen der Coronakrise aufgelegt wurden. Der WSF wurde für Unternehmen mit besonderer (volks-)wirtschaftlicher Bedeutung konzipiert. Dabei verfügt der Fonds über ein breites Spektrum an eigenkapitalähnlichen Hybridinstrumenten, wie stillen Beteiligungen und Nachrangdarlehen, wobei im Ausnahmefall auch offene Beteiligungen eingesetzt werden. Trotz der geringen Zahl stabilisierter Unternehmen zeigt sich, dass der WSF ein wichtiger Baustein der Krisenarchitektur ist – dank passgenauer Stabilisierungslösungen konnten wichtige Unternehmen erfolgreich stabilisiert werden.

Um massenhafte Insolvenzen zu verhindern, Arbeitsplätze und gleichzeitig das Vertrauen der Wirtschaft und der Bürger:innen in die Politik zu sichern, wurde seit Pandemiebeginn ein umfassendes Paket staatlicher Rettungsmaßnahmen geschnürt und kontinuierlich weiterentwickelt. Jenseits von steuerlichen Maßnahmen und Kurzarbeitergeld können Unternehmen rückzahlungspflichtige und nicht rückzahlungspflichtige Hilfen in Anspruch nehmen.[1] Zuschussprogramme wie die Überbrückungshilfen gewähren Mittel bis zu einer Obergrenze von 54,5 Mio. Euro[2] je nach Höhe des Umsatzausfalls. Bis Ende 2021 wurden insgesamt über 61 Mrd. Euro an nicht rückzahlungspflichtigen Hilfen ausgezahlt. Bei den rückzahlungspflichtigen Maßnahmen spielen neben den (Groß-)Bürgschaften des Bundes und der Bürgschaftsbanken auch Finanzierungen durch das KfW-Sonderprogramm eine wichtige Rolle. In diesem Rahmen wurden bis Ende 2021 Kredite über 55 Mrd. Euro zugesagt. Die Mittel zielen mit günstiger, teilweise risikounabhängiger Verzinsung auf eine rasche Deckung des Liquiditätsbedarfs ab. Die Maßnahmen richten sich vornehmlich an Unternehmen und freiberuflich Tätige der gewerblichen Wirtschaft. Die überwiegende Mehrzahl der Antragstellenden (98 %) sind dabei kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit Antragsvolumina bis 100.000 Euro (Dashboard Deutschland, 2022).

Im Gegensatz dazu sind größere oder komplexere Bedarfe mit standardisierten Hilfsprogrammen nur schwer adressierbar – Maßnahmen dieser Art müssen im Einzelfall geprüft, genehmigt und individuell angepasst werden. Diese Fälle übernimmt der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). Mit einer maximalen Ausstattung von 600 Mrd. Euro stellte der WSF das potenziell größte Unterstützungsinstrument Deutschlands dar.[3] Eine individuelle Bearbeitung jedes Antrags soll eine maßgeschneiderte Lösung sicherstellen. Der Fonds, der ausschließlich rückzahlungspflichtige Maßnahmen gewährt, hat das gesetzgeberische Ziel, betroffenen Unternehmen zu helfen, ihre Kapitalbasis zu stärken und Liquiditätsengpässe zu überwinden. Hierbei wurde der WSF als letzter Rettungsanker für Unterneh-

1 Für eine Übersicht und bisher gewährte Volumina der Programme siehe Dashboard Deutschland (2022).

2 Fördergrenze für Überbrückungshilfe III, III Plus und IV, soweit die Antragstellerin keine Beihilfen aus anderen staatlichen Corona-Förderprogrammen auf Basis der einschlägigen Beihilferahmen erhalten hat (FAQ Überbrückungshilfe, 2022).

© 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.

* An dem Artikel haben weitere Mitarbeiter:innen des BMWK mitgewirkt. Wir danken Lennert Althoff, Jennifer Jeutner, Stefanie Jungheim-Herwig, Larissa Karthaus, Annick Moiteaux, Dirk Neumann, Stefan Sawatzki, Jochen Schaller, Thomas Solbach und Ulrike Zirpel.

3 Dieses Volumen wurde im Zuge der Verlängerung des WSF bis zum 30.6. 2022 auf 400 Mrd. Euro reduziert.

Dr. Philipp Steinberg ist Abteilungsleiter Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie Ressortkoordinator Nachhaltigkeit.

Dr. Holger Lüthen, Lukas Gehring und **Dr. Daniel Schulz-Bianco** sind dort Referenten im Referat „Rekapitalisierungen, Monitoring und Beendigung Stabilisierung“ in der Abteilung Wirtschaftspolitik.

men konzipiert, d.h. es dürfen im konkreten Fall keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (§ 25 Abs. 1 S. 1 Stabilsierungsfondsgesetz). Eine Kombination von WSF-Maßnahmen mit anderen öffentlichen Corona-Hilfsprogrammen ist dennoch möglich und üblich, sofern die Zuschüsse der anderen Programme nicht ausreichen. Ebenso gelten beihilferechtliche Kumulierungsregeln: Um sicherzustellen, dass nur der tatsächliche Liquiditätsbedarf gedeckt wird, werden anderweitige Unterstützungsleistungen bei den WSF-Anträgen berücksichtigt bzw. angerechnet. Die Rolle des WSF als „lender of last resort" bleibt damit stets gewahrt.

Bis zum 31.12.2021 wurden Rekapitalisierungen im Gesamtvolumen von rund 8,8 Mrd. Euro schwerpunktmäßig in Form von Nachrangdarlehen und stillen Beteiligungen gewährt.[4] Einzig bei der Lufthansa ist der WSF am Unternehmen direkt beteiligt (derzeit Aktienbeteiligung von rund 14,1 %), zudem hält der WSF bei TUI ein Wandlungsrecht, das eine Aktienbeteiligung von über 20 % ermöglicht. Bis dato hat der WSF 21 volkswirtschaftlich bedeutende Unternehmen mit insgesamt mehreren hunderttausend Arbeitsplätzen in der Krise stabilisiert.

Institutionelle Grundlage

Die politische Situation zu Beginn der Pandemie war ein Moment radikaler (oder Knightscher) Unsicherheit (Knight, 1921).[5] Solche Situationen, die ohne jüngeres historisches Beispiel und damit in hohem Maße einzigartig sind, stellen politische Akteure vor ein Dilemma. Einerseits stehen sie unter akutem Handlungsdruck, andererseits macht es die Einzigartigkeit der Situation unmöglich, eine abschließende Liste potenzieller Szenarien aufzustellen und diesen Szenarien Wahrscheinlichkeiten zuzuordnen. Mathematisch sind die mit ihren Entscheidungen verbundenen Risiken erst recht nicht kalkulierbar. Politische Akteure sehen sich daher gefordert, Strategien zu entwickeln, diese Unsicherheit zu verringern. Eine naheliegende Option stellt dabei der Rückgriff auf Konzepte und Instrumente dar, die sich in vergangenen Krisensituationen bewährt haben. Damit kann ein hohes Maß an Unsicherheit zur Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen beitragen. Das heißt, dass positive Feedback-Effekte einer vergangenen Entscheidung einen einmal eingeschlagenen Pfad in (sozialen) Prozessen immer weiter verstärken (North, 1990; Pierson, 2004). In der Politik sind positive Feedback-Effekte unter anderem in der Logik kollektiven Handelns, hoher Komplexität sowie der starken Institutionalisierung vergangener Entscheidungen durch Gesetze und Rechtsverordnungen begründet, die künftige Handlungsspielräume einengen. Hohe Komplexität und Unsicherheit verstärken zudem die Tendenz politischer Akteure, neue Information im Lichte bereits bestehender „mental maps" (kognitiver Karten) zu interpretieren, was pfadabhängige Entscheidungen begünstigt.

Entsprechend baute der WSF auf die Erfahrungen und Strukturen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 auf. So wurde das Rahmenwerk des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) von 2008 an die Besonderheiten der Realwirtschaft und der Coronapandemie angepasst. Dieser Rückgriff ermöglichte eine rasche Umsetzung und Abstimmung mit allen Akteuren. Das gesetzgeberische Verfahren, das in das Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) mündete, konnte dadurch bereits im März 2020 abgeschlossen und die behilferechtliche Genehmigung des WSF durch die EU-Kommission im Juli 2020 erreicht werden.

Der Rückgriff erklärt auch das potenziell große Gesamtvolumen des WSF, welches im Nachhinein leicht als „überdimensioniert" bezeichnet werden könnte. Die Erfahrung aus der globalen Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass es sinnvoll ist, einen Stabilisierungsfonds mit umfangreichen Mitteln auszugestalten, um auch bei einer Verschärfung der Krise Handlungsspielraum zu erhalten. Schließlich muss auch der Optionswert des WSF bedacht werden, da er als „lender of last resort" ohnehin nur nachranging tätig wird, d. h. dann, wenn alle alternativen Finanzierungsmöglichkeiten bereits ausgeschöpft sind. Ein zu kleiner Fonds könnte dieser Rolle nur schwerlich gerecht werden.

Charakteristika des WSF

Zugangskriterien

Der WSF wurde für Unternehmen mit besonderer (volks-)wirtschaftlicher Bedeutung konzipiert, wobei er explizit für den (größeren) Mittelstand offengehalten wurde (§ 16 Abs. 2 und 1 StFG).[6] Diese Bedeutung muss in einer ausführlichen volkswirtschaftlichen Prüfung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bestätigt werden. Konkret müssen antragstellende Unternehmen in den letzten beiden bilanziell abgeschlossenen Geschäftsjahren vor dem 1. Januar 2020 mindestens zwei der drei sogenannten WSF-Zugangskriterien erfüllen: mehr als 43 Mio. Euro Bilanzsumme, mehr als 50 Mio. Euro Umsatzerlöse und mehr als 249 Beschäftigte. Für kleinere Unternehmen und Start-ups ist der WSF dann zugänglich, wenn sie eine besondere Bedeu-

4 Stand Januar 2022, aktuelles Volumen der Maßnahmen unter https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/wirtschafts-stabilisierung/.

5 Das Konzept spielte eine Rolle bei John Maynard Keynes, führte ansonsten aber bis zur Finanzkrise 2008 eher ein Schattendasein in der (polit-)ökonomischen Forschung. Seither hat es an neuer Prominenz gewonnen.

6 Beim WSF wird die Mittelstandsdefinition der KfW zugrunde gelegt. Demnach werden alle Unternehmen unabhängig von der Beschäftigtenzahl mit einem Jahresumsatz von bis zu 500 Mio. Euro als mittelständische Unternehmen bezeichnet.

tung für die Sicherheit oder die Wirtschaft haben, z. B. viel genutzte Software-Entwicklungen oder Cloud-Computing-Dienste. Startups müssen überdies von privaten Kapitalgebern mit einem Unternehmenswert von mindestens 50 Mio. Euro bewertet worden sein. Der WSF-Ausschuss[7] entscheidet über solche Ausnahmefälle gesondert.

Antragstellende Unternehmen müssen eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie vorweisen und sich vor Pandemiebeginn nicht in Schwierigkeiten befunden haben.[8] Bei der Entscheidung über die Stabilisierungsinstrumente wird zudem die Bedeutung des Unternehmens für die Wirtschaft, die Dringlichkeit, die Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Wettbewerb sowie der Grundsatz eines möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes geprüft (§ 20 Abs. 1 StFG). Die Ausgestaltung der Instrumente ist in der Verordnung zur Gewährung und Durchführung von Maßnahmen aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds nach dem Stabilisierungsfondsgesetz (WSF-DV) geregelt und muss die Maßgaben der beihilferechtlichen Genehmigung der EU-Kommission einhalten.

Gestaltung der Stabilisierungsmaßnahmen

Der unternehmensspezifische Bedarf zur Vermeidung einer coronabedingten Insolvenz und zur Wiederherstellung der Rentabilität ist sehr unterschiedlich, wie sich insbesondere in den Volumina gewährter WSF-Einzelmaßnahmen zeigt – von einstelligen Millionen- bis hin zu Milliardenbeträgen. Eine passgenaue Stabilisierung im Einklang mit haushälterischen Grundsätzen und beihilferechtlichen Auflagen erfordert eine sorgsame Ausgestaltung von Instrumenten und Konditionen auf Einzelfallbasis in enger Abstimmung mit den Unternehmen.

Als Stabilisierungsmaßnahmen verfügt der WSF über ein breites Spektrum an eigenkapitalähnlichen Hybridinstrumenten, wie stillen Beteiligungen und Nachrangdarlehen, wobei im Ausnahmefall auch offene Beteiligungen eingesetzt werden. Die Maßnahmen kommen dann in Betracht, wenn bei krisenbedingtem Verlust von Eigenkapital die Zufuhr von Nachrangkapital oder Eigenkapital erforderlich ist, um die Kreditfähigkeit wiederherzustellen. Zudem kann der WSF Gewährleistungen für verschiedene Fremdkapitalinstrumente übernehmen (insbesondere Garantien), auch wenn dies in der Praxis bislang nicht vorkam.

Generell erhebt der WSF eine marktübliche Verzinsung auf die rückzahlungspflichtige Stabilisierung. Die Zinsen setzen sich aus instrumentenspezifischen Marktzinsen und unternehmensspezifischen Risikoindikatoren zusammen. Konkret werden dabei Auf- und Abschläge zu den beihilferechtlich vorgegebenen Mindestzinsen erhoben, die Verschuldungsgrad, Geschäftsmodell, Zukunftsperspektive sowie finanzielle Beiträge zur Stabilisierung durch die Gesellschafter einbeziehen. Die Beteiligung der Gesellschafter spielt eine wichtige Rolle, wobei der WSF grundsätzlich einen Eigenkapitalbeitrag von 20 % anstrebt. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Stabilisierung nicht einseitig durch den WSF erfolgt, sondern auch die Eigentümer einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Ein solcher Beitrag unterstreicht auch den Glauben der Gesellschafter an die Zukunft des Unternehmens. Die Ausgestaltung unterscheidet sich stark – die Beiträge reichen von Bareinlagen über Wandlungen von Fremd- in Eigenkapital bis hin zu Stundungen bestehender Ansprüche. In der Praxis waren die Gesellschafterbeiträge oft Gegenstand intensiver Verhandlungen zwischen WSF und Unternehmensseite bzw. Gesellschaftersphäre. Ein fehlender Gesellschafterbeitrag kann auch dazu führen, dass Stabilisierungsmaßnahmen nicht gewährt werden. Zusammengenommen ergibt die WSF-Zinslogik, dass die Zinsen z. B. bei niedriger Verschuldung, 20 %-Eigenanteil, krisenfestem Geschäftsmodell und sicherer Perspektive nur geringfügig oberhalb der EU-Mindestzinssätze liegen. Demgegenüber verlangt der WSF von hochverschuldeten Unternehmen mit krisenanfälligerem Geschäftsmodell höhere Zinssätze. Um einen Anreiz zu einer schnellen Rückzahlung der Beiträge zu setzen, ist der Zinskupon über die Zeit ansteigend ausgestaltet. Zudem wird bei vorzeitiger Rückzahlung keine Vorfälligkeitsentschädigung fällig.

Schließlich haben die unterstützten Unternehmen während der Laufzeit Berichtspflichten und diverse Auflagen einzuhalten, z. B. Verbote von Boni- oder Dividendenzahlungen, aber auch Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrung. Um sicherzustellen, dass WSF-Mittel zielgerichtet eingesetzt werden, vereinbart der WSF mit den Unternehmen teilweise das „Ringfencing“ – ein Konzept, das verhindert, dass WSF-Mittel verbundenen Gesellschaften in Drittländern zugutekommen. Durch diese Maßnahmen soll individuell sichergestellt werden, dass die WSF-Mittel ausschließlich der Unternehmensstabilisierung dient. Allerdings strebt der WSF keine Kontrolle des operativen Geschäfts an und übt keinen Einfluss auf die Entscheidungen der Geschäftsführung aus. Insgesamt setzt der WSF durch Auflagen und aufsteigende Zinskupons Anreize, die einen möglichst schnellen Ausstieg des Staates sicher-

7 Der WSF-Ausschuss ist ein interministerieller Ausschuss. Er ist besetzt mit je einem/einer Vertreter:in des Bundeskanzleramts, der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und Klimaschutz, für Arbeit und Soziales, für Justiz und für Digitales und Verkehr. Dem WSF-Ausschuss gehören als beratende Mitglieder darüber hinaus je ein/e Vertreter:in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH an.

8 Unternehmen, die sich bereits zum 31. Dezember 2019 in (wirtschaftlichen) Schwierigkeiten befunden haben (EU-Definition) und diesen Status danach nicht wieder überwunden haben.

stellen sollen. Rekapitalisierungen sollen grundsätzlich nach sechs Jahren, spätestens aber nach zehn Jahren beendet werden.

Beteiligte Institutionen und operative Durchführung

Das Bundeswirtschaftsministerium trifft die Entscheidung über die Stabilisierungsmaßnahme im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium. Je nach Art und Umfang der Maßnahme werden auch der WSF-Ausschuss oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) eingebunden (§ 20 StFG und § 2 Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Übertragungsverordnung). Die bewilligten Maßnahmen werden durch die Finanzagentur verwaltet (§ 18 Abs. 1 Satz 1 StFG), wobei die Verwaltung nicht nur die Erstellung sowie den Abschluss der Verträge, sondern auch die Koordination der Unternehmensberichte umfasst. Die Finanzagentur untersteht hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Aufgaben der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums, das diese im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium ausübt (§ 18 Abs. 1 Satz 3 StFG).

Die EU-Kommission hat dem WSF eine Beihilfegenehmigung für Maßnahmen bis 250 Mio. Euro erteilt. Darüber hinausgehende Stabilisierungsmaßnahmen müssen separat bei der Kommission notifiziert werden. In der Regel müssen die beihilferechtlichen Vorgaben der WSF-Genehmigung bzw. des befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft der KOM vom 19. März 2020 (Temporary Framework)[9] eingehalten und entsprechende Auflagen, beispielsweise hinsichtlich der Vergütung des Managements, in die Verträge aufgenommen werden. Die Überwachung der Auflagen liegt in erster Linie in der Verantwortung des Bundes. Bei besonders umfangreichen Maßnahmen setzt die Kommission jedoch zusätzlich einen Monitoring Trustee (Beobachtungstreuhänder) ein, der die Einhaltung der Auflagen überwacht.

Übersicht Branchen/Volumen

Im Startjahr 2020 haben 110 Unternehmen Interesse am WSF bekundet. Allerdings stammten viele Interessenbekundungen aus der Anfangszeit des WSF, zu der Unternehmen beispielsweise vorsorglich bei mehreren vorhandenen bzw. sich im Aufbau befindenden Programmen Interesse bekundeten. Ein Großteil dieser Interessenbekundungen wurde nicht weiterverfolgt, oftmals weil andere Programme in Anspruch genommen werden konnten oder die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Im zweiten Pandemiejahr 2021 sind 24 weitere Interessenbekundungen eingegangen, überwiegend in der ersten Jahreshälfte. 15 der 24 Interessenbekundungen mündeten in konkreten Anträgen. Sämtliche WSF-Interessenbekundungen der Jahre 2020 und 2021 mündeten in 25 bewilligten Anträgen von 21 Unternehmen. Eine Betrachtung nach Branchen zeigt, dass die bisher stabilisierten Unternehmen schwerpunktmäßig aus dem verarbeitenden Gewerbe, dem Handel und der Tourismus- bzw. Reisebranche stammen – also aus den Branchen, die entweder stark von Lockdown-Maßnahmen oder von coronainduzierten Lieferkettenproblemen betroffen waren.

Bis zum 31.12.2021 hat der WSF 21 Unternehmen mit zusammengenommen 8,8 Mrd. Euro stabilisiert (Finanzagentur, 2022). Hiervon haben die Unternehmen bislang 5,5 Mrd. Euro gezogen und bereits 2,4 Mrd. Euro zurückgezahlt. 2022 hat der WSF bislang zusätzliche Mittel in Höhe von 220 Mio. Euro an Galeria Karstadt Kaufhof zur Verfügung gestellt.[10] Knapp 90% des insgesamt bewilligten Volumens entfällt auf die drei Unternehmen Deutsche Lufthansa (5.847,1 Mio. Euro), TUI (1.241 Mio. Euro) und FTI Touristik (603 Mio. Euro). Darüber hinaus haben 15 mittelständische Unternehmen Unterstützungsmaßnahmen des WSF erhalten. Die kleinste Einzelmaßnahme betrug 3,8 Mio. Euro. Insgesamt wurden vier Unternehmen mehrere Unterstützungsmaßnahmen des WSF gewährt. Bei allen bewilligten Anträgen des WSF handelt es sich um Rekapitalisierungen (keine Garantien). Der Großteil dieser Rekapitalisierungen sind hybride Finanzinstrumente wie Nachrangdarlehen oder Stille Beteiligungen. Der WSF ist bislang nur eine offene Beteiligung eingegangen.

Zwischenbilanz und Ausblick

Der WSF ist Teil des staatlichen Rettungspakets der Coronakrise und richtet sich an Unternehmen mit besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung. Die Entfaltung der Förderlandschaft bzw. das Entstehen neuer Instrumente ist eine Folge des dynamischen pandemischen, wirtschaftlichen und politischen Prozesses. Da das Instrumentarium zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise erst sukzessive auf- und ausgebaut wurde, haben zunächst viele Unternehmen Interessenbekundungen an den WSF gerichtet. Diese wurden oft nicht weiterverfolgt, weil entweder mit der KfW günstigere Fremdkapitalangebote zur Verfügung standen oder zwischenzeitlich nicht rückzahlbare Zuschussprogramme (Überbrückungshilfen sowie November-/Dezemberhilfen) Gestalt annahmen. In Einzelfällen wurde der WSF als Brückenfinanzierung herangezogen. Daraus

9 Mitteilung C(2020) 1863 der Kommission vom 19. März 2020 „Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, 1): ABl. 2020 C 91, I/1, geändert durch ABl. 2020 C 112, I/1, ABl. 2020 C 164, 3, ABl. 2020 C 218, 3 und ABl. 2020 C 340 I/1, ABl. 2021 C 034, 6 und ABl. 2021 C 473, 1.

10 Zudem werden 30 Mio. Euro des im Februar 2021 gewährten Nachrangdarlehens für Galeria Karstadt Kaufhof in die Stille Einlage überführt, wodurch sich ein Gesamtvolumen von 250 Mio. Euro ergibt.

ergibt sich ein erheblicher Aufwand für die Unternehmen, aber auch für die Stellen der öffentlichen Hand, die über die Unterstützungsmaßnahmen zu entscheiden haben. Einigen Unternehmen war bei Antragsstellung unklar, dass der WSF eine risiko- bzw. marktgerechte Verzinsung verlangt, um die reguläre Finanzierung über den Kapitalmarkt nicht zu verdrängen. Schließlich haben die Beihilfeauflagen eine für Unternehmen teils abschreckende Wirkung entfaltet.

Trotz der nach absoluten Fallzahlen kleinen Zahl stabilisierter Unternehmen ist der WSF ein erfolgreicher und wichtiger Baustein der Krisenarchitektur. Denn Unternehmen wie die Deutsche Lufthansa hätten anderweitig nicht gerettet werden können. Zudem handelt es sich stets um Unternehmen mit besonderer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft mit einer großen Zahl an Arbeitsplätzen, einer regionalpolitischen oder technologischen Bedeutung. Ihre Stützung hat damit Zweitrundeneffekte für die gesamte Wertschöpfungskette von Zulieferern, Kundschaft und Unternehmensbeteiligungen. So hat der WSF nicht nur einen großen Teil des Flug- und Reisemarkts in Deutschland gestützt, sondern auch Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen langfristig erhalten. Außerdem verdeutlicht der WSF die Wirksamkeit einer fondsgetriebenen Maßnahme. Die Instrumente des WSF wurden zwar bis jetzt selten in der deutschen Förderlandschaft eingesetzt, haben sich jedoch bewährt. Die flexiblen eigenkapitalähnlichen Hybridinstrumente des WSF können gezielt auf spezifische Bedarfe zugeschnitten werden.

Allerdings ist ein Instrument wie der WSF aufgrund der aufwändigen Einzelfallprüfung (Risikobewertung, Strukturierung, Verwaltung/Monitoring) nicht beliebig einsetz- oder skalierbar, da hier ein großer Zeit- und Kostenaufwand auf Unternehmens- und Vergabeseite entsteht. Aufwand und Ertrag sollten in einem für beide Seiten sinnvollen Verhältnis stehen: Standardisierte Hilfen oder Zuschüsse können bei kleineren Vorhaben schneller und günstiger geprüft werden. Fondslösungen wie der WSF empfehlen sich daher insbesondere für hohe Bedarfe oder Spezialfälle, die individuell zugeschnitten werden müssen. Die Geltungsdauer des WSF ist begrenzt: WSF-Stabilisierungsmaßnahmen, die stets der Bewältigung der Pandemiefolgen dienen, können auf der Basis der geltenden gesetzlichen Grundlage und des beihilferechtlichen Rahmens noch bis zum 30. Juni 2022 gewährt und bis zum 30. April 2022 beantragt werden.

Aber die Erfahrungen mit dem WSF könnten auch bei der Bewältigung wirtschaftlicher Transformationsprozesse zur Erreichung der Klimaneutralität hilfreich sein. So könnte ein staatlicher Fonds, der Unternehmen Nachrangkapital mit klarer Zweckbindung an Klimaschutz- und Transformationsvorhaben gewährt, ein Baustein bei der Transformation der Wirtschaft sein. Denn die Stärkung der Eigenkapitalbasis ermöglicht auch eine bessere Finanzierung am Fremdkapitalmarkt. Erfolgreiche Kapitalerhöhungen, wie sie z. B. von Lufthansa oder TUI während der WSF-Stabilisierungen durchgeführt wurden, verdeutlichen diesen Effekt. Möglichkeiten zur Umsetzung einer solchen Fondslösung werden derzeit intensiv im Wirtschaftsministerium diskutiert. Primäre Zielgruppe wären Unternehmen, die Transformationsvorhaben in Eigenregie nicht oder nur in geringem Maße umsetzen können – z.B. die sehr teure Umstellung auf klimaneutrale Produktion. Außerdem wird zurzeit geprüft, ob durch die Verstetigung des WSF ein permanent passiv bestehendes und kurzfristig aktivierbares Kriseninstrument zur Unternehmensstabilisierung geschaffen werden könnte. Beihilferechtliche und fiskalpolitische Erwägungen müssten dafür weiterhin im Detail geprüft werden. Anders als zu Beginn der Coronakrise liegt mit dem WSF mittlerweile allerdings eine Blaupause für künftige Modelle zur Stärkung der Eigenkapitalbasis vor.

Literatur

Dashboard Deutschland (Stand: 31.12.2021), https://www.dashboard-deutschland.de/#/themen/konjunktur_wirtschaft/konjunkturprogramm (31.Januar 2022).

FAQ Überbrückungshilfe (Stand: 27.1.2022), https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Dokumente/FAQ/Ueberbrueckungshilfe-IV/ueberbrueckungshilfe-iv.html (31. Januar 2022).

Finanzagentur (2022), Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/wirtschafts-stabilisierung/ (1. Februar 2022).

Knight, F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit.* Houghton Mifflin.

North, D. C. (1990), A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics,* 2(4), 355-67.

Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

Title: ***The Economic Stabilisation Fund – An (Interim) Assessment***

Abstract: *The Economic Stabilisation Fund (ESF) is one of several German state aid instruments set up to combat the economic fallout of COVID-19. The ESF offers a range of instruments from equity to hybrid capital, including silent participation and subordinated loans. In exceptional cases, the ESF may also become a direct shareholder. While the ESF stabilised only a relatively small number of companies, it constitutes an important building block in Germany's overall business support framework. Due to its tailor-made stabilisation measures, companies of economic significance were successfully stabilised during the pandemic.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3135-2

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 204-209

JEL: F13, F14, Q17

Berend Diekmann, Michael Kilpper*

Zollkrieg und Handelsabkommen zwischen den USA und China

Vier Jahre nach Beginn des chinesisch-amerikanischen Zollkriegs und zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Phase-One-Abkommens ist ein guter Zeitpunkt gekommen, um die Auswirkungen der Außenhandelspolitik auf die US-Wirtschaft zu untersuchen. Auch wenn die Entwicklungen seit 2019 von anderen Faktoren überlagert und sogar dominiert wurden, fällt dieses Fazit aber eindeutig negativ aus, wie der vorliegende Beitrag zeigt.

Seit März 2018 befinden sich die USA und China in einer offenen systemischen Auseinandersetzung, die sich handelspolitisch zunächst in der gegenseitigen Verhängung von Strafzöllen äußerte. Hauptziele der US-Regierung waren und sind, China zu einer Modifikation seiner für die USA wirtschaftlich und geopolitisch bedrohlichen staatskapitalistischen Wirtschafts- und Industriepolitik zu bewegen (Marktverzerrung durch Staatsunternehmen, Subventionen, erzwungener Technologietransfer, mangelhafter Schutz geistigen Eigentums) sowie das US-Handelsbilanzdefizit mit China (2017: 375 Mrd. US-$) zu reduzieren. Insgesamt belegten die USA bislang Importe aus China im Wert von rund 370 Mrd. US-$ in Stufen mit Zusatzzöllen (Gesamtvolumen US-Warenimporte aus China 2017 rund 506 Mrd. US-$, 2019 rund 452 Mrd. US-$). China hat mit WTO-Verfahren und Zusatzzöllen auf fast alle US-Importe reagiert (Gesamtvolumen Warenimporte aus den USA 2017 rund 130 Mrd. US-$, 2019 rund 106 Mrd. US-$) (Bown, 2021a; BEA, o. J.).

Mit dem am 15. Januar 2020 zwischen den USA und China unterzeichneten „Phase One Trade Agreement“ war politisch die Erwartung verbunden, dass der transpazifische Handelskonflikt entschärft werden könnte. Im Rahmen des Abkommens sagte China ausgehend von den Importwerten von 2017 den Kauf von zusätzlichen US-Produkten im Wert von 200 Mrd. US-$ in den nächsten zwei Jahren zu. Damit sollte das Importvolumen über diesen Zeitraum (in Klammern anvisierte Steigerung in % gegenüber 2017) von Industriegütern[1] um insgesamt 77,8 Mrd. US-$ (ca. 116 %), Energie (LNG, Rohöl und Raffinerieprodukte) um insgesamt 52,4 Mrd. US-$ (ca. 750 %), Agrarprodukte (unter anderem Ölsaaten, Fleisch, Getreide) um insgesamt 32 Mrd. US-$ (ca. 150 %) und Dienstleistungen (unter anderem Patente, Tourismus) um 37,9 Mrd. US-$ (ca. 70 %) steigen.

Gleichzeitig sollten geistiges Eigentum und Geschäftsgeheimnisse von US-Unternehmen besser geschützt und erzwungener Technologietransfer gestoppt werden. Konkret verpflichtete sich China unter anderem dazu, die strafrechtliche Verfolgung bei erzwungenem Technologietransfer auszuweiten, Verlängerungen des Patentschutzes zu erleichtern, die Beweislast zu Lasten angeklagter chinesischer Nutzender fremder Rechte umzukehren, den erzwungenen Technologietransfer als Voraussetzung für Marktzugang und behördliche Genehmigungen zu verbieten und zudem sicherzustellen, dass jeglicher Technologietransfer freiwillig und zu Marktbedingungen erfolgt. Zugleich erleichterte China den Marktzugang für amerikanische Finanzdienstleister, unter anderem durch eine Verbesserung der Möglichkeit, Wertpapiere zu emittieren, Investitionen in chinesische Aktien via Hongkong zu tätigen, Beschränkungen im Bereich des Anteilseigentums bei Lebens- und Krankenversicherungen abzubauen und den Marktzugang für US-Ratingagenturen zu ermöglichen. Dabei handelte es sich weitgehend um Maßnahmen, die ohnehin in der Planung bzw. sogar schon in der Umsetzungsphase waren (Chorzempa, 2020). Daneben

© 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.

* Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.

Dr. Berend Diekmann ist Leiter des Referats USA, Kanada, Mexiko im Bundesminsterium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Dr. Michael Kilpper ist Referent im gleichen Referat.

1 Industriegüter im Sinne der Definition des Handelsabkommens: Industriemaschinen, elektrische Maschinen, pharmazeutische Produkte, Flugzeuge, Autos, optische Instrumente, Eisenprodukte und sonstige Industriegüter (wie z. B. Holz- oder chemische Produkte).

verpflichtete sich China, seine Währung nicht abzuwerten, nicht nachhaltig am Devisenmarkt zu intervenieren und Daten über seine Devisenbestände regelmäßig offenzulegen. Im Gegenzug verzichteten die USA auf die ursprünglich für Mitte Dezember 2019 vorgesehenen Zollerhöhungen auf Konsumprodukte im Wert von knapp 160 Mrd. US-$, durch die dann nahezu sämtliche chinesische Importe in die USA mit Zusatzzöllen belastet worden wären.

Außerdem wurden die am 1. September 2019 eingeführten Zölle auf chinesische Importe im Wert von 120 Mrd. US-$ ab Mitte Februar 2020 von 15 % auf 7,5 % gesenkt. Unverändert blieben US-Zölle von 25 % auf chinesische Importe im Wert von ca. 250 Mrd. US-$. So blieb insgesamt ein Importvolumen von 370 Mrd. mit Zusatzzöllen belegt – das waren ca. 70 % der gesamten US-Importe aus China. Damit behielten die USA ein wichtiges Druckmittel in der Hand.

Frühzeitige Kritik sowie Zweifel an Realisierbarkeit

Von seinen Kritikern wurde das Abkommen von vornherein als Ausdruck eines kleinteiligen Managed Trade angeprangert, das konzeptionell im Widerspruch zu den Grundsätzen des freien und regelbasierten Handels im Rahmen der WTO stünde und im Zweifel zu Lasten von Drittländern ginge. Anders als durch (Teil-)Substitution anderer Importe würde China insbesondere die Verpflichtungen im Agrarsektor, aber auch im Industriesektor, nicht erfüllen können (Chowdry und Felbermayr, 2020). Zugleich war anzunehmen, dass es China umso leichter fallen würde, seine Zusagen zu erfüllen, je höher der Anteil von chinesischen Staatsunternehmen bzw. das Ausmaß staatlicher Lenkung in einem Sektor sein würde. Ein hoher Staatseinfluss ist z. B. im Energie- oder im Luftfahrtsektor anzunehmen. De facto würde der US-Ansatz eines Managed Trade mit China damit – paradoxerweise – den Staatshandelscharakter und die Rolle staatsnaher bzw. staatseigener Unternehmen in China stärken (Diekmann und van Dyken, 2020).

Das Abkommen widerspricht zudem sehr wahrscheinlich geltendem multilateralem Handelsrecht. Dies betrifft insbesondere den WTO-Meistbegünstigungsgrundsatz. Mit der Einräumung der Meistbegünstigung verpflichtet sich ein Staat gegenüber einem anderen Staat, diesem eine nicht weniger günstige Behandlung zu gewähren als anderen Staaten. Es handelt sich um eine Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf dem höchsten tatsächlich irgendeinem Staat gewährten Niveau. Dem Prinzip der Meistbegünstigung unterliegen hoheitliche Maßnahmen einschließlich aller im Rahmen der Inländerbehandlung in Art. III:4 GATT genannten nicht fiskalischen innerstaatlichen Maßnahmen. Bei der Anwendung innerstaatlicher Regelungen darf folglich nicht nach der Herkunft der Waren aus dem Inland und Ausland (soweit WTO-Mitgliedsstaat) unterschieden werden.

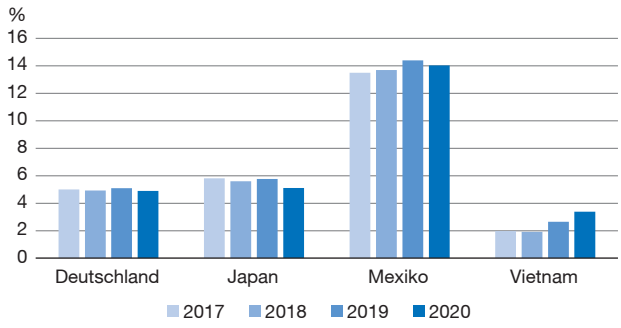
Die im Phase-One-Abkommen vereinbarten zusätzlichen Mindestimportmengen konnten aber von China nur durch darauf gerichtete staatliche Vorgaben an staatliche oder private chinesische Unternehmen umgesetzt werden. In der Regel dürften solche Vorgaben dergestalt umgesetzt worden sein, dass US-amerikanischen Waren beim Import der Vorzug vor gleichartigen Waren aus Drittstaaten eingeräumt wurde. Diese Vorgehensweise kann als nicht fiskalische Maßnahme eines Landes interpretiert werden, die einem anderen Land, nämlich den USA, einen Vorteil gewährt und wegen des erforderlichen Vorrangs für US-Waren die Weitergabe dieses Vorteils an andere WTO-Mitglieder notwendigerweise ausschließt. Dies wäre ein Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip.

Weiterhin dürfte das Phase-One-Abkommen gegen das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen gemäß Art. XI:1 GATT verstoßen. Nach dieser Vorschrift dürfen Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen, weder erlassen noch beibehalten werden. Die Vorschrift wird der laufenden WTO-Rechtsprechung zufolge weit ausgelegt. De-facto-Beschränkungen reichen aus (WTO, o. J.; Hofmann, 2012). Deshalb dürften die im Phase-One-Abkommen vereinbarten zusätzlichen Einkaufsmengen wegen ihres faktisch einschränkenden Effekts hinsichtlich der Einfuhr von Waren aus Drittländern auch als Verstoß gegen das Verbot mengenmäßiger Beschränkung anzusehen sein. Die beiden größten WTO-Mitgliedstaaten haben also bewusst untereinander ein Handelsabkommen geschlossen, das offensichtlich gegen zwei Kernprinzipien des WTO-Regelwerks verstößt.

Im Vergleich zum WTO-Verfahren erleichtert der Streitschlichtungsmechanismus des Phase-One-Abkommens einseitige Gegenmaßnahmen, da kein unabhängiges Gremium zuvor über die Beschwerde einer Partei entscheiden muss. Er sieht ein abgestuftes System vor, innerhalb dessen Verstöße zunächst erörtert werden sollten, bevor Maßnahmen wie neue Zölle eingeführt werden sollten. Alle Maßnahmen sollten verhältnismäßig in Relation zur festgestellten Verfehlung sein. Interessant ist: Der von den USA zu Beginn als „stark“ bezeichnete Streitschlichtungsmechanismus (USTR, 2020) wurde trotz des absehbaren und jetzt offenkundigen Fehlschlags des Abkommens nie genutzt.

Viele der Kritikpunkte an der Wirtschaftspolitik Chinas, etwa die Marktverzerrungen durch Staatsunternehmen und durch Subventionierung, blieben ungelöst und sollten ursprünglich in einer zweiten Phase der Verhandlungen angegangen werden. Substanzielle Gespräche zu einem solchen Phase-Two-Abkommen wurden aber nie geführt oder auch nur ernsthaft angestrebt. Das Phase-One-Abkommen blieb insofern Stückwerk.

Abbildung 1
Anteile US-Warenimporte ausgewählter Länder



Quelle: BEA (2022b, o. J.b).

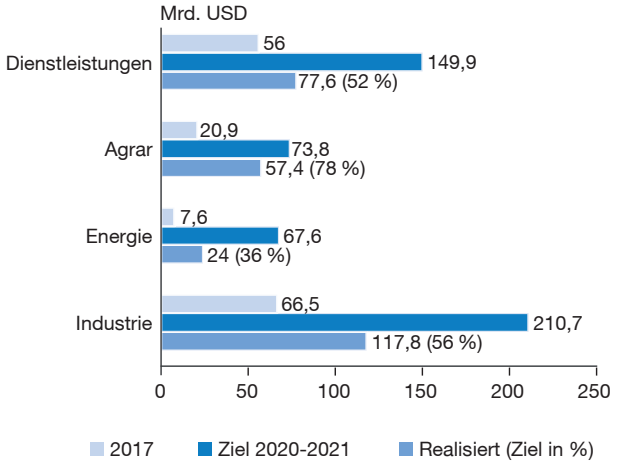
Fehlschlag des Abkommens nicht überraschend

Dem ersten Anschein nach erfolgreich war die US-Handelspolitik, wenn und soweit es ihr um die Reduktion des Gewichts Chinas im Außenhandel ging: 2017 betrug der Anteil des US-chinesischen Handels am Gesamthandel der USA 13,5 %, 2020 waren es noch 12,5 % (BEA, o. J.; BEA, 2022a). Ein Blick auf einige andere Länder, die möglicherweise chinesische Lieferungen in die USA substituieren konnten, zeigt: Zwischen 2017 und 2020 ging zugleich der Anteil Japans an den US-Importen von Waren und Dienstleistungen spürbar zurück, während der Anteil Deutschlands ungefähr konstant blieb. Gleichzeitig stieg der Anteil Mexikos leicht und derjenige Vietnams sprunghaft an (vgl. Abbildung 1).

Auch wenn die Entwicklung des US-Außenhandels von pandemiebedingten Effekten dominiert worden sein dürfte, lassen diese Verschiebungen doch einige Schlussfolgerungen zu: Der leichte, aber kontinuierliche Anstieg des Anteils Mexikos sowie der gewaltige Anstieg der Importanteile aus Vietnam sind Zeichen dafür, dass diese beiden Länder Produkte anbieten konnten, die chinesische Waren substituierten. Das ist angesichts der Rolle Mexikos und Vietnams im US-Handel nicht überraschend. Ob es sich aber um eine – vorerst – gelungene Diversifizierung der US-Importstrukturen handeln könnte, ist jedoch zweifelhaft. Gerade Vietnam könnte geeignet sein, um China einen Umweghandel mit den USA zu erlauben und so die Zollast zu vermindern. Auch Mexiko eignet sich nicht zuletzt dank des nordamerikanischen Handelsabkommens USMCA als Transitland.

Mit Blick nur auf die quantitativen Ziele des Phase-One-Abkommens lässt sich nach zwei Jahren feststellen, dass die skeptischen Stimmen recht behalten haben. Bis November 2021 hatten die USA nach China seit Anfang 2020 insgesamt für 199,2 Mrd. US-$ von vom Phase-One-Abkommen erfasste Waren und Dienstleistungen exportiert, verglichen mit einer Zielgröße von 330,9 Mrd. US-$. Während die US-Agrarexporte immerhin über Dreiviertel der Zielmarke erreichten, blieben insbesondere die Energieexporte mit einem Drittel der Zielmarke sehr weit hinter den gesteckten Zielen zurück (vgl. Abbildung 2). Das Unterschreiten der Zielmarke um fast 40 % kommt indes keineswegs überraschend.[2] Ein wesentlicher Grund sind die Handelsstrukturen zwischen den USA und China. Die USA exportierten 2017 insgesamt Waren im Wert von ca. 130 Mrd. US-$ nach China, das waren 8 % der weltweiten US-Exporte. Auf Industriegüter im Sinne des Phase-One-Abkommens entfielen ca. 67 Mrd. US-$ – dies entspricht ca. 52 % der gesamten US-Exporte nach China (UN Comtrade, o. J.). Bis 2020 sank der Anteil der Industriegüter auf 43 % (knapp 54 Mrd. US-$) (UN Comtrade, o. J.). Die Verdoppelung des US-Exportvolumens der im Abkommen genannten Produkte – ausgehend von den Volumina des Jahres 2017 – bis 2022 erschien schon seinerzeit kaum umsetzbar (Bown, 2020).

Abbildung 2
Zielerreichung US-Exporte Ende 2021*



* Daten bis inklusive November 2021. Daten für Dienstleistungen im 4. Quartal 2021 geschätzt.

Quellen: BEA (2022b); Bown (2021b); US Census Bureau (o. J.); eigene Berechnungen.

Weiterhin war Skepsis bezüglich einer Erfüllung des Abkommens bereits vor der Pandemie aufgrund von begrenzten US-Produktionskapazitäten angezeigt. So war z. B. die Gesamtnachfrage Chinas nach Eisenimporten größer als das gesamte Exportvolumen der USA oder – im Fall von Autos und elektrischen Maschinen – nur unwesentlich kleiner. Auch war klar, dass China ohne eine – erzwungene – Handelsumlenkung zu Lasten von Drittländern seine Zusagen nicht würde erfüllen können. Hinzu kommen weitere Sonderfaktoren in den US-chinesischen Handelsbeziehungen, die eine Erfüllung der Zusagen erschwert haben dürften:

2 Vgl. Bown (2021b) zu den aktuellen Daten bis November 2021.

- Im Dienstleistungshandel mit China wiesen die USA 2019 einen Überschuss in Höhe von 39,5 Mrd. US-$ aus. Etwa die Hälfte der US-Dienstleistungsexporte nach China bestand aus Einkommen durch chinesischen Tourismus in den USA. Nicht überraschend fiel der Überschuss 2020 auf 24,8 Mrd. US-$, also um über ein Drittel. Hier dürfte die Pandemie eine entscheidende Rolle gespielt haben.

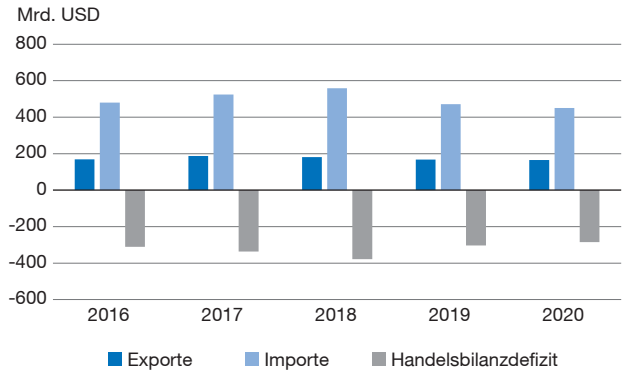
- Sowohl ein staatlich verordnetes verändertes Kaufverhalten als auch eine Umstrukturierung von Lieferbeziehungen aufgrund von neuen Zöllen sind bei Handel zwischen verbundenen Unternehmen ohne Neuinvestitionen entweder gar nicht oder nur sehr langfristig zu realisieren. Der Anteil des Handels zwischen verbundenen Unternehmen lag bei den US-Konsumgüterimporten insgesamt 2017 bei 49 %, der Anteil bei den US-Exporten bei 32 %. 2020 lag dieser Anteil bei 48 %, bei den US-Exporten bei 34 %, blieb also fast konstant (US Census Bureau, o. J.). Für den US-Handel mit China liegt der Anteil des Intrafirmenhandels zwar mit etwa einem Viertel deutlich niedriger. Lässt man den US-Handel mit verbundenen Unternehmen aus den USMCA-Partnerländern Kanada und Mexiko als Sonderfall außer Acht, zeigt sich aber, dass China für den US-Handel mit verbundenen Unternehmen eine führende Rolle einnimmt.

- Auch investieren die USA wesentlich umfangreicher in China als China in den USA (Bestand US-FDI in China 2017: 108 Mrd. US-$, Bestand chinesischer FDI in den USA 2017: 58 Mrd. US-$). Das könnte ein Grund dafür sein, dass die kurzfristigen Anpassungsmöglichkeiten an die Zölle auf Seite der US-Unternehmen geringer als diejenigen chinesischer Unternehmen waren.

US-Zollschutzpolitik kurz- und mittelfristig nachteilig

Mit der systematischen Erhebung von Zöllen auf bestimmte Importe aus China durch die USA war die politische Erwartung verbunden, dass sich zum einen die bilaterale Handelsbilanz verbessern würde und dass zum anderen die Zollbelastung überwiegend von der chinesischen Seite getragen würde, weil für die US-Produzierenden bzw. Konsumierenden ausreichend Substitute zur Verfügung stünden. Ungeachtet der Frage, ob ein bilateraler Handelsbilanzsaldo überhaupt ein sinnvolles Ziel der Wirtschaftspolitik sein kann: Das bilaterale Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China verringerte sich seit 2018 vor allem aufgrund des starken Rückgangs der Importe erheblich (vgl. Abbildung 3). Als Erfolg kann dies aber kaum gewertet werden. Die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen zugleich, dass die Erwartung getrogen hat, dass überwiegend die chinesische Seite die Zollast tragen würde (z. B. Cavallo et al., 2021). Bei langlebigen Konsumgütern gingen die Zölle

Abbildung 3
Zielerreichung US-Exporte Ende 2021*



Quelle: BEA (o. J.a).

kurz- bis mittelfristig zu Lasten der Gewinnspanne des US-Einzelhandels. Dabei ergeben empirische Untersuchungen, dass die US-Zölle nach einem Jahr durchschnittlich zu 95 % auf die US-Importpreise überwälzt wurden, während es den US-Exporteuren ihrerseits nur gelang, knapp die Hälfte der von den US-Handelskontakten – vor allem durch China – erhobenen Gegenzölle auf ihre Exportpreise aufzuschlagen (Cavallo et al., 2021, 22). Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass die US-Importeure chinesische Importwaren kurz- bis mittelfristig weit weniger substituieren konnten oder wollten als von der Politik angenommen. Umgekehrt scheint es China besser gelungen zu sein, Preiszugeständnisse zu erhalten, was ein Indiz für eine viel geringere Preiselastizität des US-Warenangebots in China und anderen Ländern sein könnte. Die unterschiedlichen Exportstrukturen könnten auch hier eine Rolle gespielt haben. Die Daten lassen vermuten, dass die US-Mutterkonzerne als Importeure eher bereit waren, die höheren US-Zölle auf die Zulieferungen ihrer Produktionsstätten in China im Intrafirmenhandel zu übernehmen, weil der Produktionsverbund ein Ausweichen auf andere Zulieferer erschwerte.

Im Verarbeitenden Gewerbe der USA haben die negativen Folgen der Zollerhöhungen den empirischen Untersuchungen zufolge die geringen positiven Effekte, die der zusätzliche Zollschutz inländischen Produzierenden gewährte, kurz- und mittelfristig deutlich überkompensiert (Flaaen und Pierce, 2019). Das gilt sowohl für die Beschäftigung als auch für die Produzentenpreise. Zu diesen Ergebnissen tragen drei Effekte bei: (1) die positiven Effekte der Importprotektion durch die Einfuhrzölle auf die Konkurrenzprodukte ausländischer Anbieter, (2) die negativen Effekte höherer Produktionskosten insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe der USA durch Zölle auf Vor- und Zwischenprodukte und (3) die negativen Effekte des Verlusts an internationaler Wettbewerbsfähigkeit durch die gezielten Vergeltungszölle der US-Handelspartner. So lässt sich zeigen, dass die US-Zölle – als von der Politik

in dieser Dimension vermutlich unbeabsichtigter Nebeneffekt – auf die Exporttätigkeit der US-Industrie negativ durchschlugen, da gerade US-Unternehmen, die von den US-Zöllen auf importierte Zwischenprodukte besonders betroffen waren, ihre Ausfuhrtätigkeit überproportional drosselten.

Bezeichnend für den wirtschaftspolitisch inkonsistenten Charakter der US-Handelspolitik ist das Ergebnis für den US-Landwirtschaftssektor: Der US-Anteil an den chinesischen Agrarimporten konnte auch nach Abschluss des Phase-One-Abkommens mit seinen besonderen Kaufverpflichtungen Chinas für US-Agrargüter bis Frühjahr 2021 nicht den Einbruch aufholen, der der US-Landwirtschaft beim Export nach China aufgrund der den US-Importzöllen folgenden chinesischen Vergeltungszölle entstanden war (Morgan et al., 2022). Anders ausgedrückt: Die US-Landwirtschaft hätte wahrscheinlich bessere Ausfuhrerfolge verzeichnet, wenn die USA gegenüber China sowohl auf Zölle als auch auf das Phase-One-Abkommen verzichtet hätten.

Ein weiterer negativer Effekt auf die US-Wirtschaft ergibt sich über den Investitionskanal (Amiti et al., 2020). Schätzungen zufolge werden allein die zusätzlichen US-Zölle auf chinesische Waren von Anfang 2019 bis Ende 2020 das Investitionswachstum der 3.000 betrachteten, an US-Börsen notierten US-Unternehmen um durchschnittlich 1,9 Prozentpunkte verringern. Der Wirkungsmechanismus läuft über eine niedrigere Bewertung, die die betrachteten US-Unternehmen je nach Grad ihres Engagements im Chinageschäft an den Börsen erfahren. Insgesamt führte die Zollpolitik zu einer im Durchschnitt um 6 Prozentpunkte (ca. 1,7 Bio. US-$ Börsenwert) niedrigeren Bewertung, die in einen allgemeinen (z. B. niedrigere US-Wachstumsraten, höhere Unsicherheit) und einen chinaspezifischen Faktor zerlegt werden kann. Nimmt man weiter an, dass eine daraus resultierende geringere Kapitalrendite auch die Investitionsneigung mindert,[3] folgt daraus der negative Impuls auf die Investitionen, der mit einer Verzögerung von durchschnittlich etwa vier Quartalen auftritt. Auch wenn die absoluten Größen unter anderem aufgrund der Nichtbetrachtung der Investitionen nicht an den US-Börsen notierter, ausländischer Unternehmen in den USA mit Vorsicht zu behandeln sind, erscheint der längerfristige negative Effekt auf die Investitionen in den USA plausibel.[4]

3 Methodisch liegt dieser Annahme die „Q-Theory of Investment" zugrunde. Die auch „Tobinsches Q" genannte Kennziffer wird ermittelt, indem man den Marktwert eines Unternehmens (Börsenwert plus Verbindlichkeiten) durch die Wiederbeschaffungskosten aller Vermögensgegenstände teilt (Amiti et al., 2020, 4 ff.).

4 Um den Einfluss des Handelskonflikts auf die Börsenwerte quantitativ abzubilden, nutzen Amiti et al. (2020, 3) die Häufung von Berichten über die Ankündigungen speziell von Zollrunden an bestimmten Tagen als Auslöser für Börsenreaktionen. Auch deshalb sind die quantitativen Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten. Es ändert aber nichts am Befund eines negativen Effekts.

Auswirkungen auf Drittländer

Es gab in der Diskussion von Anfang an Stimmen, die davon ausgingen, dass die EU und andere Drittländer von einem transpazifischen Konflikt profitieren könnten, da sie sowohl US-amerikanische Lieferungen nach China als auch chinesische Lieferungen in die USA teilweise ersetzen könnten (z. B. Beer et al., 2019). Allerdings hängen die nachfrageseitigen Effekte davon ab, ob Produkte aus Drittländern als Substitute oder Komplementäre zu den chinesischen bzw. US-Produkten fungieren und inwieweit der geringere Austausch zwischen China und den USA zu einer geringeren Nachfrage aus beiden Ländern nach Vor- und Zwischenprodukten aus Drittländern führt. Angebotsseitig spielen Kosteneffekte aufgrund veränderter Größenvorteile für die betroffenen Produzierenden in Drittländern eine Rolle, insbesondere wenn es um eine Handelsumlenkung aus dem Rest der Welt in die USA bzw. nach China geht. Insgesamt ergab sich empirischen Analysen zufolge als Resultat aus dem transpazifischen Handelskonflikt bisher ein gemischtes Bild für die Exportentwicklung einzelner Drittländer.

Ein langsameres BIP-Wachstum in den USA und China (als Ergebnis des Handelskonflikts) dürfte die Nachfrage der beiden Länder nach Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zunächst für sich genommen senken. Zudem ist jede bilaterale Einigung zwischen den USA und China – wie vorläufig und partiell auch immer – geeignet, Exporte aus Drittländern durch amerikanische oder chinesische Exporte nach China bzw. in die USA zu ersetzen. Das gilt besonders dann, wenn sich China, wie beim Phase-One-Abkommen, explizit verpflichtet, bestimmte Güter vorzugsweise aus den USA zu beziehen.

Unbestritten kann eine durch höhere Zölle zwischen den USA und China ausgelöste Handelsumlenkung die negativen Effekte eines transpazifischen Handelskonflikts mildern, soweit Deutschland bzw. die EU als Ersatzlieferantin für China und die USA einspringt und sich Wertschöpfungsketten weg aus China und den USA etwa in die EU verlagern. Diese Effekte dürften aber dadurch begrenzt sein, dass Deutschland und andere EU-Staaten strukturell weder Chinas Rolle als Konsumgüterlieferant für die USA noch die Rolle der USA als Dienstleistungslieferant in China auch nur annähernd übernehmen könnten. Weitere negative Auswirkungen sind mittelfristig aufgrund der vernetzten Produktionsstrukturen zu erwarten. Globale Wertschöpfungsketten, in die Unternehmen aus Drittländern eingebunden sind, können durch transpazifische Zölle und andere Handelshemmnisse zerstört werden.

Vor diesem Hintergrund etwas überraschend ergeben erste Schätzungen, dass der US-chinesische Handelskonflikt das

globale Handelsvolumen bei den von den Zollerhöhungen betroffenen Waren um 3 % zusätzlich wachsen ließ. Diese Entwicklung könnte ein Indiz dafür sein, dass der Konflikt die Unternehmen sogar zu neuen Handelsbeziehungen inspirierte, also nicht nur Handelsumlenkungen hervorgerufen hat. Solche Effekte sprechen für eine hohe Anpassungsfähigkeit des internationalen Handels. Aber auch wenn solche Handelsausweitungen zusammen mit Handelsumlenkungen beobachtet werden konnten, haben bisher die negativen Effekte auf Einkommen und Beschäftigung in der Summe überwogen (Flaaen und Pierce, 2019; Fajgelbaum, 2021).[5]

Fazit

Vier Jahre nachdem die USA eine neue Politik des „gelenkten Handels" (Managed Trade) mit China gestartet haben, kann ein Fazit gezogen werden, was die Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in den USA angeht: Auch wenn die Entwicklungen seit 2019 von anderen Faktoren überlagert und sogar dominiert wurden, fällt dieses Fazit eindeutig negativ aus. Sowohl die Versuche, über gezielte Zollerhebungen das bilaterale Handelsbilanzdefizit zu beseitigen als auch die Versuche, über Zielvorgaben für chinesische Importe aus den USA bestimmte US-Exporte zu beleben, sind gescheitert. Einzig der Grad der Abhängigkeit der US-Wirtschaft von chinesischen Vor- und Zwischenprodukten in bestimmten Sektoren könnte sich etwas vermindert haben, was dem Ziel einer Diversifizierung von Lieferketten entgegenkommt. Aber selbst hier bleibt abzuwarten, als wie robust sich neue Lieferbeziehungen erweisen werden.

5 Für Deutschland schätzen Fajgelbaum et al. (2021, 35) positive Effekte sowohl bei erzielbaren Exportpreisen als auch bei Exportvolumina.

Literatur

Amiti, M., S. H. Kong und D. Weinstein (2020), The Effect of the US-China Trade War on U.S. Investment, *Working Paper*, 27114, http://www.nber.org/papers/w27114 (26. Januar 2022).

BEA (o. J.a), China, https://apps.bea.gov/international/factsheet/ (20. Januar 2022).

BEA (o. J.b), Vietnam, https://apps.bea.gov/international/factsheet/ (21. Januar 2022)

BEA (2022a), https://www.bea.gov/news/2022/us-international-trade-goods-and-services-november-2021 ("related material": "U.S. Trade in Goods and Services, 1960-Present") (20. Januar 2022).

BEA (2022b), U.S. Trade in Goods and Services by Selected Countries and Areas, 1999-present, https://www.bea.gov/news/2022/us-international-trade-goods-and-services-november-2021 (20. Januar 2022).

Beer, S. et al. (2019), Decoupling Chimerica: Consequences for the European Union, *IW Report*, Nr. 44.

Bown, C. P. (2020), Unappreciated hazards of the US-China phase one deal, https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/unappreciated-hazards-us-china-phase-one-deal (26. Januar 2022).

Bown, C. P. (2021a), US-China Trade War Tariffs, an Up-to-date Chart, https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart (26. Januar 2022).

Bown, C. P. (2021b), US-China phase one tracker: China's purchases of US goods, https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods (26. Januar 2022).

Cavallo, A., G. Gopinath, B. Neiman und J. Tang (2021), Tariff Pass-through at the Border and at the Store: Evidence from US Trade Policy, *American Economic Review: Insights*, 3(1), 19-34.

Chorzempa, M. (2020), Did the US-China phase one deal deliver a win for US financial services?, https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/did-us-china-phase-one-deal-deliver-win-us-financial (26. Januar 2022).

Chowdry, S. und G. Felbermayr (2020), The US-China Deal: How the EU and WTO lose from Managed Trade. *Kiel Policy Brief*, Nr. 132.

Diekmann B. und K. van Dyken (2020), Nach dem „Phase-One-Deal" zwischen China und den USA: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-03-2020.html (26. Januar 2022).

Fajgelbaum, P. et al. (2021), The US-China Trade War and Global Reallocations (2021), *Working Paper*, 29562, http://www.nber.org/papers/w29562 (26. Januar 2022).

Flaaen, A. und J. Pierce (2019), Disentangling the Effects of the 2018-2091 Tariffs on a Globally Connected U.S. Manufacturing Sector, *Finance and Economics Discussions Series*, 2019-086, https://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2019086pap.pdf.

Hofmann, R. (2012), Skript internationales Wirtschaftsrecht, Teil 33. Das WTO/GATT System, 4, https://www.jura.uni-frankfurt.de/43703079/_-7-Grundprinzipien-des-GATT-1994_IWR_WiSe_2012_13.pdf (26. Januar 2022).

Morgan, S. et al. (2022), The Economic Impacts of Retaliatory Tariffs on U.S. Agriculture: USDA Economic Research Service: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/102980/err-304.pdf?v=1416.6 (26. Januar 2022).

US Census Bureau (o. J.), U.S. International Trade Data, https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/related_party/index.html (24. Januar 2022).

UN Comtrade (o. J.), Database, https://comtrade.un.org/data (19. Januar 2022).

USTR (2020), https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/fact-sheets (26. Januar 2022).

WTO (o. J.), Analytical Index GATT 1994, Art. XI (Practice), https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_oth.pdf (26. Januar 2022).

Title: ***Four Years of Tariff War and Two Years of Phase-One Agreement Between the U.S. and China – Has it Worked for the U.S.?***

Abstract: *Four years after the Sino-American tariff war started and two years after the "Phase-One" deal was signed, it is a good time to take stock of the outcomes for the U.S. economy. The result is nearly unequivocally negative, in particular, China's failure to fulfill its promises to dramatically increase U.S. imports. By the end of 2021, China had barely reached 40 % of its purchase target for goods. In addition, contrary to political affirmations, initial empirical studies show that American importers have borne the brunt of the tariffs' costs. In the short run, apparently American importers had little choice but to continue to rely on Chinese suppliers. Moreover, improvements in the bilateral trade deficit could not be ascribed to a targeted tariff policy. Nor did manufacturers relocate to the U.S. Instead, trade frictions depressed U.S. business investment. If anything, it may be said that the American managed trade strategy vis-à-vis China has diverted US imports to other suppliers, thus contributing to a diversification of supply chains.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3137-0

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 210-216

JEL: H60, H62, H63

Michael Broer*

Effekte einer Tilgungsstreckung für coronabedingte Staatsschulden

Der Koalitionsvertrag erschwert Steuererhöhungen. Die Bundesregierung benötigt aber Einnahmen für politisch erwünschte Projekte. Aus diesem Grund plant die Regierung, den Tilgungsplan für die Coronakredite zu strecken. Diese Politik mindert die Tilgungsbelastung in der Gegenwart und schafft somit finanzielle Spielräume für Ausgaben. Steigen zukünftig die Renditen der Staatsanleihen, so erhöht sich aufgrund der Verlängerung der Tilgungsdauer die Zinsbelastung. Werden die durch die Tilgungsstreckung gewonnenen finanziellen Spielräume für Investitionen verwendet, so erben zukünftige Generationen Schulden und Vermögenswerte. Tatsächlich liegen die investiven Ausgaben des Bundes in den vergangenen zwei Jahren bei 11,3 %. Würde dies auch für diese Mittel gelten, käme es zu einer starken Belastung der zukünftigen Generation und einem Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit.

Die finanziellen Spielräume der neuen Bundesregierung sind aufgrund des Andauerns der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Verschlechterung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung noch immer sehr begrenzt (Ifo, 2021). Dies ist insofern für die Koalitionär:innen problematisch, als eine Erhöhung der Steuereinnahmen zumindest bei den wichtigen und aufkommensstarken Steuern laut Ausführungen des Sondierungspapiers nicht möglich ist. Dort heißt es: „Wir werden keine neuen Substanzsteuern einführen und Steuern wie zum Beispiel die Einkommen-, Unternehmens- oder Mehrwertsteuer nicht erhöhen“ (Sondierungspapier, 2021, 10).

Um sich trotzdem finanzielle Spielräume für „Zukunftsinvestitionen“ zu verschaffen, greift die Regierung auf vorhandene Kreditermächtigungen zurück (Bundesministerium der Finanzen, 2021b). Mittels eines zweiten Nachtragshaushalts für das Jahr 2021 soll die Kreditaufnahme um weitere 60 Mrd. Euro erhöht werden (Deutscher Bundestag, 2021a, 6). Die Regierung greift dabei auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zurück. Ob diese Vorgehensweise verfassungskonform ist, ist umstritten. Dieser Aspekt des Art. 115 GG soll hier nicht geprüft werden, dies wird vermutlich das Bundesverfassungsgericht demnächst tun (Tagesschau, 2021a).

© 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 K.-D. Henke und H. Zimmermann für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare.

Prof. Dr. Michael Broer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Wolfsburg.

Gravierende Änderungen der Tilgungen

Nicht thematisiert wurde bisher, dass auch die Tilgung als Instrument eingesetzt werden kann, um politisch erwünschte Ausgabenspielräume zu schaffen. Nachfolgend sollen Art 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG und die damit verbundenen Effekte analysiert werden, die sich bei der Tilgung der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aufgenommenen Kredite ergeben; denn auch die Tilgung der Staatsschulden war in der Vergangenheit lange Zeit ein wichtiges Thema (Andel, 1964). Die Tilgung wird auch in den kommenden Jahrzehnten bedeutsam sein, zumal laut Koalitionsvertrag in diesem Bereich Änderungen vorgenommen werden sollen, die bisher aber noch nicht in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Es geht um die Frage des Zeithorizonts bei der Tilgung von Staatsschulden. Art 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG fordert allein, dass ein Tilgungsplan aufgestellt wird und die Tilgung in einem angemessenen Zeitraum zu erfolgen hat. Auch die Gesetzesbegründung gibt hier keine weiteren Hinweise, dort heißt es einfach: „Welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden“ (Deutscher Bundestag, 2009, 13).

Die Entscheidung über den Tilgungszeitraum allein und vollständig in das Ermessen der Politiker:innen zu stellen, ist vor dem Hintergrund der neuen ökonomischen Theorie der Politik und der eigennutzmaximierenden Politiker:innen problematisch (Downs, 1968). Es ist zu erwarten, dass im Falle eines (verfassungsrechtlichen) Tilgungszwangs die Politiker:innen den Tilgungszeitraum maximieren werden, damit in der Gegenwart der finanzielle Ausgabespielraum für wählerstimmenmaximierende Ausgaben möglichst wenig durch jährliche Tilgungsraten beeinträchtigt wird. Lasten werden also in die Zukunft verlagert. Ein solches Verhalten wurde im Zusammenhang mit dem Klimaschutzgesetz des Bundes für verfassungswidrig erklärt (Bundesverfassungsgericht, 2021).

Der im Zusammenhang mit der Änderung der Tilgungszahlungen sehr wichtige Hinweis ist im Koalitionsvertrag etwas versteckt. Bezüglich der Haushaltspolitik steht der folgende Satz: „Die Tilgung passen wir an die Tilgungsfristen der EU-Coronahilfen aus dem Programm Next Generation EU an“ (Koalitionsvertrag, 2021, 160). Was auf den ersten Blick als eine an der EU ausgerichtete Politik erscheinen mag, ist tatsächlich eine zeitliche Streckung der Tilgungszahlungen in Deutschland. Wird die Tilgung gestreckt, so führt dies in den ersten Jahren zu einer geringeren Belastung und in den späteren Jahren zu einer höheren Belastung als ursprünglich geplant. Es kommt somit zu einer Verlagerung der Lasten in die Zukunft und einer Ausweitung des Ausgabespielraums in der Gegenwart. Dieser Sachverhalt soll nunmehr genauer analysiert werden.

Derzeitiger Tilgungsplan

Nach den vom Bundesministerium der Finanzen im September veröffentlichten Werten würde die Tilgungsleistungen für alle im Rahmen der COVID-19-Pandemie aufgenommenen Kredite im Jahr 2042 abgeschlossen sein. Dass es sich bei diesen Angaben über die jährlichen Tilgungsleistungen nur für die Kredite des Jahres 2020 um Ist-Daten handelt, nicht aber für die Jahre 2021 und 2022, spielt keine Rolle, da allein die ungefähre Größenordnung ausreicht, um die auftretenden Effekte abschätzen zu können. Zu beachten ist allerdings, dass nicht zwangsläufig der jeweilige Betrag netto getilgt werden muss, die Werte können auch als eine Verringerung des ansonsten möglichen Verschuldungsrahmens interpretiert werden (Bundesministerium der Finanzen, 2021c, 40). Nachfolgend wird aber der Begriff Tilgung verwendet.

Die Tilgung für die im Jahr 2020 aufgenommenen Kredite in Höhe von rund 42 Mrd. Euro soll im Jahr 2023 beginnen und nach 20 Jahren abgeschlossen sein (Deutscher Bundestag, 2020). Der jährliche Tilgungsbetrag liegt bei 2,1 Mrd. Euro. Bei den in den Jahren 2021 aufgenommenen Krediten sind laut Gesetz der Tilgungsbeginn und die Tilgungszeit so ausgestaltet, dass auch diese im Jahr 2042 getilgt sein werden (Deutscher Bundestag, 2021b, 1). Es würden sich nach der derzeitigen Planung jährliche Tilgungsraten in der Zeit von 2026 bis 2042 von 12,7 Mrd. Euro (Kredite aus 2021) bzw. 5,8 Mrd. Euro (Kredite aus 2022) ergeben (Bundesministerium der Finanzen, 2021c, 41). Letztlich würde die jährliche Tilgungsbelastung zwischen 2023 und 2042 wie folgt aussehen:

- Jährliche Tilgung in den Jahren von 2023 bis 2025: 2,1 Mrd. Euro.
- Jährliche Tilgung in den Jahren von 2026 und 2042: 20,6 Mrd. Euro.

Dieser Plan wäre für die derzeitige Koalition mit einer jährlichen Belastung von 2,1 Mrd. Euro verbunden. Sollte, wie Kanzler Olaf Scholz bekundet hat, diese Koalition nicht nur in der 20. Legislaturperiode regieren (Tagesschau, 2021b), so wäre der Ausgabenspielraum in der 21. Legislaturperiode durch die jährlichen Tilgungszahlungen von fast 21 Mrd. Euro deutlich eingeschränkt. Zu beachten ist, dass in dieser Darstellung allein die Tilgungen, nicht die Zinszahlungen berücksichtigt sind. Derzeit erhält der Bund Zinsen für die Kredite. In der Darstellung der Regierung werden diese Zinseinnahmen allerdings nicht für die Tilgung verwendet, was zu einer schnelleren Tilgung der Gesamtschuld führen würde. Es ist insofern davon auszugehen, dass diese Einnahmen dem allgemeinen Haushalt zufließen.

Drei Änderungsszenarien für den Tilgungsplan und deren Effekte auf die Tilgungen

Nach dem aktuellen Plan würde die Regierung jährlich 2,1 Mrd. Euro und ab 2026 (bis einschließlich 2042) 20,6 Mrd. Euro tilgen. Unklar ist, wie genau die von der Koalition vorgesehene Anpassung der Tilgungszahlungen an das Programm „Next Generation EU“ erfolgen soll. Klar ist, dass Änderungen mit einfacher Mehrheit im Bundestag beschlossen werden können (Feld et al., 2021, 338). Mehrere Szenarien sind für die Änderungen der Tilgungen denkbar. Nachfolgend werden zunächst allein die Wirkungen dieser Szenarien auf die jährliche Tilgungszahlung betrachtet; der Zusammenhang zwischen der Höhe der Zinszahlungen und der Laufzeit der Kredite ebenso wie die Effekte der Inflation werden hingegen aus Vereinfachungsgründen ausgeblendet.[1]

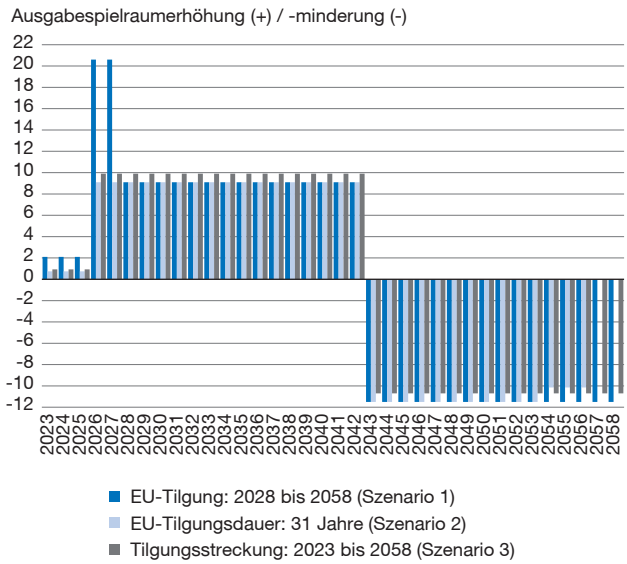
1 Zum Zusammenhang von Kreditlaufzeit und Zinshöhe, Größen, die im Rahmen des Debt Managements beeinflusst werden können, siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021).

Eine Änderung des Tilgungsplans besteht darin, sich vollumfänglich an der EU zu orientieren. In diesem Fall würden die Kredite nicht zwischen 2023 und 2042 getilgt, sondern wie es für die von der EU aufgenommenen Kredite vorgesehen ist zwischen 2028 und 2058 (Szenario 1) (Europäische Union, 2021). Die Tilgungsraten würden in diesem Fall jährlich bei 11,5 Mrd. Euro liegen. Alternativ könnte allein die von der EU vorgesehene Tilgungsdauer übernommen werden. In diesem Fall würden alle Kredite einheitlich über 31 Jahre getilgt werden; der Tilgungsbeginn wäre weiterhin 2023, das Ende 2053 (Szenario 2). In diesem Fall würde im Jahr 2023 mit einer Tilgung von 1,4 Mrd. Euro begonnen werden, in der Zeit von 2026 bis 2053 wären es 11,5 Mrd. Euro jährlich. In den letzten drei Tilgungsjahren (2054 bis 2056) wäre der jährliche Tilgungsbetrag 10,1 Mrd. Euro. Die letzte hier betrachtete Möglichkeit bestünde darin, allein das Enddatum der Tilgung von der EU zu übernehmen. Auch hier wäre der Tilgungsbeginn 2023, das Ende aber erst 2058, sodass die Tilgungsdauer der 2020 aufgenommenen Kredite 36 Jahre betragen würde (Szenario 3). Statt nach der bisherigen Planung maximal über 20 Jahre oder gar 17 Jahre die Tilgungsleistungen zu erbringen, würde der Zeitraum 36 (für die 42 Mrd. Euro aus 2021) bzw. Jahre 33 (für die Kredite aus 2021 und 2022) betragen. Im Vergleich zu dem von den Bundesländern geplanten Zeitraum wäre diese Tilgungsdauer von bis zu 36 Jahren überdurchschnittlich lang (Nitschke, 2021, 4).

Erhöhung der Ausgabespielräume durch die Tilgungsszenarien

Abbildung 1 zeigt die finanziellen Vorteile der drei hier dargestellten denkbaren Änderungen gegenüber der ursprünglichen Planung auf, welche aus den Formulierungen des Koalitionsvertrags ableitbar sind. Würde sich die Bundesregierung sowohl bei der Tilgungsdauer als auch beim Startpunkt der Tilgung an die EU-Vorgehensweise orientieren (Szenario 1), so würde statt im Jahr 2023 erst im Jahr 2028 mit der Tilgung begonnen. Die Tilgung würde erst 2058 und nicht bereits 2042 enden bei einem jährlichen Tilgungsbetrag in Höhe von 11,5 Mrd. Euro. Die Folge dieser Maßnahme wäre, dass sich in den Jahren 2023 bis 2027 der finanzielle jährliche Spielraum durch die unterlassene Tilgung erhöhen würde. In den ersten drei Jahren betrüge der gewonnene Spielraum jährlich 2,1 Mrd. Euro und in den Jahren 2026 und 2027 jeweils 20,6 Mrd. Euro. In der Zeit von 2028 (neuer Tilgungsbeginn) bis 2042 würde sich jährlich ein finanzieller Vorteil in Höhe von 9,1 Mrd. Euro ergeben. In den restlichen Jahren bis 2058 hingegen käme es zu einer Einschränkung des Ausgabespielraums um jährlich 11,5 Mrd. Euro. Wird allein der Tilgungszeitraum auf 31 Jahre erhöht, wie beim EU-Programm vorgesehen, würde in den Jahren 2023 bis 2025 die jährliche finanzielle Entlastung gegenüber der

Abbildung 1
Änderung der Ausgabespielräume gegenüber geltendem Recht
in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung.

Planung bei 0,7 Mrd. Euro liegen (Szenario 2). Zwischen 2026 und 2042 wären es 9,1 Mrd. Euro. Eine Mehrbelastung würde ab 2043 auftreten und zunächst bei 11,5 Mrd. Euro liegen; für die letzten drei Tilgungsjahre (2054 und 2056) wären es 10,1 Mrd. Euro. Das Szenario 3 besteht darin, die Tilgungen der durch die COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020, 2021 und 2022 initiierten Kredite bis 2058 zu strecken. Wie schon dargelegt, würde die Tilgung in den Jahren 2023 bis zum Jahr 2025 auf 1,2 Mrd. Euro sinken. Der finanzielle Spielraum, der sich durch diese Maßnahme ergeben würde, würde bei jährlich 0,9 Mrd. Euro liegen und für die drei Jahre bis 2025 ein Volumen von 2,7 Mrd. Euro ausmachen. In den folgenden Jahren bis einschließlich 2042 ergäbe sich ein finanzieller Vorteil von jährlich 9,9 Mrd. Euro. Dafür müssten in den Jahren 2043 bis 2058 jährlich 10,7 Mrd. Euro zusätzlich gegenüber dem ursprünglichen Plan getilgt werden.

Aus Abbildung 1 ergibt sich für die Bundesregierung in der aktuellen Legislaturperiode eine Erhöhung des Ausgabespieltraums in Höhe von maximal 6,3 Mrd. Euro (Szenario 1). Wird noch die 21. Legislaturperiode hinzugerechnet, kämen noch weitere 59,4 Mrd. Euro hinzu. Sollte hingegen allein der Tilgungszeitraum an die EU-Tilgungsdauer angepasst werden (31 Jahre), so könnten in der 20. Legislaturperiode 2,1 Mrd. Euro zusätzlich ausgegeben werden und in der 21. Legislaturperiode 39,4 Mrd. Euro (Szenario 2). Die Werte für Szenario 3 liegen zwischen diesen Angaben. Für die nachfolgenden Betrachtungen

wird allein das Szenario 1 (EU-Tilgung) betrachtet, da sich in diesem Fall für die Regierung der größte finanzielle Vorteil für die Gegenwart ergibt.

Debt Management

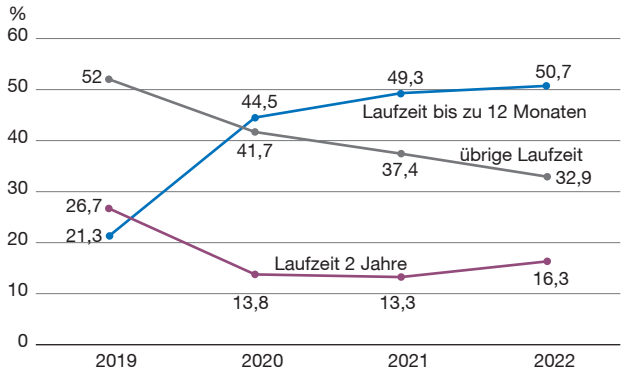
Die Höhe der Zinszahlung für ein Kreditvolumen ist ceteris paribus von der Laufzeit des Kredits abhängig. Dabei ist festzustellen, dass mit der Verkürzung der Laufzeit auch der zu zahlende Zinssatz sinkt bzw. in der aktuellen Situation mit negativen Zinssätzen die Einnahmen steigen. So betrug Ende 2020 / Anfang 2021 z. B. die Renditedifferenz zwischen einer zweijährigen Laufzeit bei deutschen Staatsanleihen und einer zehnjährigen Laufzeit 0,2 Prozentpunkte. Dieser Wert lag am Ende des Jahres 2021 bei 0,4 Prozentpunkten und ist damit immer noch sehr gering; Ende 2009 / Anfang 2021 gab es Zinsdifferenzen von über 2,4 Prozentpunkten (o. V., 2021a). Für den Bund ergab sich bei Krediten mit einer zehnjährigen Laufzeit ein Zins von -0,15 % (o. V., 2021b); bei zweijähriger Laufzeit ergab sich aufgrund der Zinsdifferenz von -0,4 Prozentpunkten ein Zins von -0,65 %. Die Bundesregierung erzielt somit beim derzeitigen Zins Einnahmen aus der Staatsverschuldung. Durch diese von der Laufzeit der Kredite abhängige Zinsdifferenz ergeben sich für den Staat Möglichkeiten die Zinszahlungen unter anderem durch Veränderung der Laufzeiten der Kredite zu beeinflussen. Diese als Debt Management (Zimmermann et al., 2021, 150 f.) bezeichnete Politik kann bei der aktuell enormen Kreditaufnahme zu deutlichen Veränderungen bei der Haushaltsbelastung durch Zinsausgaben führen.

Deutschland hat sich im Zusammenhang mit der Coronakrise vor allem kurzfristig verschuldet. Während im Jahr 2019 noch 52 % der emittierten Wertpapiere eine Laufzeit von mehr als zwei Jahren hatten, sind es im Jahr 2020 nur 41,7 % und 2021 37,4 %. Für das Jahr 2022 ergibt sich nach derzeitigen Plänen ein Anteil von 32,9 %. Im Gegenzug hat sich der Anteil der Wertpapiere mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr von 21,3 % auf 50,7 % erhöht; in absoluten Werten sind es statt 43 Mrd. Euro (2019) nun 238 Mrd. Euro (2021). Werden zudem noch die Wertpapiere mit einer Laufzeit von zwei Jahren einbezogen, so ergibt sich ein prognostizierter Anstieg für kurzfristige Kredite mit einer Laufzeit von maximal zwei Jahren auf 67,0 % im Jahr 2022 (vgl. Abbildung 2).

Zinsänderungsrisiko

Dem aktuellen Zinsvorteil einer kurzfristigen Verschuldung ist allerdings das Zinsänderungsrisiko gegenüber zu stellen. Steigen etwa die Renditen für Staatsanleihen, so verteuert sich die Refinanzierung bei kurzfristigen Krediten sehr schnell, während es bei Wertpapieren mit einer zehnjährigen Laufzeit zunächst Planungssicherheit für einen längeren Zeitraum gibt. Da die Zinsdifferenz derzeit im historischen Vergleich als gering gelten kann, verliert dieser Zinsvorteil vor dem Hintergrund des Zinsänderungsrisikos an Gewicht, zumal das Zinsänderungsrisiko derzeit in den USA (Rottwilm, 2022) und auch in Deutschland (Frühauf, 2022) aktuell ist. Vor dem Hintergrund aktuell steigender Renditen ist das Zinsänderungsrisiko virulent. Der Bund sollte also von einer kurz- zu einer längerfristigen Verschuldung wechseln (Wissenschaftlicher Beirat, 2021, 17 f.).

Abbildung 2
Emissionsvolumen von Bundeswertpapieren
Anteil in %



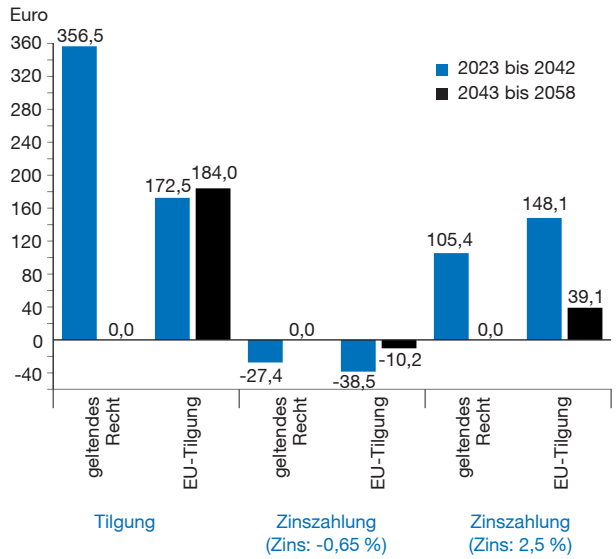
Quelle: https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/institutionelle-investoren/primaermarkt/ (21. Januar 2022).

Nach dem ursprünglichen Tilgungsplan der Bundesregierung wäre die Tilgung der 356,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2042 abgeschlossen. Nach dem hier unterstellten Szenario, welches zeitlich dem Tilgungsplan der EU entspricht, wären zu diesem Zeitpunkt erst 172,5 Mrd. Euro getilgt. Für die Jahre 2043 bis 2058 wären noch Zahlungen in Höhe von 184 Mrd. Euro zu erbringen (vgl. Abbildung 3, linke Seite). Würde das derzeitige Renditeniveau von -0,65 % erhalten bleiben bis zum Jahr 2058, so würden die Politiker:innen statt Einnahmen in Höhe von 27,4 Mrd. Euro solche in Höhe von 48,7 Mrd. Euro erzielen, also zusätzliche Einnahmen in Höhe von 21,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3, Mitte). Würde hingegen die Regierung positive Renditen zahlen müssen, so würde es schnell zu hohen zusätzlichen Belastungen kommen. Bei einer Rendite von 2,5 % für die Staatsanleihen, ein Wert der in der Vergangenheit nicht ungewöhnlich gewesen ist, würde die gesamte Zinsbelastung durch die Änderung der Tilgungsraten von 105,4 Mrd. Euro (Tilgung 2023 bis 2042) auf 187,2 Mrd. Euro (Tilgung 2028 bis 2058) steigen, wovon 39,1 Mrd. Euro auf die Jahre 2043 bis 2058 entfallen. In der Zeit von 2023 bis 2042 würde es zu einem Belastungsanstieg um 42,7 Mrd. Euro kommen (vgl. Abbildung 3, rechte Seite).

Abbildung 3

Status quo und mögliche Änderung durch die Ampel: Zins- und Tilgungsleistungen 2023 bis 2058

Belastung (+) / Entlastung (-) in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung.

Verwendung der durch Tilgungsstreckung gewonnenen Mittel

Bisher ging es vor allem um den Effekt der Tilgungsplanänderung auf die Zinszahlungen. Nun soll eine Generationenbetrachtung vorgenommen werden. Wird der ursprüngliche Tilgungsplan als generationengerecht angesehen, so hätte die Generation, die durch Kurzarbeitergeld und diverse Überbrückungshilfen von den Coronamaßnahmen der Bundesregierung profitiert, diese 356,5 Mrd. Euro auch über Zins- und Tilgungszahlungen bis zum Jahr 2042 finanziert, anders im Fall der Übernahme des EU-Tilgungszeitraums.

Wird der gewonnene Einnahmenspielraum vollumfänglich für konsumtive oder investive Ausgaben verwendet, so dürfte die Beurteilung einfach sein. Im ersten Fall würden ab 2043 allein Tilgungsleistungen zu erbringen sein, denen keinerlei Vermögenswerte gegenüberstehen. Zwar würden bei unveränderten Zinssatz von -0,65 % den Menschen auch weiterhin Einnahmen aus den dann noch zu tilgenden coronabedingten Schulden zufließen, doch diese 10,2 Mrd. Euro stehen in keinem Verhältnis zu den zu erbringenden Tilgungsleistungen in Höhe von 184 Mrd. Euro. Werden in den Jahren 2023 bis 2042 die 184 Mrd. Euro vollumfänglich für Investitionen verwendet, so stünden diese ab 2043 für die zukünftige Generation zur Verfügung und im Gegenzug wären im gleichen Umfang Tilgungsleistungen zu erbringen.[2] Diese Vorgehensweise entspricht dem Gedanken der „Goldenen Regel" in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (alte Fassung), wodurch intertemporale Gerechtigkeit bzw. Äquivalenz vom Grundsatz her erreichbar ist (Sachverständigenrat, 2007, 49-54). Hinzu kommen beim Zinssatz von -0,65 % die bereits erwähnten Einnahmen in Höhe von 10,2 Mrd. Euro. Die Renditen öffentlicher Investitionen sind schwierig zu ermitteln. Sie können positiv (Krebs und Scheffel, 2017) sein, sie können aber auch wie z. B. bei Flughäfen (Kassel-Calden oder den BER in Berlin) und anderen staatlichen Investitionen negativ sein. Auch bei den Mitteln, die den Strukturwandel in der Lausitz unterstützen sollen, gibt es Zweifel daran, ob die Mittel zukunftsweisend verwendet werden (Ragnitz, 2021). Hier wird unterstellt, dass die Renditen in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen ausreichen würden, um die Zinszahlungen, etwa bei einer Rendite der Staatsanleihen von 2,5 %, zu erbringen. Zu einer Lastverschiebung würde es somit nicht kommen, wenn die gesamten 184 Mrd. Euro investiert werden.

Nur anteilige investive Verwendung des gewonnenen Ausgabespielraums

Die bisherige Darstellung ging davon aus, dass der durch die Tilgungsstreckung gewonnene Einnahmenspielraum vollständig für konsumtive oder investive Ausgaben verwendet wird, wobei es im ersten Fall eine Lastverschiebung stattfinden würde, nicht aber im letztgenannten Fall. Beide Fälle sind unwahrscheinlich. Eher ist damit zu rechnen, dass die Regierung nur einen (kleinen) Teil der Mittel für investive Ausgaben verwenden wird.

Dass Regierungen trotz anderslautender Aussagen vor allem die konsumtiven Ausgaben priorisieren, kann aus der Vergangenheit und auch dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung entnommen werden. So hat die Koalition aus CDU/CSU und SPD sowohl die Mütterrente als auch die Rente mit 63 eingeführt, obwohl Fachleute davon abrieten, da beide Maßnahmen zu einer Belastung der zukünftigen Generationen führen (Sachverständigenrat, 2014, 559-571). Im aktuellen Koalitionsvertrag ist festgehalten, dass die Steuerzuschüsse für die Gesetzliche Kranken- und die Gesetzliche Pflegeversicherung erhöht werden. Zudem soll das Rentenniveau nicht sinken und das Renteneintrittsalter nicht steigen, was nur durch Steuerzuschüsse oder Ausgabenkürzungen an anderer Stelle erreichbar sein dürfte (Koalitionsvertrag, 2021, 6, 66, 73, 80 und 87). Gerade von den letztgenannten Maßnahmen profitieren wiederum vor allem die Rentner:innen und die rentennahen Jahrgänge. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend unterstellt, dass

2 Der Vermögensverzehr in Form von Abschreibungen wird in der auf Bundesebene vorherrschenden Kameralistik nicht richtig erfasst.

sich die Regierung bei der investiven Verwendung der finanziellen Mittel, die durch die Streckung der Tilgung gewonnen werden können, an den Investitionsquoten der letzten Haushaltsjahre orientieren wird.

Die Sachinvestitionen des Bundes machten in den Jahren 2020 und 2021 einen Anteil an den Gesamtausgaben in Höhe von maximal 3,3 % aus. Werden noch die Investitionszuschüsse, die vor allem an die Bundesländer fließen, einbezogen, so ergibt sich für die investiven Ausgaben ein Anteil von rund 11,3 % (Bundesministerium der Finanzen, 2021a, 216). Wird die Quote der investiven Ausgaben auch für die 184 Mrd. Euro unterstellt, so würden tatsächlich nur rund 20,8 Mrd. Euro für Investitionen verwendet. Werden von den 184 Mrd. Euro nur 20,8 Mrd. Euro für investive Ausgaben aufgewendet, so würden in den Jahren 2043 bis 2058 der zukünftigen Generation Schulden in Höhe der Differenz der beiden gerade genannten Werte „vererbt". Von diesem Wert in Höhe von 163,2 Mrd. Euro müssten noch die Zinserträge in Höhe von 10,2 Mrd. Euro abgezogen werden, die derzeit beim Zins von -0,65 % erzielt werden, sodass die Last letztlich 153 Mrd. Euro betragen würde.[3] Bei einem Zinssatz von 2,5 % für die aufgenommenen Kredite müssten hingegen zusätzlich zu den 163,2 Mrd. Euro noch die Mehrausgaben für Zinsen als Folge der Tilgungsstreckung in Höhe von 81,8 Mrd. Euro (187,2 Mrd. Euro – 105,4 Mrd. Euro) (vgl. Abbildung 3, rechte Hälfte) erbracht werden. Vereinfachend wird nun unterstellt, dass die für die Investitionen in Höhe von 20,8 Mrd. Euro benötigten Mittel aus den eingesparten Tilgungsleistungen des Jahres 2025 (0,2 Mrd. Euro) und 2026 (20,6 Mrd. Euro) erbracht werden. Bei einem Zinssatz von -0,65 % müssten die öffentlichen Investitionen in Höhe von 20,8 Mrd. Euro in den 17 Jahren bis Ende 2042 jährliche Renditen in Höhe rund 13 % erbringen, damit es nicht zu einer Belastungsverschiebung kommt und sich die benötigten 153 Mrd. Euro ergeben. Muss der Staat Zinsen z. B. in Höhe von 2,5 % für die Kredite zahlen, müsste die Rendite rund 16 % betragen. Bei geringeren Renditen würde die zukünftige Generation durch die Änderung des Tilgungsplans belastet.

Zusammenfassung und Ausblick

Im Fall von Naturkatastrophen darf die Bundesregierung von der im Grundgesetz geregelten sogenannten Schuldenbremse abweichen. Allerdings ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 ein Tilgungsplan mit einer angemessenen Tilgungszeit aufzustellen. Nach geltendem Recht wird der Bund im Jahr 2023 mit der Tilgung der Kredite, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aufgenommenen wurden, beginnen. Abgeschlossen sein soll die Tilgung im Jahr 2042. Die neue Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag aber erhebliche Änderungen bei diesen Tilgungsplänen vornehmen. Diese Vorgehensweise rechtfertigt sie mit einer Orientierung an dem Programm „Next Generation EU", obwohl für diese Orientierung keine sachliche Notwendigkeit besteht. Wie eine solche neue Tilgungsregelung im Detail aussehen wird, ist bisher unklar. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Koalition wie eine stimmenmaximierende Politikerin verhalten und deshalb die Tilgung strecken wird. Von den hier betrachteten drei Tilgungsszenarien erhöht die Variante für die Bundesregierung den aktuellen Einnahmenspielraum am stärksten, bei der die Tilgung auf die Jahre 2028 bis 2058 verschoben wird, so wie es auch bei der EU vorgesehen ist. Dieser Spielraum beträgt in der aktuellen Legislaturperiode 6,3 Mrd. Euro; in der 21. Legislaturperiode wären es 59,4 Mrd. Euro.

Eine Streckung der Tilgung führt bei einer vorgegebenen Tilgungssumme zu einer Minderung der jährlichen Tilgungsleistung in den ursprünglichen Tilgungsperioden, was wiederum den Ausgabespielraum in diesen Perioden erhöht. Dafür werden in späteren Perioden Tilgungsleistungen zu erbringen seien, in denen es nach dem Status quo nicht der Fall ist. Eine Verlängerung des Tilgungszeitraums führt dazu, dass Zinsänderungsrisiken über einen längeren Zeitraum wirken können. Derzeit verschuldet sich die Regierung vor allem kurzfristig. Beide Aspekte, verlängerter Tilgungszeitraum und kurzfristige Verschuldung, stellen in einem Umfeld steigender Renditen, wie es sich momentan abzeichnet, ein großes finanzielles Risiko dar.

Eine Verlängerung des Tilgungszeitraums berührt nicht nur das Zinsänderungsrisiko, sondern führt auch zu einer Verlagerung von Zahlungslasten in die Zukunft. Wird der Tilgungszeitraum der EU übernommen, würden im Zeitraum 2043 bis 2058 noch 184 Mrd. Euro der im Zusammenhang mit der Coronakrise aufgenommenen Kredite getilgt werden müssen. Würde die Regierung die sich durch die Tilgungsstreckung ergebenden finanziellen Spielräume vollumfänglich für öffentliche Investitionen verwenden („Goldene Regel"), so ergäbe sich keine Lastverschiebung auf Kosten der späteren Generation. Allerdings ist anzuzweifeln, dass die Regierung die sich ergebenden Mehreinnahmen tatsächlich vollumfänglich für Investitionen verwenden wird, sodass es zu einer Lastverschiebung in die Zukunft käme.

Mit diesem Beitrag sollte gezeigt werden, dass die in Art 115 Abs. 2 GG vorgesehene Ausnahmeregel von der Schuldenbremse sich auch bei der Schuldentilgung als

3 Es wird unterstellt, dass die sich bei einem Zinssatz von -0,65 % in den Jahren 2023 bis 2042 ergebenden Mehreinnahmen (38,5 Mrd. Euro – 27,4 Mrd. Euro) aus der Tilgungsstreckung der Gegenwartsgeneration zufließt. Die Mehrausgaben bei einem Zinssatz von 2,5 % hingegen werden der zukünftigen Generation aufgebürdet.

problematisch erweisen kann, wenn wählerstimmenmaximierende Politiker:innen unterstellt werden. Regulierend eingreifen kann das z. B. von der Opposition angerufene Bundesverfassungsgericht. Da dieses aber vor allem die Folgerichtigkeit prüft, um den weiten Ermessenspielraum der Gesetzgebung nicht einzuschränken, ist der Effekt unklar. Alternativ könnte gesetzlich geregelt werden, dass für die Aufstellung des Tilgungsplans die absolute Mehrheit nicht ausreicht und stattdessen ein höheres Quorum (z. B. eine 2/3-Mehrheit) erforderlich ist (Sachverständigenrat, 2007, 101). Ein weiterer einfacher Ansatz könnte darin bestehen, einen maximalen Tilgungszeitraum (z. B. 20 oder 25 Jahre) festzulegen, um die Lastverschiebung auf folgende Generationen zu vermeiden bzw. zu erschweren. In diesem Fall könnte keine Regierung sich zusätzliche Einnahmenspielräume durch Streckung der Tilgung verschaffen. Für die Ausgestaltung der jährlichen Raten sind dann verschiedene Ansätze denkbar (Feld et al., 2021, 338-340).

Literatur

Andel, N. (1964), *Probleme der Staatsschuldentilgung*.

Bundesministerium der Finanzen (2021a), Finanzbericht 2022.

Bundesministerium der Finanzen (2021b), Lindner: „Das ist ein Booster für die Volkswirtschaft", Zweiter Nachtragshaushalt 2021, Pressemitteilung, Nr. 25, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/12/2021-12-13-zweiter-nachtragshaushalt-2021.html (16. Dezember 2021).

Bundesministerium der Finanzen (2021c), Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung 2020, *BMF-Monatsbericht*, September, 37-41.

Bundesverfassungsgericht (2021), Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung, Nr. 31/2021 vom 29. April, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html (16. Dezember 2021).

Deutscher Bundestag (2021a), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drucksache 20/300 vom 13. Dezember.

Deutscher Bundestag (2021b), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/28464 vom 14. April.

Deutscher Bundestag (2020), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18108 vom 24. März.

Deutscher Bundestag (2009), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Drucksache 16/12410 vom 24. März.

Downs, A. (1968), *Ökonomische Theorie der Demokratie*.

Europäische Union (2021), Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1024, (16. Dezember 2021).

Feld, L. P. et al. (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(4), 330-349.

Frühauf, M. (2022), Höhere Zinsen: Bundesanleihe rückt positiver Rendite sehr nahe, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, https://www.faz.net/aktuell/finanzen/bundesanleihe-rueckt-positiver-rendite-sehr-nahe-17724808.html (13. Januar 2022).

Ifo (2021), Konjunkturprognose Winter, https://www.ifo.de/node/67010 (16. Dezember 2021).

Koalitionsvertrag (2021), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

Krebs, T. und T. Scheffel (2017), Lohnende Investitionen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(3), 245-262.

Nitschke, R. (2021), Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?, *ifo Dresden Berichtet*, 28(1), 3-9.

O. V. (2021a), Zinsdifferenzkurve für deutsche Bundesanleihen, https://www.tagesgeldvergleich.net/statistiken/zinsdifferenzkurve.html#zeitreihe-deutschland (21. Januar 2022).

O. V. (2021b), Rendite für Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit ausgewählter Länder weltweit im Oktober 2021, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/77722/umfrage/rendite-von-zehnjaehrigen-staatsanleihen-nach-europaeischen-laendern/ (21. Januar 2022).

Ragnitz, J. (2021), Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern, *ifo Dresden berichtet*, 6/2021, 3-6.

Rottwilm, C. (2022), Folge der Inflation. Die Zinswende kommt an – bei Hauskäufern, https://www.manager-magazin.de/finanzen/immobilien/haeuser-und-wohnungen-kaufen-zinsen-fuer-immobilienkredite-steigen-a-d37bb292-60f1-400e-b7dd-3b8905e5cc2a (13. Januar 2022).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Jahresgutachten 2014/15*.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

Sondierungspapier (2021), Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, https://cms.gruene.de/uploads/documents/Ergebnis-der-Sondierungen.pdf (16. Dezember 2021).

Tagesschau (2021a), Bundesverfassungsgericht – Union will gegen Ampel-Nachtragsetat klagen, https://www.zdf.de/nachrichten/politik/union-klage-ampel-nachtragshaushalt-bundesverfassungsgericht-100.html (16. Dezember 2021).

Tagesschau (2021b), SPD-Parteitag zu Koalitionsvertrag „Lasst uns mehr Fortschritt wagen", https://www.tagesschau.de/inland/spd-parteitag-koalitionsvertrag-101.html (16. Dezember 2021).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, Gutachten 04/21.

Zimmermann, H., K.-D. Henke und M. Broer (2021), *Finanzwissenschaft*, 13. Aufl., Vahlen.

Title: ***Repayment of the Public Debt – Financial Leeway by Changing the Repayment Plan at the Expense of Future Generations***

Abstract: *The coalition agreement prevents tax increases. However, the federal government needs income for politically desirable projects. For this reason, the government is planning to stretch the re-payment plan for the corona loans. This policy reduces the repayment burden in the present thereby creating financial leeway for spending. If the yields on government bonds rise in the future, the interest burden will increase due to the extension of the repayment period. If the financial leeway is used for investments, future generations will inherit debts and assets. In fact, federal investment spending over the past two years has been 11.3 %. If this rate is also applied to these funds, there would be a heavy burden on the future generation. This would be a violation of inter-temporal equivalence.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3134-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 217-223

JEL: R10, R11, R12

Steffen Fleßa, Julia Kuntosch*

Grenzregion Polen – Deutschland: gestärkt durch die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Krise hatte erhebliche Auswirkungen auf die Grenzregion Polen – Deutschland. Der Beitrag untersucht, ob die Pandemie tatsächlich den Abstand zwischen der Grenzregion als strukturschwacher Region und dem Rest von Deutschland erhöhen wird, oder ob die Krise sogar eine Chance bietet. Hierzu wurden neben einer Online-Befragung ebenfalls Experteninterviews durchgeführt und ausgewertet. Die Zielregion ist vergleichsweise gut durch die Krise gekommen, jedoch sollte die Region die Chance nutzen und bereits begonnene Veränderungen wie Digitalisierung und Flexibilisierung weiter vorantreiben.

Die menschlichen und medizinischen Folgen der COVID-19-Pandemie sind dramatisch, aber auch die sozioökonomischen Folgen sind gravierend. Die exakte Erfassung ist wahrscheinlich erst mit einem gewissen Abstand möglich, aber erste Schätzungen belaufen sich allein für 2020 auf einen Verlust an weltweiter Wirtschaftskraft von 6,9 Trillionen US-$ (Szmigiera, 2021). Gerade ärmere Länder und Regionen wurden besonders getroffen, was zu einer erheblichen Verschärfung der Armutsquote führen dürfte (Jackson et al., 2021). Auch das Wirtschaftswachstum von 2021 konnte das Defizit von 2020 nicht ausgleichen, und in den folgenden Jahren dürfte die Wirtschaftskraft geringer sein als für eine Entwicklung ohne COVID-19 (Economist, 2021).

Auch in Deutschland sind die Folgen für die Wirtschaft immens. So schätzt das Institut der deutschen Wirtschaft den Wertschöpfungsausfall allein in den Jahren 2020/2021 auf 350 Mrd. Euro (Grömling, 2022). Und auch hier liegt die Vermutung nahe, dass besonders Regionen betroffen sind, die bereits vorher wirtschaftlich schwächer und damit vulnerabler für Krisen waren. So führte der Projektträger Jülich (PTJ) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) eine Expertenbefragung zu den „wirtschaftlichen Folgen [der] Corona-Krise in strukturschwachen Regionen“ (April 2020, Oktober 2020, März 2021) durch. Die Fachleute kamen zu dem Schluss, dass „die Gefahr [besteht], dass die strukturschwachen Regionen in der jetzt mit noch mehr Nachdruck verfolgten Transformation der Wirtschaft in Richtung Digitalisierung, Dekarbonisierung sowie in veränderten globalen Wertschöpfungsnetzwerken weiter zurückfallen. Über 80 % der Befragten sehen es als eher oder sehr wahrscheinlich an, dass sowohl die wirtschaftliche Entwicklung, wie auch die Forschungs- und Innovationstätigkeit, in strukturschwachen Regionen mittelfristig stärker als in strukturstarken Regionen in Mitleidenschaft gezogen werden“, sodass „in strukturschwachen Regionen […] die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie (Rückgang des BIP, höhere Arbeitslosigkeit, Insolvenzen und anderes) mittelfristig stärker zu spüren sein [werden] als in strukturstarken Regionen Deutschlands“ (König und Kunkel, 2021). Wenn diese Einschätzung zutrifft, dürfte die COVID-19-Krise die Strukturschwäche und wirtschaftliche Schwäche der Grenzregion zwischen Polen und Deutschland in den Bundesländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erheblich verstärken.

Methodik

Die Studie wurde in gemischter Methodik implementiert. Neben einer unsystematischen Literatur- und Internetrecherche wurden zwei Online-Befragungen und mehrere Experteninterviews durchgeführt. Die Zielregion erstreckt sich über die gesamte deutsche Grenzregion zu Polen und schließt die Kreise der Bundesländer Mecklenburg-

© 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.

* Die zugrunde liegende Studie wurde als Interreg Kleinstprojekt FMP-0470-21-C gefördert.

Prof. Dr. Steffen Fleßa ist Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Gesundheitsmanagement an der Universität Greifswald.

Julia Kuntosch ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin.

Vorpommern (Landkreis Vorpommern-Greifswald) und Brandenburg (Landkreise Uckermark, Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree, Spree-Neiße) ein, wobei teilweise auf die vollständigen Bundesländer ausgeweitet wurde. Die Kreise liegen alle unter dem durchschnittlichen BIP pro Einwohner:in, auch die Bundesländer gehören eher zu den ärmeren Regionen (Statistische Ämter der Länder, 2020).

Die Online-Befragung der Unternehmer:innen und Arbeitsagenturen fand im November und Dezember 2021 statt, die Experteninterviews im Januar 2022. Es wurde ein Mixed-Methods-Ansatz gewählt, d. h. die Kombination von quantitativer und qualitativer Forschung mit dem Ziel, neben den Fakten auch die Einschätzungen und Wertungen zu erhalten. Für die Befragung der Unternehmen wurden aus den oben genannten Kreisen alle Unternehmen angeschrieben, die in der Markus-Gewerberegister-Datenbank als Submenge der Orbis-Datenbank vorlagen (6.115). Weiterhin wurden die Geschäftsführungen von 13 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg gebeten, einen entsprechenden Online-Fragebogen auszufüllen. Schließlich wurden fünf Experteninterviews aus Ministerien, Kommunen, Arbeitsagenturen, Unternehmensverbänden und Kammern mit dem Ziel geführt, die quantitativen Ergebnisse der Online-Befragungen in den Gesamtkontext einzuordnen und Lehren zu ziehen.

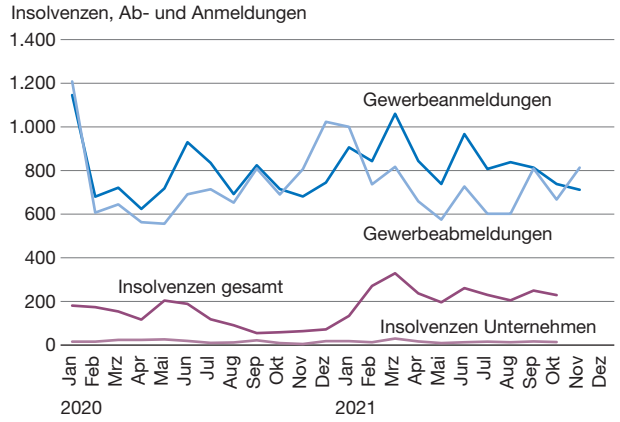
Es konnten 114 vollständig ausgefüllte Fragebögen zur Auswertung herangezogen werden. Die Teilnehmenden waren bezüglich Branche, Umsatz und Beschäftigtenzahl repräsentativ für die Region. Die Online-Befragung wurde von allen 13 Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg geöffnet, jedoch haben fünf Agenturen sie nicht ausgefüllt. Demnach beziehen sich die weiteren Auswertungen auf die verbleibenden acht Agenturen.

Auswirkungen der Pandemie

Eine Möglichkeit zur Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ist die Zahl der Gewerbean- und -abmeldungen und Insolvenzen. Wie Abbildung 1 zeigt, hat sich die Zahl der An- und Abmeldungen seit Februar 2020 kaum verändert. Auch die Zahl der Unternehmensinsolvenzen ist auf niedrigem Niveau praktisch konstant. Lediglich die Zahl der Privatinsolvenzen (als Differenz der Gesamt- und Unternehmensinsolvenzen) hat während der Pandemie zugenommen, was besonders im ersten Quartal 2021 zu erkennen ist.

Die Pandemie führte in den Unternehmen vor allem zu Kurzarbeit. 95 % der befragten Unternehmen mussten während der Periode 2020/2021 niemanden coronabedingt entlassen,

Abbildung 1
An- und Abmeldungen sowie Insolvenzen in Mecklenburg-Vorpommern 2020 bis 2021



Quelle: Statistische Ämter der Länder (2022).

1 % einen und 4 % zwei Beschäftigte. Hingegen mussten 40 % der Unternehmen Kurzarbeit anmelden, wobei in der intensivsten Periode im Durchschnitt 58 % der Mitarbeitenden von Kurzarbeit betroffen waren.[1] Am häufigsten waren zwischen 40 % und 50 % der Belegschaft in Kurzarbeit.

Dies entspricht den offiziellen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit. Sowohl für die Zahl und die Quoten der Arbeitslosen insgesamt, der Arbeitslosen nach SGB II und der Arbeitslosen nach SGB III sowie für die Zahl der gemeldeten Arbeitsstellen führte 2020 tendenziell zu einer Verschlechterung der Situation, die jedoch 2021 wieder ausgeglichen wurde. Ende 2021 ist die Situation vergleichbar oder besser als Ende 2019 (vgl. Abbildung 2 und 3). In einigen Bezirken (z. B. Vorpommern-Greifswald) liegt heute die Arbeitslosigkeit niedriger als vor der Pandemie. Allerdings muss man hier die richtigen Vergleichswerte heranziehen. Schreibt man die positive Tendenz seit 2015 fort, so wäre wohl die Arbeitslosigkeit ohne COVID-19 noch niedriger gewesen. Gleichzeitig ist die Langzeitarbeitslosigkeit in einigen Bereichen tendenziell gestiegen. Die Auswirkungen der Pandemie auf die Wirtschaft in der Grenzregion zwischen Polen und Deutschland sind also nicht so dramatisch gewesen, wie erwartet wurde. Die staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und Aufrechterhaltung der Beschäftigung waren anscheinend erfolgreich.

Maßnahmen

Die Zahl der Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen während der COVID-19-Pandemie ist hoch. Zum einen sind die Maßnahmen des Bundes (insbesondere

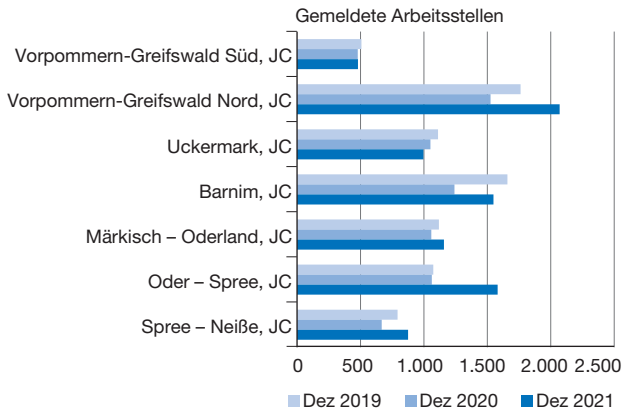
1 In diese Berechnung wurden nur diejenigen Unternehmen einbezogen, die überhaupt Kurzarbeit angemeldet haben.

Abbildung 2
Arbeitslosenquote jeweils Dezember 2019 bis 2021



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022).

Abbildung 3
Gemeldete Arbeitsstellen Dezember 2019, 2020, 2021



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022).

Soforthilfe, Überbrückungshilfe I – III Plus, Restart-Prämie, Neustarthilfe), der Bundesländer sowie der Kommunen (Kreise, Städte) zu unterscheiden. Zum anderen kann zwischen Maßnahmen, die bereits vor der Pandemie existierten, und solchen getrennt werden, die speziell hierfür konzipiert und aufgelegt wurden. Ersteres sind vor allem Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II sowie das Kurzarbeitergeld, wobei die entsprechenden Zugangsregeln zum Teil seit März 2020 vereinfacht wurden.

Kurzarbeitergeld

Das Instrument, das von allen Interviewpartner:innen, den Agenturen und den Unternehmen als zentral für die Sicherung der Unternehmen eingestuft wird, ist das Kurzarbeitergeld. Vor der Pandemie wurde dieses Instrument vergleichsweise wenig genutzt. So lag die Zahl der Kurzarbeitenden in konjunktureller Kurzarbeit im Agenturbezirk Vorpommern-Greifswald im April 2019 bei 182, im April 2020 jedoch bei 12.573 bzw. bei einer Quote von 15,4 %. Immerhin hatten zu diesem Zeitpunkt 1.989 Betriebe Kurzarbeit angemeldet.

Das Ziel der Kurzarbeit ist es, kurzfristige (konjunkturelle) Beschäftigungstiefs auszugleichen. Der Arbeitgebende zeigt der Agentur für Arbeit die Kurzarbeit an, berechnet und zahlt das Kurzarbeitergeld im Rahmen des Lohnanfalls aus und rechnet dieses anschließend mit der Agentur ab. Die Agentur gewährleistet regelmäßig eine schnelle Bearbeitung, um die Liquidität der Unternehmen nicht unnötig zu belasten. Das Instrument wird von den Verantwortlichen als zentrale Maßnahme der Beschäftigungs- und Unternehmenssicherung bezeichnet. Zur Abmilderung der Pandemie wurden befristet verschiedene Verbesserungen vorgenommen und das Kurzarbeitergeld stufenweise erhöht. Die Kosten beliefen sich bis 31.12.21 auf 42 Mrd. Euro. Der Vorteil für die Arbeitnehmenden liegt auf der Hand, da ihnen die Arbeitslosigkeit erspart bleibt. Aber auch für die Unternehmen und ihre langfristige Arbeitskräftesicherung erweist sich das Instrument als sehr wirkungsvoll. Dass für die Pandemie die Leistungen sogar verbessert wurden, dürfte ebenso ein Anreiz gewesen sein, das Instrument breit zu nutzen.

Finanzhilfen

Die befragten Unternehmen nutzten die Finanzhilfen nur bedingt und mit zeitlich abnehmender Tendenz. Die Überbrückungshilfe I beantragten gemäß der Befragung der Unternehmen noch 27 %, bei der Überbrückungshilfe II waren es nur noch 10 %, bei der Überbrückungshilfe III 13 %, bei der Überbrückungshilfe III Plus 7 %. Diese Werte entsprechen dem Pandemieverlauf mit einem strikten Lockdown während der Implementierungsperiode von Überbrückungshilfe I, deutlich geringerer Relevanz während der Überbrückungshilfe II, einem erneuten Lockdown während des Zeitraums von Überbrückungshilfe III und geringerer Beschränkung während Überbrückungshilfe III Plus. Die anderen Hilfen wurden nur vereinzelt genannt (z. B. Restart-Prämie zwei Nennungen, Neustarthilfe für Solo-Selbständige eine Nennung, Corona-Schnellkredit KfW zwei Nennungen). Nur eine Person beantragte einen Corona-Unternehmerlohn bei der zuständigen Kommune.

Bei der Befragung der Geschäftsführungen der Agenturen wurden die Instrumente etwas anders bewertet. So schätzen die Befragten die Bedeutung der Instrumente als relativ gleich und konstant ein. Nur die Restart-Prämie und die Neustarthilfe für Solo-Selbständige wurden als weniger bedeutsam deklariert. Als wichtigstes Instrument wurde von den Agenturen das Kurzarbeitergeld eingestuft, was bei der Zielsetzung dieser Institution nicht anders zu erwarten ist.

Zufriedenheit mit dem Antragsprozess

Die meisten Unternehmen äußerten sich vergleichsweise negativ über den Beantragungsprozess, wobei eine gewisse Tendenz zur steigenden Unzufriedenheit von 2020 zu 2021 erkennbar ist. Besonders bedenklich wurde die administrative Unterstützung durch öffentliche Institutionen eingestuft (vgl. Abbildung 4). Aus Sicht der Interviewten bestand die Schwierigkeit darin, eine Balance zwischen den Zielen „Vermeidung von Missbrauch" und „Praktikabilität für Unternehmen" zu halten. Die Rolle der Steuerberatenden im Antragsprozess wurde ambivalent beurteilt. Einerseits war es gut, dass dadurch ein bundeseinheitliches und digitales Format gewählt wurde, andererseits wurde die Kompetenz der Steuerberatenden zumindest in der Anfangszeit als problematisch eingestuft. Auf jeden Fall eröffnete sich ein neues Geschäftsfeld für Steuerberatende, was von einem Interviewten ebenfalls als Wirtschaftsförderung (für Steuerberatende) deklariert wurde. Zusammenfassend bewerten die Interviewten, dass in den ersten beiden Jahren der Pandemie Geld nicht das primäre Problem gewesen sei, sondern die Komplexität und Schnelligkeit des Antragsverfahrens. Dies ist ein Grund, weshalb die Länder und teilweise die Kommunen eigene, ergänzte Programme aufgelegt haben.

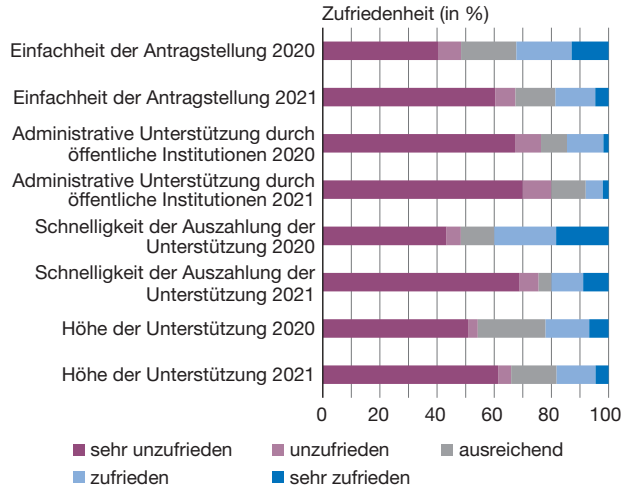
Als Zwischenergebnis hielten die Interviewten übereinstimmend fest, dass die Zielregion erstaunlich gut durch die ersten beiden Jahre der Pandemie gekommen sei. Dieses Ergebnis erstaunt angesichts der peripheren Lage und Wirtschaftskraft der Zielregion. Es stellt sich die Frage, ob die Sondersituation der Grenze zu Polen ein Faktor sein könnte, der in der Analyse der Folgen der Pandemie zu berücksichtigen ist. Deshalb soll im Folgenden die grenzüberschreitende Kooperation diskutiert werden.

Grenzüberschreitende Kooperation

Seit dem Beitritt Polens zum Schengen-Abkommen am 21. Dezember 2007 haben sich die grenzüberschreitenden Kontakte erheblich intensiviert. Dies betrifft den Handel, die Mobilität von Arbeitnehmenden, die Wahl des Wohnsitzes und Handwerksleistungen. Deutsche Staatsbürger:innen arbeiten zum Teil in Polen, wobei insbesondere die Gravität von Stettin stark zugenommen hat. Aber auch viele polnische Staatsbürger:innen arbeiten in Deutschland und sind hier sozialversichert. Während der ersten drei Wellen der Pandemie wurde die Grenze zwischen Polen und Deutschland für Pendelnde teilweise geschlossen, um eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 zu reduzieren. Dies führte speziell für Grenzpendler:innen zu massiven Problemen.

Polnische Staatsbürger:innen, die in Polen wohnen und in Deutschland arbeiten, konnten ihren Arbeitsplatz

Abbildung 4
Zufriedenheit mit dem Prozess der Maßnahmen



Quelle: eigene Darstellung.

plötzlich nicht mehr erreichen. Insbesondere im Gesundheitswesen führte dies zu Personalengpässen, da viele polnische Ärzt:innen und Pflegekräfte in deutschen Gesundheitseinrichtungen beschäftigt sind und temporär nicht mehr zu Verfügung standen. Während der zweiten und dritten Welle wurde der Nachweis eines aktuellen negativen Schnelltests für den Grenzübertritt obligatorisch, aber der Zeitaufwand war erheblich. In Folge boten manche deutschen Arbeitgebende ihren polnischen Beschäftigten Übernachtungsmöglichkeiten an. Hierfür wurden z. B. von Arbeitgebenden Ferienwohnungen angemietet, sodass die polnischen Beschäftigten nicht mehr täglich pendelten, sondern überwiegend in Deutschland wohnten. Dies verursachte nicht nur Kosten für die entsprechenden Arbeitgeber:innen, sondern war auch für die Beschäftigten ausgesprochen belastend, da sie nicht mehr bei ihren Familien leben konnten.

Grundsätzlich gilt, dass die Unterstützung für Arbeitnehmende und für Unternehmen territorial geregelt ist, d. h., Beschäftigte, die bei Unternehmen in Deutschland sozialversicherungspflichtig angestellt sind, erhalten das volle Portfolio der Unterstützungsmaßnahmen, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft und dem Ort ihres Arbeitseinsatzes. Polnische Staatsbürger:innen, die an einem deutschen Krankenhaus arbeiten, sind damit genauso in vollem Umfang unterstützungsberechtigt, während deutsche Staatsbürger:innen, die in Polen einer Beschäftigung nachgehen, nur das Arbeitslosengeld II als Grundsicherung aus Deutschland erhalten. Ebenso sind alle Unternehmen förderberechtigt, die in Deutschland angemeldet sind, unabhängig davon, welche Nationalität ihr/e Eigentümer/in hat oder in welchem Land sie überwiegend arbeiten. Gleichzei-

tig erhalten polnische Unternehmen auch dann keine Unterstützung aus dem deutschen System, wenn sie ausschließlich auf deutscher Seite der Grenze tätig werden.

Betrachtet man zusätzlich den Warenstrom zwischen beiden Ländern, so kann man von einem hochgradig interdependenten gemeinsamen Wirtschaftsraum ausgehen, der durch COVID-19 temporär künstlich getrennt wurde. Das Territorialprinzip der Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung scheint der Realität des Schengenraums zu widersprechen. Umso wichtiger wäre es, die Fördersituation in Polen zu kennen und einschätzen zu können. Die Unternehmen wurden deshalb gefragt, ob ihnen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung während einer Krisensituation bekannt sind, die in Polen eingesetzt wurden. Nur ein Unternehmen bejahte diese Frage, ansonsten herrschte Unkenntnis über die Situation im Nachbarland. Auch die Frage, ob das Unternehmen in einem Austausch mit polnischen Partnern zu den Maßnahmen der Beschäftigungsförderung während der Pandemie stehe, wurde nur von einem Unternehmen bejaht. Es scheint so, dass die deutschen Unternehmen während der Pandemie sich um ihre polnischen Mitarbeitenden gekümmert haben, aber dies führte nicht dazu, dass man sich mit der spezifischen Situation im Nachbarland beschäftigt hat.

Dieselben Fragen wurden den Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen gestellt. Eine Geschäftsführung gab an, entsprechende Maßnahmen der Beschäftigungsförderung in Polen zu kennen, aber niemand stand mit polnischen Partnern zu den Maßnahmen der Beschäftigungsförderung während einer Krisensituation in einem direkten Austausch. Die Maßnahmen auf deutscher Seite waren hingegen allen bestens bekannt.

Auf polnischer Seite ist das Maßnahmenportfolio deutlich kleiner als auf deutscher Seite, aber durchaus existent. Bereits im März 2020 wurde der „Anti-Krisenschild“ verabschiedet, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufangen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, bis zu 40 % des durchschnittlichen Monatsgehalts zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge erstattet zu bekommen. Der „Anti-Krisenschild 2.0“ wurde im Januar 2021 im Umfang von 7,7 Mrd. bis 8,8 Mrd. Euro aktiviert (Deutsch-Polnische Industrie- und Handelskammer, 2020). Dass es in Polen ein Äquivalent zum Kurzarbeitergeld gibt, war keinem Gesprächspartner bekannt.

Die Interviewten wurden gefragt, wie die Zusammenarbeit mit Polen während der Krise eingeschätzt wird. Die überwiegende Antwort ist, dass es zwar einen Informationsaustausch, aber keine Abstimmung untereinander gegeben habe. Es gab auf deutscher Seite Landesprogramme zur Sicherung der Arbeitskräfte im grenznahen Bereich (z. B. Mietzuschuss zugunsten von Grenzpendelnden für Wohnungen auf deutscher Seite, Aufbau von Testzentren). Hierüber wurde die polnische Seite informiert, aber eine gemeinsame Planung wurde nur dort als notwendig erachtet, wo gemeinsame EU-Anträge (REACT bzw. EFRE-Programm) gestellt wurden.

Deutlich stärker war die Zusammenarbeit mit polnischen Partnern der Verbände und Dachorganisationen der Unternehmen. Polen ist für Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern ein sehr wichtiger Handelspartner, wobei sich der Austausch und das Vertrauen über Jahre sehr positiv entwickelt haben. Dieser Wandel beruht auf dauerhaften und respektvollen Beziehungen – eine Vertrauensbasis, die aus Sicht von Interviewten während der COVID-19-Pandemie gelitten habe. *Erstens* wurde Unmut darüber geäußert, dass das Grenzregime am Anfang der Pandemie so strikt war, obwohl die Inzidenz in Polen zu dieser Zeit gering war und keine Gefährdung erkannt werden konnte. Dies habe zu Spannungen mit den polnischen Kollegen und Offiziellen geführt, was die regionale Zusammenarbeit und das Vertrauensverhältnis beschädigt habe.

Zweitens wurde berichtet, dass die Kooperations- und Informationsbereitschaft der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern während der Pandemie nicht so stark gewesen sei, wie sich dies die polnischen Partner gewünscht hätten. Dabei kommt es weniger auf die Frage an, ob dies ein Faktum ist, sondern darauf, ob dies so wahrgenommen wird. Mehrfach wurde in den Interviews betont, dass Wirtschaftsbeziehungen zu den polnischen Partnern darunter leiden könnten, dass sie sich während der Pandemie nicht ausreichend respektiert gefühlt hätten. Diese Wahrnehmung beeinflusst – unabhängig davon, ob dies tatsächlich gegeben ist – die zukünftige Zusammenarbeit.

Drittens wurde von mehreren Gesprächspartnern festgestellt, dass die Angemessenheit der digitalen Kommunikation neu zu bewerten sei. Sobald politisch oder kulturell sensible Fragen (z. B. Ausbau des Hafens in Stettin) angesprochen würden, erweise sich die Videokonferenz mit den polnischen Partnern als wenig geeignet, um persönliche Beziehung und Vertrauen aufzubauen. Mehrfach wurde betont, dass das persönliche Gespräch über die Ländergrenze hinweg noch wichtiger sei als zwischen Landsleuten, um Missverständnisse zu vermeiden. Hier hat die Pandemie zu einer Rückkehr der Kulturgrenzen beigetragen.

Zusammenfassend zeigt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits waren die Maßnahmen der Coronapolitik primär territorial ausgerichtet und die gegenseitige Information hätte besser sein können. Gleichzeitig fanden Unternehmen, Landesregierungen und Kommunen kreative Wege, um das Beste aus der Situation zu machen. Grenzpen-

delnde wurden unterstützt, Wirtschaftskontakte wurden weiterentwickelt und die Täler der Coronawellen für den intensiven Austausch genutzt. Man kann aber nicht darauf schließen, dass die Grenznähe die Wirtschaftssituation gestärkt oder geschwächt hätte.

Bewertung

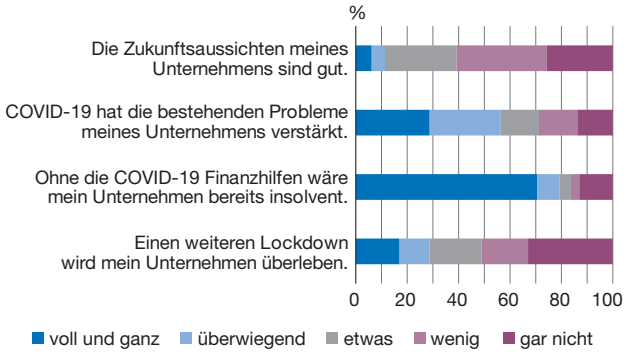
Abschließend wurden die Geschäftsführungen der Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit, die Unternehmen sowie die Interviewten gefragt, wie sie die Zukunft „nach Corona" einschätzen und was sie aus der Krise lernen könnten. Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse der Befragung der Unternehmen. Nur ein sehr geringer Anteil bezeichnet die eigenen Zukunftsaussichten als gut, über die Hälfte stimmt dieser Bewertung wenig oder gar nicht zu. Dass COVID-19 hierfür mitverantwortlich ist und die bestehenden Probleme des Unternehmens verstärkt hat, glauben mehr als die Hälfte der Befragten. Fast 80 % sind hingegen der Meinung, dass die COVID-19-Finanzhilfen voll und ganz bzw. überwiegend dazu beigetragen haben, dass das eigene Unternehmen die Krise bislang bewältigen konnte. Aber ein weiterer Lockdown könnte nach eigener Einschätzung für viele Unternehmen die Insolvenz bedeuten. Immerhin sehen fast 1/3 der Befragten dies so.

Trotzdem sind sowohl die befragten Unternehmen als auch die Partner:innen der Experteninterviews mit einer großen Mehrheit der Meinung, dass sie während der Coronapandemie sehr viel gelernt hätten, die Krise auch als Chance gesehen werden könne und wir heute besser auf Krisen vorbereitet sein (können) als vor zwei Jahren. Die zentralen Verbesserungen sehen sie in den Bereichen Digitalisierung, Geschäftsmodelle (insbesondere im Einzelhandel), Hygiene, Schnelligkeit, Flexibilität, Resilienz sowie im allgemeinen Umgang mit Krisen.

Fazit

Wir können schließen, dass die Zielregion bislang relativ gut durch die Krise gekommen ist. Wichtige Wirtschaftsindikatoren sprechen dafür, dass nicht nur die schlimmsten Folgen abgefangen wurden, sondern die wirtschaftliche Situation als stabil bezeichnet werden kann. Zweifelsohne gibt es Branchen und Regionen, die derzeit schwer getroffen sind, aber dies dürfte zu einem gewissen Teil auf strukturellen Ursachen beruhen, die bereits vor Corona existiert haben, jedoch dadurch verstärkt oder beschleunigt wurden. Hier sind besonders periphere Regionen, der Schiffbau und der innerstädtische Einzelhandel zu nennen. Andere Branchen wurden zwar schwer getroffen (z. B. Hotel- und Gaststättengewerbe), können jedoch eine stabile Nachfrage erwarten, sobald die Pandemie zu Ende geht.

Abbildung 5
Bewertung der Zukunft durch die Unternehmen



Quelle: eigene Darstellung.

Dennoch sind einige Probleme während der Pandemie offenbar geworden, die zügig gelöst werden sollten. Eines davon ist die Schnelligkeit der öffentlichen Verwaltung. So dauerte nach Aussagen der Befragten die Feinjustierung der Überbrückungshilfen des Bundes zu lange. Hier konnten die Landesverwaltung und die Kommunen zum Teil einspringen, aber die Bürokratie wurde allgemein als große, bereits vor Corona existierende Zukunftsbarriere erkannt. Die Essenz der Aussagen hierzu könnte in folgendem Satz kondensiert werden: „Die Maßnahmen waren gut, aber die Administration könnte schneller sein."

Ein weiteres Problem dürfte die Konzentration auf Territorien sein, die der wirtschaftlichen Realität nicht mehr gerecht wird. Die Verflechtung in den Grenzregionen ist so intensiv, dass unterschiedliche Förderinstrumente und Sozialsysteme der Realität der Unternehmen und Haushalte nicht mehr gerecht werden. Besonders Berufspendelnde in beiden Richtungen hatten erhebliche Nachteile zu erleiden.

Vor allem zeigte sich während der Pandemie erneut die Strukturschwäche der Zielregion. Corona war nicht der Ursprung, wohl aber Beschleuniger und Verstärker von Problemen und Prozessen. Z. B. zeigte die Pandemie, wie dünn die Kapiteldecke der Unternehmen tatsächlich ist. Auch wurde offensichtlich, dass ein auf Effizienz getrimmtes System keine Sicherheitsreserven mehr hat. Die Effizienz verlangt eine möglichst hohe Kapazitätsauslastung, was aber im Krisenfall bedeutet, dass keine Sicherheitsreserven mehr vorhanden sind. Just-in-Time-Lieferketten sind wirtschaftlich, führen aber im Falle einer Krise unmittelbar zu Produktionsausfällen und damit zu gewaltigen Schäden. Auch hier ist COVID-19 nicht der Auslöser, aber die Krise macht den grundlegenden Konflikt zwischen Effizienz und Sicherheit eines Wirtschaftssystems manifest. Es wird die Aufgabe nach der Pandemie sein, diese Erkenntnisse in Wirtschaft und Verwaltung umzusetzen.

Insgesamt überwiegt jedoch der Eindruck einer positiven Entwicklung in der Grenzregion zwischen Polen und Deutschland. Die prognostizierte Schere zwischen Peripherie und Zentrum (König und Kunkel, 2021) hat zumindest in der Grenzregion nicht stattgefunden. Auch der Arbeitsmarkt erwies sich als relativ robust, was zum Teil daran liegt, dass die Wirtschaft überwiegend von KMUs geprägt ist. Mit wenigen Ausnahmen konnten die Betriebe nach den Lockdowns wieder zeitnah durchstarten und zum Teil (z. B. Tourismus) Verlorenes wieder aufholen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit fiel deshalb moderat aus.

Selbstredend ist im dritten Jahr der Pandemie weder ein sanftes Gleichgewicht erreicht, noch sind die Folgen der wirtschaftlichen Erschütterung kurzfristig zu überwinden. Trotzdem zeigt sich, dass die Krise einige Entwicklungen angeschoben hat, die gerade für eine strukturschwache Region zur Initialzündung werden kann. Digitalisierung, Flexibilisierung, Konzentration auf die grenzüberschreitende Verflechtungsregion und enge Kooperation zwischen Unternehmen und mit der Verwaltung sind Innovationen, die in der derzeitigen Erschütterungsphase eine größere Chance haben, sich durchzusetzen als zuvor. Diese Chancen müssen ergriffen werden, denn die Probleme, die schon vor COVID-19 existierten, sind während der Pandemie nicht einfach verschwunden, sondern nur etwas aus dem Fokus geraten. Sie werden wieder sichtbarer werden, wenn die Pandemie weniger aktuell ist.

In der Betriebswirtschaftslehre ist es anerkannt, „dass Unternehmen zum Innovieren Krisen benötigen“ (Perlitz und Löbler, 1985). In der stabilen Phase überwiegt die Vermeidung von Risiken, sodass die bekannten Standardlösungen bevorzugt werden. Notfalls wird mit Subventionen die bestehende Lösung konserviert (Ritter, 2001). In Krisensituationen hingegen ist die Risikobereitschaft höher, die Metastabilisierung des Standards wird unmöglich und der Innovationssprung ist oftmals die einzige Lösung, um aus der Krise zu kommen. Krisen ermöglichen es, verkrustete Strukturen aufzubrechen, Risiken einzugehen, die Zukunft systematisch wertzuschätzen und Freiräume zum Experimentieren zu gewähren. Deshalb stellt die COVID-19-Krise auch für die strukturschwachen Räume entlang der polnisch-deutschen Grenze eine Chance dar, mit Innovation und Zukunftsorientierung neu zu starten. Damit würde die Wirtschaft dieser Region gestärkt aus der Krise hervorgehen. Die Antworten der Studienteilnehmenden lassen keinen Zweifel daran, dass viele bereit sind, diese Chance zu ergreifen und anzugehen.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2022), Regionaldirektions- und Agenturbezirke, https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Statistiken-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur-Nav.html (24. Februar 2022).

Deutsch-Polnische Industrie- und Handelskammer (2020), Polnische Regierung implementiert Schild 2.0., https://ahk.pl/medien/aktuelles/news-details/polnische-regierung-implementiert-schild-20 (26. Januar 2022).

Economist (2021), What is the economic cost of covid-19?, *The Economist*, https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/09/what-is-the-economic-cost-of-covid-19 (5. Januar 2022).

Grömling, M. (2022), Ökonomische Verluste nach zwei Jahren Corona-Pandemie, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Oekonomische-Kosten-nach-Corona.pdf (24. Januar 2022).

Jackson, J., M. Weiss, A. Schwarzenberg, R. Nelson, K. Sutter und M. Sutherland (2021), Global Economic Effects of COVID-19, Updated 10. November 2021, R46270, Congressional Research Service.

König, P. und K. Kunkel (2021), Expertenbefragung zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf Forschung und Innovation in strukturschwachen Regionen. Ergebnisse der dritten, abschließenden Befragungsrunde, https://www.innovation-strukturwandel.de/strukturwandel/de/report/_documents/artikel/a-b/auswirkungen-der-corona-krise.html (26. Januar 2022).

Perlitz, M. und H. Löbler (1985), Brauchen Unternehmen zum Innovieren Krisen?, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 55(5), 424-450.

Ritter, W. (2001), *Allgemeine Wirtschaftsgeographie. Eine systemtheoretisch orientierte Einführung*.

Statistische Ämter der Länder (2020), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2019, Berechnungsstand August 2020, K. B. Reihe, 2, Statistische Ärmter der Länder.

Statistische Ämter der Länder (2022), Gewerbeanzeigen, Insolvenzen in Mecklenburg-Vorpommern, https://www.statistikportal.de/de/mecklenburg-vorpommern/gewerbeanzeigen-und-insolvenzen (24. Januar 2022).

Szmigiera, M. (2021), Impact of the coronavirus pandemic on the global economy – Statistics & Facts, https://www.statista.com/topics/6139/covid-19-impact-on-the-global-economy/?utm_source=browser&utm_medium=push-notification&utm_campaign=EN-cleverpush-2022-01-03T16%3A35%3A34#dossierKeyfigures (5. Januar 2022).

Title: ***Border Region Between Poland and Germany: Strengthened by the COVID-19 Pandemic***

Abstract: *The COVID-19 pandemic is a humanitarian tragedy with millions of deaths worldwide. However, this virus is also a tremendous economic challenge. There is some evidence that vulnerable groups and regions are in particular at risk of suffering from unemployment, insolvency and other economic hardships during the pandemic. We analyse the economic consequences on one of the poorest regions, the borderland between Germany and Poland. Based on statistical analysis, an online survey of entrepreneurs and key-informant interviews, we can conclude that the consequences of the pandemic are not as disastrous for the region as expected. The instruments of mitigating the economic challenges (including support for enterprises, unemployment insurance and support for temporary under-utilisation of “Kurzarbeitergeld”) were quite successful. The survey partners even see some improvements, in particular in the field of digitalisation. All agree that the flow of information and cooperation between Poland and Germany should have been more intensive to reflect the manifold economic and personal interdependencies between the two countries.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3139-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 224-228

JEL: I12, I18

Michael Stolpe

Impfpflichten, Anreize und die effiziente Nutzung von Coronaimpfstoffen

Impfpflichten sind aus ökonomischer Sicht ein negativer Anreiz, sich impfen zu lassen. Im Einzelfall genauso wirksame positive Anreize – etwa staatlich finanzierte Impfprämien – können flexibler gestaltet werden, einige Nachteile starrer gesetzlicher Impfpflichten vermeiden und womöglich eine höhere Impfquote erreichen helfen. Zuverlässige Antikörpertests können helfen, die Subventionierung auf Menschen ohne ausreichenden Immunschutz zu begrenzen. Wegen des hohen volkswirtschaftlichen Werts einer höheren Impfquote im Kampf gegen SARS-CoV-2 hat Deutschland einen großen ungenutzten Finanzierungsspielraum für Impfprämien. Denkbar sind auch Kombinationen von Impfprämien und -pflichten.

Bei den Vorschlägen zu einer Coronaimpfpflicht, die der Deutsche Bundestag aktuell debattiert, geht es eigentlich um finanzielle Impfanreize. Einen physischen Impfzwang oder Gefängnisstrafen fordert niemand. Die Vorschläge zielen vielmehr auf eine bußgeldbewehrte Verpflichtung, innerhalb einer vorgegebenen Frist einen vollständigen Impfschutz nachzuweisen – also auf einen negativen finanziellen Anreiz. Sobald es aber um Anreize geht, stellt sich die Frage ökonomischer Effizienz: Mit welcher Art und Stärke von Anreizen lässt sich eine angestrebte hohe Impfquote in der Bevölkerung am schnellsten erreichen?

Dass Impfanreize überhaupt noch ein Problem sind, wenn hochwirksame Impfstoffe mit für die allermeisten Menschen vernachlässigbar geringem Nebenwirkungsrisiko – wie in Deutschland – frei zugänglich sind, hat mit nicht-monetären Impfkosten zu tun. Nicht-Geimpfte wägen ab zwischen dem erwarteten Nutzen einer Impfung und dem zeitlichen Aufwand einschließlich womöglich unangenehmer kurzfristiger Impfreaktionen, vielleicht vorhandenen Ängsten aufgrund von Informationsdefiziten über Vorteile und Risiken verschiedener Impfstoffe und dem Mut, den es gegebenenfalls braucht, Konformitätsdruck in impfskeptischen Sozialmilieus zu überwinden. Diese Arten von Kosten können verschiedene Menschen das Nutzen-Kosten-Verhältnis einer Impfung unterschiedlich wahrnehmen lassen, selbst wenn der Nutzen für alle gleich wäre.

© 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 Stolpe leitet den Projektbereich Globale Gesundheitsökonomie am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Nicht-monetäre Impfkosten

Auch die Impfnutzen können sich unterscheiden. Den höchsten Nutzen haben vulnerable Menschen, die aufgrund von Alter, Vorerkrankungen oder anderen objektiven Risikofaktoren einen schweren Krankheitsverlauf besonders fürchten müssen. Allerdings kann die tatsächliche Schutzwirkung einer Impfung bei Menschen mit geschwächtem Immunsystem geringer ausfallen als bei jenen, in denen die Impfung ein starkes Immunsystem aktiviert. Deren Impfung kann – solange sie die eigene Infektiosität hinreichend verringert (Lyngse et al., 2022a; Mostaghimi et al., 2022) – in ihrem sozialen Umfeld lebende Menschen mit schwachem Immunsystem vor Ansteckung mitschützen, eventuell sogar einen größeren Beitrag zum Schutz dieser Menschen leisten, als sie durch eigene Impfung erreichen können. Zudem sind vulnerable Menschen, auch wegen anderer Krankheitsrisiken als COVID-19, ganz besonders auf den Schutz der knappen Ressourcen des Gesundheitssystems angewiesen, den eine hohe Impfquote bewirken kann.

Die positiven externen Impfeffekte können insbesondere in vulnerablen Menschen eine Zahlungsbereitschaft dafür entstehen lassen, diejenigen zur Impfung zu bewegen, die als Ungeimpfte mit geringem Risiko für einen schweren Verlauf auf Impfschutz wenig Wert legen, aber durch ihre

Impfung zum Schutz der Vulnerablen und des Gesundheitssystems beitragen können. Besonders effektiv könnten solche Zahlungen an junge sozial überdurchschnittlich aktive Menschen sein, die auch ungeimpft oft wenig Anreiz verspüren, soziale Distanz zu praktizieren, und deren Impfung deshalb besonders stark zur Unterbrechung von Infektionsketten beitragen kann. Weil mRNA-Impfstoffe auch bei Omikron meist eine relevante Verringerung der potenziellen Infektiosität erreichen dürften (Lyngse et al., 2022b), kann jede solche Impfung das virale Übertragungsrisiko in zahlreichen Sozialkontakten senken, die diese Menschen oft haben. Gezielte Subventionen, propagiert als Aufwandsentschädigung oder Impfprämie für Impffaule, können dann maßgeblich zu einer effizienten Nutzung der Impfstoffe auf Populationsebene beitragen.

Die Anreizproblematik aufgrund externer Effekte wird überlagert von unvollständiger Information und einer ungleichen Informationsverteilung über das Nutzen-Kosten-Verhältnis einer Impfung in unterschiedlichen sozialen Milieus. Individuelle Informationsnachfrage und Offenheit für angebotene Information sind dabei nicht unabhängig von dem vorab erwarteten Nutzen des Impfschutzes; ist dieser sehr gering, kann womöglich auch kostenlos angebotene Information keine hinreichend große Korrektur der Nutzenerwartung bewirken, um eine Impfnachfrage auszulösen. Eine sehr geringe Nutzenerwartung kann sich – etwa in bildungsfernen Schichten oder Migrantenmilieus – dadurch verfestigen, dass schlecht informierte Ungeimpfte die beobachtete oder vermutete Nicht-Impfung ihrer Peers im eigenen sozialen Umfeld als Beleg für einen geringen Nutzen werten – nach dem Motto: Wäre die Impfung nützlich, hätten sich die anderen doch längst geimpft.

Impflücken können sich verfestigen

Individuelle Impfanreize und die Informationsnachfrage Ungeimpfter sind keine statischen Phänomene, sondern verändern sich mit zunehmender Impfquote. Genesene sind dabei nicht mehr mit Geimpften gleichzusetzen, weil die Antikörper Genesener nach einer Omikron-Infektion relativ spezifisch für diese Virusvariante zu sein scheinen (Suryawanshi et al., 2022) und schon nach wenigen Monaten oft nicht einmal mehr vor einer erneuten Omikron-Infektion ausreichend schützen. Vollständig Geimpfte und mRNA-Geboosterte dagegen entwickeln Antikörper, die gegen schwere Erkrankungen sowohl durch ältere Corona-Virusvarianten als auch durch Omikron länger Schutz bieten.

Zudem entwickeln nach vollständiger Impfung zum ersten Mal Infizierte ebenso wie erst nach einer Genesung Geimpfte eine Art Superimmunität; Impfung und Infektion ergänzen sich also beim Aufbau von Immunität (Bates et al., 2022). Weiterhin würde ein Laufenlassen des Virus viele vermeidbare Todesfälle zur Folge haben, sodass eine rasche Durchseuchung der gesamten Bevölkerung mit Omikron keine Alternative zu einer hohen Impfquote sein kann.

Je größer der Anteil bereits Geimpfter in einer Population, umso geringer die Wahrscheinlichkeit für noch nicht Geimpfte, sich zu infizieren, und umso schwächer auch ihr Anreiz, sich vorbeugend impfen zu lassen. Dies entspricht dem Präventionsparadoxon: Sind Präventionsmaßnahmen wie das Erreichen einer hohen Impfquote erfolgreich, können sie anschließend als unnötig erscheinen. Diese Fehleinschätzung kann durch kognitive Heuristiken verstärkt werden, die viele Menschen die Wahrscheinlichkeit eines schweren Krankheitsverlaufs unterschätzen und die einer sehr seltenen Impfkomplikation überschätzen lässt. Die Informationsnachfrage noch Ungeimpfter und die Wirksamkeit von Aufklärungskampagnen gehen zurück. Gleichzeitig kann Konformitätsdruck in impfskeptischen Sozialmilieus zunehmen – auch weil die identitätsstiftende Wirkung der Impfablehnung steigen kann, wenn Impfen außerhalb des Milieus zu einer sozialen Norm geworden ist.

Verhaltensökonomische Forschung, wie z. B. Schmelz und Bowles (2021), zeigt: Nicht allein das Virus, sondern auch Impfen ist ansteckend. Dabei ist die Erwartung von Reziprozität zentral. Menschen sind eher zur Impfung bereit, wenn sie erfahren, dass sich dann andere in ihrem Umfeld ebenfalls impfen lassen. Individuelles Vertrauen auf Impfreziprozität scheint zudem positiv mit dem allgemeinen Vertrauensniveau zwischen Menschen korreliert zu sein, das in einer Gesellschaft oder einer sozialen Gruppe über einen langen Zeitraum gewachsen ist – ein Phänomen, das Ökonomen soziales Kapital nennen. Hat ein Land – wie beispielsweise Dänemark – schon vor der Pandemie über Jahrzehnte ein hohes Sozialkapital aufgebaut, kann es in der Pandemie eine hohe Impfquote auch ohne gesetzliche Pflicht und das Setzen finanzieller Anreize rasch erreichen. Länder dagegen, denen das Vertrauen stiftende Sozialkapital fehlt, können es in der Krise nicht herbeizaubern. Diese Länder können es dann ohne Impfpflichten oder gezielte positive Anreize kaum schaffen, eine hohe Impfquote zu erreichen.

Was hilft besser – negative oder positive Anreize?

Die Regierung mag eine allgemeine Impfpflicht als kostengünstigen Königsweg zu einer hohen Impfquote ansehen, da positive finanzielle Anreize aus Steuern finanziert werden müssten, während Bußgelder für die Nichteinhaltung der Impfpflicht dem Staat zusätzliche Einnahmen bescheren. Ökonomischer Theorie zufolge sollte es für jede Art bußgeldbewehrter Impfpflicht, die einen negativen Anreiz in Höhe der erwarteten Bußgelder für Impfverweigernde impliziert, eine gleich wirksame Impfprämie geben. Dem berühmten Coase-Theorem folgend lässt sich die „Verzer-

rung“ individueller Impfentscheidungen aufgrund der positiven externen Schutzwirkung des Impfens „unabhängig von der Verteilung der Eigentumsrechte“ korrigieren, wobei es hier um das individuelle Recht auf körperliche Unversehrtheit geht, das Impfprämien respektieren, während Impfpflichten es in Bezug auf das Impfen negieren.

Der Regierung mag eine Impfpflicht auch besser mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz vereinbar erscheinen, setzt sie doch eine für alle Menschen gleichermaßen geltende Norm. Wird aber die Höhe der Bußgelder nicht nach dem Einkommen differenziert, kann die Impfpflicht in Konflikt mit dem Ziel sozialer Gerechtigkeit geraten. Wird das Bußgeld daher sozial gestaffelt, kann es andererseits einen Teil seiner abschreckenden Wirkung verlieren, der auf der Aversion vieler Menschen gegenüber finanziellen Verlusten beruht. Verlustaversion beeinflusst menschliche Entscheidungen oft stärker als die Aussicht auf äquivalente finanzielle Gewinne, was gegen Impfprämien sprechen könnte.

Zu den potenziellen Nachteilen einer Impfpflicht gehört allerdings auch die Gefahr, dass allein ihre Einführung die Impfbereitschaft bei manchen Ungeimpften nicht steigen, sondern zurückgehen lassen könnte. Der psychologischen Reaktanztheorie zufolge könnten manche die Pflicht als einen so schwerwiegenden Verlust von Entscheidungsfreiheit empfinden, dass sie ihren Status als Ungeimpfte deshalb höher bewerten und erst recht bewahren wollen. Auch könnte eine Impfpflicht von Menschen in einer liberalen Gesellschaft als Misstrauenserklärung seitens der Regierung gewertet werden und eine bereits vorhandene intrinsische oder altruistische Impfbereitschaft untergraben. Zudem könnten schlecht informierte Impfskeptiker:innen die Pflicht als Signal werten, dass die Impfstoffe nicht überzeugen.

Die Durchsetzung von Impfpflichten kann zudem erhebliche administrative, polizeiliche und juristische Kosten und weitere unerwünschte Nebenwirkungen auslösen. Impfpflichten könnten am Ende nicht nur für Impfverweigernde, sondern auch für die Gesellschaft teurer sein als positive Impfanreize. Schon die aktuell vielfach geäußerte Befürchtung, die bereits vom Deutschen Bundestag beschlossene Impflicht für Beschäftigte in Krankenhäusern und Pflegeheimen ab Mitte März 2022 könnte zu einer Kündigungswelle impfunwilliger Pflegekräfte führen, deutet auf erhebliche Schwierigkeiten und Kosten bei der Umsetzung hin. Der Erfolg einer allgemeinen Impfpflicht könnte durch eine Flut individueller Klagen vor Gericht untergraben werden, zumal es aus medizinischen Gründen von vornherein unvermeidlich erscheint, Ausnahmen zuzulassen.

Beschränkt man zur Minimierung dieser Kosten und Risiken die Impfpflicht auf Alte und andere besonders vulnerable Gruppen, erreicht man jene nicht, deren Impfung aufgrund ihres stärkeren Immunsystems die Vulnerablen und das Gesundheitssystem besonders effektiv mitschützen würde.

Vorteile von Impfprämien

Ein Großteil der administrativen, polizeilichen und juristischen Probleme von Impfpflichten entfallen, werden stattdessen positive Anreize in Form von Impfprämien gesetzt. Sie lassen sich schneller einführen und umsetzen, haben weniger rechtliche Risiken und stellen möglicherweise ein milderes Mittel im Sinne der Kriterien des Ethikrates dar, das noch nicht ausgereizt ist. Impfprämien könnten zugleich fair und effektiv sein, weil viele, die jetzt in Deutschland noch nicht geimpft sind, einkommensschwachen Gruppen angehören, die erfahrungsgemäß überdurchschnittlich stark auf positive finanzielle Anreize reagieren. Im Einklang mit sozialer Gerechtigkeit würde bei Finanzierung aus progressiven Einkommensteuern die höhere Zahlungsbereitschaft Reicher zur Vermeidung von Mortalitätsrisiken genutzt, um die Impfung ärmerer Menschen zu subventionieren.

Dass Impfprämien tatsächlich einen wirksamen Anreiz setzen können, wird durch neuere empirische Studien belegt. So ließ in einer viel beachteten randomisierten Kontrollstudie aus Schweden, die im Oktober 2021 in Science erschienen ist (Campos-Mercado et al., 2021), schon ein kleiner finanzieller Anreiz in Höhe von 200 Schwedischen Kronen (ca. 20 Euro) die Zahl der Impfungen gegen COVID-19 statistisch signifikant um 4,2 Prozentpunkte steigen. Dagegen hatten die gleichzeitig untersuchten nicht monetären verhaltensökonomischen Interventionen (auch „Nudging“ oder Anstupsen genannt) und die bloße Bereitstellung zusätzlicher Information keinen statistisch signifikanten Einfluss auf Impfentscheidungen. Die positive Wirkung des finanziellen Anreizes war unabhängig vom Alter, Geschlecht und Bildungsgrad der Probanden, aber bei solchen mit niedrigem Sozialstatus höher als bei jenen mit hohem Sozialstatus. Der Grenznutzen des Geldes sinkt bekanntlich mit der Höhe des Einkommens.

Für Deutschland relevant könnten auch die Ergebnisse einer quasi experimentellen Studie zum Blutspenden sein, in der die unerwartete Abschaffung finanzieller Aufwandsentschädigungen in einem süddeutschen Blutspendezentrum zu einem statistisch signifikanten und persistenten Rückgang der Spendenbereitschaft führte (Becker et al., 2019).

Für unterschiedliche Gestaltungsvarianten von Corona-Impfprämien gibt es in Deutschland einen großen finanziellen Spielraum. Der volkswirtschaftliche Wert eines Impfschutzes vor COVID-19 mit 95 % Wirksamkeit wurde in einer jüngst im Quarterly Review of Economics and Finance erschienenen Studie für Deutschland auf 6.341 Euro pro Person geschätzt, was die von der deutschen

Regierung bezahlten Impfstoffpreise für eine vollständige 2-fach-Impfung plus Booster mit mRNA-Impfstoffen um ca. das Hundertfache übersteigt (Gandjour, 2022). Diese Schätzung berücksichtigt allerdings noch nicht die Omikron-Variante des Virus, die den volkswirtschaftlichen Wert von Impfungen mit den existierenden mRNA-Vakzinen gesenkt haben dürfte; deren Wirksamkeit gegen die Fluchtmutation liegt wohl deutlich unter 95 %.

Trotz reduzierter Wirksamkeit und der zudem auch für Ungeimpfte geringeren Wahrscheinlichkeit eines schweren Krankheitsverlaufs nach Omikron-Infektion könnte eine optimal gestaltete Impfprämie auch dann noch vorteilhaft sein, wenn dafür im Einzelfall deutlich mehr gezahlt werden müsste, als in Deutschland üblicherweise für Aufwandsentschädigungen beim Blutspenden oder als Anreiz in der schwedischen randomisierten Kontrollstudie für eine COVID-19-Impfung gezahlt wurde. Dies wird umso mehr gelten, wenn angepasste Impfstoffe mit einer hohen Wirksamkeit gegen Omikron verfügbar werden oder sich neue Virusvarianten mit höherer Letalität durchsetzen. Wie hoch die optimale Impfprämie jeweils wäre, müsste allerdings in weiteren gesundheitsökonomischen Studien erst noch quantifiziert werden.

Anreizwirkung optimieren

Effizienz und Akzeptanz von Impfprämien ließen sich in der Praxis auch dadurch optimieren, dass man ihre Variabilität über die Zeit und weitere epidemiologisch relevante Dimensionen voll ausschöpft. Die Anpassungsfähigkeit und Individualisierung positiver Anreize eröffnet Chancen auf Effizienzgewinne, die Impfpflichten schon aufgrund starrer rechtlicher Rahmenbedingungen kaum bieten können. Um das Impftempo zu beschleunigen, könnten Impfprämien z. B. zeitlich oder bis zum Erreichen einer aus epidemiologischen Gründen vorgegebenen Impfquote – etwa 95 % aller Erwachsenen – befristet oder aus einem begrenzten, öffentlich bekannt gemachten Budget nach dem Windhundverfahren vergeben werden. Alternativ könnte die Prämienhöhe nach einer vorab festgelegten Formel im Zeitablauf oder abhängig vom Impffortschritt auf Populationsebene fallen.

Um regional konzentrierte Impfskepsis zu adressieren, etwa in Sachsen oder Bayern, könnte eine regionale Differenzierung z. B. in der Höhe der Impfprämien hilfreich sein. Dabei könnte die Bundesregierung durch konditionale Zuschüsse an Länder oder Kommunen einen Anreiz schaffen, dass diese sich ihrerseits an der Finanzierung höherer Impfprämien beteiligen. Bund oder Länder könnten auch einen Wettbewerb zwischen Kommunen oder Landkreisen um die höchste Impfquote in Gang setzen, indem sie attraktive Preise in Form substanzieller Finanztransfers zur Belohnung des größten prozentualen Impffortschritts oder der höchsten erreichten Impfquote innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums ausschreiben.

Eine milieuspezifische Differenzierung von Impfprämien könnte Teil einer umfassenderen Strategie gegen milieu- oder gruppenspezifisch verfestigte Impfablehnung werden. Impfprämien könnten dazu gezielte Aufklärungskampagnen und das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlene „Community Engagement“ verstärken, mit direkter Ansprache impfskeptischer sozialer Gruppen durch lokal vernetzte Multiplikatoren wie z. B. religiöse, zivilgesellschaftliche oder kommunalpolitische Führungspersönlichkeiten – etwa dadurch, dass klug gestaltete Prämien nicht nur den vorab erwarteten Impfnutzen, sondern auch die Informationsnachfrage Ungeimpfter gezielt erhöhen.

Weitere Möglichkeiten zur Differenzierung bieten sich im Hinblick auf vulnerable Gruppen – Alte, Immunsupprimierte und Menschen mit anderen Risikofaktoren –, auf potentielle Superspreader – etwa die Angehörigen von Berufen mit vielen kritischen Sozialkontakten wie Pflegende, Lehrende, Sporttreibende und Musiker:innen, insbesondere Chorsänger:innen – und im Hinblick auf die immunologische Wirksamkeit der Impfstoffe. Während das Gesetz bei Einführung einer Impfpflicht binär festlegen müsste, welche der zugelassenen Vakzine zur Erfüllung der Pflicht anerkannt werden, hätte die Regierung bei Impfprämien mehr Flexibilität und könnte deren Höhe nach Wirksamkeit der Impfstoffe differenzieren und anpassen, sobald neue Fluchtmutationen des Virus die relative Wirksamkeit verschiedener Impfstoffe unerwartet verändern.

Zuverlässige Antikörpertests nutzen

Um zu vermeiden, dass bereits vollständig Geimpfte und Geboosterte sich allein der Impfprämie wegen als ungeimpft präsentieren und weitere Impfungen verlangen, sollte die Auszahlung von einem quantitativ zuverlässigen negativen Antikörpertest mit hoher Spezifität für SARS-CoV-2 abhängig gemacht werden, der auf ein mögliches Fehlen von Immunschutz hinweist. Laut Andreas Bobrowski, dem Vorsitzenden des Berufsverbands Deutscher Laborärzte (BDL), sei unbestritten, dass bei einem Antikörperwert von weniger als 21,8 BAU pro Milliliter (ml) Blut (BAU = Binding Antibody Units, ein Standardmaß der Weltgesundheitsorganisation) kein verlässlicher Immunschutz mehr gegeben ist; ab einem Wert von 44 BAU/ml verfüge die getestete Person sehr wahrscheinlich über einen Immunschutz (Schneider, 2022).

Zwar ist sich die Wissenschaft noch nicht einig, ob Genesene durch aktive T-Zellen auch ohne nachweisbare Antikörper einen guten Schutz gegen das Virus haben können und ab welchem BAU-Grenzwert ein voller Immunschutz

als gegeben gelten kann. Aber darum geht es bei der Feststellung einer Impfprämienberechtigung gar nicht. Es geht stattdessen darum, unter Personen, die behaupten, noch nicht geimpft zu sein, jene zu identifizieren, die möglicherweise keinen ausreichenden oder noch nicht den bestmöglichen erreichbaren Immunschutz haben und von deren Erst- oder Auffrischungsimpfung sie selbst und auch die Gesellschaft profitieren könnten.

Eine empirische Studie des Lübecker Gesundheitsamts und der Universität Lübeck, die am 10. Februar 2022 auf dem Preprint Server „medRxiv" zur Verfügung gestellt wurde (noch ohne Peer Review; Schiffner et al., 2022) schlägt vor, Personen mit einem Antikörperwert von mehr als 200 BAU/ml als ausreichend immungeschützt einzustufen. Ein klar darüber liegender Grenzwert – z. B. 400 oder 500 BAU/ml – erscheint geeignet, die Wahrscheinlichkeit einer irrtümlichen Ablehnung von Personen ohne ausreichenden Immunschutz bei der Prämienauszahlung sehr niedrig zu halten. Die implizite Bevorzugung Immunsupprimierter ist epidemiologisch wünschenswert, die irrtümliche Prämienauszahlung an einige falsch klassifizierte bereits Geimpfte oder Genesene mit ausreichendem Immunschutz harmlos. Zudem können ungeimpft Genesene ihren Immunschutz in aller Regel durch anschließende Impfung deutlich verbessern und eine Superimmunität erreichen (Bates et al., 2022), die auch sozial wünschenswert ist.

Personen, deren Antikörperwert über dem Grenzwert liegt, bekommen keine Prämie, können sich aber weiterhin kostenlos impfen lassen. Daher ist kein erhöhtes Risiko zu erwarten, dass falsch positiv Getestete das Ergebnis nutzen wollen, um eventuell bestehende Coronaauflagen für Menschen ohne eigenen Immunschutz zu umgehen. Die Berechtigung zur Impfprämie könnte zusätzlich von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, sich freiwillig in ein nationales Impfregister eintragen zu lassen; damit kann eine wiederholte Beanspruchung der Prämie ausgeschlossen werden.

Gesucht wird eine kluge Mischung von Interventionen, die den größtmöglichen Impferfolg auf schnellstem Wege sicherstellt. Dazu sollte die Politik auch Kombinationen einer Impfplicht mit positiven Anreizsystemen in Erwägung ziehen. So könnte es zunächst eine Phase zeitlich befristeter Belohnungen für freiwilliges Impfen geben, die dann im Falle des Nichterreichens der angestrebten Impfquote von einer bußgeldbewehrten Impfpflicht abgelöst wird, damit Ungeimpfte nicht auf eine spätere Erhöhung der Impfprämie spekulieren und einfach abwarten.

Literatur

Bates, T. A. et al. (2022), Vaccination before or after SARS-CoV-2 infection leads to robust humoral response and antibodies that effectively neutralize variants, *Science Immunology*, 7(68), https://www.science.org/doi/10.1126/sciimmunol.abn8014.

Becker, D., H. Klüter, A. Niessen-Ruenzi und M. Weber (2019), The Impact of Direct Cash Payment on Whole Blood Supply, *German Economic Review*, 20(4), e973–e1001, https://doi.org/10.1111/geer.12204.

Campos-Mercade, P., A. N. Meier, F. H. Schneider, D. Pope, S. Meier und E. Wengström (2021), Monetary incentives increase COVID-19 vaccinations, *Science*, 374(6569), 879-882.

Gandjour, A. (2022). Value-based Pricing of a COVID-19 Vaccine, *Quarterly Review of Economics and Finance*, 84(2), 1-8, https://doi.org/10.1016/j.qref.2021.12.006.

Lyngse, F. P. et al. (2022a), Effect of Vaccination on Household Transmission of SARS-CoV-2 Delta VOC, medRxiv 2022.01.06.22268841; https://doi.org/10.1101/2022.01.06.22268841.

Lyngse, F. P. et al. (2022b), Transmission of SARS-CoV-2 Omicron VOC subvariants BA.1 and BA.2: Evidence from Danish Households, medRxiv 2022b.01.28.22270044; https://doi.org/10.1101/2022.01.28.22270044.

Mostaghimi, D., C. N. Valdez, H. Larson, C. Kalinich und A. Iwasak (2022). Prevention of host-to-host transmission by SARS-CoV-2 vaccines, *Lancet Infectious Diseases*, 22, e52–58. https://doi.org/10.1016/S1473-3099(21)00472-2.

Schiffner, J. et al. (2022), Immune responses after twofold SARS-CoV-2 immunisation in elderly residents and Health Care Workers in nursing homes and homes with assisted living support – Proposal for a correlate of protection, medRxiv preprint https://doi.org/10.1101/2022.02.09.22270747.

Schmelz, K. und S. Bowles (2021), Overcoming COVID-19 vaccination resistance when alternative policies affect the dynamics of conformism, social norms, and crowding out, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(25), e2104912118. https://doi.org/10.1073/pnas.2104912118.

Schneider, P. (2022), Geimpft oder genesen: Habe ich genügend Antikörper? Ärzte-Chef sagt, welcher Wert Sie vor Covid schützt, Focus Online, https://www.focus.de/gesundheit/news/endlich-faustregel-fuer-antikoerper-laboraerzte-chef-erklaert-welcher-wert-sie-vor-covid-schuetzt_id_20895196.html (3. März 2022).

Suryawanshi, R. et al. (2022), Limited Cross-Variant Immunity after Infection with the SARS-CoV-2 Omicron Variant Without Vaccination, medRxiv 2022.01.13.22269243; https://doi.org/10.1101/2022.01.13.22269243.

Title: ***Vaccine Mandates, Private Incentives and the Efficient Use of Coronavirus Vaccines***

Abstract: *From an economic point of view, vaccine mandates are a negative incentive to get vaccinated. Positive incentives that induce unvaccinated individuals just as effectively – such as government-provided cash incentives – can be more flexible and avoid some of the other disadvantages that come with mandates and possibly achieve higher vaccination rates. Given the size of societal benefits from boosting vaccination rates in the fight against SARS-CoV-2, Germany has substantial unused financial leeway to pay for cash incentives. Prudent combinations of cash incentives and vaccine mandates are also worth considering.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3133-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 229-235

JEL: H60, H63

Fritz Helmedag*

Steuern und Budgetdefizite als Determinanten des Sozialprodukts

In Theorie und Praxis heißt es oft, dass Steuersenkungen die Wirtschaftsaktivität stimulieren. Kaum etwas hört man jedoch über mögliche kontraktive Rückwirkungen, wenn die öffentlichen Ausgaben mit den ordentlichen Einnahmen schrumpfen. Im Rahmen einer elementaren gesamtwirtschaftlichen Analyse wird zunächst untersucht, wie variierende Steuererträge und alternative Budgetreaktionen das Volkseinkommen beeinflussen. Gängige Rezepte zur Ankurbelung der aggregierten Nachfrage erweisen sich als kontraproduktiv. Die auf einem eingeschränkten Defizitmultiplikator beruhende Kritik an der Selbstfinanzierungsthese kreditfinanzierter Ausgaben erweist sich zwar ebenfalls als unhaltbar, der erwünschte Konjunkturimpuls wird aber paralysiert, sofern der Steuermehrertrag der Schuldentilgung dient. Das verfügbare private Einkommen hängt zwar vom nachfragewirksamen Budgetdefizit ab, nicht aber von der Steuerquote, die jedoch den Anteil öffentlicher Güter am Sozialprodukt beeinflusst. Leitlinien eines wohlfahrtsorientierten Schuldenmanagements runden die Empfehlungen für eine funktionelle Fiskalpolitik ab.

Im Jahr 2022 steht die deutsche Finanzpolitik vor gewaltigen Herausforderungen. Neben den Folgekosten zur Überwindung der Coronapandemie sowie des Hochwassers im Westen der Republik besteht breiter Konsens, im kommenden Dezennium die Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, Infrastruktur, Forschung und Bildung kräftig steigern zu wollen. Die damit verbundenen Mehrausgaben dürften bei weitem nicht allein durch Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Subventionsabbau und Umschichtungen im Budget zu decken sein. Allerdings trifft der deutlich erhöhte und nachhaltige Mittelbedarf auf eine weit verbreitete prinzipielle Ablehnung höherer Abgaben sowie fest verwurzelte Bedenken gegenüber einer Haushaltsfinanzierung auf Pump. Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, diesen kritischen Haltungen mit einer theoretisch fundierten Argumentation zu begegnen, in der die Multiplikatorwirkungen der Staatsausgaben ausgeleuchtet und Grundsätze einer wohlfahrtsmehrenden Schuldenpolitik formuliert werden.

Im Kontrast zu Forderungen von SPD und Grünen vor der Bundestagswahl stellt das Sondierungspapier der beiden Parteien und der FDP vom 15.10.2021 fest: „Wir werden keine neuen Substanzsteuern einführen und Steuern wie z. B. die Einkommen-, Unternehmens- oder Mehrwertsteuer nicht erhöhen." (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021a, 10). Zwar hat es dieser Satz nicht in den Koalitionsvertrag der Regierungsparteien geschafft, aber dort ist von einer Stärkung der ordentlichen Einnahmen ebenfalls keine Rede. Im Gegenteil, die bereits bezifferten Erhöhungen des Ausbildungsfrei- sowie des Sparerpauschbetrags (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021b, 165) und vor allem die angekündigte „Superabschreibung" (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021b, 164) laufen auf steuerliche Entlastungen hinaus. In den Augen vieler rege das die Wirtschaftstätigkeit an, sodass über kurz oder lang sogar gestiegene ordentliche Einnahmen zu verbuchen seien.

Die Erläuterung, weshalb Steuersatzsenkungen zu höheren Staatseinnahmen führen, wird in verschiedenen Spielarten präsentiert. Ab Mitte der 1970er Jahre hat etwa eine nach Arthur B. Laffer benannte Kurve Furore gemacht: Mit einem von null ansteigenden Steuersatz wachse das Steueraufkommen bis es nach Erreichen eines

Prof. Dr. Fritz Helmedag leitete bis 2019 die Professur Volkswirtschaftslehre II an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Chemnitz, die ihn seitdem mit Lehraufträgen betraut.

© 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 konstruktive Hinweise danke ich Hans-Werner Sinn.

Scheitelpunkts wieder abnehme, um schließlich bei einem Steuersatz von 100 % völlig zu versiegen. Es gelang mit diesem Konzept, (nicht nur) den US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan davon zu überzeugen, dass man sich auf dem fallenden Ast der Kurve befinde. Weltweit waren Steuersatzverringerungen die Folge, welche in Deutschland ab der Jahrtausendwende unter Bundeskanzler Gerhard Schröder besonders prononciert ausfielen. Überdies finden sich in der wissenschaftlichen Literatur einige empirische Studien, wonach Steuersenkungen konjunkturfördernd wirkten. So zitieren die Wirtschaftsweisen in ihrem aktuellen Jahresgutachten Untersuchungen, die ein reduziertes Wachstum als Folge von Steuererhöhungen oder positive Effekte von Steuersenkungen vermelden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2021, 153 f.).

Die Steuergeschenke brachten jedoch den öffentlichen Kassen entgegen den Verheißungen keine systematischen Mehreinnahmen, stattdessen verbuchte gerade der US-amerikanische Fiskus bis zum Ende der Präsidentschaft von Ronald Reagan exorbitante Haushaltsdefizite. Da das Ziel interessierter Kreise aber letzten Endes darin besteht, einen zuweilen als „Biest“ oder „Krake“ diffamierten Staat zurückzudrängen, wurde ferner ein Feldzug zur Diskreditierung der außerordentlichen Einnahmen eröffnet. Die Verfechter:innen eines schlanken Gemeinwesens propagierten drastisch dezimierte Ausgaben, sodass nur geringe Steuern und keine Schulden zum Budgetausgleich auf niedrigem Niveau erforderlich seien. Einige Autor:innen postulierten überdies „nichtkeynesianische“ Effekte starker Kürzungen, die sich bis in quasi amtliche Verlautbarungen verbreiteten. Demnach läge der Schluss nahe, dass „… eine kontraktive Politik expansive Effekte auf die Wirtschaftsaktivität auslösen könnte …“ (Europäische Zentralbank, 2004, 53). Mit dem Slogan „Mehr Markt, weniger Staat“ hat man vielerorts dereguliert, öffentliche Unternehmen privatisiert, Transfers reduziert und das Angebot meritorischer Güter eingeschränkt. In Deutschland war obendrein die Kampagne zur Haushaltskonsolidierung besonders erfolgreich, entsprechende Ge- und Verbote wurden schließlich sogar im Grundgesetz verankert.[1]

Zwar hat sich der Wind nach der Finanzkrise 2008 ff. etwas gedreht, aber in der nach wie vor herrschenden Großwetterlage beschwören die Koalitionäre mehrfach, ab 2023 die Vorgaben der Schuldenbremse wieder einzuhalten (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021b, 158 ff.). Allerdings sollen die „Finanzierungsmöglichkeiten“ gewisser Nebenhaushalte wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Deutschen Bahn AG und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert werden. Damit deuten sich Schlupflöcher zur Kreditaufnahme an, auf die bereits früh verwiesen wurde (Magin, 2010). Doch selbst wenn der Druck der Verhältnisse die Politik *nolens volens* zwingt, solche Nebenstrecken zu wählen, ist der eigentliche Wille unverkennbar, den Pfad der Tugend ohne unerlaubte Schuldenlast zu beschreiten. Dabei kann sich die Regierung auf einschlägige Empfehlungen kompetent erscheinender Expert:innen berufen. So hat am 10.11.2021 der Bundesrechnungshof mit Blick auf die riesigen Zukunftsaufgaben im Fettdruck behauptet: „Die staatliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit aufrechtzuerhalten kann dabei nur mit, nicht gegen die Schuldenregel gelingen“ (Der Präsident des Bundesrechnungshofes, 2021, 3). Ehe der Wahrheitsgehalt dieses Petitums unter die Lupe genommen wird, ist es geboten, den Einfluss der Besteuerung auf das Sozialprodukt genauer als üblich auszuloten.

Absolute Besteuerung

In etlichen makroökonomischen Lehrbuchmodellen mindert der Staat das Sozialprodukt der betrachteten Periode (Y_0) um einen bestimmten Steuerertrag (T_0) und tritt mit Gesamtausgaben (G_0) in Erscheinung.[2] Die diskretionäre Nachfrage (A) besteht in einer geschlossenen Wirtschaft aus dem autonomen Konsum sowie den fixierten Investitionen. Hinzu kommen Güterkäufe, die sich auf einen gegebenen Teil (c) des verfügbaren Einkommens ($Y_0 - T_0$) belaufen. Im Gleichgewicht gilt somit:

$$(1) \qquad Y_0 = c\,(Y_0 - T_0) + A + G_0 \quad \text{mit} \quad 0 < c < 1$$

Die Auflösung bringt:

$$(2) \qquad Y_0 = \frac{1}{1-c}(-cT_0 + A + G_0)$$

Typischerweise werden bei der Darstellung des Effekts einer Steueraufkommensänderung die Staatsausgaben (stillschweigend) konstant gehalten, d. h. man unterstellt:

$$(3) \qquad G_0 = \text{const.}$$

Unter dieser Voraussetzung fallen der Differenzialquotient (dY_0 / dT_0) und die partielle Ableitung ($\partial Y_0 / \partial T_0$) zusammen. Die erste Variante bringt beispielsweise Mankiw (2011, 375 f.), die zweite Spielart findet sich exemplarisch bei Bofinger (2015, 351). Mit der Annahme (3) ergibt sich aus Gleichung (2):

1 Vgl. zu den einzelnen Stationen dieser Entwicklung und den (fragwürdigen) Begründungen der einschlägigen Vorschriften Helmedag (2014, 123-137).

2 Da sich das Sozialprodukt, das Steueraufkommen und die Staatsausgaben im Verlauf der nachfolgenden Analyse inhaltlich unterscheiden, tragen die Symbole eine Zahl als Subskript.

(4) $$\frac{dY_0}{dT_0} = \frac{\partial Y_0}{\partial T_0} = -\frac{c}{1-c} < 0$$

Anscheinend erhöht eine reduzierte Steuerbelastung die effektive Gesamtnachfrage. Bei einem der genannten Autoren liest man folglich als Zwischenüberschrift: „Steuersenkungen als Maßnahme zur Stimulierung der Wirtschaft“ (Mankiw, 2011, 376). Der andere Verfasser wählt für die Botschaft den Abschnittstitel: „Auch mit Steuersenkungen kann man die Wirtschaft beleben“ (Bofinger, 2015, 351).

Tatsächlich bewegen sich die Darlegungen an der Oberfläche, denn der Steuerertrag dient gerade in einer Krise zur Deckung öffentlicher Ausgaben.[3] Wenn das Budgetvolumen trotz geringerer regulärer Einnahmen in Form von Steuern gemäß der Bedingung (3) beibehalten werden soll, *muss* regelmäßig ein Kredit die Lücke füllen. Darüber erfahren die Leser:innen der einschlägigen Passagen allerdings nichts.

Sehen wir zunächst von der Defizitfinanzierung ab, dann verwandelt sich die Prämisse (3) im ersten Schritt in eine spezifizierte Budgetrestriktion (G_1), welche die Bindung der Ausgaben an das Steueraufkommen herstellt:

(5) $$G_1 = T_1$$

Die Substitution des Ausdrucks (5) für G_0 in die Sozialproduktformel (2) liefert:

(6) $$Y_1 = \frac{1}{1-c}\left(-cT_1 + A + T_1\right)$$
$$= \frac{1}{1-c}\left(A + T_1\left(1-c\right)\right) = \frac{A}{1-c} + T_1$$

Die partielle Ableitung bringt nunmehr:

(7) $$\frac{\partial Y_1}{\partial T_1} = 1$$

Jetzt beschwören Steuerermäßigungen – im Gegensatz zu der von konservativen sowie keynesianischen Ökonom:innen gleichermaßen prognostizierten Erhöhung der effektiven Nachfrage – einen betragsgleichen *Rückgang* des Sozialprodukts herauf! Die Ursache dafür liegt auf der Hand: Der Steuernachlass schränkt den Etat in vollem Umfang ein, während die Privaten einen Teil der gewachsenen verfügbaren Bezüge sparen. Darum wird im Gleichgewicht das von den autonomen Ausgaben festgesetzte Volumen der erforderlichen Geldvermögensbildung schon bei einem geringeren Volkseinkommen erreicht.

3 Die Veräußerung von materiellen und immateriellen Vermögensgegenständen bleibt im Folgenden außen vor.

Neu ist die Botschaft freilich keineswegs. Trygve Haavelmo, Nobelpreisträger des Jahres 1989, hat in einem frühen Aufsatz ein später nach ihm benanntes Theorem präsentiert, das die Aussage der Gleichung (7) in Worte fasst: „If the government spends *T* dollars and at the same time covers this expenditure by taxes, the multiplier effect, per dollar spent, will be equal to 1.“ (Haavelmo, 1945, 315). Es ist höchst bedauerlich, dass zeitgenössische Lehrbücher das früher weit verbreitete Wissen ausblenden.

Die bisherige Behandlung der Angelegenheit hat jedoch einen „technischen“ Nachteil: Es ist offen, auf welcher Bemessungsgrundlage die Besteuerung erfolgt. Eine Konkretisierung der Erhebungspraxis ist deshalb geboten.

Relative Besteuerung

Manche Autor:innen ersetzen den absoluten Abgabenbetrag *T* durch eine proportionale Belastung des Volkseinkommens mit einem durchschnittlichen Steuersatz (*t*). Diese Quote umfasst sämtliche (um monetäre Transfers bereinigte) direkte und indirekte Zahlungen der Zensiten an den Fiskus. Die Sozialproduktgleichung (1) verwandelt sich dann in:

(8) $$Y_2 = (1-t)cY_2 + A + G_2 \quad \text{mit} \quad 0 < t < 1$$

Die Auflösung führt zu:

(9) $$Y_2 = \frac{1}{1-(1-t)c}(A + G_2)$$

Regelmäßig trägt der Bruch in Gleichung (9) die (irreführende) Bezeichnung „Staatsausgabenmultiplikator“ (*m*), eine Größe, die sich indes sowohl auf die private autonome Nachfrage als auch – was in Bälde demonstriert wird – auf das Budgetdefizit bezieht:

(10) $$m = \frac{1}{1-(1-t)c} > 1 \quad \text{für} \quad 0 < c, t < 1$$

Der Ausdruck (10) fällt mit einer zunehmenden Steuerquote *t*:

(11) $$\frac{\partial m}{\partial t} = -\frac{c}{(1-(1-t)c)^2}$$

Die Empfehlung für Regierungshandeln liegt vermeintlich erneut auf der Hand: „… das negative Vorzeichen bestätigt, dass eine Senkung des Steuersatzes zu einem Anstieg des Gleichgewichtseinkommens führt“ (Bontrup und Marquardt, 2021, 546). Wie reagiert aber das Steueraufkommen (T_2)? Zunächst erhält man:

(12) $$T_2 = tY_2 = \frac{t}{1-(1-t)c}(A + G_2)$$

Mit sinkendem Steuersatz steigt zwar das Sozialprodukt, doch das Steueraufkommen nimmt ab:

$$\frac{\partial T_2}{\partial t} = \frac{1-c}{(1-(1-t)c)^2}(A+G_2) > 0 \quad (13)$$

Wieder müssten demnach Kredite den Einnahmeausfall kompensieren, um das Niveau der Staatsausgaben G_2 aufrecht zu erhalten.[4]

Üblicherweise berechnet man mittels der Formel (10) den Einfluss einer Zunahme der Staatsschuld (ΔD) auf das Volkseinkommen (ΔY_2):

$$\Delta Y_2 = m\Delta D = \frac{1}{1-(1-t)c}\Delta D > 0 \quad (14)$$

Vor diesem Hintergrund hat Hans-Werner Sinn (2014) die Ansicht vertreten, dass der Steuermehrertrag als Folge eines kreditfinanzierten Konjunkturimpulses nie ausreiche, den Schuldenberg abzutragen. Die Selbstfinanzierung der Defizite sei infolgedessen zum Scheitern verurteilt. Mit seiner Analyse möchte Sinn die Hoffnung vieler Keynesianer als Illusion entpuppen, „Schulden könne man mit Schulden bekämpfen, … Münchhausen könne sich tatsächlich am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen“ (Sinn, 2014, 3). In der hier benutzten Notation lautet Sinns Argumentation:

$$\Delta T_2 = t\Delta Y_2 = tm\Delta D < \Delta D \quad (15)$$

Die Ungleichung stimmt offenbar für $tm < 1$. Es muss also gelten:

$$tm = \frac{t}{1-(1-t)c} < 1 \quad (16)$$

Die schrittweise Umformung zeigt, dass der Nenner des Bruchs tatsächlich größer als der Zähler ist. Zunächst ergibt sich:

$$t < 1 - c + ct \quad (17)$$

Umstellen und Ausklammern liefert die Bestätigung:

$$t - ct = t(1-c) < 1 - c \quad \text{für} \quad t < 1 \quad (18)$$

Mit dieser Deduktion ist nach Sinn die Selbstfinanzierungsthese von Deficit Spending widerlegt. Wenn das Einkommen auf dem Niveau $Y_2 + \Delta Y_2$ verharrt und die Verbindlichkeiten in jeder Periode um $\Delta D - \Delta T_2 > 0$ steigen, „… wächst die Schuldenquote im Zeitverlauf grenzenlos an“ (Sinn, 2014, 3) Diese Perspektive würde fürwahr die Hoffnung auf Schuldenabbau durch Haushaltsüberschüsse zerstören.

Sinns Analyse beruht allerdings auf einer, gerade in einer Konjunkturflaute ökonomisch bedenklichen Annahme: Er unterstellt, das zusätzliche Steueraufkommen ΔT_2 übe keinen Einfluss auf die Höhe der Staatsausgaben G_2 aus, sondern diene vollständig zur (teilweisen) Tilgung des Kredits ΔD. Die Beweisführung abstrahiert somit von möglichen Kreislaufwirkungen induzierter Steuereinnahmen, sofern sie nicht Verbindlichkeiten reduzieren, sondern den Etat vergrößern (Helmedag, 2015). Die Budgetrestriktion auf der nächsten Spezifikationsstufe (G_3) berücksichtigt diese Möglichkeit:

$$G_3 = tY_3 + \Delta D \quad (19)$$

Die Substitution des Ausdrucks (19)[5] für G_2 in Gleichung (8) bringt:

$$Y_3 = (1-t)cY_3 + A + tY_3 + \Delta D \quad (20)$$

Für das Sozialprodukt erhält man nun:

$$Y_3 = \frac{1}{(1-t)(1-c)}(A + \Delta D) \quad (21)$$

Die Lösung (21) trägt dem einerseits stets kontraktiven sowie dem andererseits potenziell expansiven Charakter einer Steuersatzerhöhung Rechnung: Die Minderung der privaten Einkommen streicht der Fiskus ein, der diesen Betrag mehr oder weniger in Nachfrage ummünzt. Der resultierende „Brutto-Multiplikator“ (m_b) – der sich übrigens ebenfalls schon bei Haavelmo (1945, 316) findet – ist größer als der nur die Entzugswirkung erfassende Multiplikator (m), da der Nenner um t kleiner ist:

$$m_b = \frac{1}{(1-t)(1-c)} > m = \frac{1}{1-(1-t)c} \quad (22)$$

Eine Steuerquotenvariation bewirkt jetzt eine gleichgerichtete Veränderung des „totalen“ Multiplikators, der sowohl die private als auch die staatliche diskretionäre Nachfrage vervielfacht:

$$\frac{\partial m_b}{\partial t} = \frac{1-c}{\left((1-t)(1-c)\right)^2} > 0 \quad (23)$$

Bei gegebenen autonomen Ausgaben setzt eine gewünschte Zunahme der effektiven Gesamtnachfrage – im Kontrast zur gängigen Auffassung – eine *stärkere* Abfüh-

4 Als ein Kernelement seiner „funktionellen Fiskalpolitik“ propagiert Lerner die Beschaffung öffentlicher Mittel durch den Zugriff auf Zentralbankgeld oder (ausnahmsweise) die Emission von Staatsanleihen. Besteuerung sei nur erforderlich, um dem Publikum bei Inflationsgefahren Kaufkraft zu entziehen. Vgl. Lerner (1943, 40).

5 Vom Schuldendienst für aufgelaufene Defizite der Vergangenheit wird an dieser Stelle (noch) abgesehen. Wenn die öffentliche Hand bei Einnahmeüberschüssen Geldvermögen bildet, ist ΔD mit einem negativen Vorzeichen zu versehen.

rung an die Finanzämter voraus.[6] Der Grund wurde bereits genannt: Die Steuermehreinnahmen fließen unter den genannten Bedingungen zu 100 % in den Kreislauf zurück, während die Bürger:innen einen Teil davon in die Akkumulation monetärer Aktiva gesteckt hätten. Geringere Durchschnittssteuersätze verringern hingegen für sich genommen das Volkseinkommen, wenn damit Budgetkürzungen einhergehen.

Die geschilderten Zusammenhänge gelten über das hier sezierte Basismodell hinaus: So lassen sich der internationale Handel sowie klassenspezifische Konsum- und Abgabenquoten berücksichtigen. In diesem allgemeineren Rahmen ist es möglich, die Bestimmungsgründe der Lohnstückkosten, der Profitrate und damit des Produktionspreisniveaus aufzudecken. Die einzelnen Multiplikatoren für die Löhne und Gewinne sowie der Arbeitsvolumina im Basissektor – dessen Erlöse aus dem Entgelt der abhängig Beschäftigten stammen – und in der übrigen Wirtschaft verändern sich dabei in die gleiche Richtung wie die Abgabesätze (Helmedag, 2019). Dies bekräftigt eine zentrale Aussage der vorliegenden Untersuchung: Hände weg von nicht durch außerordentliche Einnahmen kompensierten Steuersenkungen als verabreichte Medizin zur Konjunkturförderung, da die Arznei für sich betrachtet eine Kontraktion des Budgets und damit des Sozialprodukts heraufbeschwört.

Das Einmaleins funktioneller Fiskalpolitik

Tatsächlich erlaubt der positive Einfluss einer zunehmenden Steuerquote auf den Multiplikatorprozess die Selbstfinanzierung aktueller Kredite in dem betrachteten Zeitraum. Dann bewahrheitet sich im Gegensatz zu den vorne angesprochenen „nicht-keynesianischen" Konsequenzen das „Konsolidierungsparadox". Zusätzliche Schulden führen nämlich „… infolge ihres expansiven Effekts über ihre Beschäftigungswirkungen zu Haushaltsverbesserungen in ihrer eigenen Größenordnung: die Defizite konsolidieren sich selbst" (Gandenberger, 1983, 848). Unter solchen Umständen gilt statt des Ausdrucks (15):

$$\Delta T_3 = t\Delta Y_3 = tm_b \Delta D > \Delta D \tag{24}$$

Die Bedingung wird erfüllt für:

$$tm_b = \frac{t}{(1-t)(1-c)} > 1 \tag{25}$$

Daraus folgt:

$$t > 1 - t - c + ct \tag{26}$$

Die Auflösung liefert eine Steuerquote ($\tilde{t}$), deren Überschreitung für reguläre Einnahmen sorgt, die größer sind als die aufgenommenen Darlehen:

$$t > \tilde{t} = \frac{1-c}{2-c} \text{ mit } \frac{d\tilde{t}}{dc} = -\frac{1}{(2-c)^2} < 0 \text{ und } \lim_{c \to 0} \tilde{t} = \frac{1}{2} \tag{27}$$

Der Steuersatz $\tilde{t}$ liegt stets unter 50 % und er fällt mit einer steigenden Verbrauchsneigung. Zu klären ist aber, ob der Fiskus reguläre Einnahmen, welche die Konsolidierung von Konjunkturprogrammen auf Pump ermöglichen, zu diesem Zweck einsetzen sollte.[7] Eine Besteuerung zur Schuldenstandsverringerung entzieht der Allgemeinheit Kaufkraft zur Weiterleitung an Gläubiger:innen, die davon kaum etwas zur Stützung der beschäftigungswirksamen effektiven Nachfrage verwenden. Insoweit verpuffen diese Gelder und sie alimentieren grundsätzlich weder die Versorgung mit öffentlichen Gütern noch stimulieren sie merklich die Wertschöpfung, was gerade in einer Unterbeschäftigungssituation geboten wäre.

Außerdem übt die Steuerquote t keinen Einfluss auf das als Bezugsbasis der Verbrauchsentscheidungen fungierende Netto-Volkseinkommen (Y_{3n}) aus:

$$Y_{3n} = (1-t)\, Y_3 = (1-t)\frac{1}{(1-t)\,(1-c)}(A + \Delta D) = \frac{1}{1-c}(A + \Delta D) \tag{28}$$

Variierende Durchschnittssteuersätze schlagen sich vollständig im Etat nieder, ohne dabei die verfügbaren Bezüge der Bürger:innen in Mitleidenschaft zu ziehen: Sie erhalten *in summa* zurück, was sie an Abgaben entrichten.[8] Diese „Kostenerstattung" relativiert auch den eingangs erwähnten, anhand der Laffer-Kurve illustrierten Vorwurf,

6 Haavelmo (1945, 316) erwähnt einen eventuellen Einfluss des Steuersatzes auf den Hang zum Verbrauch, ohne jedoch die Abhängigkeit näher zu beleuchten. Da die Befriedigung des Güterbedarfs in der Hierarchie der Geldverwendungsmöglichkeiten bei den meisten Menschen über der Anhäufung liquider Mittel stehen dürfte, spricht einiges dafür, dass sie aus einem schrumpfenden disponiblen Einkommen *relativ* mehr kaufen. Insoweit ist wegen der positiven Korrelation zwischen Steuersatz und Konsumneigung ein zusätzlicher Anstieg des Multiplikators zu erwarten.

7 Bei „Volltilgung" in der laufenden Periode verschwindet die Neuverschuldung ΔD als Komponente der autonomen Nachfrage in der Klammer auf der rechten Seite von Gleichung (21). Keynesianisch orientierte Autor:innen ermitteln freilich eine geraume Dauer, die bis zur Konsolidierung von *deficit spending* verstreiche: „Die Simulationen … zeigen, dass sich eine … öffentliche Investitionsoffensive … spätestens nach 30 Jahren selbst finanziert hat. Das heißt, dass spätestens dann die Schuldenquote auf das Niveau gefallen ist, das sich ohne das Programm ergeben hätte." Dullien et al. (2021, 705).

8 Im Einzelfall dürfte die Rechnung selbstverständlich nur selten aufgehen. Der Befund erinnert an die These von Carl Föhl (1953/1954), wonach Gewinnsteuern den aggregierten Nettoprofit nicht schmälern.

dass es bei einer Steuerquote von 100 % zu einer konfiskatorischen Abschöpfung der disponiblen Mittel für den privaten Konsum komme.

Abgesehen von einer womöglich politisch unerwünschten Strukturveränderung in Richtung umfangreicherer staatlicher Leistungsangebote kann allerdings ein individuell als ungebührlich empfundener Zugriff des Fiskus verstärkte Ausweichreaktionen der Zensiten hervorrufen oder gar ihre (offizielle) ökonomische Aktivität dämpfen. Dem wirkt indes eine größere Neuverschuldung der Gebietskörperschaften ΔD – ebenso wie zunehmende andere diskretionäre Ausgaben A – entgegen, welche das für Konsumzwecke verfügbare Einkommen nach Maßgabe des in Gleichung (28) auftauchenden Multiplikators (m_n) erhöhen:

$$(29) \qquad m_n = \frac{1}{1-c} = \frac{1-t}{(1-t)(1-c)} = (1-t)\,m_b > 1$$

Der positive Rest des Gesamtmultiplikators ($m_b - m_n$) kommt dem öffentlich bereitgestellten Teil des Sozialprodukts zugute. Für Steuersätze über der in Gleichung (27) abgeleiteten Marke $\tilde{t}$ überschreitet dieser Faktor ebenfalls den Wert eins:

$$(30) \qquad m_b - m_n = \frac{t}{(1-t)(1-c)} = tm_b \gtrless 1$$

$$\text{für } t \gtrless \tilde{t} = \frac{1-c}{2-c}$$

Der Multiplikator m_b gibt die Wirkung variierender autonomer Ausgaben auf die Gesamtnachfrage an und m_n konkretisiert die Reaktion des verfügbaren Volkseinkommens. Für einen (stabilen) Steuersatz t = 0,5 fließen (im Zeitablauf) jeweils die Hälfte der Kreislaufströme durch private bzw. öffentliche Kassen.[9]

Unter welchen Bedingungen sind die Staatsschulden tragfähig? Zur Beantwortung dieser Frage muss man neben dem Steueraufkommen und den aktuellen Defiziten zusätzlich die Zins- und Tilgungszahlungen in Höhe eines durchschnittlichen Prozentsatzes (i) auf die Altschulden (D) ins Kalkül nehmen. Die praktisch relevante Budgetrestriktion (G_4) erlaubt somit Ausgaben im Volumen von:

$$(31) \qquad G_4 = tY_4 + \Delta D - iD$$

Wie die Wirklichkeit lehrt, vermag ein auf ewiges Leben konzipierter und nicht zuletzt wegen seiner Besteuerungsmacht als solvent geltender Staat *revolvierend* Kredit zu genießen. Dementsprechend müssen die schließlich aus beiderseitigem Interesse entstandenen Forderungen eben keineswegs bis zu einem fixierten Termin vollständig zurückgezahlt sein. Vor der Kulisse ordnungsgemäß bedienter Schulden bedarf es auch und gerade aus Sicht der Gläubiger:innen normalerweise weder Budgetkürzungen zur Stabilisierung noch Haushaltsüberschüssen zum Abbau der Verbindlichkeiten.[10]

Mit Blick auf die Wohlfahrt aller Beteiligten sollte der Fiskus vielmehr ein permanentes Primärdefizit anstreben. Die Regierungen verfügen dann über Etats, die andauernd um die Netto-Neuverschuldung höher sind als die Steuereinnahmen.[11] Die Politikempfehlung lautet demnach:

$$(32) \qquad T_4 - G_4 = tY_4 - \left(tY_4 + \Delta D - iD\right)$$

$$= iD - \Delta D < 0$$

In einer durch die Ungleichung (32) geprägten Konstellation erhalten die Bürger:innen im monetären Vergleich mehr vom Staat als er von ihnen *zwangsweise* eintreibt. Zu diesem Zweck muss die Regierung das „Minimumprinzip" anwenden können und wollen: Die Gläubiger reichen folglich in jeder Periode *freiwillig* Darlehen in einem Umfang an den Empfänger aus, die dessen Verpflichtungen zur Zins- und Tilgungsleistung übersteigen (Helmedag, 2013, 91). Als erforderliche Größenordnung zwischen der Wachstumsrate der Verbindlichkeiten ($g_D = \Delta D/D$) und dem Zins- plus Tilgungssatz berechnet man:

$$(33) \qquad T_4 - G_4 = iD - \frac{\Delta D}{D}D$$

$$= (i - g_D)\,D < 0 \text{ für } g_D > i$$

Zweifellos trägt eine Niedrigzinspolitik der Zentralbank zur Erfüllung der Maxime (33) bei, ebenso wie das Auftreten der Währungsbehörde als (indirekte) Käuferin öffentlicher Anleihen. Diese Schützenhilfe hat jedoch im Euroraum Kritiker:innen auf den Plan gerufen, die eine verbotene Staatsfinanzierung monieren. Die Auseinandersetzung wird inzwischen sogar vor Gerichten ausgetragen (Helmedag, 2021, 134 ff.).

Wie auch immer der Streit ausgehen mag, für ein in Relation zu den akkumulierten Defiziten langsamer zunehmendes Sozialprodukt steigt die Schuldenquote. Zwar

9 Inklusive der (hier ausgeklammerten) Sozialversicherungshaushalte sind Staatsquoten um 50 % des Bruttoinlandsprodukts durchaus üblich (Bundesministerium der Finanzen, 2021).

10 Die etablierte Interpretation der Tragfähigkeit von Haushaltsdefiziten verlangt demgegenüber, dass der Fiskus in der Lage sein müsse, die Kredite irgendwann völlig zurückzuzahlen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021, 94).

11 Die Generationengerechtigkeit wird nicht verletzt, denn in einer Buchgeldwirtschaft steht grundsätzlich „… jeder Forderung eine betragsgleiche Verbindlichkeit gegenüber, so dass die Nachkommen per Saldo keineswegs belastet werden. Im Gegenteil, sie profitieren vom ererbten Sachvermögen …" Helmedag (2014, 133). Vgl. zu dem Problemkreis auch Breuer (2021).

konvergiert der Bruch bei wachsender nominaler Wirtschaftsleistung gegen ein endliches Limit.[12] Diese Obergrenze kann aber über dem Niveau liegen, das gesetzlich verankerte Schuldenbremsen setzen, wie es gegenwärtig in Deutschland der Fall ist. Die Realisierung der von der Regierung angekündigten enormen Investitionsoffensive erfordert deshalb einerseits, handlungshemmende Defizitbeschränkungen zu lockern oder zu umgehen. Andererseits legt die vorangegangene Analyse nahe, auf das konjunkturfördernde Potenzial einer mit Sachverstand gestalteten Steuer- und Ausgabenpolitik zu setzen.

12 Vgl. im Einzelnen Helmedag (2014, 133 ff.).

Literatur

Bofinger, P. (2015), *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 4. Aufl., Pearson.

Bontrup, H.-J. und R.-M. Marquardt (2021), *Volkwirtschaftslehre aus orthodoxer und heterodoxer Sicht*, De Gruyter.

Breuer, C. (2021), Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 490-491, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/7/beitrag/nuetzt-die-schuldenbremse-den-kommenden-generationen.html (11. Februar 2022).

Bundesministerium der Finanzen (2021), Staatsquoten im internationalen Vergleich, *Monatsbericht Februar*, https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-22-staatsquoten-im-internationalen-vergleich.html (14. Dezember 2021).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2021), Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat, www.bundesrechungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/solide-finanzen-fuer-einen-handlungsfaehigen-staat-1 (14. Dezember 2021).

Dullien, S., E. Jürgens, C. Paetz und S. Watzka (2021), Wachstums- und Verschuldungseffekte einer kreditfinanzierten öffentlichen Investitionsoffensive, *Wirtschaftsdienst*, 101(9), 700-705, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/9/beitrag/wachstums-und-verschuldungseffekte-einer-kreditfi-nanzierten-oeffentlichen-investitionsoffensive.html (14. Dezember 2021).

Europäische Zentralbank (2004), Der Einfluss der Finanzpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Preise, *Monatsbericht April*, 49-63.

Föhl, C. (1953/1954), Zur Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, *Finanzarchiv*, N. F., 14(1), 88-109.

Gandenberger, O. (1983), Thesen zur Staatsverschuldung, in K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Duncker & Humblot, 843-865.

Haavelmo, T. (1945), Multiplier Effects of a Balanced Budget, *Econometrica*, 13(4), 311-318.

Helmedag, F. (2013), Staatshaushalt und Schulden, in J. Heuser und B. P. Priddat (Hrsg.), *DIE ZEIT erklärt die Wirtschaft*, Bd. 1: Volkswirtschaft, Murmann, 86-92.

Helmedag, F. (2014), Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash, in D. Gesmann-Nuissl, R. Hartz und M. Dittrich (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftswissenschaften*, Gabler, 123-137.

Helmedag, F. (2015), Schulden dulden, Kredit genießen: Zur Beständigkeit und Bedeutung von Budgetdefiziten, *Wirtschaftsdienst*, 95(5), 347-349, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2015/heft/5/beitrag/schulden-dulden-kredit-geniessen-zur-bestaendigkeit-und-bedeutung-von-budgetdefiziten.html (10. März 2022).

Helmedag, F. (2019), Marx and Keynes: from exploitation to employment, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 16(2), 260-271.

Helmedag, F. (2021), Grundsätzliches zur Geldkapitalverwertung in der Realwirtschaft und im Finanzsektor, in D. Gesmann-Nuissl und S. Korte (Hrsg.), *Kapital in Recht und Wirtschaft*, Festschrift der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der TU Chemnitz für Ludwig Gramlich zum 70. Geburtstag, Cuvillier, 127-140.

Lerner, A. P. (1943), Functional Finance and the Federal Debt, *Social Research*, 10(1), 38-51.

Mankiw, N. G. (2011), *Makroökonomik*, 6. Aufl., Schäffer-Poeschel.

Magin, C. (2010), Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, *Wirtschaftsdienst*, 90(4), 262-268.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten 2021/22*, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/JG202122_Gesamtausgabe.pdf (14. Dezember 2021).

Sinn, H.-W. (2014), Eine Anmerkung zur Selbstfinanzierungsthese und zum keynesianischen Modell, *ifo Schnelldienst*, 67(23), 3-4.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021a), Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, www.wiwo.de/downloads/27710038/sondierungspapier_wiwo.pdf (14. Dezember 2021).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021b), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/koalitionsvertrag/koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (14. Dezember 2021).

Title: *How Taxes and Budget Deficits Determine Domestic Product*

Abstract: *In theory and practice, the opinion predominates that tax cuts stimulate economic activity. But possible contractionary repercussions due to public spending that falls with tax receipts is not discussed. As part of an elementary macroeconomic analysis, the first step is to examine how varying tax returns and alternative budget reactions influence national income. Well-established recipes for boosting aggregate demand turn out to be counterproductive. The critique that government expenditures on credit can never be self-financing is also untenable as the objection rests on an abridged deficit multiplier. However, the desired economic stimulus will be paralyzed if the extra tax yield is used to repay debt. Disposable private income depends on the effective budget deficit but not on the tax rate, although it affects the share of public goods in domestic product. Guidelines for a welfare-oriented debt management complete the recommendations for a functional fiscal policy.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3140-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 236-238

JEL: E31, E37

Johannes Mayr

Inflationsausblick – Kosten des Krieges treiben Inflation in neue Höhen

Der Angriff der russischen Regierung auf die Ukraine und die in Gang gesetzte Sanktionsspirale haben die Inflationssorgen vor allem in Europa verstärkt. Denn die hohe Abhängigkeit der EU von russischen Energieimporten birgt das Risiko, dass die Teuerung erheblich weiter steigt und der Effekt der Kaufkraftverluste auf die Konjunktur stark ausfällt. Bei Export- oder Importbeschränkungen im Energiebereich könnten rasch Rationierungen in der Industrieproduktion notwendig werden, mit entsprechend starken wirtschaftlichen Folgen. Der Druck auf die Politik gegenzusteuern steigt. So verständlich der Wunsch nach stabilen Preisen in einer solchen Phase ist: Die Optionen sind kurzfristig begrenzt und ökonomisch sehr kostspielig. Auch müssen längerfristige Folgen berücksichtigt werden. Energiesicherheit und Klimapolitik sollten eng verknüpft gedacht werden.

Ungünstiges Ausgangsniveau: Inflation bereits vor Kriegsausbruch unangenehm hoch

Die Inflationsrate im Euroraum ist im Februar auf 5,8 % zum Vorjahr gestiegen. In Deutschland lag sie bei 5,2 %. Zentrale Treiber waren die Energie- und Nahrungsmittelpreise. Aber auch die Euro-Kerninflation lag mit 2,7 % über dem Ziel der EZB. Angebotsseitige Faktoren spielen für den Inflationsanstieg in Europa eine erhebliche Rolle. Darauf deutet etwa ein Vergleich der Inflationsdynamik in Euroländern mit unterschiedlichem Stand im Konjunkturzyklus hin. Sowohl in Deutschland als auch in Spanien und Griechenland lag die Inflationsrate im Februar über der 5 %-Marke und hat auf Sicht von zwölf Monaten in ähnlichem Tempo zugelegt. Gleichzeitig liegt die Arbeitslosenquote in Spanien und Griechenland mit rund 13 % fast doppelt so hoch wie im Euroraum-Durchschnitt und weit über dem 3 %-Niveau in Deutschland.

© 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. Johannes Mayr ist Chefvolkswirt bei Eyb & Wallwitz in München.

Die strukturellen Arbeitslosenquoten dürften in den Ländern zwar sowohl im Vergleich zu Deutschland als auch im Vergleich zu den Jahren vor der Eurokrise deutlich höher liegen. Dennoch legen die Daten nahe, dass Angebotsfaktoren eine wichtige Rolle beim Anstieg der Inflation in Europa spielen. Neben den COVID-Engpässen in der Produktion und bei Vorprodukten hat sich aber auch der Überkonsum von Gütern bisher nur unzureichend zurückgebildet.

Mit der Dauer der Hochinflationsphase steigt das Risiko von Zweitrundeneffekten über die Lohnseite sowie die Inflationserwartungen. Vor diesem Hintergrund hat die EZB bereits einen schrittweisen Ausstieg aus ihren expansiven geldpolitischen Maßnahmen ab März angekündigt, auch wenn sie in ihren Prognosen weiterhin einen Rückgang der Inflation im Jahresverlauf erwartet. In ihrer verbalen Kehrtwende orientiert sie sich dabei an der FED, welche den laufenden Inflationsdaten und dem Risikoszenario eines „higher for longer“ im Rahmen ihrer Kurssetzung künftig ein höheres Gewicht gibt. Die EZB hat in Aussicht gestellt, neben dem COVID-Notfallprogramm (PEPP) auch die regulären Anleihekäufe in den kommenden Monaten einzustellen, um sich so Luft für erste Zinsanhebungen in Richtung Jahresende zu machen. Am Finanzmarkt wurde bis Mitte Februar ein deutlich schnellerer Straffungskurs eingepreist, mit einer Anhebung des EZB-Einlagesatzes bis Jahresende um insgesamt rund 50 Basispunkte.

Diese Prognosen zu Inflation, Konjunktur und dem EZB-Ausstiegskurs scheinen nun aber Makulatur. Denn der Angriff Russlands auf die Ukraine und die Konfrontation mit dem Westen birgt das Risiko, die Teuerung vor allem über die Energiepreise kurzfristig weiter stark anzuschieben und gleichzeitig die Konjunktur zu bremsen. Die Zielkonflikte der Geldpolitik werden verstärkt, die Zweifel am Ausstiegspfad sind gestiegen (vgl. Abbildung 1).

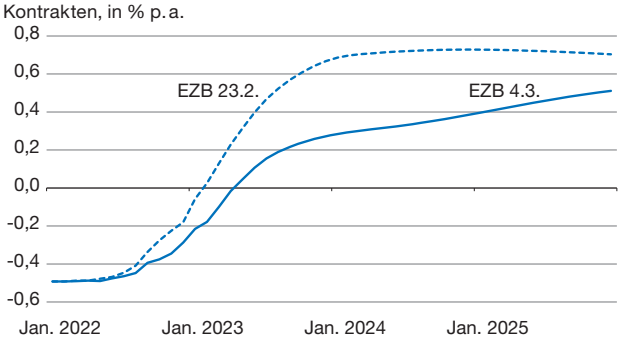
Sanktionen im Energiesektor mit hohem Inflationspotenzial in Europa

Die hohe Abhängigkeit der EU von russischen Energieimporten hat das Potenzial, die Inflation in Europa kurzfristig erheblich nach oben zu treiben. Dies gilt vor allem im Fall einer Ausweitung der Sanktionen auf den Energiesektor. Zwischen 25 % und 40 % des EU-Energieverbrauchs

Abbildung 1

Zweifel am EZB-Ausstieg durch Russland-Krieg gestiegen

Erwartungen an den EZB-Einlagesatz, abgeleitet aus OIS-Forward-Kontrakten, in % p.a.

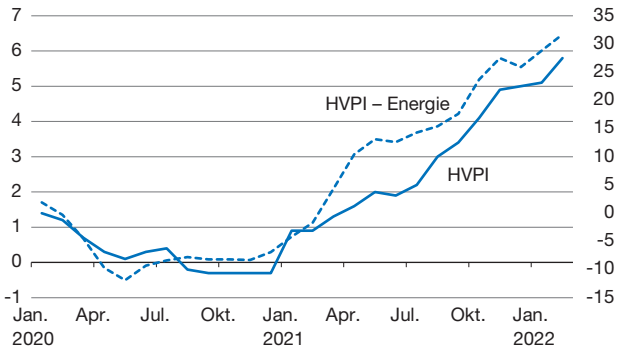


Quelle: Refinitiv, Eyb & Wallwitz.

Abbildung 2

Energiepreise treiben Inflation weiter nach oben

Verbraucherpreise (HVPI, lS) und Energiepreise (HVPI rS), Veränderung zum Vorjahr in %



Quelle: Refinitiv, Eyb & Wallwitz.

werden bei den zentralen Energieträgern Öl, Kohle und Gas durch Importe aus Russland gedeckt. Deutschland bezieht sogar 55 % seines Gasverbrauchs aus Russland. In einem solchen Szenario sind Engpässe deshalb nicht ausgeschlossen. Um die Versorgung der Haushalte mit Heizenergie kurzfristig sicherzustellen wären Rationierungen von Gas vor allem im Bereich der Industrie möglich. Die Energiepreise dürften aber auch ohne weitere Sanktionen zunächst unter Aufwärtsdruck bleiben.

Bereits vor der Eskalation des Konfliktes im Februar lagen die Energiepreise im Euroraum um 31,7 % über dem Vorjahr (vgl. Abbildung 2). Mit einem Anteil am Warenkorb von 10,9 % zeichnet der Energiepreisanstieg unmittelbar somit für mehr als die Hälfte der Inflation verantwortlich. Auch die Nahrungsmittelpreise stehen mit einem Beitrag von 0,8 Prozentpunkten derzeit für einen ungewöhnlich hohen Anteil an der Inflationsrate im Euroraum. Im Energiebereich sind die Kraftstoffpreise und die Preise für Haushaltsenergie ähnlich stark gestiegen. Unter den Energieträgern war der Preisanstieg über die vergangenen zwölf Monate bei Gas mit rund 40 % besonders ausgeprägt.

Seit Ende Februar haben sich die Energiepreise nochmals stark erhöht, obwohl die Sanktionen gegen Russland den Energiesektor bisher unmittelbar aussparen. Die Future-Kontrakte auf den Brent-Rohölpreis haben nochmals um rund 20 % zugelegt, auf den Gaspreis haben sie sich sogar mehr als verdoppelt. Damit liegen die Preise im Bereich ihrer Allzeithochs bei 140 US-Dollar je Fass Brent-Rohöl und 180 Euro je Kubikmeter Gas (vgl. Abbildung 3). Ein Überschreiten dieser Hochs scheint möglich. Die zum Teil längerfristigen Lieferverträge dämpfen und verzögern zwar den pass-through auf die Verbraucher:innen. Auch die Energiepreise für Haushalte und Unternehmen werden in den kommenden Monaten wohl aber weiter deutlich zulegen. Das legen Schätzungen auf Basis makroökonomischer Modelle nahe.

Bei einem Festsetzen der Öl- und Gaspreise im Bereich der Höchststände könnte die Energieteuerung in der EU und im Euroraum in den kommenden Monaten auf 50 % steigen und bis Jahresende stark erhöht bleiben. Das zeigt ein VAR-Prognosemodell für den HVPI-Energie, in das die skizzierten Pfade der Öl- und Gaspreise als exogene Variablen eingehen (vgl. Abbildung 4). Ein Inflationsbeitrag der Energiepreise von 5 Prozentpunkten wäre dann realistisch. Über hohe Produktionskosten würde sich der Effekt vor allem auf energieintensive Gütergruppen ausweiten. Auch das Risiko von Zweitrundeneffekten durch höhere Lohnforderungen würde deutlich steigen. Im Fall einer Normalisierung der Öl- und Gaspreise auf das Durchschnittsniveau des vierten Quartals würde die Teuerung der Energiekomponente im HVPI sinken und die Inflation nicht weiter nach oben treiben.

Simulationen von Öl- und Gaspreisschocks dieser Größenordnung mithilfe großer makroökonomischer Modelle legen ähnliche Verläufe nahe. Demnach würde sich die HVPI-Inflationsrate im Euroraum bei anhaltend hohen Energiepreisen jeweils um rund 2,5 Prozentpunkte erhöhen (IW, 2022 und Bloomberg, 2021). Ein Anstieg der Teuerung auf über 7 % in den kommenden Monaten wäre dann realistisch, ein rascher Rückgang bis Jahresende nicht zu erwarten. Vielmehr würde die Inflation im Jahresverlauf im Bereich von etwa 6 % verharren. Damit würde der negative Effekt auf die Kaufkraft und damit die Konjunktur erheblich ausfallen.

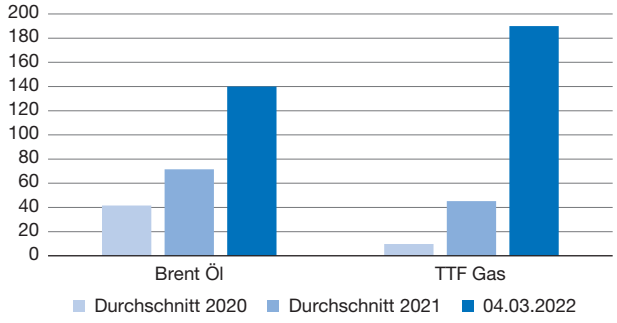
Kostspielige Gegenmaßnahmen und mittelfristige Lösungsansätze

Zur Dämpfung von Preiseffekten und vor allem zur Kompensation eines Ausfalls von russischen Öl- und Gasim-

Abbildung 3

Preissprung bei Öl und Gas durch Russland-Krieg

Future-Preise, Brent-Rohöl (US-Dollar je Fass) und TTF-Erdgas (Euro je Kubikmeter)

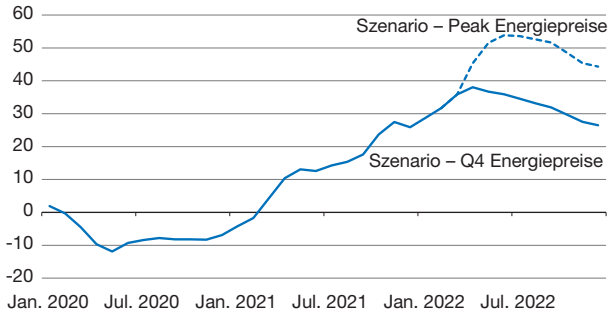


Quelle: Refinitiv, Blommberg, Eyb & Wallwitz.

Abbildung 4

Anhaltend hohe Öl- und Gaspreise würden Energieinflation bis Herbst stark antreiben

HVPI-Energie, zum Vorjahr in %, ab März 2022: VAR-Modell mit Szenarien zu Öl- und Gaspreisen



Quelle: Refinitiv, Blommberg, Eyb & Wallwitz.

porten wäre in der EU kurzfristig vor allem eine stärkere Nutzung von Kohle und Kernenergie möglich. Dies würde den Anstieg der Energiepreise wohl aber nur etwas dämpfen bzw. stärker auf die anderen Energieträger übertragen. Der Druck auf die Politik ist deshalb hoch, kurzfristig andere Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Von staatlicher Seite sind dabei Subventionen und Steuererleichterungen für betroffene Haushalte und Unternehmen sowie Preiskontrollen bzw. Preisobergrenzen denkbar.

Preiskontrollen auf der Angebotsseite sind in rohstoffreichen Ländern an der Tagesordnung. So hat etwa die chinesische Administration in der Vergangenheit unter anderem den Anstieg der Kohlepreise wiederholt durch Preiskontrollen eingegrenzt. Die Inflationsrate in China liegt derzeit weit unter den Niveaus in den USA und Europa. Angesichts des globalen Charakters der Rohstoffmärkte und ihrer hohen Importabhängigkeit sind die Eingriffsmöglichkeiten der EU-Länder auf diesem Weg aber gering. Auch dürften die Effektivität solcher Maßnahmen in marktwirtschaftlichen Systemen schwächer und die ökonomischen Kosten höher ausfallen. Denn im Ergebnis würde die Investitionstätigkeit der Unternehmen in den betroffenen Bereichen leiden, was den Preisdruck mittelfristig noch verstärkt.

In der EU sind stützende Eingriffe auf der Nachfrageseite kurzfristig deshalb wahrscheinlicher. Die diskutierten Modelle für Subventionen und Steuererleichterungen gehen jeweils zu Lasten der öffentlichen Haushalte oder werden durch Sondersteuern für Energieunternehmen finanziert, die von den hohen Energiepreisen profitieren. Ein Beispiel für Maßnahmen auf der Nachfrageseite ist die geplante Abschaffung der EEG-Umlage in Deutschland. Die hohe Importabhängigkeit der EU-Länder schmälert aber auch hier die Umverteilungsmöglichkeiten. Deshalb wird die fiskalische Belastung einer Subventionierung von Öl- und Gaspreisanstiegen in Europa erheblich ausfallen und ist für viele EU-Länder allenfalls temporär tragbar.

Gerade deshalb muss die Frage, wie mittelfristig die Abhängigkeit von Energieimporten verringert werden kann, im Zentrum stehen. Energiepolitik und Europa- und Klimapolitik müssen dabei eng verknüpft werden.

Literatur

Bloomberg (2021), Bloomberg Economics Forecast Models for the U.S., U.K. and Euro Area, via Bloomberg-Terminal (1. März 2022).

IW (2022), Gesamtwirtschaftliche Effekte eines höheren Gaspreises, *IW-Kurzbericht*, Nr. 14, https://www.iwkoeln.de/studien/galina-kolev-thomas-obst-gesamtwirtschaftliche-effekte-eines-hoeheren-gaspreises.html (1. März 2022).

Title: *Inflation Outlook – The Costs of War drive prices up to new heights*

Abstract: *The Russian government's attack on Ukraine and the spiral of sanctions that has been set in motion have heightened inflationary pressure – especially in Europe. The EU's high dependency on Russian oil and gas imports harbours the risk that inflation in Europe will rise significantly and that the economy will suffers from a loss of purchasing power. The pressure on policymakers to take countermeasures is growing. However, the options are limited in the short term and economically very costly. And longer-term consequences must be taken into account. Energy policy and climate policy must be closely linked.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3141-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(3), 239-240

JEL: J01, J08, J21

Konjunkturschlaglicht

Pandemiebedingte Arbeitsausfälle und Wirtschaftsleistung

Umfragen zufolge waren zu Jahresbeginn rund 40 % der Betriebe von pandemiebedingten Arbeitsausfällen betroffen (IAB, 2022; ZDH, 2022). Damit stellt sich die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, zumal derzeit viele zusätzliche Faktoren einen spürbaren Einfluss auf das Ausmaß der Arbeitsausfälle und deren wirtschaftliche Bedeutung haben.

Krankheitsbedingte Arbeitsausfälle haben für gewöhnlich eine unterproportionale Auswirkung auf die Wirtschaftsleistung, da Arbeitsausfälle innerbetrieblich zum Teil aufgefangen oder Teile der entfallenen Wertschöpfung nach der Gesundung nachgeholt werden können. Zudem geht neben dem Faktor Arbeit auch noch der Kapitalstock in den Produktionsprozess ein. Der Zusammenhang zwischen Arbeitsausfall und Wirtschaftsleistung ist empirisch schwer zu messen, da Schwankungen beim Krankenstand in der Vergangenheit kein wesentlicher Treiber der Produktion waren. Demzufolge variieren die Ergebnisse von empirischen Analysen je nach Modell. Insgesamt deuten solche Schätzungen jedoch ebenfalls auf einen unterproportionalen Effekt hin. Im Zeitraum 1991 bis 2019 ging demzufolge ein erhöhter Krankenstand je Arbeitnehmer:in um einen Arbeitstag in einem Quartal etwa mit einer um 0,7 bis 1,1 Prozentpunkte geringeren Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in diesem Quartal einher (Jannsen, 2020). Geht man von einem Effekt von 1 Prozentpunkt aus, so sprechen die Ergebnisse bei rund 50 Arbeitstagen je Quartal somit dafür, dass bei einem Ausfall von 2 % der Arbeitstage das BIP unterproportional um rund 1 % sinken würde. Sobald sich der Krankenstand wieder verringert, kehrt das Bruttoinlandsprodukt rasch auf sein altes Niveau zurück.

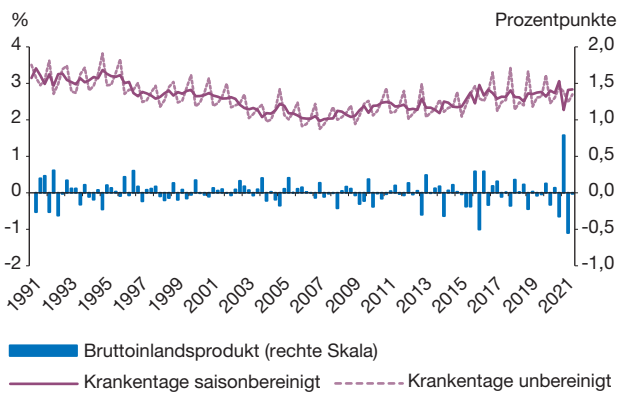
Vor der Pandemie schwankte der Krankenstand jenseits des saisonalen Musters nicht sehr stark. So lag saisonbereinigt der höchste Anstieg zwischen zwei Quartalen bei 0,5 Krankentagen und demzufolge der größte negative Effekt auf die Zuwachsrate des BIP bei etwa 0,5 Prozentpunkten (vgl. Abbildung 1). Im Zuge der Pandemie war bis zum dritten Quartal 2021 – aktuellere Daten liegen noch nicht vor – kein deutlich erhöhter Krankenstand zu verzeichnen. Im ersten Quartal 2021 war er sogar ausgesprochen niedrig, wohl vor allem, weil die Grippewelle aufgrund der Infektionsschutzmaßnahmen ungewöhnlich milde ausfiel.

Anhand der Höhe der Coronainfektionszahlen lassen sich die Auswirkungen auf den Krankenstand abschätzen, indem die Altersstruktur der Infizierten mit den nach Alterskohorten typischen Erwerbstätigenquoten in Verbindung gesetzt wird. Bislang schwankte der Anteil der Erwerbstätigen unter den Infizierten demzufolge von Woche zu Woche zwischen 50 % und 70 %. Seit Beginn dieses Jahres lag er im Durchschnitt bei rund 53 %. Geht man davon aus, dass ein infizierter Erwerbstätiger im Durchschnitt für sechs Arbeitstage ausfällt, waren die krankheitsbedingten Ausfälle durch die Pandemie bis zum Ende des vergangenen Jahres eher gering. Der größte Effekt ergab sich mit 0,2 Arbeitstagen je Erwerbstätigen im vierten Quartal 2021.

Im ersten Quartal des laufenden Jahres dürften die Neuinfektionen einen deutlich größeren Einfluss auf den Krankenstand haben. Bleiben die Fallzahlen bis Ende März in etwa auf dem zuletzt verzeichneten Niveau, so würde die

Abbildung 1

Krankenstand und Bruttoinlandsprodukt



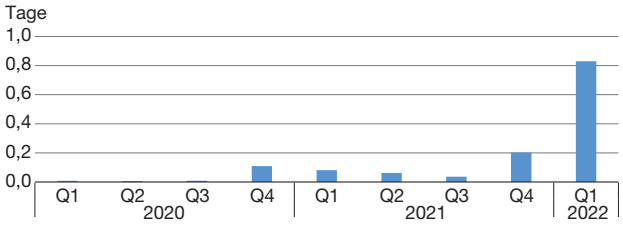
Quartalsdaten. Krankentage saisonbereinigt mittels dem Saisonbereinigungsverfahren X11; BIP, saison- und kalenderbereinigt: Beitrag der Krankentage zur Zuwachsrate in Prozentpunkten, wenn ein erhöhter Krankenstand um einen Tag in einem Quartal zu einem Rückgang der Zuwachsrate des BIPs um 1 Prozentpunkt führt.

Quellen: IAB, Arbeitszeitrechnung; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IfW Kiel.

© 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
Pandemiebedingte zusätzliche Krankentage je Erwerbstätigen



Quartalsdaten. Krankentage anhand von Annahmen zur Zahl der Neuinfektionen, Erwerbstätigenquote und Ausfallzeit abgeschätzt. Andere Faktoren sind nicht berücksichtigt.

Quelle: IAB, Arbeitszeitrechnung; eigene Schätzungen.

Zahl der täglichen Neuinfektionen im ersten Quartal bei durchschnittlich etwa 130.000 liegen. Bei einer Erwerbstätigenquote von 53 % unter den Infizierten und einem Ausfall von durchschnittlich sechs Arbeitstagen durch Krankheit oder Quarantäne würde die Zahl der Krankentage im ersten Quartal um 0,6 Tage höher liegen als im vierten Quartal und die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für sich genommen somit um etwa 0,6 Prozentpunkte gedrückt werden (vgl. Abbildung 2).

Zusätzliche Arbeitsausfälle ergeben sich, wenn sich Kontaktpersonen in Quarantäne begeben. Zuletzt sind die Quarantäneregeln gelockert worden. Ein großer Personenkreis muss sich demnach als Kontaktperson nicht mehr in Quarantäne begeben. Gleichwohl können sich durch die Quarantäne nennenswerte zusätzliche Effekte ergeben: Bei einem linearen Zusammenhang zwischen Arbeitsausfall und BIP würde sich bei einer betroffenen Kontaktperson je Infizierten der negative Effekt verdoppeln. Zusätzliche Arbeitsausfälle können entstehen, wenn Erwerbstätige pandemiebedingt die Kinderbetreuung übernehmen müssen. Zuletzt lag der Anteil der unter Elfjährigen an den Infizierten bei rund 15 %. Sofern deren Anteil im gesamten ersten Quartal auf diesem Niveau liegt, würden sich in dem hier zugrunde gelegten Szenario im ersten Quartal rund 20 % der unter Elfjährigen infizieren. Sofern entsprechend in den betroffenen Familien ein Erwerbstätiger zusätzlich für jeweils sechs Arbeitstage ausfallen würde, würde sich dadurch die Zahl der zusätzlichen Krankentage im ersten Quartal von 0,6 auf 0,7 erhöhen. In dem Ausmaß, in dem in Familien mehrere Kinder gleichzeitig betroffen sind, würde der Arbeitsausfall geringer ausfallen. Demgegenüber führen jedoch Quarantänefälle bei den unter Elfjährigen zu zusätzlichen Ausfällen. Schließlich würden größere Arbeitsausfälle auftreten, wenn sich eine große Zahl von Personen aufgrund vieler nicht erfasster Fälle über die hier zugrunde gelegten offiziellen Zahlen hinaus infizieren. Dabei dürfte es sich in der Tendenz jedoch um Fälle mit eher milderen Krankheitsverläufen handeln, die zu geringeren Arbeitsausfällen führen oder um asymptomatische, gänzlich unerkannte Fälle, die keinen Arbeitsausfall mit sich bringen.

Mehrere Faktoren sprechen aber auch für geringere Auswirkungen: So wirkt die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, bei asymptomatischen oder sehr milden Verläufen dem Arbeitsausfall entgegen. Laut Umfragen lag der Anteil der Erwerbstätigen, die in der ersten Jahreshälfte 2021 ganz oder überwiegend im Homeoffice gearbeitet haben bei bis zu 30 % (ifo Institut und infas, 2021). Wenn bei 30 % der Infizierten über Homeoffice der Arbeitsausfall um durchschnittlich 50 % reduziert würde, wären die Arbeitsausfälle im ersten Quartal um 15 % niedriger. Arbeitsausfälle führen zudem zu geringeren Produktionsausfällen, wenn die Kapazitäten in den Betrieben ohnehin nicht voll ausgelastet sind. So lag die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe aufgrund der Lieferengpässe zuletzt um rund 10 % unter dem Niveau, das angesichts der Auftragseingänge möglich gewesen wäre (Beckmann, Gern und Jannsen, 2021). Schließlich deuten die bislang vorliegenden Zahlen darauf hin, dass die Grippewelle auch in diesem Jahr sehr milde ausfällt. Grundsätzlich könnte dies die höheren Arbeitsausfälle durch Corona sogar vollständig kompensieren. Mit den nachlassenden Infektionsschutzmaßnahmen könnte jedoch die Zahl der Grippefälle wieder zunehmen.

Alles in allem sind die Auswirkungen der krankheitsbedingten Arbeitsausfälle auf das BIP wohl spürbar, aber nur einer von mehreren sich zum Teil überlappenden Faktoren.

Nils Jannsen
Institut für Weltwirtschaft Kiel

Literatur

Beckmann, J., K.-J. Gern und N. Jannsen (2021), Lieferengpässe bleiben Belastungsfaktor, *Wirtschaftsdienst*, (101)11, 915-916, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/11/beitrag/lieferengpaesse-bleiben-belastungsfaktor.html (10. März 2022).

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022), Knapp 40 Prozent der Betriebe sind von Corona-bedingten Arbeitsausfällen betroffen, Presseinformation, 22. Februar, https://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/becovidwelle21.aspx (8. März 2022).

ifo Institut und infas (2021), Homeoffice im Verlauf der Corona-Pandemie, *Themenreport Corona-Datenplattform*, Juli 2021, via Internet 8. Februar 2022, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/infas-corona-datenplattform-homeoffice.pdf?__blob=publicationFile&v=4 b (8. März 2022).

Jannsen, N. (2020), Arbeitsausfall und Wirtschaftsleistung, *IfW-Box*, 2020.19, Institut für Weltwirtschaft, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/IfW_Box/2020/Box_2020-19_Deutschland_Winter.pdf (8. März 2022).

ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks (2022), Umfrage zu den Auswirkungen von Corona – KW 5/2022, 3. März, https://www.zdh.de/ueber-uns/fachbereich-wirtschaft-energie-umwelt/sonderumfragen/zdh-umfragen-zu-den-auswirkungen-von-corona/umfrage-zu-den-auswirkungen-von-corona-kw-5/2022/ (8. März 2022).

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

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

www.wirtschaftsdienst.eu
OPEN ACCESS

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics