102. Jahrgang | Heft 8 August **2022**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Folgen der Inflation abfedern, aber wie?

Jens Boysen-Hogrefe, Silke Übelmesser, Irene Becker, Alexander S. Kritikos, Johanna Schulze Düding, Octavio Morales, Maximilian Priem, Sebastian Dullien, Isabella M. Weber

Entfernungspauschale
Reformieren statt anheben
Benjamin Fischer, Carl-Friedrich Elmer

Klimapolitik
Kohleausstieg 2030 unter neuen Vorzeichen
Jonas Egerer, Veronika Grimm, Lukas M. Lang, Ulrike Pfefferer

EU-Pläne für einen CO_2-Grenzausgleich
Fritz Söllner

Verkehrspolitik
Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland?
Christian Böttger

Arbeitsmarkt
Betriebliche Bündnisse sichern Beschäftigung
Hartmut Seifert, Toralf Pusch

Reform der Grundsicherung
Friedrich Breyer

Altersgrundsicherung
Finanzierung über die Erbschaftsteuer
Dirk Löhr

Kommunalhaushalt
Finanzen bleiben stabil
Florian Boettcher, Ronny Freier

Haushaltspolitik
Replik: Debatte über das Dezemberfieber
Gunnar Schwarting
Erwiderung: Unkomplizierte Mittelübertragungen
Christoph Siemroth

Energiesteuersenkung
Wirkung auf Kraftstoffpreise
Volker Brühl

Konjunktur
Ausländische Fachkräfte im Blickfeld
Erik Haustein

A 58369 ISSN 0043-6275

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

8

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

B. Fischer, C.-F. Elmer — Entfernungspauschale nicht anheben, sondern reformieren! — 574

Kommentare

G. Sieg — 9-Euro-Ticket: Straßenmaut langfristig sinnvoller — 576
T. Krieger — Ordnungspolitik: Uniper-Rettung überzeugt nicht — 577
P. Tillmann — Europäische Zentralbank: Transmission Protection Instrument — 578
K. A. Kholodilin — Wohnungsmarkt: Ende der Blase in Sicht? — 579

Zeitgespräch

Folgen der Inflation abfedern, aber wie? — 580
J. Boysen-Hogrefe — Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten — 581
S. Übelmesser — Anreize zum Energiesparen als oberste Priorität — 584
I. Becker — Preisschübe beim Grundbedarf – Umverteilung erforderlich — 587
A. S. Kritikos et al. — Untere Einkommensgruppen noch gezielter entlasten — 590
S. Dullien, I. M. Weber — Höchste Zeit für einen Gaspreisdeckel: ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Energiepreisbelastung — 595

Analysen

J. Egerer, V. Grimm et al. — Kohleausstieg 2030 unter neuen Vorzeichen — 600
F. Söllner — EU-Pläne für einen CO_2-Grenzausgleich — 609
C. Böttger — Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland? — 618
H. Seifert, T. Pusch — Betriebliche Bündnisse sichern Beschäftigung — 625
F. Breyer — Mehr Anreize, weniger Sanktionen: Vorschlag für eine Reform der Grundsicherung — 629
D. Löhr — Finanzierung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung über die Erbschaftsteuer — 635
F. Boettcher, R. Freier — Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil — 642
G. Schwarting — Replik: Das Dezemberfieber – Lösung in Sicht? — 649
C. Siemroth — Erwiderung: Unkomplizierte Mittelübertragung vorantreiben — 650

Ökonomische Trends

V. Brühl — Wirkung der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffpreise — 652
E. Haustein — Ausländische Fachkräfte im Blickfeld — 655

DOI: 10.1007/s10273-022-3244-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 574-575 JEL: Q54, R48, H24

Entfernungspauschale nicht anheben, sondern reformieren!



Benjamin Fischer
Projektleiter Verkehrsökonomie, Agora Verkehrswende, Berlin.

Die Bundesregierung diskutiert angesichts anhaltend hoher Energiepreise über ein weiteres Entlastungspaket für Privathaushalte und dabei steht – wieder einmal – eine Erhöhung der Entfernungspauschale im Raum. Auf den ersten Blick scheint das naheliegend, weil Wege von und zur Arbeit immerhin etwa ein Fünftel des gesamten Personenverkehrs ausmachen. Doch bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass es stattdessen einer grundlegenden Reform bedarf. Eine Anhebung der Entfernungspauschale ließe sich grundsätzlich aus dem objektiven Nettoprinzip ableiten, das sich aus dem steuerrechtlichen Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit ergibt. Das Nettoprinzip besagt, dass Einkommen, das für die Erzielung von Einnahmen aufgewendet wird, nicht besteuert werden darf. Dabei muss die Gesetzgebung die persönlichen Aufwendungen nicht zwingend vollumfänglich berücksichtigen – sie darf „pauschalieren“ und „typisieren“, also einen typischerweise auftretenden Kostensatz zugrunde legen (Wissenschaftliche Dienste, 2020). Allerdings ist juristisch umstritten, in welchem Maße Pendelkosten beruflich oder – im Zuge der Wohnort- und der Verkehrsmittelwahl – privat veranlasst sind. Des Weiteren sprechen aus ökonomischer und ökologischer Perspektive wichtige Argumente gegen eine Anhebung.

Die Konzipierung von Entlastungspaketen sollte Haushalte, die am stärksten von Preissteigerungen betroffen sind, auch am stärksten entlasten. Eine Erhöhung der Entfernungspauschale widerspricht diesem Prinzip. Von dieser profitieren Haushalte mit geringem Einkommen kaum und solche mit mittlerem bis hohem Einkommen am stärksten, während die relative Belastung durch die gestiegenen Kraftstoffkosten am oberen Ende der Einkommensverteilung abnimmt. Die tendenziell regressive Verteilungswirkung einer Kombination aus höheren Kraftstoffpreisen und einer höheren Pendlerpauschale kommt vor allem durch den progressiven Verlauf des Steuertarifs zustande. Eine Rolle spielt auch, dass von der Pendlerpauschale in voller Höhe nur profitiert, wer noch weitere Werbungskosten in Höhe des Arbeitnehmerpauschbetrags aufweisen kann. Bei geringen sonstigen Werbungskosten kann die Pendlerpauschale hingegen steuerlich vollständig verpuffen. Statistiken deuten darauf hin, dass Personen mit einem niedrigen Gehalt typischerweise auch niedrige sonstige Werbungskosten aufweisen. Eine Erhöhung der Pauschale ist überdies mit hohen fiskalischen Kosten verbunden. Gemäß den steuerpolitischen Faustformeln des Bundesfinanzministeriums bewirkt eine Anhebung der Entfernungspauschale um 0,10 Euro 2023 eine Aufkommensreduktion um etwa 2,6 Mrd. Euro, wovon knapp die Hälfte auf den Bund entfiele. Bleibt die Bundesregierung bei ihrem Plan, ohne Steuererhöhungen die Schuldenbremse ab 2023 wieder einzuhalten, ist der finanzielle Spielraum für ein weiteres Entlastungspaket begrenzt. Die Maßnahmen sollten daher zielgenau auf besonders betroffene Bevölkerungsgruppen in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung begrenzt werden. Eine höhere Entfernungspauschale erfüllt dieses Kriterium nicht.

Auch die verkehrs- und umweltbezogenen Anreizwirkungen der Entfernungspauschale müssen kritisch bewertet werden. So sind die durch eine Anhebung der Pauschale gesetzten Anreize kurz- und langfristig mit einem höheren Verkehrsaufkommen verbunden. Kurzfristig, weil die Pauschale nur für Tage mit tatsächlich zurückgelegtem Arbeitsweg gewährt wird, was im Falle von Erwerbstätigen mit flexiblem Arbeitsplatz tendenziell zu mehr Fahrten ins Büro führt. Mittel- bis langfristig, indem die Pauschale den langfristigen Trend zu höheren Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort und damit zu längeren Arbeitswe-



Carl-Friedrich Elmer
Projektleiter Verkehrsökonomie, Agora Verkehrswende, 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.

gen befördert. Mit steigendem Verkehrsaufkommen wächst die Belastung für Menschen und Natur durch Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen sowie Lärm. Zudem wird Zersiedelung begünstigt und dadurch eine höhere Inanspruchnahme von Bodenflächen, woraus vielfältige ökologische Probleme erwachsen. Besonders fatal wäre es, eine gesetzliche Kopplung zwischen Kraftstoffpreis und Entfernungspauschale im Sinne einer dynamischen Pendlerpauschale einzuführen, wie teilweise vorgeschlagen wird. Diese würde zwar der Logik einer Orientierung am aktuellen Regelfall (Typisierung) besonders konsequent folgen; zugleich würde sie so aber die Dominanz des Pkw im (Berufs-)Verkehr weiter manifestieren. Die Pauschale stellte damit eine staatliche „Gratis-Versicherung" gegen Kraftstoffpreisrisiken dar und würde so die Investitionsentscheidung (risikoscheuer) Menschen in Richtung von klimaschädlichen Verbrennerfahrzeugen verzerren.

Dass die Aufwendungen für berufsbedingte Wegekosten wie in Deutschland pauschal und nahezu unbegrenzt abgesetzt werden können, ist im internationalen Vergleich zudem eher unüblich. In vielen europäischen Ländern werden Pendelkosten – gemäß „Werkstorprinzip" – schon heute steuerlich nicht berücksichtigt, beispielsweise in Großbritannien, Irland oder Tschechien. In einigen anderen Ländern sind die Wegekosten nur unter bestimmten Bedingungen absetzbar, z. B. gekoppelt an die Länge oder den Zeitaufwand des Arbeitsweges oder an die Verkehrsmittelwahl. Aus verkehrsökonomischer Sicht sind die Regelungen in Österreich besonders interessant. Dort wird die volle Pauschale nur dann gewährt, wenn die Nutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels nicht möglich oder unzumutbar ist. Für die Prüfung der Zumutbarkeit gibt es einen eigenen „Pendlerrechner", der unter Angabe von Wohn- und Arbeitsadresse sowie Arbeitszeiten die Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel überprüft und sich so auch für eine ökologische Steuerung nutzen ließe. Auch in einem weiteren Punkt lohnt der Blick auf das südliche Nachbarland. Einen Teil der Pendlerförderung gewährt es über den sogenannten Pendler-Euro, der statt der Bemessungsgrundlage direkt die Steuerschuld mindert; er ist dadurch unabhängig vom individuellen (Grenz-)Steuersatz und vermeidet regressive Verteilungseffekte. In Deutschland könnte eine vollständige, budgetneutrale Umwandlung der bestehenden Entfernungspauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld, ebenfalls als Abzugsbetrag von der Steuerschuld konzipiert, einkommensarme Pendler:innen gezielt stärken und gleichzeitig die Anreize zu hohen Pendeldistanzen bei finanziell Bessergestellten senken (Bach et al., 2019).

Optionen für eine kurzfristig umsetzbare Neuordnung der Pendlerunterstützung, die ökologische und soziale Belange der Mobilität besser berücksichtigt und fiskalisch nachhaltiger ist, gibt es also durchaus. Dass eine Ausrichtung der Pendlerpauschale an verkehrs- und umweltpolitischen Lenkungszwecken in Deutschland auch rechtlich möglich ist, hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt 2008 in einem Urteil klargestellt. Der Koalitionsausschuss der Bundesregierung hat eine solche Reform im Februar 2022 selbst angekündigt. Gerade in Zeiten allgemeiner Teuerung und hoher Rohstoffpreise ist diese dringend notwendig, um einkommensarme Pendlerhaushalte zu stärken und die Abhängigkeit von Ölimporten zu reduzieren. Eine weitere, wenn auch befristete Erhöhung der Pendlerpauschale würde dagegen weder den aktuellen energie- und sozialpolitischen Herausforderungen noch den klimapolitischen Zielsetzungen Rechnung tragen. Die Bundesregierung sollte daher zu ihrem Vorhaben stehen und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Pendelkosten zügig grundlegend reformieren.

Benjamin Fischer
Agora Verkehrswende

Carl-Friedrich Elmer
Agora Verkehrswende

Literatur

Bach, S., U. Kunert, S. Radke und N. Isaak (2019), CO_2-Bepreisung für den Verkehrssektor?, Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020), Rechtlicher Rahmen zur Änderung der Entfernungspauschale, WD 4 – 3000 – 155/19.

DOI: 10.1007/s10273-022-3248-7
Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 576
JEL: E30, E31

9-Euro-Ticket

Straßenmaut langfristig sinnvoller

„Für den Zeitraum Juni bis August 2022 wird ein Tarif angeboten, der für ein Entgelt von 9 Euro pro Kalendermonat die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs ermöglicht“, so steht es im Regionalisierungsgesetz. Zeitgleich zur befristeten Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe (Tankrabatt), die der Entlastung von Nutzenden konventioneller Kraftfahrzeuge dienen soll, wurde damit auch eine Subventionierung der Abonnierenden (von Monats-/Jahreskarten) des ÖPNV beschlossen. So wurden etwa die Preise für die IsaCard-Monat zur Nutzung des ÖPNV in München von je nach Zone zwischen 59,10 Euro und 227,50 Euro auf 9 Euro abgesenkt. In dem Gesetz ist zudem ein Ausgleich des Bundes an die Länder in Höhe von 2,5 Mrd. Euro für die entstehenden finanziellen Nachteile festgelegt. Bei den finanziellen Nachteilen der ÖPNV-Betreibenden handelt es sich zuvorderst um die Einnahmeausfälle der abgesenkten Abopreise. Dazu kommen die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur zum (überwiegend digitalen) Verkauf der Tickets und die Kosten für die Ausweitung des Angebots, die aufgrund von Knappheiten bei Fahrzeugen und Personal sowie der Fahrplanbindung eher gering sind. Bei dem überwiegenden Teil der 2,5 Mrd. Euro handelt es sich also nicht um zusätzliche Kosten im volkswirtschaftlichen Sinne, sondern um eine reine Umverteilung von Steuerzahlenden zu ÖPNV-Abonnierenden.

In der Politik wird der Erfolg von Subventionen üblicherweise am Abruf derselben gemessen. Im Juni 2022 wurden 21 Mio. 9-Euro-Tickets verkauft. Zusammen mit den 10 Mio. Abonnierenden konnten also ca. 40 % der Bevölkerung in Deutschland den ÖPNV ohne marginalen Fahrpreis nutzen. Die Verkehrswende in den Städten, der Umstieg der Pendler:innen aus dem Pkw in den ÖPNV blieb jedoch aus. Vielmehr konnte ein deutlicher Anstieg an Reisen mit Distanzen des Fernverkehrs besonders am Wochenende beobachtet werden. Insbesondere die Bahn bietet im subventionierten und bestellten Nahverkehr, definiert über Reiseweiten von in der Regel unter 50 km, Züge an, die wie der RE5 von Rostock über Berlin nach Elsterwerda 390 Kilometer in fünf Stunden ohne Umstieg ermöglichen und somit dem Fernverkehr zuzuordnen sind. Es ist ein Erfolg, wenn die bisher nicht befriedigten Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung im Freizeit- und Fernverkehr ermöglicht werden, ein Beitrag zur Lösung von Verkehrsproblemen wird damit jedoch nicht geleistet. Mehr als die Hälfte der privaten Busunternehmen im Fernverkehr berichtet über Fahrgastrückgänge von über 50 %, weil Ausflugsfahrten vom (privat finanzierten) Reisebus in die (subventionierte) Bahn verlagert werden. Dies ist nicht nur aus ökologischer Sicht kein Vorteil.

Ein Kundenvorteil des 9-Euro-Tickets ist es, dass nach dem Kauf zusätzliche Ticketkäufe nicht mehr notwendig sind. Insbesondere auf unbekanntem Terrain sind Tarifstruktur und Kaufvorgang im deutschen ÖPNV oftmals so kompliziert, dass Nutzende fürchten, ein falsches oder zu teures Ticket zu kaufen. Aus diesem Grund gibt es für Gelegenheitsfahrende ohne Tarifkenntnisse in NRW mittlerweile eine automatische Fahrpreisermittlung anhand der Luftkilometer zwischen Start- und Zielhaltestelle mit Hilfe einer App. Mit Flatrates oder rein entfernungsabhängigen Tarifen nimmt man sich jedoch die Lenkungsmöglichkeiten, die ein knappheitsorientiertes Preissystem ermöglicht. Grenzkostenorientierte Tarife sind nur bei Überfüllung entfernungsabhängig und lenken flexible Kundschaft in die Verkehrsnebenzeiten. Ein zu einfacher Flatratetarif (x-Euro-Ticket) ist deshalb mit höheren Kosten für zusätzliche Fahrzeuge und Personal oder mit geringerem Komfort wegen größerer Überfüllung verbunden. So beklagen Rollstuhlfahrer:innen und Fahrgäste mit Kinderwagen im Zuge des 9-Euro-Tickets, dass ihre Mobilität wegen der Überfüllung massiv eingeschränkt wird, und auch die Fahrradmitnahme ist beeinträchtigt.

Vor dem Hintergrund des verkehrswissenschaftlichen Basiswissens, dass man mit günstigen Angeboten freizeitliche Verkehre induzieren kann und sich Berufspendler:innen bei der Verkehrsmittelwahl habituell verhalten und der Preis hier einen eher geringen Einfluss hat, sind die Erkenntnisse des 9-Euro-Experiments nicht überraschend.

Der Bund wird das 9-Euro-Ticket nicht verlängern. Ein Nachfolgeticket, das bundesweit oder länderweit gilt, und deren Preis im zweistelligen Eurobereich liegt, würde Subventionen benötigen, die kein Bundesland zu leisten bereit ist. Subventionen für den Nahverkehr können in erster Linie damit begründet werden, dass der Pkw-Verkehr die Straßen grenzkostenfrei nutzen darf und damit zu viel Pkw-Verkehr die Straßen der Städte verstopft. Innerhalb der nächsten Dekade sollte dieses Problem mit Hilfe einer entfernungs- und tageszeitabhängigen Straßenmaut gelöst werden können. Dann ist aber auch die Zeit dafür gekommen, dass normalverdienende Kundschaft des ÖPNV nicht mehr subventioniert werden muss.

Gernot Sieg
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

© 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/s10273-022-3245-x

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 577

JEL: K20, L40, Q48

Ordnungspolitik

Uniper-Rettung überzeugt nicht

Staatliche Beihilfen für privatwirtschaftliche Unternehmen sind ordnungs- und wettbewerbspolitisch heikel. Sie bedürfen einer überzeugenden Rechtfertigung. Dies gilt auch für den Fall des Energieunternehmens Uniper, das als wichtigster Importeur von russischem Gas im Juli 2022 in eine Schieflage geraten ist, weil Russland seit dem Ukrainekrieg seine langfristigen Lieferverpflichtungen nicht mehr einhält. Die zu geringen Gasmengen aus Russland gleicht Uniper, das dieses Gas an Endkundschaft wie deutsche Stadtwerke weiterliefert, derzeit durch Zukäufe von nicht russischem Gas zu deutlich erhöhten Marktpreisen aus. So laufen täglich Verluste auf, die Uniper an den Rand der Insolvenz gebracht haben.

Diese Ausgangslage rechtfertigt zunächst keinen Markteingriff. Unipers Geschäftsmodell war von Anfang an einem Risiko durch übermäßige Abhängigkeit von russischem Gas ausgesetzt. Grundsätzlich erlaubt es die unternehmerische Freiheit, hohe Risiken einzugehen, wenn die Eigentümer für die entstandenen Verluste haften. Der unmittelbare Zusammenhang von Haftung und Kontrolle gehört zu den wesentlichen Funktionsprinzipien einer Marktwirtschaft. Uniper verfügt jedoch über eine hohe Systemrelevanz, da das Unternehmen einen zentralen Knotenpunkt in der deutschen Gasversorgung darstellt. Seine Insolvenz könnte im ungünstigsten Fall weitreichende Erschütterungen des europäischen Gasmarkts auslösen und die allgemeine Versorgungssicherheit untergraben. Angesichts dieser Tatsache bleibt der Bundesregierung kurzfristig wenig anderes übrig, als das Unternehmen zu stabilisieren. Ihr Maßnahmenpaket enthält die Übernahme eines 30 %igen Unternehmensanteils durch eine Kapitalerhöhung, ein Pflichtwandelinstrument für den Bund sowie höhere Kreditlinien bei der KfW-Bank. Weiterhin werden Dividendenzahlungen ausgesetzt und Vorstandsvergütungen beschränkt. Die bisherigen Eigentümer werden also an der Rettung des Unternehmens beteiligt, was ordnungspolitisch zu begrüßen ist. Allerdings ist diese Beteiligung – angesichts der nahezu sicheren Insolvenz – nicht vollumfänglich. Hier mögen europapolitische Aspekte eine Rolle gespielt haben, da hinter dem Uniper-Mehrheitsaktionär Fortum der finnische Staat steht.

Anders als das Einstiegs- bleibt das Ausstiegsszenario für den Bund unklar. Eine wirtschaftliche Erholung des Unternehmens nach dem – noch nicht absehbaren – Ende des Ukrainekriegs ist kaum mehr als eine Hoffnung. Uniper entstand 2016 durch die Ausgliederung der als nicht mehr zukunftsträchtig geltenden fossilen Energiebereiche des EON-Konzerns. Großaktionär Fortum möchte Unipers Gasgeschäft lieber heute als morgen abstoßen. Ob es ausgerechnet unter staatlicher Obhut gelingen kann, ein neues Geschäftsmodell zu entwickeln, ist fraglich. Dies gilt umso mehr, als längst auch Unterstützungsmaßnahmen für andere Energieversorger erwogen werden. Der Staat wird in die Rolle des langfristigen Finanziers und Organisators der deutschen Energieversorgung gezwängt. Ordnungspolitisch kann dies nicht erwünscht sein.

Es ließe sich argumentieren, dass die Bundesbeteiligung an Uniper angesichts des hohen Entscheidungsdrucks vor allem eine pragmatische, weil schnell umsetzbare Lösung ist. Sie ist allerdings auch eine Lösung, die das Signal aussendet, der Staat habe die Lage im Griff. Bliebe allerdings das Gas im Herbst oder Winter gänzlich aus, wären die staatlichen Maßnahmen wertlos und die Steuerzahlenden womöglich in der Pflicht nachzuschießen. Hilfreicher und marktkonformer wäre es gewesen, allen Energieversorgern bereits kurzfristig und nicht erst ab dem Spätherbst die Möglichkeit einzuräumen, die Preisanpassungsklausel im Energiesicherungsgesetz einzusetzen, durch die der Großteil der erhöhten Ersatzbeschaffungskosten an die nachgelagerten Gasabnehmenden weitergegeben werden kann. Dies hätte die Insolvenzgefahr bei Energieversorgern wie Uniper deutlich reduziert und die Notwendigkeit von Markteingriffen reduziert. Auch wären über die Preise deutliche Signale an die Endverbrauchenden gesendet worden, bereits vor der Heizsaison ihren Gasverbrauch zu drosseln, um die Gasspeicher für den Winter zu befüllen. Dies hätte die politische Debatte um eine Entlastung bedürftiger Haushalte fokussiert. Statt zunächst breit streuende Entlastungen à la 9-Euro-Ticket einzuführen, wäre sofort sichtbar geworden, welche Haushalte die Energiekostensteigerungen nicht mehr tragen können und zielgenau entlastet werden müssen.

Deutschland zahlt heute den Preis, unter anderem in Form der Rettung Unipers, für seine energiepolitische Sorglosigkeit der vergangenen Jahre. Aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Perspektive fehlen – trotz des Bemühens, dem Haftungsprinzip ansatzweise Geltung zu verschaffen – markt- und preisorientierte Maßnahmen wie die sofortige Weitergabe der erhöhten Beschaffungspreise an die Endverbrauchenden. Mit diesen hätte das Rettungspaket kleiner ausfallen und zugleich die drohende Gasnotlage im Winter abgemildert werden können.

Tim Krieger
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-3247-8
Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 578
JEL: E30, E31

Europäische Zentralbank

Transmission Protection Instrument

Mit der Namensgebung ist dem Rat der EZB ein Coup gelungen: In der Juli-Sitzung 2022 wurde das Transmission Protection Instrument (TPI) aus der Taufe gehoben. Mit diesem Instrument will die EZB die effektive Transmission der Geldpolitik sicherstellen. Die Normalisierung der geldpolitischen Rahmenbedingungen, sprich: der Anstieg der kurzfristigen Zinsen, soll in alle Mitgliedstaaten der Eurozone gleichermaßen übertragen werden. Die EZB spricht davon, durch das TPI die Einheitlichkeit (Singleness) der Geldpolitik sicherzustellen. Schon seit Wochen haben Vertreter:innen der EZB die Notwendigkeit eines Anti-Fragmentation-Tools diskutiert. Dieser Begriff wäre sperriger gewesen und schwieriger zu kommunizieren. Transmission Protection ist zweifellos der bessere Begriff, weil er positiv gewendet ist. Es leuchtet unmittelbar ein, dass eine einheitliche geldpolitische Transmission in der Eurozone wünschenswert ist. Kommunikativ hat die EZB alles richtig gemacht. Aber benötigt die Transmission tatsächlich den besonderen Schutz durch ein eigenes Programm der EZB? Drei Punkte sprechen dagegen:

Erstens sind für Entscheidungen von Privathaushalten, Unternehmen und Staaten die langfristigen Realzinsen relevant, nicht die Nominalzinsen. Ein Zinsanstieg am kurzen Ende der Laufzeitstruktur übersetzt sich in höhere nominale Refinanzierungsbedingungen, z. B. Kreditzinsen von Banken. Die höheren Zinsen sollen restriktiv auf die Volkswirtschaft wirken. Die EZB hat unterschiedliche Nominalzinsen im Sinn, wenn sie diagnostiziert, dass die Zinsweitergabe in einigen Ländern der Eurozone Friktionen unterliegt. Hohe und variable Risikoaufschläge können dazu führen, dass die Zinsen für Staatsanleihen und Unternehmenskredite zwischen den Ländern schwanken. Geldpolitisch relevant sind indes die inflationsbereinigten Zinsen, also die Realzinsen. Es ist zu bedenken, dass sich die realen Refinanzierungskonditionen selbst dann zwischen den Ländern unterscheiden können, wenn die Weitergabe der nominalen Zinsänderungen friktionslos ist. Wenn sich die Inflationserwartungen in den Mitgliedstaaten unterscheiden, fallen die langfristigen Ex-ante-Realzinsen unterschiedlich aus. Diese Heterogenität der realen Refinanzierungsbedingungen, die das Ergebnis unterschiedlicher Inflationserwartungen ist, hat die EZB bisher nicht zu Schutzmaßnahmen veranlasst. Bei realisierten Inflationsraten, die zwischen 6,5 % (Frankreich) und mehr als 20 % (Estland) liegen, sind die derzeitigen Realzinsunterschiede größer als je zuvor.

© 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.

Zweitens ist der Zinskanal nur einer von vielen Kanälen, durch die geldpolitische Impulse der EZB an die Realwirtschaft in den Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Eine Straffung der Geldpolitik führt z. B. zu einer Änderung von Einkommen und Vermögenspreisen, die als Kreditsicherheiten dienen. Diese Zinsweitergabe unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten seit Beginn der gemeinsamen Geldpolitik. Sofern sich die sektorale Zusammensetzung der Volkswirtschaften unterscheidet, die Struktur der Häusermärkte unterschiedlich ist und die Arbeitsmärkte von Land zu Land anders verfasst sind, wird sich auch die Zinsweitergabe unterscheiden. Auch dies wäre kein Grund, ein Programm wie das TPI aufzulegen, um die Transmission zu schützen.

Und *drittens* existiert ein Transmissionsmechanismus, der unabhängig von nationalen Bankensystemen und länderspezifischen Risiken ist: der Wechselkurs. Höhere Zinsen sollten den Abwertungsdruck auf den Euro dämpfen und eventuell sogar umkehren. Dieser Effekt kommt in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen an. Gerade angesichts der stark gestiegenen Preise für importierte Energie ist ein stärkerer Euro als Ergebnis der geldpolitischen Straffung wünschenswert. Inwiefern dies zu niedrigeren Inflationsraten führt, ist bestimmt durch die Abhängigkeit von importiertem Öl und Gas. Die Aufwertung des Euro kann die Inflation in einigen Ländern stärker dämpfen als in anderen. Dies ist das Ergebnis heterogener realwirtschaftlicher Strukturen in der Import- und Exportwirtschaft. Im Ergebnis führt auch der Wechselkurskanal zu unterschiedlichen Reaktionen in der Eurozone, ohne dass dies die Singleness der Geldpolitik ernsthaft infrage stellen würde.

Die Einigung auf das TPI hat es der EZB ermöglicht, mit der Normalisierung der Geldpolitik zu beginnen. Als Gegenzug zu der überraschend aggressiven Zinserhöhung von 50 Basispunkten haben auch die geldpolitischen Falken das TPI einstimmig mitgetragen. Unter dem TPI kann die EZB auf dem Sekundärmarkt Wertpapiere einzelner Länder kaufen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Damit sollen fundamental ungerechtfertigte Risikoprämien verhindert werden. Das Programm wird ein separates Instrument neben dem OMT-Programm (Outright Monetary Transactions) sein. Problematisch ist die schwächere Konditionalität im Vergleich zum OMT-Programm. Eine dauerhafte Lösung für die fiskalischen Schieflagen in der Eurozone wird durch das Programm nur verschleppt. Die EZB kauft Zeit, wie schon so oft. Das TPI kann aus geopolitischen Gründen angesichts der wirtschaftlichen Konsequenzen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine vertretbar sein. Eine Störung der geldpolitischen Transmission, die die Einheitlichkeit der Geldpolitik untergräbt, taugt aber nicht als Begründung für das neueste Programm der EZB.

Peter Tillmann
Justus-Liebig-Universität Gießen

DOI: 10.1007/s10273-022-3246-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 579

JEL: E32, R21, R28

Wohnungsmarkt

Ende der Blase in Sicht?

Nach mehr als einem Jahrzehnt rasant steigender Immobilienpreise scheint sich das Blatt zu wenden. Viele Faktoren, die die Immobilienpreise beeinflussen, haben sich in den letzten Monaten geändert. Zu den wichtigsten Faktoren gehören die Zinsen, das Einkommen und die Demografie. In der Regel wirken steigende Zinsen dämpfend auf die Immobilienpreise, während Einkommens- und Bevölkerungswachstum die Preise erhöhen. Die Hypothekenzinsen, die seit Ende 2008 fast kontinuierlich gesunken sind, steigen seit Ende 2021 wieder. Der Effektivzinssatz bei den Wohnungsbaukrediten an private Haushalte stieg zwischen November 2021 und Mai 2022 von 1,28 % auf 2,25 % und befindet sich damit auf dem Niveau von 2014. Interessanterweise hat sich das Kreditvolumen dabei nicht verändert. Wahrscheinlich nimmt man die Baukredite mit steigenden Zinsen wahr, bevor sie noch weiter steigen. Gleichzeitig wird erwartet, dass die wirtschaftliche Leistung im laufenden und im kommenden Jahr deutlich nachlassen wird. So prognostiziert das IWF, dass die Wachstumsrate des realen BIP lediglich 1,2 % im Jahr 2022 und 0,8 % im Jahr 2023 betragen wird. Im Jahr 2021 betrug die Wachstumsrate fast 3 %. Dies bedeutet, dass die realen Einkommen schrumpfen und entsprechend weniger Geld für den Erwerb der Immobilien ausgegeben werden kann. Vor allem belasten die rasant steigenden Energiepreise die Kaufkraft und bringen frisch gebackene Hauseigentümer in Gefahr, die Zinszahlungen nicht mehr leisten zu können.

Die bislang erwähnten Faktoren sollten zu abnehmenden Immobilienpreisen führen. Die demografische Entwicklung kann allerdings in die entgegengesetzte Richtung wirken. Die Gesundheitsschutzbeschränkungen der Coronapandemie 2020 haben dazu geführt, dass der Wanderungssaldo — der Haupttreiber des Bevölkerungswachstums — mit 220.000 Personen deutlich niedriger ausgefallen ist als im Vorcoronajahr (327.000 Personen), was zu einem leichten Rückgang der Bevölkerung in Deutschland geführt hat. Aber 2021 kam die Nettowanderung mit 329.000 Personen wieder auf das vorpandemische Niveau. 2022 ist aufgrund des Ukrainekriegs wohl mit einer noch stärkeren Wanderung zu rechnen. Alleine in den ersten vier Monaten 2022 betrug der Wanderungssaldo rund 794.000 Personen. Bei der durchschnittlichen Haushaltsgröße von zwei Personen würde das einer zusätzlichen Nachfrage von fast 400.000 Wohnungen entsprechen. Diese Lücke zu decken, wird umso schwieriger sein als die Bauaktivität nachlässt. Im Jahr 2021 ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen (293.393) zum ersten Mal seit 2010 zurückgegangen, sodass der Plan der Bundesregierung, 400.000 Wohnungen im Jahr zu bauen, nicht erreicht werden konnte. Der andere Faktor, der die Immobilienpreise nach oben drückt, sind die steigenden Baukosten. Im Mai 2022 haben die Baupreise im Vergleich zum Vorjahresmonat um 17,6 % zugelegt, was der höchste Anstieg seit Mai 1970 ist!

Es gibt also Faktoren, welche die Nachfrage nach Immobilien sowohl dämpfen als auch erhöhen. Die dämpfende Wirkung dominiert in jüngster Zeit. Als Resultat sind die realen Immobilienpreise in Deutschland im 1. Quartal 2022 zum ersten Mal seit 2010 leicht (um 0,2 % im Vergleich zum 4. Quartal 2021) zurückgegangen. In den nächsten Jahren werden die realen Hauspreise wahrscheinlich stagnieren bzw. leicht sinken. Die spekulative Phase des Schweinezyklus auf dem Immobilienmarkt scheint seinem Ende näher zu kommen. Nichtdestotrotz spielt dabei auch die Stimmung der Marktteilnehmer:innen eine wichtige Rolle. Einerseits kann es, wenn die Mehrheit von ihnen an eine platzende spekulative Blase glaubt, zu spürbaren Preiskorrekturen kommen. Andererseits, angesichts der negativen Dynamiken bei anderen Aktiva (Aktien, Gold, Kryptowährungen usw.) kann der Wohnungsmarkt weiterhin als ein relativ sicherer Hafen betrachtet werden, was einer Preiskorrektur entgegenwirken kann.

Der Preisrückgang wird den Immobilieneigentümer:innen schaden, vor allem denjenigen, die ihre Immobilien auf dem Gipfel der Preisblase erworben haben. Die Haushalte mit niedrigeren Einkommen, die Immobilien kaufen wollten, werden dabei auch leiden, denn der Preisrückgang wird durch die steigenden Zinsen und Energiekosten überkompensiert. Die Mieter:innen werden wahrscheinlich auch verlieren, denn die Mieten, die stärker mit der Wohnraumknappheit verbunden sind als die Kaufpreise, werden tendenziell weiter steigen. Wenn dazu noch die Preisblase platzen sollte, wird das auch gesamtwirtschaftliche Konsequenzen haben. Es wird also kaum Gewinner geben. Um diesen negativen Tendenzen vorzubeugen, könnte der Staat die folgenden Maßnahmen ergreifen: Zum einem wäre es sinnvoll, die Grunderwerbsteuer zu reformieren, nämlich eine progressive Besteuerung einzuführen. Die Immobilien mit niedrigen Werten könnten aus der Besteuerung ausgenommen werden, was eine Ersparnis für die Käufer:innen je nach Bundesand von bis zu 6,5 % des Kaufpreises schaffen würde. Zum anderen sollte das Erbbaurecht ausgeweitet werden. In diesem Fall könnten die Käufer:innen einen beträchtlichen Teil des Preises sparen, den sie sonst für den Erwerb des Bodens ausgeben würden.

Konstantin A. Kholodilin
DIW 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.

DOI: 10.1007/s10273-022-3249-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 580

JEL: D10, D31, D61

Folgen der Inflation abfedern, aber wie?

Seit einigen Monaten ist die Inflation auf einem hohen Niveau. Um 7,5 % erhöhten sich die Verbraucherpreise in Deutschland im Juli 2022 gegenüber dem Vorjahr. Der damit verbundene Kaufkraftverlust sorgt bei den Bürger:innen für Probleme und Unsicherheit. Dabei ist zu beobachten, dass insbesondere armutsgefährdete Personen darunter leiden, die von Transfers abhängig sind. Zudem leiden vor allem niedrige Einkommensgruppen unter der Inflation, da sie einen hohen Anteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel und Energie ausgeben. Die Politik hat in einem ersten Schritt ein Entlastungspaket auf den Weg gebracht, das unter anderem den Tankrabatt und das 9-Euro-Ticket enthält. Insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung sorgt die Inflation dennoch für Verwerfungen, die die Frage rechtfertigen, ob weitere Maßnahmen nötig sind.

Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten

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

Anreize zum Energiesparen als oberste Priorität

Silke Übelmesser, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Preisschübe beim Grundbedarf – Umverteilung erforderlich

Irene Becker, Institut für Empirische Verteilungsforschung, Riedstadt.

Untere Einkommensgruppen noch gezielter entlasten

Alexander S. Kritikos, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.

Johanna Schulze Düding, DIW Econ, Berlin.

Octavio Morales, DIW Econ, Berlin.

Maximilian Priem, DIW Econ, Berlin.

Höchste Zeit für einen Gaspreisdeckel: ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Energiepreisbelastung

Sebastian Dullien, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Isabella M. Weber, University of Massachusetts Amherst, USA.

Title: *Mitigating the Impact of Inflation, But How?*

Abstract: *The inflation rate has been at a high level for several months. Consumer prices in Germany increased by 7,5 % in July 2022 compared to the previous year. The associated loss of purchasing power is causing problems and uncertainty among citizens. It can be observed that especially people at risk of poverty who are dependent on transfers suffer from this. In addition, especially low income groups suffer from inflation, as they spend a high proportion of their income on food and energy. In a first step, politicians have prepared a relief package that includes, among other things, the petrol rebate and the 9-Euro-Ticket. Especially at the lower end of the income distribution, inflation is nevertheless causing distortions that justify the question of whether further measures are necessary.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3250-0

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 581-583

JEL: E31, E62

Jens Boysen-Hogrefe

Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten

Die Inflation bekämpfen ist das eine, die Folgen der Inflation abzufedern das andere. Das Problem: Beide Ziele stehen sich nahezu diametral gegenüber. Um der Inflation entgegenzuwirken, muss die Nachfrage gedämpft werden. Die Folgen der Inflation abzufedern bedeutet hingegen, die Nachfrage sogar zu stärken; die durch die Inflation auftretenden Kaufkraftverluste, die mehr oder weniger endogen ihr selbst entgegenwirken, sollen ja gerade ausgeglichen werden. Die Finanzpolitik steht also vor einem Dilemma.

Dieses Dilemma verschwindet auch nicht dadurch, dass ein Großteil der Inflation auf den drastischen Anstieg der Energieimportpreise zurückzuführen ist. Inflation ist ein Hinweis dafür, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt, wobei dies auch gilt, wenn die Angebotsseite ursächlich ist. Eine Reduktion der Nachfrage dämpft also auch dann die Inflation, wenn sie zu einem Großteil „importiert" ist (Boysen-Hogrefe, 2022). Zudem ist anzumerken, dass auch die Deflatoren der heimischen Bruttowertschöpfung über der Zielmarke der EZB sind. Besonders heftig sind schon seit einiger Zeit die Preisanstiege beim Bau, wobei steigende Rohstoffpreise nur einen Teil des Ganzen erklären dürften. Der Großteil dürfte auf die hohe Baunachfrage in Deutschland zurückzuführen sein. Dafür spricht, dass die Baupreise in Deutschland deutlich schneller als im übrigen Euroraum steigen. Somit dürfte gerade in Deutschland die von heimischen Faktoren getriebene Inflation ebenfalls eine gewisse Rolle spielen.

Europäische Perspektive der Konsolidierung

Insgesamt dürfte eine finanzpolitische Konsolidierung den Preisauftrieb mindern und die Europäische Zentralbank (EZB) bei der Einhegung der Inflation unterstützen und diese Unterstützung dürfte hoch willkommen sein. Zwar wurde dem deutschen Finanzminister noch vor kurzem von internationalen Organisationen empfohlen, mehr Defizite zu machen, mit dem Hinweis, dass dies auch der Konjunktur anderer Mitgliedsländer und somit der Konvergenz im Euroraum helfen dürfte. Doch sind die hinter dieser Empfehlung stehenden Modellergebnisse nur dann vielversprechend gewesen, wenn die Geldpolitik nicht auf die zusätzliche Expansion reagiert (vgl. unter anderem In't Veld, 2016). Diese Situation liegt wohl nun nicht mehr vor, die EZB hat sich von der Nullzinsgrenze gelöst und die Gesamtnachfrage im Euroraum hat somit wieder Einfluss auf das Zinsniveau. Für viele Mitgliedsländer dürfte dabei der EZB-Zins die wichtigere Größe sein als es Mehrausgaben des deutschen Staates sind. Dies gilt umso mehr, wenn die Zinsforderungen an hoch verschuldete Staaten überproportional mit den EZB-Zinsen zunehmen. Die Idee eines Stabilitätsankers ist wieder zurück. Wie also nun das Dilemma angehen, wenn es sich nicht vermeiden lässt?

Einkommensschwache Haushalte entlasten

Den Preissteigerungen für Nahrungsmittel, Strom und Wärme können gerade Menschen mit niedrigem Einkommen kaum noch durch Verhaltensanpassungen aus dem Wege gehen, dürften diese doch auch schon vor der aktuellen Inflationswelle preisbewusst eingekauft haben. Zugleich hat sich die Einkommenssituation bei den meisten mit der Inflation zunächst nicht verbessert. Die Leistungssätze in der Grundsicherung werden erst im kommenden Jahr an die Inflation des Vorjahres angepasst. Beziehende von Wohngeld werden nicht für steigende Heizkosten kompensiert, der vergleichsweise kräftige Rentenanstieg zum 1.7.2022 und noch mehr die Tariflöhne bleiben deutlich hinter der Preisentwicklung zurück. Im Einzelfall dürfte die erhebliche Anhebung des Mindestlohns zur rechten Zeit kommen, doch ist nicht ausgeschlossen, dass wie bereits bei der Mindestlohneinführung auch der Anstieg unterlaufen wird. Insgesamt gilt der Mindestlohn generell nicht als zielgenaues Instrument zur Armutsbekämpfung (Caliendo et al., 2019), sodass sich die Situation vieler Beziehender niedriger Einkommen mit dem Jahr 2022 verschlechtern dürfte. Dem wirkt der Staat bereits durch zwei Entlastungspakete entgegen, doch zielen sie eben nicht (dem Sozialstaatsprinzip folgend) ausschließlich auf die Beziehenden niedriger Einkommen, sondern wurden in Form der Energiepreispauschale recht breit auf alle Erwerbstätigen verteilt und durch die Absenkung der Energiesteuersätze in Abhängigkeit vom Verbrauch von Benzin und Diesel. Schließlich dürften auch viele Beziehende

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

© 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.

hoher Einkommen das 9-Euro-Ticket genutzt haben bzw. nutzen. Die zielgerichteten Transfers machen letztlich den kleineren Teil der Gesamtvolumens aus. Trotzdem gelingt es, mit den Entlastungspaketen einen merklichen Teil der durch Energie- und Nahrungsmittelpreise entstehenden Kaufkraftverluste für Beziehende niedriger Einkommen auszugleichen (Dullien et al., 2022). Die gleichen Mittel, die für die Entlastungspakete aufgewandt wurden, hätten bei zielgerichteter Verwendung somit die Kaufkraftverluste der einkommensschwachen Gruppen nicht nur in deutlichem Umfang, sondern großenteils ausgleichen können.

Entlastung für alle widerspricht Sozialstaatsprinzip

Hinzu kommt, dass der Versuch der Politik, weite Teile der Gesellschaft zu entlasten, letztlich die Entlastung der Einkommensschwachen sogar erschwert. Alle Konsumierenden sind in Konkurrenz um knappe Güter. Wenn nun alle mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden sollen, änderte das letztlich nur etwas an der Knappheit bzw. der Konkurrenzsituation zwischen den Konsumierenden, wenn durch die höhere Nachfrage auch das Angebot angereizt würde. Dies kann z. B. in konjunkturellen Schwächephasen der Fall sein. Doch liegt die aktuelle Situation anders. Die Kaufkraftverluste entstehen nicht durch Unterbeschäftigung und Einkommenseinbußen, sondern durch Preisanstiege für diverse Gütergruppen. Energie und andere Rohstoffe sind relativ wertvoller geworden, viel davon muss importiert werden. Den gesamtwirtschaftlichen Kaufkraftverlust gegenüber dem Ausland können weder Geld- noch Finanzpolitik aufholen. Der Versuch, alle Konsumierenden vor den gestiegenen Preisen zu schützen, wird letztlich nur die Inflation weiter anheizen und damit die Hilfsmaßnahmen für die Einkommensschwachen wieder entwerten.

Das Sozialstaatsprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip implizieren somit, dass vorübergehend die Umverteilungswirkung des Steuer- und Transfersystems erhöht werden sollte. Bei gleicher Umverteilungswirkung des Gesamtsystems müssten „Entlastungen“ für alle Bürger:innen per Kredit finanziert werden, was aus den genannten Gründen die Wirkung der „Entlastungen“ konterkariert – die Gesamtnachfrage wird erhöht, der Preisauftrieb verstärkt. Für die „Entlastungen“ eine höhere Kreditaufnahme einzugehen, ist im Sinne des Sozialstaatsprinzips somit ineffektiv und führt zu mehr Inflation. Einkommensschwache dürften also von den Folgen der Inflation nur effektiv entlastet werden, wenn es mehr Umverteilung gibt. Dabei sollte bewusst sein, dass der Verlust an Kaufkraft auch die Beziehenden höherer Einkommen deutlich trifft. Die stärkere Umverteilung führt bei höheren Einkommen zu einer Doppelbelastung.

Unterm Strich hätten durch ein zielgerichteteres Vorgehen bei den Entlastungspaketen Mittel gespart und Einkommensschwache trotzdem stärker unterstützt werden können. Hier sollte betont werden, dass ein effizientes Vorgehen zum Erreichen der gewünschten Umverteilungswirkung gerade mit Blick auf die Inflationswirkungen der Finanzpolitik anzuraten ist. Mit der stärkeren Umverteilungswirkung lässt sich somit die Inflation bekämpfen, ohne das Sozialstaatsprinzip außer Kraft zu setzen.

Die Kritik an den jüngsten Entlastungspaketen ist nicht nur eine akademische Übung, sondern sollte in der aktuellen Situation Berücksichtigung finden. Auch wenn im Juli viele Notierungen an Rohstoffmärkten in Erwartung einer weltwirtschaftlichen Abkühlung teils deutlich nachgelassen haben, ist für die kommenden Monate mit weiteren Belastungen auf der Konsumentenebene zu rechnen, da viele der Rohstoffpreise, insbesondere für Erdgas, noch gar nicht an die Endkundschaft weitergereicht wurden und die Unsicherheit über die Gasversorgung weiter besteht. Daher ist davon auszugehen, dass die Verbraucherpreise auch in den kommenden Monaten bis ins kommende Jahr hinein deutlich über den Vorjahreswerten liegen dürften. Da die Wirkungen vieler bisheriger Entlastungsmaßnahmen entfallen und der Anstieg der Regelsätze der sozialen Sicherung nur die Inflation des Vorjahres berücksichtigt, ist die Politik abermals gefragt. Hier gilt: Entlastung der einkommensschwachen Haushalte, ja; expansive Finanzpolitik, nein. Eine Richtschnur, die die Finanzpolitik dabei nutzen kann, liefert die Schuldenbremse.

Rückkehr zur Schuldenbremse hegt Inflation ein

Die Vorgabe, zumindest den Kernhaushalt des Jahres 2023 ohne neue Nettokreditermächtigungen aufzustellen, dürfte zu einer Reduktion des gesamtstaatlichen Defizits beitragen. Der Finanzierungssaldo des Bundes wird mit Einhalten der Schuldenbremse aber bei weitem nicht auf null fallen. Sondervermögen dürften Defizite machen und der Kernhaushalt kann auf große Rücklagen in Form von Kreditermächtigungen zurückgreifen. Zugleich spielt der Wegfall von coronabezogenen Ausgaben aus dem Jahr 2021 der Reduktion des Defizits in die Hände und bisher laufen die Steuereinnahmen ausgesprochen gut.

Trotzdem wird das Einhalten der Schuldenbremse auch mit den aktuellen Einnahmeplanzahlen und den jüngsten Zahlen zu den Steuereinnahmen kein Selbstläufer. Wegen des Schwenks in der Geldpolitik sind die Zinsforderungen an den Bund gestiegen und inflationsindexierte Anleihen werden im kommenden Jahr erhebliche Kuponzahlungen mit sich bringen (was aber auch bereits in den Planzahlen des Bundes enthalten ist). Zudem steht turnusmäßig die Progressionsberichterstattung an, die in den vergangenen Jahren zu einer Verschiebung der Tarifeckwerte gekoppelt an Prognosen zur Verbraucherpreisinflation geführt hat. Wegen der aktuell hohen Inflationsraten würde dieses

Vorgehen eine Tarifverschiebung zum 1.1.2023 implizieren, die Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich bedeuten dürften. Zudem gibt es eine Vielzahl von zusätzlichen Ausgabewünschen in Bereichen wie Energiesicherheit, Klimaschutz, Bau, Gesundheit oder kommunale Finanzen. Und schließlich sollten zusätzliche Entlastungen einkommensschwacher Haushalte auf die Tagesordnung.

Anstieg der Steuerquote vorübergehend hinnehmen

Braucht es aber nicht ohnehin neue Steuern, um die effektive Entlastung einkommensschwacher Haushalte zu ermöglichen? Dagegen spricht der aktuelle Trend der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen steigen stark und damit verbunden die Steuerquote. Die Mehreinnahmen bieten die Möglichkeit, Entlastungspakete zu finanzieren und der endogene Anstieg der Steuerquote sollte akzeptiert werden.

Dem mit steigenden Einkommen automatischen Anstieg der Steuerquoten wirkt allerdings turnusmäßig seit einigen Jahren die Verschiebung der Tarifeckwerte zum Ausgleich der „kalten Progression" entgegen. Das bisherige Vorgehen, das am Verbraucherpreisindex orientiert ist, hätte allerdings dieses Mal vermutlich einen expansiven Impuls zur Folge: Im laufenden Jahr ist der Anstieg der Verbraucherpreise merklich höher als der Anstieg vieler Einkommen – die Reallöhne sinken. Das bedeutet, dass es vor dem Ausgleich der „kalten Progression" nicht im gleichen Maß zu Mehreinnahmen des Staats bei der Einkommensteuer gekommen ist. Vielmehr würde der Ausgleich anhand der Verbraucherpreisinflation für sich genommen zu einer Reduktion der Steuerquote führen. Der Ausgleich der kalten Progression würde also einen expansiven Impuls herbeiführen und nicht, wie in den vergangenen Jahren, den Teilausgleich eines restriktiven Impulses durch die automatische Steuererhöhung. Einkommensschwache Haushalte würden zudem kaum profitieren. Am meisten bringt dies für Haushalte, die den gesamten progressiven Bereich des Steuertarifs abdecken.

Steuersystematisch ist der Abbau der kalten Progression eindeutig gerechtfertigt, schließlich steht hinter der Praxis der vergangenen Jahre das Grundprinzip, dass der Steuersatz von der realen Leistungsfähigkeit abhängen soll. Dieses Ziel kollidiert aber mit dem Anliegen, die Inflation einzuhegen und dem Sozialstaatsprinzip folgend in der aktuellen Inflationssituation eine höhere Umverteilung anzustreben.

Fazit und Ausblick

Die kommenden Entlastungspakete sollten zielgenau in Form von Transfers für Einkommensschwache ausgestaltet werden. In Zeiten der Inflation ist die Effizienz staatlicher Finanzpolitik von besonderer Bedeutung. Zusätzliche Ausgabenprojekte gilt es entsprechend kritisch zu prüfen. Angesichts von akuten Knappheiten kann es plausibel sein, Projekte zu verschieben. Jüngste Entwicklungen an den Rohstoffmärkten deuten darauf hin, dass einige Knappheiten nicht dauerhaft sein müssen. Die Möglichkeit, dass einige der Kalamitäten vorübergehend sind, spricht dafür, jetzt nicht auf neue Steuern zu setzen. Ein Anstieg der Steuerquote, der eine zeitweise progressivere Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems ermöglicht, ist bereits endogen angelegt. Hierzu sollte allerdings die kalte Progression nicht (wie in den vergangenen Jahren üblich) abgebaut werden, da dies im kommenden Jahr für sich genommen wohl einen expansiven Impuls darstellen würde.

Generell sollte sich die Politik bemühen, das Steuer- und Transfersystem fit für größere Preisschwankungen zu machen. Eine Vereinheitlichung der Instrumente und unterjährige Anpassungen von Regelsätzen und Eckwerten sind hier zu nennen. Und zudem sollte sie sich den unterbliebenen Abbau der kalten Progression „merken". Wenn die Zeit der Realeinkommensverluste vorüber ist, wird der effektive Durchschnittssteuersatz in der Einkommensteuer wieder steigen. Dem sollte die Politik dann entschlossen entgegenwirken.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2022), Hoher Inflationsdruck durch Warenimporte, *Wirtschaftsdienst* 102(7), 487-488, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/7/beitrag/hoher-inflationsdruck-durch-warenimporte.html (27. Juli 2022).

Caliendo, M., C. Schröder und L. Wittbrodt (2019), The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – An overview, *German Economic Review*, 20(3), 257-292.

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2022), Die Entlastungspakete der Bundesregierung – ein Update, *IMK Policy Brief*, Nr. 126.

In't Veld, J. (2016), Public Investment Stimulus in Surplus Countries and their Euro Area Spillovers, *European Economy – Economic Brief*, 16.

Title: ***Fiscal Policy Cannot Relieve Everyone***

Abstract: *The coming relief packages should be precisely targeted in the form of transfers for those on low incomes. In times of inflation, the efficiency of government fiscal policy is of particular importance. Additional spending projects should be critically examined accordingly. In the face of acute shortages, it may be plausible to postpone projects. Recent developments in commodity markets suggest that some shortages may not be permanent. The possibility that some of the calamities are temporary argues for not betting on new taxes now. An increase in the tax ratio that allows for a temporarily more progressive design of the tax and transfer system is already endogenous. To this end, however, the "cold progression" should not be dismantled (as has been customary in recent years), as this would probably constitute an expansionary impulse in itself in the coming year.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3251-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 584-586

JEL: E31, E62

Silke Übelmesser

Anreize zum Energiesparen als oberste Priorität

Seit Jahresbeginn sind die Verbraucherpreise in Deutschland stark gestiegen. Im Juni erhöhten sie sich im Vorjahresvergleich um 7,6 %. Der Gesamtindex verdeckt noch stärkere Steigerungen bei den Energiepreisen von 38 % und bei den Nahrungsmitteln von 12,7 %. Auch wenn beim Gesamtindex ein geringfügiger Rückgang der Inflationsrate relativ zum Vormonat im Juni zu beobachten ist, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Höhepunkt erreicht ist. Vielmehr sind dafür zeitlich begrenzte Maßnahmen wie das 9-Euro-Ticket und der sogenannte Tankrabatt verantwortlich. In den nächsten Monaten, besonders nach Wegfall der beiden Maßnahmen, ist mit einem weiteren Anstieg der Verbraucherpreise zu rechnen.

Eine Einordnung der bisherigen Maßnahmen

Bei Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Folgen der Inflation abzufedern, sind grundsätzlich zwei Aspekte wichtig: *Erstens* sollten die Maßnahmen so zielgerichtet wie möglich die verteilungspolitischen Folgen adressieren und dabei die Nachfrage nicht (über-)stimulieren. Das bedeutet, dass Haushalte, die die Last der hohen Verbraucherpreise schultern können, möglichst wenig entlastet werden sollten. Vielmehr sollte die Entlastung von einkommensschwachen Haushalten im Mittelpunkt stehen. Dies entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dient dem sparsamen Einsatz von öffentlichen Mitteln. Zudem ist zu erwarten, dass Haushalte Konsum nachholen, der wegen der Coronapandemie nicht realisiert werden konnte. Ein Teil der Bevölkerung kann dafür auf die in den letzten beiden Jahren angehäuften Ersparnisse zurückgreifen. Diese Nachfrage trifft auf ein Angebot, das aus unterschiedlichen Gründen verknappt ist. Eine Überkompensation der durch die erhöhten Verbraucherpreise verringerten Kaufkraft würde die Inflation eher noch verstärken. *Zweitens* sollten die Maßnahmen die relativen Preise nicht verzerren. Preise sind wichtige Knappheitssignale, die Anreize setzen, knappe und somit relativ teure Güter durch weniger knappe Güter zu substituieren. Dies gilt umso mehr, wenn physische Knappheiten drohen, wie es bei Gas für die Wintermonate nicht auszuschließen ist.

In der ersten Jahreshälfte hat die Bundesregierung zwei Entlastungspakete im Umfang von insgesamt 30 Mrd. Euro beschlossen. Wie sind einige der Maßnahmen exemplarisch vor dem Hintergrund der beiden genannten Aspekte zu bewerten? Einmalige pauschale Zahlungen wie die Energiepreispauschale kommen allen steuerpflichtigen Erwerbstätigen zugute. Die Zielgenauigkeit ist nur bedingt gegeben: Nichterwerbstätige werden nicht berücksichtigt; dagegen erhalten Beziehende höherer Einkommen die Pauschale. Die Pauschale unterliegt jedoch der Lohnsteuer, sodass Personen mit niedrigerem Einkommen relativ und absolut mehr profitieren. Ähnliches gilt für den Kinderbonus, der bei der Berechnung von Sozialleistungen nicht als Einkommen berücksichtigt wird, während er auf den Kinderfreibetrag angerechnet wird. Personen mit höherem Einkommen profitieren somit weniger davon. Die Einmalzahlung für Empfänger:innen von Sozialleistungen, wie auch der Heizkostenzuschuss, weisen dagegen eine sehr hohe Zielgenauigkeit auf.

Anders verhält es sich mit der Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe. Der Kreis der Profitierenden ist auf Autofahrer:innen beschränkt, wobei die absolute Entlastung mit dem Kraftstoffverbrauch steigt. Personen, die weitere Strecken zurücklegen, gehören dazu, aber auch Personen mit Autos, die einen hohen Verbrauch aufweisen. Noch bedenklicher ist, dass durch diese auf drei Monate limitierte Maßnahme die relativen Preise und ihre Funktion als Knappheitssignal verzerrt werden. Das 9-Euro-Ticket schließlich erhöht die Nachfrage im Personennahverkehr ohne eine Ausdehnung des Angebots. Alle, die in letzter Zeit in einem Regionalexpress unterwegs waren, wissen, was das zur Folge hat. Ob sich damit kurz- oder mittelfristig das Reiseverhalten weg vom Individualverkehr erreichen lässt, bleibt zu sehen.

Alles in allem zeigen Berechnungen der fiskalpolitischen Entlastungen für verschiedene Haushaltstypen, dass es vor allem wegen der Pauschalzahlungen zu einer „umfassenden und weitgehend sozial ausgewogenen Entlastung der Haushalte mit erwerbstätigen Erwachsenen“ kommt (Dullien et al., 2022, 8). Zu beachten ist jedoch, dass die

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

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

Prof. Dr. Silke Übelmesser ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

meisten betrachteten Haushaltstypen nur zu 40 % bis 70 % kompensiert werden. Bei Anspruch auf Grundsicherung liegt der Wert bei ca. 90 %. Dies bedeutet, dass Haushalte einen – in manchen Fällen nicht unwesentlichen – Teil der Belastungen selber schultern müssen. Das betrifft vor allem Nichterwerbstätige und Rentner:innen.

Der Preis als wichtiges Knappheitssignal

Es deutet viel darauf hin, dass eine erhöhte Inflation noch länger präsent sein wird. Die im Juni veröffentlichten Prognosen unterschiedlicher Institutionen sehen die Inflationsrate 2022 zwischen 6,7 % und 7,2 %. Die EU-Kommission geht in ihrer Prognose vom Juli von 7,9 % aus. Das Bild für 2023 ist etwas gemischter. Während einige Institute im Juni noch eine Inflationsrate unter 3 % prognostizierten, liegen die Juni- bzw. Juli-Prognosen von OECD, Bundesbank und EU-Kommission bei 4,5 % oder darüber. Bei den Preisen für Energieprodukte kann aufgrund der weiter anhaltenden Kriegssituation nicht mit einer schnellen Normalisierung gerechnet werden. Hinzu kommen Lieferengpässe, die weiterhin von unterbrochenen Lieferketten herrühren und auch im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie in China stehen. Das führt zu höheren Preisen bei Energieprodukten, aber auch bei anderen Waren und Dienstleistungen und gilt auch für Nahrungsmittel.

Die Fiskalpolitik verfügt nicht über geeignete Mittel, um kurzfristig den Preisdruck deutlich zu reduzieren, da dieser seinen Ursprung in einer Angebotsschwäche hat. Die Fiskalpolitik kann jedoch (weiter) kurzfristig den unteren Einkommensgruppen helfen, mit den steigenden Belastungen zurechtzukommen. Dafür gilt es, die beiden oben diskutierten Aspekte zu berücksichtigen: Zielgenauigkeit der Maßnahmen ohne Verzerrung der Preissignale. Vor allem vor dem Hintergrund der unsicheren Energieversorgung ist es umso wichtiger, die hohen Preise als Hinweis auf die Knappheit beizubehalten und einen sozialen Ausgleich auf andere Weise zu schaffen. Ziel muss es sein, dass Energie gespart wird, um kurzfristig eine physische Knappheit zu vermeiden und die Abhängigkeit von russischem Gas und Öl zu reduzieren.

Die bisher umgesetzten Maßnahmen lassen jedoch klare Anreize zum Energiesparen vermissen. Die Kampagne des BMWK mit dem Titel „80 Millionen gemeinsam für Energiewechsel“ beschränkt sich auf Tipps zum Energiesparen und Mitmachappelle. Durch die Novellierung der EU-Richtlinie zur Energieeffizienz erhalten Mieter:innen ab Januar 2022 bei fernablesbaren Zählern monatlich Verbrauchsinformationen. Sicherlich ist es gut zu wissen, wie man in seinem Eigenheim oder in der Mietwohnung Energie sparen kann und wie viel man verbraucht. Allerdings ermöglichen Informationen zur Verbrauchsmenge noch nicht unbedingt eine verlässliche Schätzung der Kosten, wenn die Preise von großer Unsicherheit geprägt sind. Sehr hohe Rechnungen im nächsten Jahr stellen deshalb ein nicht unwahrscheinliches Szenario dar.

Für energieintensive Industrien startet das Energiekostendämpfungsprogramm des BMWK, das die Kosten für Unternehmen dämpfen soll, ohne Anreiz für erhöhten Verbrauch zu schaffen. Noch stärker geht es bei den von der EU angedachten Auktionen um Anreize zum Energiesparen. Unternehmen, die die größten Einsparungen anbieten, würden bei Realisierung Geld vom Staat erhalten. Finanzielle Anreize zum Energiesparen rücken bei den Unternehmen somit etwas mehr in den Fokus, auch wenn man sich fragen kann, warum der Preismechanismus, wenn er seiner Rolle als Knappheitssignal ohne Einschränkung gerecht werden kann, nicht bereits genug Anreiz für eine sparsame Verwendung liefert.

Aber auch bei den privaten Haushalten sind klare finanzielle Anreize nötig, um den hohen erwarteten Belastungen soweit wie möglich vorzubeugen und zudem über ein konsequentes Energiesparen den Verbrauch insgesamt zu verringern. Dazu haben Ökonom:innen in letzter Zeit mehrere Vorschläge diskutiert, denen allen gemeinsam ist, dass der Preismechanismus das zentrale Element ist. Der Staat soll sich auf eine Kompensation der Einkommenswirkungen konzentrieren und nicht versuchen, die Preisänderungen zu neutralisieren (Bayer et al., 2022, Löschel, 2022). Sehr detailliert ist dieser Vorschlag unter dem Namen „Energiesparbonus“ mit einem klaren Fokus auf Einsparanreizen von Scheer und Südekum (2022) beschrieben worden. Diese Vorschläge stellen einen wichtigen Schritt hin zu einer mittelfristigen Energiesicherung dar, wobei auch hier wichtig ist, dass die Maßnahmen zielgerichtet auf Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind. Umso bedenklicher ist, dass bis jetzt kaum Maßnahmen umgesetzt wurden, die einen klaren Anreiz zum Energiesparen enthalten.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich von selbst, dass weitere allgemeine, umfassende Transfers wegen der geringen Zielgenauigkeit nicht sinnvoll sind. Zudem stimulieren sie möglicherweise die Nachfrage, was die Inflation weiter erhöhen würde und stellen für die öffentlichen Haushalte teure Maßnahmen dar. Steuersenkungen auf Nahrungsmittel oder auf fossile Energie sind ebenfalls nicht sehr zielgenau. Dazu kommt, dass sie die Preise verzerren und die Knappheitssignale abschwächen. Dies gilt auch für einen Preisdeckel, wenn sich dieser auf den Verbrauch jenseits des Grundbedarfs bezieht. Die Entlastung von Verbraucher:innen, die die hohen Lasten nicht tragen können, darf nicht über eine direkte Preissubven-

tionierung erfolgen. Vielmehr muss der Anreiz, Gas und auch Strom einzusparen, gestärkt werden.

Mehr Resilienz durch solide Finanzen

Während sich im Lauf der nächsten Monate einige Knappheiten durch eine Normalisierung des internationalen Handels verringern dürften, ist aus mehreren Gründen nicht per se von einer Entspannung in der mittleren Frist auszugehen. Angebotsseitige Maßnahmen sind wichtig, um die unterschiedlichen Engpässe, die zu Kostensteigerungen führen, zu adressieren (siehe dazu auch BMF, 2022). Dazu gehört auch, die anderen Herausforderungen in den Blick zu nehmen, zu denen neben der Energie- und Klimatransformation die Digitalisierung, Deglobalisierung und die Demografie gehören. Bei all diesen Herausforderungen sind tragfähige öffentliche Finanzen aus mehreren Gründen wichtig: Zum einen helfen sie, finanzielle Spielräume (wieder) zu schaffen, um im Falle von neuen „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen" (Artikel 109, Grundgesetz) handlungsfähig zu sein; zum anderen ermöglichen sie, auch für andere Herausforderungen vorbereitet zu sein. Das bezieht sich nicht nur, aber doch im größeren Maße auf den demografischen Wandel. Zudem stellt die Zinswende einen handfesten Grund für eine solide Haushaltspolitik dar. Während 2021 noch weniger als 5 Mrd. Euro an Zinsausgaben angefallen sind, werden diese für 2023 in Höhe von 30 Mrd. Euro prognostiziert. Obwohl Deutschland immer noch als solider Schuldner gilt, machen sich auch hier die veränderten Rahmenbedingungen auf den Kapitelmärkten deutlich schneller als erwartet bemerkbar.

Die Fiskalpolitik Deutschlands ist ebenfalls vor dem Hintergrund der Überlegungen auf europäischer Ebene zu sehen, die Fiskalregeln neu zu formulieren. In der Diskussion ist eine Abkehr von einer regelgebundenen Fiskalpolitik innerhalb eines klaren und quantitativen Rahmens, die sich an der fiskalischen Tragfähigkeit orientiert. Sollten dafür eher qualitative Prinzipen als Bewertungsgrundlage treten, so besteht die Gefahr, dass die Frage der Erfüllung noch stärker zu einer politischen Frage wird. Zu viele Ausnahmen bei der Haushaltsgestaltung des Bundes, z. B. in Form von Sondervermögen, sind einem überzeugenden Eintreten für eine tragfähige europäische Fiskalpolitik dabei nicht dienlich (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2022).

Ob der am 1. Juli vom Bundeskabinett verabschiedete Entwurf des Bundeshaushalts für 2023 Bestand hat, wird sich erst im Laufe des jetzigen und kommenden Jahres zeigen. Mit diesem Haushalt, der niedrigere Ausgaben in Höhe von ca. 50 Mrd. Euro vorsieht, soll die Rückkehr zur Schuldenbremse umgesetzt werden. Das bedeutet eine Verringerung der Neuverschuldung von fast 140 Mrd. Euro 2022 auf dann 17,2 Mrd Euro. Dazu kommen allerdings 40,5 Mrd. Euro aus einer in den Vor-Corona-Jahren gebildeten Rücklage, die den Konsolidierungskurs abmildern. Trotz aller Unsicherheiten ist es zunächst richtig, mit keiner weiteren Aussetzung der Schuldenbremse zu planen. Falls eine kurzfristige Veränderung der Lage in den nächsten Monaten eine Ausweitung der Neuverschuldung erfordert, kann eine nochmalige Aussetzung der Schuldenbremse, wie die Vergangenheit gezeigt hat, kurzfristig beschlossen werden. Letztendlich sind die Maßnahmen, die die Folgen der Inflation und der damit verknüpften Energiekrise abfedern sollen, als eine Umverteilungsfrage innerhalb der jetzigen Generation zu sehen. Auch wenn die ökologische Transformation den zukünftigen Generationen von Nutzen ist, so geht es doch vor allem um eine Korrektur einer nicht nachhaltigen Energie- und Klimapolitik der vergangenen Jahrzehnte. Die Kosten über eine erhöhte Verschuldung zum überwiegenden Teil den Kindern aufzubürden, erscheint vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

Literatur

Bayer, C., G. Felbermayr, M. Hellwig und A. Wambach (2022), Abhängigkeit von russischem Gas reduzieren, jetzt!, *FAZ*, 21. April.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), Finanzpolitik in der Zeitenwende – Wachstum stärken und inflationäre Impulse vermeiden.

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2022), Die Entlastungspakete der Bundesregierung – Ein Update, *IMK Policy Brief*, 126, Juli.

Löschel, A. (2022), Das Entlastungspaket setzt die falschen Anreize, *Capital*, 14. April.

Scheer, N. und J. Südekum (2022), Energiesparbonus, https://www.nina-scheer.de/wp-content/uploads/sites/1229/2022/06/Energiesparbonus_NS_JS.pdf (15. Juli 2022).

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2022), 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, 26. April

Title: *Incentives to Save Energy as a Top Priority*

Abstract: *To address the distributional consequences of high inflation rates, measures are needed that target those most in need without distorting prices. The function of the price as scarcity signal is important to encourage energy saving. Direct price subsidies such as the fuel price rebate, on the contrary, are not helpful. In the medium term, supply-side measures are needed to overcome the bottlenecks in the supply chains. Other challenges, the impact of demographic change in particular, make this even more urgent. Sound public finances lead to greater resilience. Planning to reintroduce the debt brake is reasonable as the current distributional issues need to be solved within the current generation and not shifted to future ones.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3252-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 587-589

JEL: E31, E62

Irene Becker

Preisschübe beim Grundbedarf – Umverteilung erforderlich

Seit Monaten dokumentiert das Statistische Bundesamt deutlich steigende Lebenshaltungskosten in Deutschland. Der Verbraucherpreisindex insgesamt ist von Dezember 2021 bis Juni 2022 um 5,7 % gestiegen, nachdem er bereits 2021 gegenüber dem Vorjahr von 105,8 auf 109,1 und damit um 3,1 % zulegte und damit die höchste jahresdurchschnittliche Preissteigerung seit 1994 erreichte. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich zum einen eine dynamische Entwicklung, wie die monatlichen Inflationsraten zeigen. So lag der Verbraucherpreisindex im Januar 2022 um 4,9 % über dem des Vorjahresmonats, während er im Juni 2022 bereits um 7,6 % über dem Vergleichswert vom Juni 2021 lag. Es muss also damit gerechnet werden, dass die Jahresinflationsrate noch höher ausfallen wird als aus der Änderung des Verbraucherpreisindex im ersten Halbjahr unmittelbar abzuleiten ist. Zum anderen ist die Entwicklung des Gesamtindex mit starken Änderungen des Preisgefüges verbunden. Während in einigen Bereichen – z. B. Bekleidung und Schuhe, Post und Telekommunikation – die Preise nahezu stabil waren, sind zwischen Dezember 2021 und Juni 2022 deutliche Preisschübe bei Nahrungsmitteln (10,1 %), Strom (20,1 %), Heizung (je nach Heizquelle 20 % bis 62 %) und Kraftstoffen (Benzin: 19,3 %, Diesel: 32,8 %) beobachtbar.

Unterschiedliche Auswirkungen je nach Wohlstand

Die beobachtbare Entwicklung der Lebenshaltungskosten stellt zweifellos eine Belastung von Haushalten bis in die obere Mitte der Wohlstandsverteilung dar. Im Falle von finanziellen Polstern oder bei einem Einkommen, das regelmäßiges Sparen erlaubt, können die Belastungen allerdings aufgefangen und die Konsumgewohnheiten trotz der Kostensteigerungen ungefähr beibehalten werden. Für Haushalte ohne Reserven gilt dies nicht, hier ist die Preisentwicklung zwangsläufig mit erheblichen Einbußen des ohnehin geringen Lebensstandards verbunden.

Die sozialpolitische Brisanz der Preissteigerungen bei Gütern des Grundbedarfs wird meist aus den schichtspezifischen Konsumstrukturen und dem hohen Anteil der Ausgaben für Ernährung und Haushaltsenergie am Gesamtkonsum im Niedrigeinkommensbereich abgeleitet (DIW ECON, 2022). Die Folgen der jüngsten Preisentwicklungen für ein Leben am unteren Rand der Wohlstandsverteilung werden aber durch die Berücksichtigung von Konsumniveaus deutlicher. In Spalte 1 der Tabelle 1 sind für verschiedene Bedarfskategorien die durchschnittlichen Rückstände der Haushalte im Armutsbereich gegenüber den entsprechenden Ausgaben im mittleren Einkommensquintil für die Zeit vor Einsetzen der Preisschübe (2018) ausgewiesen. Wenn die Ausgaben für Ernährung um ein Fünftel, die für Grundbedarfe insgesamt um ein Drittel und die weiteren Ausgaben um mehr als 50 % niedriger als in der gesellschaftlichen Mitte ausfallen und zudem keine Rücklagen gebildet werden können, fehlt es an jeglichen Puffern für die aktuelle Verteuerung der Grundgüter. Für Haushalte mit Grundsicherungsbezug[1] – weitgehend eine Teilgruppe der Haushalte in materieller Armut – ist die Situation noch wesentlich angespannter. Wie aus Spalte 2 hervorgeht, bedeuten die im Regelbedarf für Erwachsene (Regelbedarfsstufe 1) berücksichtigten Ausgaben einen noch stärkeren Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Mitte – bei der soziokulturellen Teilhabe um fast vier Fünftel. Diese Ergebnisse liegen zwar nur für 2013 vor, dürften aber tendenziell weiterhin zutreffend sein – denn die Regelbedarfsberechnung erfolgt weiterhin nach dem gleichen, methodisch unzulänglichen Verfahren[2].

Demgegenüber zeigt sich auf der anderen Seite der Wohlstandsverteilung – bei materiellem Reichtum – ein Lebensstandard, der durchaus als luxuriös bezeichnet werden kann (Spalte 3). Selbst die Ausgaben für Grundbedarfe übersteigen das in der gesellschaftlichen Mitte Übliche um gut zwei Fünftel, bei den anderen Bedarfskategorien ist eine ungefähre Verdoppelung der Vergleichsbeträge beobachtbar. Zudem beläuft sich die regelmäßige Ersparnis auf gut 1.700 Euro monatlich, und zwar bei Mehrpersonenhaushalten nach Bedarfs- bzw. Äquivalenzgewichtung. Dementsprechend groß sind die Mög-

1 Unter Grundsicherung werden Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz subsummiert.

2 Zur Kritik an der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung, die zu einem von der gesellschaftlichen Realität weit entfernten Niveau führt, Becker (2020).

© 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. Irene Becker ist freiberufliche Wissenschaftlerin am Institut für Empirische Verteilungsforschung in Riedstadt.

Tabelle 1
Relativer Lebensstandard im Armuts- und im Reichtumsbereich
in %

	Haushalte in materieller Armut, EVS 2018	Regelbedarf für Alleinlebende, EVS 2013	Haushalte in materiellem Reichtum, EVS 2018
Grundbedarf A – überlebensnotwendig	-33	-35	43
darunter: Ernährung	-20	-25	16
Grundbedarf B	-57	-67	91
Soziokulturelle Teilhabe	-53	-78	104
Sparen in Euro pro Monat	-12	/	1.719

Quellen: Becker, Schmidt und Tobsch (2021, Abb. 3 sowie bisher unveröffentlichte Detailergebnisse); Becker und Tobsch (2020, 19).

lichkeiten, den gewohnten Lebensstandard trotz großer Preissteigerungen bei den Grundgütern zu halten.

Differenzierende Transfers erforderlich

Die inflationsbedingten Auswirkungen auf Teilhabemöglichkeiten sind also sehr ungleich verteilt. Staatliche Gegenmaßnahmen sollten dementsprechend differenziert gestaltet sein. Die Bundesregierung hat 2022 bereits zwei Entlastungspakete beschlossen.[3] Sie umfassen allerdings neben Maßnahmen zum Ausgleich von Inflationsfolgen auch Unterstützungen zu anderen Zwecken – Coronahilfen, Sofortzuschlag für Kinder in Haushalten mit Bezug von Grundsicherung oder Kinderzuschlag[4] – und sind zudem zum großen Teil nicht auf den unteren Einkommensbereich fokussiert (Bach und Knautz, 2022). Als einkommensabhängige, allerdings einmalige Maßnahme zur Abfederung der Preissteigerungen verbleiben insbesondere die – nur für Erwerbstätige beschlossene – zu versteuernde Energiepreispauschale, der Heizkostenzuschuss insbesondere für Wohngeld- und Bafög-Beziehende sowie eine Zahlung von 100 Euro für Erwachsene mit Bezug von Grundsicherungsleistungen. Auch Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit Grundsicherungsbezug erhalten eine Einmalzahlung von 100 Euro – dieser „Kinderbonus“ wird allerdings „mit der Gießkanne“ allen Kindern mit Kindergeld gewährt.

Daneben kommen die eher pauschal gestalteten Elemente der Entlastungspakete zwar teilweise auch der Bevölkerung am unteren Rand der Verteilung zugute, allerdings in einem deutlich geringeren Maß als den mittleren und oberen Einkommensschichten (Bach und Knautz, 2022). Vor diesem Hintergrund und angesichts der Diskrepanzen zwischen den Lebensstandards vom unteren und oberen Ende der Wohlstandsverteilung (Tabelle 1) sollten weitere Maßnahmen auf vulnerable Gruppen konzentriert werden. Eine Entlastung „der“ Bürger:innen ist ohnehin illusionär, da der Staat als Gemeinschaft aller Bürger:innen keine generelle Kompensation leisten kann – die Belastung muss die Gesellschaft (aktuell oder im Falle von Schuldenfinanzierung künftig) tragen.

Eine gesetzgeberisch und verwaltungstechnisch schnell umsetzbare Maßnahme wäre die Zahlung eines angemessenen Inflationsausgleichs für 2021 und 2022 an Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen. Denn die bisherigen Einmalzahlungen reichen dafür nicht aus. Bereits aus der Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise bis März 2022 ergibt sich – trotz der Einmalzahlungen – ein verbleibendes inflationsbedingtes Minus von 241 Euro (für beide Jahre); bei Erwachsenen ohne Partner:in und auch bei Kindern und Jugendlichen sind die Fehlbeträge beträchtlich.[5] Zudem sollten die demnächst erheblichen Stromkostennachzahlungen vom Leistungsträger übernommen werden.

Daneben ist für die Zukunft eine Reform der Dynamisierungsregel für Regelbedarfe nach dem SGB II bzw. XII erforderlich, um nicht auf Dauer mit Ex-post-Zahlungen für einen Inflationsausgleich sorgen zu müssen. Die Fortschreibung der Regelbedarfe erfolgt bisher nach einer rückwärts gerichteten Methode (§ 28a SGB XII): Für die letzte Anhebung wurde die Preis- und Lohnentwicklung (Gewichtung mit 70 % bzw. 30 %) vom 1.7.2020 bis zum 30.6.2021 gegenüber den davor liegenden 12 Monaten berücksichtigt[6] und führte zu einer Anhebung der Regelbedarfe um 0,76 % – das entspricht 3 Euro für Alleinstehende. Aktuelle Preissteigerungen bleiben dabei unberücksichtigt, sodass zur Sicherung des Existenzminimums eine unterjährige Anpassung an Preissteigerungen gesetzlich verankert werden sollte. Die damit verbundene Abkehr vom Mischindex könnte bei der regulären Anpassung am Anfang jeden Jahres revidiert werden. In diesem Zusammenhang ist aber eine Ergänzung von § 28a SGB

3 Ergebnis des Koalitionsausschusses (2022a und 2022b).
4 Der Sofortzuschlag von 20 Euro pro Monat ist nicht als Inflationsausgleich einzuordnen; denn es handelt sich um eine bereits im Koalitionsvertrag (2021, 100) beschlossene Übergangslösung bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung mit dem Ziel, die bereits vor Beginn der inflationären Entwicklung unzureichenden Teilhabemöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen zu verbessern.
5 Die dem zugrunde liegende Berechnung ist ausführlich beschrieben in Becker (2022).
6 Der Time Lag zwischen Fortschreibungsfaktor und aktueller Entwicklung wird durch die Einbeziehung der Lohn- und Gehaltsentwicklung vergrößert, da die erforderlichen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stehen.

XII dahingehend notwendig, dass die Anpassung nicht geringer ausfallen darf als die Preissteigerung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen.

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen für Grundsicherungsbeziehende wird allerdings nur ein Teil der Haushalte, die die inflationsbedingte Belastung nicht tragen können, erreicht. Deshalb sollten auch für andere Gruppen im Niedrigeinkommensbereich zielgerichtete Regelungen gefunden werden. Dabei geht es um alle Haushalte mit Mindestsicherungsleistungen, um diejenigen, die zustehende Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen, sowie um Haushalte in einem begrenzten Bereich oberhalb der jeweiligen Einkommensgrenzen. Denkbar wäre ein einkommensabhängiger Transfer, der – anders als die Energiepreispauschale – alle Haushalte ohne Grundsicherungsbezug berücksichtigt und auf null abgeschmolzen wird.[7] Die Umsetzung könnte weitgehend durch die Finanzämter, gegebenenfalls in Kooperation mit dem jeweils zuständigen Sozialleistungsträger, erfolgen.

Ausblick

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen zielen bewusst auf die gesellschaftlichen Gruppen, für die Preisschübe bei Nahrungsmitteln und Energie zu finanziellen Notlagen führen. Anders als bei Entlastungspaketen für „alle" Bürger:innen ist die damit verbundene fiskalische Herausforderung begrenzter, sie dürfte dennoch beträchtlich sein. Die Finanzierung sollte eher über Steuern als über Schulden erfolgen. Zwar ist angesichts der Krisensituation ein weiteres Aussetzen der Schuldenbremse (Artikel 109, Grundgesetz) durchaus angebracht. Die Kreditfinanzierung sollte aber notwendigen Investitionen vorbehalten sein. Demgegenüber könnten Entlastungen durch Transferzahlungen kurzfristig über einen Krisen-Soli – beschränkt auf obere Einkommensgruppen, für die die Preissteigerungen kaum spürbar sind – finanziert werden. Damit wäre eine Umverteilung der derzeitigen Belastungen verbunden: ein Inflationsausgleich am unteren Ende der Wohlstandsverteilung und ein zusätzlicher steuerlicher Zugriff im oberen Bereich. Mittelfristig wären eine Reform des Einkommensteuertarifs, eine Wiederbelebung der Vermögensteuer und eine Ausweitung der Erbschaftsbesteuerung geeignet, um nicht nur die inflationsbedingten Maßnahmen, sondern auch andere anstehende Reformen – adäquate Regelbedarfsbemessung, Kindergrundsicherung, Bürgergeld, Klimaschutzpolitik – umsetzen zu können.

7 Eine anders ausgerichtete Forderung kommt von der Diakonie Deutschland, die einen Zuschlag von 100 Euro monatlich für jeden Erwachsenen in Haushalten mit Bezug von Grundsicherung, Wohngeld und/oder Kinderzuschlag über einen Zeitraum von sechs Monaten vorschlägt (vgl. DIW ECON, 2022). Dabei blieben aber alle Haushalte ohne Sozialleistungsbezug außen vor, und durch die nicht vorgesehene Abschmelzung ist mit Abbruchkanten bei steigendem vorrangigem Einkommen zu rechnen. Die Begleitstudie kommt zu dem Ergebnis, dass mit dem Diakonie-Vorschlag für das unterste Einkommensquintil und für andere vulnerable Gruppen ein ungefährer, teilweise aber noch unvollständiger Inflationsausgleich erreicht wird (DIW ECON, 2022). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die untersuchten Gruppen auch Haushalte ohne einen Anspruch umfassen; mit dem ausgewiesenen gruppendurchschnittlichen Effekt wird also vernachlässigt, dass er sich aus wesentlich höheren Begünstigungen für Haushalte mit Leistungsbezug und fehlenden Ausgleichszahlungen bei Haushalten ohne Leistungsbezug zusammensetzt.

Literatur

Bach, S. und J. Knautz (2022), Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, *DIW Wochenbericht*, 17, 243-251.

Becker, I. (2022), Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden sinkt – trotz Entlastungspaket, *Soziale Sicherheit*, 16.

Becker, I. (2020), Verfahren nach altem Muster. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2020, *Soziale Sicherheit*, 10, 351-355 und 11, 401-407.

Becker, I. und V. Tobsch (2020), Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe". Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Empirische Verteilungsforschung und INES Berlin, mimeo.

DIW ECON (2022), Belastung einkommensschwacher Haushalte durch die steigende Inflation. Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland.

Ergebnis des Koalitionsausschusses (2022a), 10 Entlastungsschritte für unser Land, 23. Februar, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/10-entlastungsschritte-fuer-unser-land.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (26. Juli 2022).

Ergebnis des Koalitionsausschusses (2022b), Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, 23. März, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2022-03-23-massnahmenpaket-bund-hohe-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (26. Juli 2022).

Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800 (4. August 2022).

Title: *Price Surges in Basic Necessities – Redistribution of Burdens Required*

Abstract: *Since the beginning of 2022, prices for food and energy have been rising sharply. In the low-income sector, this leads to financial emergencies, since the standard of living here is far below the standards of society anyway. On the other hand, the consequences of inflation can certainly be absorbed in the upper income brackets. Against this background, government measures should be concentrated on lower income brackets. Appropriate measures would be the payment of inflation compensation for those receiving basic security, a reform of the updating of basic security benefits and an income-related transfer payment for households without basic security. A solidarity surcharge on the income tax is proposed for financing.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3253-x

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 590-594

JEL: D31, D10, D61

Alexander S. Kritikos, Johanna Schulze Düding, Octavio Morales, Maximilian Priem

Untere Einkommensgruppen noch gezielter entlasten

Die Preise für Energie und Lebensmittel erleben aktuell außergewöhnliche Steigerungen, deren Auswirkungen für die privaten Haushalte deutlich spürbar sind. Insbesondere Haushalte mit geringen Nettoeinkommen sehen sich durch die Preisanstiege teils erheblichen Belastungen ausgesetzt. Gemäß aktuellen Inflationsprognosen würden die Preissteigerungen für die einkommensschwächsten 10 % unter Fortschreibung ihrer erwartbaren Einkommenszuwächse im Jahr 2022 eine zusätzliche Belastung von 5,3 % ihres Nettohaushaltseinkommens gegenüber dem Vorjahr bedeuten. Da die einkommensschwachen Dezile die Mehrausgaben weder durch eine Verringerung der Sparquote oder mögliche Rücklagen kompensieren noch ihr Konsumverhalten in dem entsprechenden Ausmaß verringern können, da sie primär Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs konsumieren, ist es essenziell, diese Haushalte zu entlasten. Die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen unterstützen bereits die privaten Haushalte, jedoch reichen sie nicht aus, um insbesondere in den einkommensschwächeren Haushalten die Mehrbelastung zu kompensieren. Weitere Hilfspakete sollten daher gezielt und effizient Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung entlasten.

Seit einigen Monaten befinden sich die Inflationsraten auf hohem Niveau. Beginnend mit den Lieferkettenengpässen infolge der COVID-19-Pandemie und verstärkt durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine herrscht aktuell eine außergewöhnliche Angebotsknappheit, welche die Preise steigen lässt. Der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts, der die Preisentwicklung von Waren und Dienstleistungen misst, die von privaten Haushalten zu Konsumzwecken erworben werden, erreicht im Mai 2022 mit 7,9 % höheren Preisen gegenüber dem Vorjahresmonat den höchsten Wert im wiedervereinigten Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2022a). Seitdem sind die Inflationsraten leicht rückläufig, verharren aber bei einem Plus von über 7 %. In aktuellen Prognosen wird von einer Jahresinflation von 7,1 % ausgegangen (Deutsche Bundesbank, 2022). Im Vergleich dazu lag die durchschnittliche Jahresinflation in den Jahren 2000 bis 2020 bei lediglich 1,4 % (Statistisches Bundesamt, 2022b).

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

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

Prof. Dr. Alexander S. Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Potsdam.

Johanna Schulze Düding ist Analystin bei DIW Econ.

Octavio Morales ist Analyst bei DIW Econ.

Maximilian Priem ist Manager bei DIW Econ.

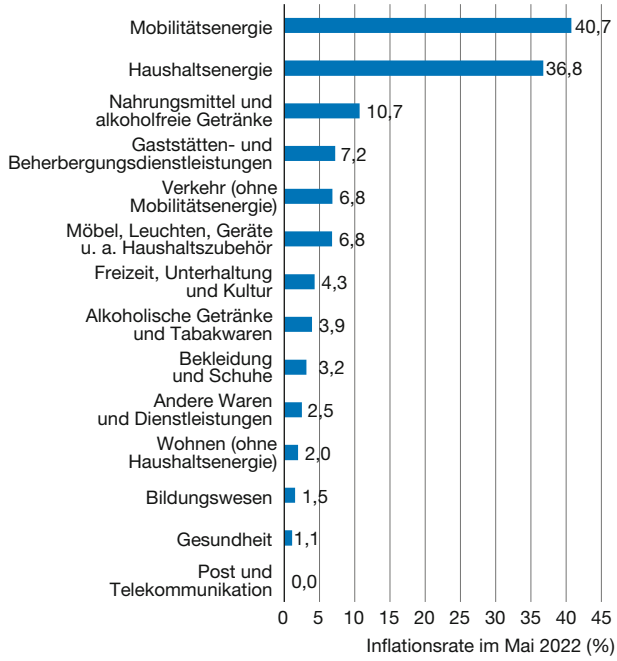
Inflation nach Konsumbereichen und haushaltsspezifischen Konsummustern

In welchem Ausmaß die Folgen der Inflation für die Haushalte in Deutschland zu spüren sind, hängt maßgeblich von den Teuerungsraten der einzelnen Konsumgüter und vom Konsumverhalten der Haushalte ab. Konsumieren Haushalte anteilig mehr von stark im Preis steigenden Gütern und Dienstleistungen, sind sie auch anteilig stärker durch die Inflation belastet.

Betrachtet man die Inflationsraten differenziert nach Konsumbereichen, ragen die Treiber der derzeitigen Entwicklung heraus. Dazu werden die Inflationsraten der 12 Konsumbereiche gemäß der internationalen Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualverbrauchs (United Nations, 2018) sowie zusätzlich differenziert die Energiepreise betrachtet. Als Energiepreise werden zum einen die Haushaltsenergie, d. h. Strom, Gas und andere Brennstoffe, und zum anderen die Mobilitätsenergie, d. h. Kraft- und Schmierstoffe für Fahrzeuge, aufgeführt. Wie in Abbildung 1 zu erkennen, steigen vor allem die Preise für Energie und Lebensmittel. Im Mai 2022 liegen die Preise für Mobilitätsenergie 40,7 % höher als im Mai des Vorjahres, für Haushaltsenergie 36,8 % und die für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke 10,7 % höher als im Mai 2021. Andere Bereiche wie Post- und Telekommunikation, Gesundheit oder Bildungswesen verzeichnen deutlich geringere Inflationsraten.

Die Konsummuster der einzelnen Haushaltsquintile, also die Haushalte entlang der Einkommensverteilung unterteilt in fünf gleichgroße Gruppen, differenziert nach denselben Konsumbereichen (vgl. Abbildung 2), machen deutlich,

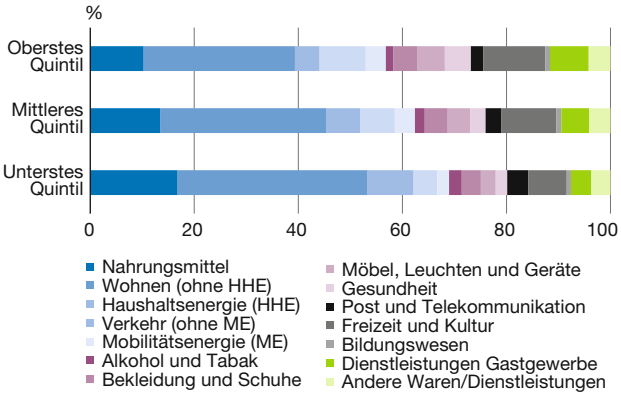
Abbildung 1
Inflationsrate im Mai 2022 nach Konsumbereichen



Die Inflationsrate wird gemessen als Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis Statistisches Bundesamt (2022a).

Abbildung 2
Konsum nach Einkommensquintilen



Dargestellt ist der Anteil am gesamten Konsum des jeweiligen Einkommensquintils. Gewichtet.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis SOEPv37 und EVS 2018.

dass das einkommensschwächste Quintil den Großteil seiner Konsumaufwendungen für Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs ausgibt.[1] Nahrungsmittel und Wohnen (inklusive Haushaltsenergie) stellen nahezu zwei Drittel des Gesamtkonsums (62,1 %) dar. Bei den einkommensstärksten 20 % der Haushalte, dem obersten Quintil, machen die Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs nur 44,1 % des Gesamtkonsums aus. Hinsichtlich der Ausgaben für Verkehr (inklusive Mobilitätsenergie) zeigt sich ein anderes Bild: Einkommensstarke Haushalte des obersten Quintils geben anteilig mehr Konsumausgaben für Waren und Dienstleistungen dieses Bereichs aus als das einkommensschwächste Quintil (12,7 % vs. 6,8 %). Grund dafür ist unter anderem, dass zum einen der Kauf von Fahrzeugen in diese Kategorie fällt, wobei das unterste Quintil nur selten Fahrzeuge kauft, und zum anderen, dass der Anteil an Fahrzeugeigentümer:innen im untersten Quintil deutlich geringer ist als im obersten Quintil, wodurch auch die Ausgaben für Mobilitätsenergie eine entsprechend geringere Rolle spielen.[2]

Resultierende Belastung der Haushalte und Wirkung bestehender Entlastungsmaßnahmen

Die aus spezifischen Konsummustern resultierende Belastung durch höhere Preise für verschiedene Einkommensgruppen berechnen wir anhand eines statischen Modells auf Basis der Daten der 37. Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) (Goebel et al., 2018; Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2020). Etwaige Verhaltensanpassungen der Haushalte bleiben dabei zunächst unberücksichtigt.[3] Für die Jahresinflation 2022 gehen wir von der Prognose der Bundesbank (2022) von 7,1 % aus, wonach sich angesichts der aktuellen Preissteigerungen von 7,9 % im Mai die Preisdynamik in der zweiten Jahreshälfte etwas entspannen sollte.

Die Analysen über die höheren Ausgaben unterschieden nach Einkommensdezilen im Jahr 2022 gegenüber 2021 bei einer Jahresinflation von 7,1 % zeigen, dass die Zusatzbelastung im untersten Einkommensdezil, also den einkommensschwächsten 10 %, mit 5,3 % ihres Netto-

1 Zum Grundbedarf zählen Nahrung, Unterkunft und Kleidung (Christoph, 2016). Auf letztere wird in der weiteren Analyse nicht eingegangen, da die Preissteigerung in diesem Bereich relativ gering ausfällt.
2 Eigene Berechnungen auf der Grundlage des SOEP (v37) für 2020.
3 Erste Berechnungen weisen darauf hin, dass es zu Verhaltensanpassungen kommt und Haushalte ihren Konsum aufgrund der gestiegenen Preise teilweise einschränken. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass die höchsten Belastungen von Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs ausgehen, die durch geringe Preiselastizitäten und damit geringe Einsparmöglichkeiten gekennzeichnet sind (Förster et al., 2021). Zudem ist bei Verhaltensanpassungen im Bereich der Haushaltsenergieversorgung mit zeitlichen Verzögerungen zu rechnen, da viele Haushalte die Abschlagszahlungen für den Energiebezug erst im Herbst erhalten (für nähere methodische Erläuterungen und tiefergehende Ergebnisse, DIW Econ, 2022).

haushaltseinkommens am größten wäre (vgl. Abbildung 3), wenn sie den gleichen Konsum wie im Vorjahr tätigen würden. Dabei werden die dezilspezifischen Wachstumsraten der Haushaltsnettoeinkommen für das Jahr fortgeschrieben. Mit 4,1 % bis 4,4 % des Nettohaushaltseinkommens ist die Belastung auch im zweiten bis vierten Einkommensdezil anhaltend hoch. Der Preisanstieg der Haushaltsenergie gefolgt von Preisanstiegen für Nahrungsmittel und Mobilitätsenergie schlägt besonders stark zu Buche.

Dieser Effekt nimmt mit steigendem Einkommen ab: Die Belastung für obere Einkommensdezile ist geringer. Die geringste Belastung erfährt das oberste Einkommensdezil mit 1,1 % seines Nettohaushaltseinkommens, beim zweitobersten Dezil liegt sie bei 3,4 %. Die Belastung der oberen Dezile wird ebenso von den Mehrausgaben für Haushaltsenergie bestimmt, jedoch folgen danach die Ausgaben für Mobilitätsenergie und dann für Nahrungsmittel. Dies ist wiederum auf die höhere Bedeutung der Verkehrsausgaben für obere Dezile gegenüber den unteren zurückzuführen.

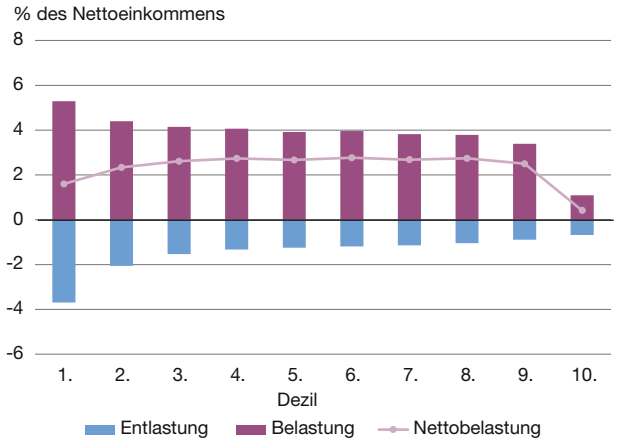
Um die Haushalte angesichts der hohen Preissteigerungen zu entlasten, verabschiedete die Bundesregierung bereits erste Maßnahmen. In zwei Entlastungspaketen umfassen diese unter anderem die einmalige Energiepreispauschale, Einmalzahlungen für Sozialhilfeempfangende, den sogenannten Tankrabatt (Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe) und die vorgezogene Abschaffung der EEG-Umlage (Ergebnis des Koalitionsausschusses, 2022a; 2022b).[4] Die Belastung der privaten Haushalte sinkt durch die Maßnahmen. Dabei ist die Wirkung der Entlastungspakete im einkommensschwächsten Dezil am höchsten: Haushalte dieses Dezils werden um 3,7 % ihres Nettohaushaltseinkommens entlastet, wodurch ihre Nettobelastung auf 1,6 % sinkt. Damit sinkt die Belastung zwar merklich, jedoch reichen die bisher beschlossenen Maßnahmen nicht aus, um die Mehrbelastung bei einer angenommenen Inflation von 7,1 % vollständig zu kompensieren. Am wirkungsvollsten für das einkommensschwächste Dezil ist die einmalige Energiepreispauschale gefolgt von Einmalzahlungen für Sozialhilfeempfangende und der Übernahme der Heizkosten.

Die Entlastungen wirken aufgrund der Steuerprogression des Entlastungsbetrags bei den einkommensschwächeren Haushalten stärker als in den anderen Dezilen.

4 Das 9-Euro-Ticket für den ÖPNV wurde in der Modellierung nicht berücksichtigt. Da andere Analysen zeigen, dass die Auswirkungen dieser Maßnahme vergleichsweise gering sind, ist davon auszugehen, dass die hier dargestellten Ergebnisse auch bei Berücksichtigung dessen bestehen bleiben würden (zur Analyse von Entlastungspaketen, Bach und Kautz, 2022).

Abbildung 3

Be- und Entlastung durch die Inflation und staatliche Maßnahmen im Jahr 2022 nach Einkommensdezilen



Die Belastung ist definiert als höhere Ausgaben im Jahr 2022 gegenüber 2021 in % des Nettohaushaltseinkommens. Die Entlastung ist definiert als der durch die Entlastungsmaßnahmen zusätzlich zur Verfügung stehende Anteil des Nettohaushaltseinkommens 2022 gegenüber 2021. Die Nettobelastung ergibt sich aus der Differenz dieser. Die dargestellten Größen entsprechen einer Jahresinflation von 7,1 %.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis SOEPv37 und EVS 2018.

Dennoch fällt auf, dass die Nettobelastung mit 2,3 % des Nettohaushaltseinkommens bereits ab dem zweiten Einkommensdezil deutlich höher ist. Dies lässt vermuten, dass bereits Haushalte dieses Dezils deutlich schlechter durch die bisherigen Entlastungspakete erreicht werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass auch die Haushalte der oberen Dezile durch die beschlossenen Maßnahmen entlastet werden. Dort ist nach der Energiepreispauschale der Tankrabatt gefolgt von der Abschaffung der EEG-Umlage am wirkungsvollsten.

Weitere Entlastungsmaßnahmen

Sollte die Preisdynamik sich nicht wie von der Bundesbank erwartet beruhigen, ist von einer deutlich höheren Belastung auszugehen. Bereits unter der aktuellen Entwicklung bedeuten die Preissteigerungen eine teils erhebliche Mehrbelastung für die privaten Haushalte. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs und dementsprechend geringen Anpassungs- und Einsparmöglichkeiten verschärft sich die für viele einkommensschwache Haushalte ohnehin schon prekäre Situation deutlich. Hinzu kommt, dass Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung im Gegensatz zu den Haushalten in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung die Mehrausgaben nur selten durch eine Verringe-

rung der Sparquote oder durch Auflösung von Rücklagen auffangen können.[5]

Damit ist es geboten, dass etwaige weitere Maßnahmen zur Entlastung der privaten Haushalte zielgerichtet und effizient jene Haushalte erreichen, die auf die Unterstützung angewiesen sind. Zudem ist es notwendig, die bisherigen Maßnahmen und deren Wirkung zu evaluieren. So zeigen die Ergebnisse beispielsweise, dass der Tankrabatt vor allem einkommensstärkere Haushalte entlastet und die Wirkung in den einkommensschwächeren Dezilen eher gering ist, mithin also eine Umverteilung von unten nach oben stattfindet.

Wenn auch die anderen Maßnahmen die größte Wirkung in den einkommensschwächsten Haushalten entfalten, fallen dennoch einige Haushalte durch das Raster. Weitergehende Berechnungen zeigen, dass einkommensschwache Rentner:innen zwar eine ähnliche Belastung wie vergleichbare Haushalte von abhängig Beschäftigten erfahren, die Entlastung für diese aber deutlich geringer ist (DIW Econ, 2022). Bei neuen Maßnahmen sollte dies berücksichtigt werden.

Sollten weiter steigende Energiepreise zu zusätzlichen Belastungen für die Haushalte führen, werden derzeit verschiedene Vorgehensweisen diskutiert. Zum einen könnte eine rein marktorientierte Lösung verfolgt werden, wonach die Bundesregierung keine zusätzlichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen durchführt und die Energiepreise den Marktkräften überlässt, also auch z. B. den Gasversorgern die Weitergabe der Kosten gestattet. Von den dann hohen Marktpreisen würde ein erheblicher Anreiz zum Energiesparen ausgehen. Erste Schätzungen sehen hier ein Einsparpotenzial von bis zu 26 % für Gas (Holz et al., 2022). Gleichzeitig müssten Haushalte, für die weitere Energieeinsparungen nicht möglich sind und die die zusätzlichen Energiemehrausgaben nicht über ihr Einkommen abfedern können, ungedeckte Kosten über die Auflösung von Vermögenspositionen finanzieren. Das ist gerade für die Geringverdienenden und die untere Mittelschicht, also Haushalte, deren Einkünfte unterhalb des Medians liegen, kaum möglich, da sie eben nicht nur geringe Verdienste haben, sondern ihnen auch kaum Vermögen zur Verfügung steht. Für manche einkommensschwache Haushalte kann dies die Zahlungsunfähigkeit und die Abkoppelung von der Energiezufuhr bedeuten, wenn sie entsprechende Nachzahlungen ihrer Energieversorger nicht leisten können. Eine Vielzahl von Privatinsolvenzen stünde ins Haus.

Dies kann in einer sozialen Marktwirtschaft nicht gewollt sein. Daher steht stattdessen als zweiter Vorschlag im Raum, Energiepreise, insbesondere den Gaspreis, zu deckeln und damit eine marktorientierte Preissetzung auszusetzen, die aktuelle Knappheiten widerspiegelt. Dieser Vorschlag hat den Vorteil einer leichten administrativen Umsetzbarkeit, ist aber mit einer Vielzahl von Nachteilen verbunden. *Erstens* stellt ein Preisdeckel eine direkte Energiesubvention dar, die für alle Haushalte die Kosten senkt, nicht nur für geringverdienende Haushalte. Sollten Haushalte in den oberen Einkommensdezilen mehr Energie verbrauchen als Haushalte in den unteren Einkommensdezilen und würde der Preisdeckel für eine relativ hohe Menge angesetzt werden,[6] würde aus dieser Subvention ähnlich dem Tankrabatt eine weitere Umverteilung von unten nach oben resultieren. *Zweitens* würde über einen solchen Preisdeckel der Anreiz zum Energiesparen verloren gehen. Die dann häufig angeführte Alternative, die Haushalte durch Appelle zum Energiesparen aufzufordern, dürfte dagegen schwächer ausfallen. In jedem Fall würde weniger Energie eingespart werden als unter der Freigabe von Energiepreisen. *Drittens* führt ein auf Gaslieferungen beschränkter Preisdeckel zu weiteren Preisverzerrungen, da dadurch die Preise für Heizöl im Verhältnis zu Gas relativ teurer würden. Geringverdienende Haushalte, die aber auf Heizöl statt Gas angewiesen sind, müssten also weiterhin anderweitige finanzielle Unterstützung bekommen. Und unter Umständen würden durch einen Gaspreisdeckel aufgrund der dann relativ niedrigen Verbauchskosten auch noch Neuinvestitionen in Gasheizungen befördert werden.

Danach wirkt ein weiterer Vorschlag als dritte Möglichkeit zielgerichteter, wonach zum einen die Energiepreise nach wie vor durch den Markt gesetzt würden, somit die Anreize zum Energiesparen erhalten blieben. Gleichzeitig sollen alle Haushalte der unteren fünf Dezile, also die Geringverdienenden und die untere Mittelschicht, die derzeit die steigenden Energiepreise weder aus ihren Einkommen noch aus ihren Vermögen vollständig decken können, durch eine weitere Energiepreispauschale entlastet werden. Mit anderen Worten: Der Erhalt der Pauschalzahlungen wird im Gegensatz zur ersten Pauschalzahlung nur bis zu einer bestimmten Höhe des Jahreseinkommens gewährt, deren Grenze sich ungefähr nach dem Medianeinkommen berechnen würde. Angesichts der Erfahrungen aus der ungleich höheren Belastung für Haushalte ab dem zweiten Einkommensdezil ist es weiterhin eine Überlegung wert, diese Einmalzahlungen nicht zu besteuern, dann würden alle Haushalte in den unteren Einkommensdezilen in gleicher Form von solchen Zahlungen profitie-

5 Eigene Berechnungen auf der Grundlage des SOEP (v37) für das Jahr 2020 (auch Deutsche Bundesbank, 2017).

6 Derzeit sind 8.000 kWh angesetzt, geringverdienende Haushalte verbrauchen pro Kopf jedoch weit weniger (Held, 2019).

ren. Um einen harten Übergang zwischen fünften und sechstem Dezil zu vermeiden, ist für das sechste Dezil die Gewährung einer dann mit zusätzlichen Einkünften rasch sinkenden Pauschalzahlung überlegenswert. Haushalte mit geringen Einkommen, die derzeit nicht als abhängig Beschäftigte oder Selbständige über die Steuerbehörden erreicht werden können, müssen dann noch über die Gewährung einer Heizkostenpauschale in gleicher Höhe unterstützt werden. Insgesamt wäre diese staatliche Intervention, von der nur die untere Hälfte der Einkommensverteilung profitieren würde, wohl kostengünstiger als eine direkte Energiepreissubvention, von der alle Haushalte profitierten. Gleichzeitig bliebe der Anreiz zum Energiesparen erhalten und würde eine hohe Zahl von privaten Insolvenzen in den unteren Dezilen der Einkommensverteilung vermieden. Auch Fehlanreize für Investitionen in Richtung subventionierter Energieträger würden vermieden. Appelle zum Energiesparen können auch dann eine nützliche Ergänzung sein.

Literatur

Bach, S. und J. Knautz (2022), Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, *DIW Wochenbericht*, 17, 243-252, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.840036.de/22-17-1.pdf (29. Juni 2022).

Christoph, B. (2016), Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug, WSI Mitteilungen, 344-352, https://www.wsi.de/data/wsimit_2016_05_christoph.pdf (29. Juni 2022).

Deutsche Bundesbank (2017), Die Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte (PHF), https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/haushaltsstudie/studie-zur-wirtschaftlichen-lage-privater-haushalte-604850 (8. August 2022).

Deutsche Bundesbank (2022), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2022 bis 2024, *Monatsbericht*, Juni, 15-47, https://www.bundesbank.de/de/presse/pressenotizen/bundesbank-projektionen-wirtschaftserholung-duerfte-sich-fortsetzen-892554 (8. August 2022).

DIW Econ (2022), Belastung einkommensschwacher Haushalte durch steigende Inflation, https://diw-econ.de/wp-content/uploads/KEx_Diakonie_DIWEcon_v4.0.pdf (8. August 2022).

Ergebnis des Koalitionsausschusses (2022a), 10 Entlastungsschritte für unser Land, 23. Februar, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/10-entlastungsschritte-fuer-unser-land.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (29. Juni 2022).

Ergebnis des Koalitionsausschusses (2022b). Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, 23. März, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2022-03-23-massnahmenpaket-bund-hohe-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (8. August 2022).

Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020), DOI: 10.21242/63221.2018.00.08.3.1.0.

Förster, H., K. Hünecke, V. Liste und K. Schumacher (2021), Auswirkungen des Klimawandels im Bereich Ernährung – Verteilungswirkungen am Beispiel von Nahrungsmittelgruppen, *Forschungsbericht*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB583, Öko-Institut e. V. https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/75718 (29. Juni 2022).

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder, und J. Schupp (2018), The German Socio-Economic Panel (SOEP), *Journal of Economics and Statistics*, 345-260, https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022.

Held, B. (2019), Einkommensspezifische Energieverbräuche privater Haushalte. Eine Berechnung auf Basis der Einkommens-und Verbrauchstichprobe, *WISTA Wirtschaft und Statistik*.

Holz, F., R. Sogalla, C. Kemfert und C. von Hirschhausen (2022), Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert, *DIW aktuell*, 83, https://www.diw.de/de/diw_01.c.838843.de/publikationen/diw_aktuell/2022_0083/energieversorgung_in_deutschland_auch_ohne_erdgas_aus_russland_gesichert.html (8. August 2022).

Statistisches Bundesamt (2022a), Verbraucherpreisindizes für Deutschland, *Monatsbericht*, Mai 2022, Fachserie 17, Reihe 7, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/Downloads-Verbraucherpreise/verbraucherpreise-m-2170700221054.pdf?__blob=publicationFile (8. August 2022).

Statistisches Bundesamt (2022b), Verbraucherpreisindizes für Deutschland, *Jahresbericht,* 2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/Downloads-Verbraucherpreise/verbraucherpreisindex-jahresbericht-pdf-5611104.pdf?__blob=publicationFile (8. August 2022).

United Nations (2018), Classification of Individual Consumption According to Purpose (COICOP), *Statistical Papers Series M*, 99, https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/COICOP_2018_-_pre-edited_white_cover_version_-_2018-12-26.pdf (29. Juni 2022).

Title: ***Provide Even More Targeted Relief for Lower Income Groups***

Abstract: *Prices for energy and food are currently rising extraordinarily sharply. Households with low net incomes in particular are being burdened by the price increases, in some cases dramatically. According to current inflation forecasts, price increases for the lowest-income ten percent would mean a burden of 5.3 percent of their net household income in 2022. Since the low-income deciles cannot compensate for the additional expenditure by reducing their savings rate or possible reserves, nor can they restrict their consumption behavior to a corresponding extent since they primarily consume goods and services for basic needs, it is essential to provide relief for these households. The measures already adopted by the German government are easing the burden on citizens, but they are not enough to compensate for the additional burden on lower-income households. Further aid packages should provide targeted and efficient relief for households at the lower half of the income distribution.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3254-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 595-598

JEL: D47, E31, H12, P18

Sebastian Dullien, Isabella M. Weber

Höchste Zeit für einen Gaspreisdeckel: ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Energiepreisbelastung

Bereits vor der russischen Invasion in der Ukraine haben wir einen seitdem breit diskutierten Vorschlag für einen Gaspreisdeckel für den Grundbedarf von Haushalten vorgelegt (Dullien und Weber, 2022a, 2022b). Die Situation hat sich seitdem enorm verschärft. Mit der sukzessiven Reduktion der von Russland nach Deutschland gelieferten Gasmengen hat auch der Erdgaspreis in den vergangenen Wochen neue Rekordstände erreicht. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels (Anfang August 2022) waren an den Terminmärkten für die Lieferung einer Megawattstunde (MWh) Gas bis über die Jahreswende 2022/23 hinaus knapp unter 200 Euro fällig – Anfang 2021 war Erdgas noch für rund 20 Euro pro MWh gehandelt worden.

Den notwendigen Gasgrundbedarf von Haushalten von diesen Preisexplosionen abzuschirmen, ist daher dringender denn je. Gleichzeitig gilt es, Gas einzusparen um auf drohende Knappheit vorzubereiten. Unser Vorschlag verbindet eine preisgedeckelte Gasgrundsicherung mit preisbasierten Anreizen zum Gassparen für den verbleibenden Verbrauch. Im Folgenden legen wir die gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Dringlichkeit des Problems der Gaspreise dar, gehen auf Variationen unseres Vorschlags ein und räumen vorgebrachte Kritikpunkte aus.

Haushalte von hohen Preisen abschirmen

Die Gaspreise spielen bereits jetzt eine herausragende Rolle in der insgesamt deutlich gestiegenen Inflation, obwohl der Gaspreisanstieg im Großhandel aufgrund oftmals lang laufender Verträge und vorausschauender Beschaffung durch die Versorgungsunternehmen bislang nur unvollständig an die Privathaushalte weitergegeben wurden. Knapp 1,5 Prozentpunkte des Anstiegs der deutschen Verbraucherpreise im Juni 2022 um 7,6 % zum Vorjahr lassen sich dabei direkt auf den Anstieg der Endpreise für Gas zurückführen, bei Familien mit geringen Einkommen dürfte die Belastung durch den hohen Gaspreis aufgrund des größeren Gewichts der Haushaltsenergie in ihrem Warenkorb noch einmal größer ausfallen (Dullien und Tober, 2022). In den kommenden Monaten ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen, wenn ein weiterer Teil des Großhandelspreisanstiegs an die Haushalte weitergegeben wird und eine Umlage zur Finanzierung der Kosten der Rettung des Gashändlers Uniper auf die Gaspreise umgelegt wird. Dies wird absehbar zu weiteren Belastungen bis hin zu sozialen Verwerfungen führen. Für eine Familie mit einer durchschnittlichen 100-Quadratmeterwohnung und einem jährlichen Verbrauch von 14.000 kWh ergibt sich schon bei dem durchschnittlichen Preisanstieg in den vergangenen zwölf Monaten von 6,5 auf geschätzt 10,4 Cent pro kWh Mehrkosten von mehr als 500 Euro pro Jahr; wird ein Großhandelspreis von 180 Euro pro MWh vollständig an die Endverbraucher:innen weitergegeben, liegen die jährlichen Mehrbelastungen für einen solchen Haushalt bereits bei mehr als 2.500 Euro.

Dieser Anstieg der Heizkostenbelastung dürfte dann deutlich stärker ausfallen als bei typischen Haushalten mit Ölheizung – die Preise für Heizöl haben sich im Jahresvergleich „nur“ verdoppelt. Haushalte mit niedrigem Einkommen werden besonders hart getroffen. Ausgaben für Gas machten hier bereits vor der gegenwärtigen Eskalation mit 6 % des Einkommens einen rund 50 % höheren Anteil aus als beim Medianhaushalt und mehr als viermal so viel wie beim reichsten Dezil (Kröger, Longmuir, Neuhoff und Schütze, 2022). Die zusätzlichen Belastungen würden um ein Mehrfaches stärker Geringverdienerhaushalte treffen. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit, die Mehrkosten zu tragen, bei Haushalten mit geringeren Einkommen niedriger ist, weil diese oft auch keine Ersparnisse haben, mit denen sie vorübergehend höhere Belastungen auffangen können und gleichzeitig von der hohen Nahrungsmittelinflation stärker betroffen sind als Haushalte mit höheren Einkommen. Zugleich ist das Sparpotenzial bei Gering-

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

Isabella M. Weber ist 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.

verdienenden sehr viel kleiner aufgrund des niedrigeren absoluten Verbrauchs.

Anders als Preise für die meisten Güter und Dienstleistungen hat der Gaspreis eine gesamtwirtschaftlich relevante Rolle. Der Preisanstieg beim Haushaltsgas alleine könnte alle Versuche der Europäischen Zentralbank zunichte machen, im kommenden Jahr die Inflationsrate wieder in die Nähe des Ziels von 2 % zu bringen. Würde ein Großhandelspreis von 180 Euro pro MWh-Stunde an die Endkundschaft weitergegeben, wäre mit einem Endpreis in Deutschland von ca. 25 Cent pro kWh zu rechnen. Aus den Daten von Eurostat zum durchschnittlichen Gaspreis im ersten Halbjahr 2021 und dem Teilindex der Verbraucherpreisstatistik von Destatis lässt sich schätzen, dass die Haushalte in Deutschland zuletzt (im Juni 2022) etwa 10,4 Cent pro kWh gezahlt haben. Damit stände ein weiterer Anstieg um etwas mehr als 140 % an. Ein solcher Anstieg der Gaspreise würde den Verbraucherpreisindex um etwa 5 % erhöhen, oder anders ausgedrückt: Würde die Anpassung der Endpreise beim Gas an dieses Großhandelspreisniveau in den kommenden zwölf Monaten vollständig umgesetzt, würde dies alleine etwa 5 Prozentpunkte zur aktuellen Inflationsrate beitragen.

Bisherige Maßnahmen und Diskussionen um Gaspreisdeckel

Die Bundesregierung hat mit ihren vor der Sommerpause verabschiedeten Entlastungen wie der Energiepauschale, der Erhöhung von Freibeträgen in der Einkommensteuer, dem Tankrabatt und dem 9-Euro-Ticket bereits einen ersten Schritt getan, um die Privathaushalte in Deutschland für die überschießenden Inflation zu kompensieren. Laut Dullien et al. (2022) gleichen die Maßnahmen für eine vierköpfige Familie mit einem monatlichen verfügbaren Einkommen von 2.000 bis 2.500 Euro rund zwei Drittel der Mehrbelastungen durch hohe Energie- und Nahrungsmittelpreise aus, bei Besserverdienenden immer noch ein Drittel, auch wenn es Lücken bei Rentner:innen und Studierenden gibt und Alleinerziehende und Ein-Verdiener-Haushalte benachteiligt sind. Allerdings kompensieren die verabschiedeten Entlastungen der Bundesregierung nur einen Teil der bisherigen Mehrbelastungen aus 2022, nicht aber die absehbaren Belastungen 2023, und vor allem nicht die absehbaren Anstiege beim Gaspreis.

Dies dürfte erklären, warum der Vorschlag eines Gaspreisdeckels in den vergangenen Monaten zunehmend Zuspruch erhalten hat. So haben sich Befürworter:innen entlang des gesamten politischen Spektrums gefunden. Der CSU-Vorsitzende Alexander Dobrindt sowie der stellvertretende Vorsitzende der Unionsfraktion, Jens Spahn, haben ebenso einen Deckel für den Gasgrundverbrauch gefordert wie der DGB, die IG Metall, der Mieterbund und die Fraktion der Linken im Bundestag.

Konkret wurde in Dullien und Weber (2022a) vorgeschlagen, jedem Haushalt eine feste Zahl an Kilowattstunden als Grundbedarf an Gas zu einem gedeckelten Preis zu garantieren, der in der Nähe des durchschnittlichen Gaspreises im ersten Halbjahr 2021 liegen sollte. Als Option war eine Staffelung des Grundbedarfs nach Haushaltsgröße vorgesehen. Für diesen verbilligt abgegebenen Grundverbrauch sollten die Versorgungsunternehmen eine gewisse Kompensation vom Staat erhalten, um die Kostendeckung zu sichern. Dies würde nicht nur Haushalte entlasten, sondern auch die gemessene Inflationsrate drücken. In der öffentlichen Diskussion wurden dann auch Varianten des Gaspreisdeckels ins Spiel gebracht, etwa einen Sockelbetrag als Funktion des Vorjahresverbrauchs (etwa 80 %) oder eine Anwendung des Prinzips auch auf Strompreise (Felbermayr, 2022), die aufgrund der Bedeutung von Erdgas in der Elektrizitätserzeugung zuletzt ebenfalls angezogen haben und deren Großhandelspreisentwicklung auf weitere Preiserhöhungen für Privathaushalte hindeuten. Während wir eine Ausweitung des Preisdeckels auf Strom für sinnvoll erachten, bewerten wir die Ausrichtung am Vorjahresverbrauch aufgrund der Verteilungswirkung kritisch.

Von Befürworter:innen eines am Vorjahresverbrauch ausgerichteten Sockels wird angeführt, dass so Haushalte mit mehr Personen, die tendenziell einen größeren Verbrauch haben, einen größeren Sockel hätten und deshalb stärker entlastet würden. Allerdings vernachlässigt dieses Argument, dass der Gasverbrauch stark einkommensabhängig ist und damit ein vom Vorjahresverbrauch abhängiger Preisdeckel – in absoluten Euro-Beträgen – besonders hohe Subventionen für Besserverdienende bedeuten und mithin auf ein regressives Ergebnis in absoluten Nettotransfers hinauslaufen würde. Zudem würde ein solcher Sockel bedeuten, dass bei Verbraucher:innen mit großem Sparpotenzial möglicherweise zu geringe Sparanreize gesetzt werden.

Haushalte im obersten Dezil geben laut Kröger, Longmuir, Neuhoff und Schütze (2022) im Durchschnitt etwa doppelt so viel für Gas aus wie Haushalte im untersten Dezil und verbrauchen entsprechend mehr. Damit stünde ihnen in etwa das doppelte preisgedeckelte Gasvolumen zur Verfügung wie Haushalten im untersten Dezil. Gleichzeitig ist es für reiche Eigenheimbesitzer:innen deutlich leichter, Energiesparmaßnahmen durchzuführen und inessentiellen Gasverbrauch einzuschränken. Ärmere Haushalte leben im Gegensatz in der Regel in Mietwohnungen, haben nicht die notwendigen finanziellen Mittel für Energieeffizienzmaßnahmen und können aufgrund

des kleineren Wohnraums schwerer auf die Beheizung von Räumen verzichten. Wenn ärmere Haushalte als Ergebnis ihren Verbrauch gegenüber dem Vorjahr weniger reduzieren als reichere, hätten sie nicht nur einen geringeren Anspruch auf preisgedeckeltes Gas, sondern auch einen höheren Durchschnittspreis. Es wird bereits vermehrt gewarnt, dass der soziale Frieden in der gegenwärtigen Inflation auf dem Spiel steht. Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung müssen sich daher nicht zuletzt am Fairnessprinzip messen lassen.

Erwiderung auf Kritik am Gaspreisdeckel

Eine oft vorgebrachte Kritik an dem Gaspreisdeckel mit einem festen (d. h. unabhängig vom Vorjahresverbrauch definierten) Sockel ist, dass dieser entweder unsozial wäre (wenn jeder Haushalt unabhängig von seiner Größe den gleichen Sockel hätte) oder administrativ nicht zu bewältigen, wenn nach Haushaltsgröße differenziert würde. Hinzu kommt das Problem, dass ein Großteil der Haushalte, die in Deutschland mit Gas heizen, an Gaszentralheizungen angeschlossen sind, sodass die Versorger nur mit dem Betreiber (üblicherweise dem Hauseigentümer) einen Vertrag haben und oft nicht wissen, welche Zahl Wohneinheiten sich hinter dem Anschluss verbergen. Administrativer Aufwand ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings scheint dieser durchaus handhabbar, wenn der Prozess entsprechend gestaltet wird. Denkbar wäre etwa, dass die Versorger zunächst pauschal einen Grundbetrag pro Haushalt (bei Mehrfamilienhäusern müsste der Hauseigentümer mit einer Kopie der ohnehin gesetzlich vorgeschriebenen Heizkostenabrechnung des Vorjahres die Zahl der Haushalte melden) berechnen. Darüber hinaus könnte beim Versorger gemeldet werden, dass mehrere Personen im Haushalt leben. In diesem Fall müssen Nachweise beigelegt werden. Abhängig von der Personenzahl im Haushalt würden dann höhere Sockelbeträge gelten. Um die Entlastung schnell umzusetzen, würde der Versorger diese Angabe zunächst sofort bei den Abschlagszahlungen ohne große Prüfungen beachten; bis zur nächsten Jahresrechnung wäre dann Zeit, die Anträge zu prüfen; bei ungerechtfertigten Anträgen wird der niedrigere Abschlag korrigiert und nachberechnet. Jenseits der Programmierung der entsprechenden Software dürfte sich der Verwaltungsaufwand in verkraftbaren Grenzen halten, insbesondere, wenn man bedenkt, dass auch externe Dienstleister beauftragt werden könnten.

Gelegentlich wird auch argumentiert, dass ein Preisdeckel für den Sockelverbrauch auch dann die Spareinschränkungen der Haushalte dämpfen könnte, wenn für den restlichen Verbrauch ein höherer Preis fällig würde, weil sich Haushalte bei ihrem Verhalten möglicherweise nicht (wie es die ökonomische Theorie vorhersagen würde) am Grenzpreis, sondern am Durchschnittspreis orientieren. Tatsächlich zeigt Ito (2014), dass Verhaltensreaktionen auf Änderungen in den Elektrizitätspreisen in Kalifornien in einem System mit mehreren Preisbändern eher auf eine Reaktion auf den Durchschnittspreis als auf eine Reaktion auf den Grenzpreis hindeuten. Allerdings ist fraglich, ob sich diese Ergebnisse auf den hier vorgeschlagenen preisgedeckelten Sockel übertragen lassen: Bei den untersuchten Elektrizitätspreisen in Kalifornien gab es fünf Preiszonen mit unterschiedlichen Größen statt eines einfachen Sockels; es ist plausibel, dass die Verbraucher:innen dort diese Tarife gar nicht im Detail verstanden haben, während der einfache Gaspreisdeckel mit einem Sockel einfach zu verstehen und zu kommunizieren wäre. Auch haben historisch in Krisenzeiten zweigleisige Preissysteme gute Ergebnisse erbracht, wie z. B. im Falle des „Jedermann-Programms“ unter Ludwig Erhard und im chinesischen Wirtschaftsreformprozess (Weber, 2021). Des Weiteren wird der Durchschnittspreis für die meisten Haushalte aufgrund der noch ausstehenden Weitergabe von Großhandelspreisanstiegen an Endkundschaft ohnehin steigen. Ein starker monetärer Sparanreiz bleibt somit in jedem Falle erhalten.

Vereinzelt wird zudem angeführt, dass ein gedeckelter Sockelbetrag mit einer Kompensation der Versorger für die Versorgungsunternehmen einen Anreiz schafft, den Normalpreis möglichst hoch zu setzen, um eine höhere Kompensation abzugreifen. Dieses Argument hätte nur Gültigkeit, wenn die Kompensation tatsächlich anhand der normalen Abgabepreise der Unternehmen berechnet würde. Sinnvoller wäre, den Kompensationsbetrag in Abhängigkeit der durchschnittlichen Beschaffungskosten im Großhandel zu berechnen.

Ein weiterer Einwand gegen einen Gaspreisdeckel sind die fiskalischen Kosten. Tatsächlich könnte ein Gaspreisdeckel – je nach Höhe des Subventionsbetrags – einen zweistelligen Milliardenbetrag pro Jahr kosten. Es ist jedoch auch zu beachten, dass der Subventionsbedarf von der Struktur der Preise jenseits des gedeckelten Grundverbrauchs abhängt und insofern ein gewisser Gestaltungsspielraum besteht. Auch ließe sich ein solcher Deckel für die deutschen öffentlichen Finanzen ohne langfristigen Anstieg der Verschuldung finanzieren, indem diese Subvention jetzt zwar zunächst kreditfinanziert wird, dafür aber für die Zukunft ein Boden für den Gaspreis eingezogen wird und die Differenz zwischen dem Boden und dem Großhandelspreis dann als Abgabe fällig wird. Derzeit gehen Future-Märkte davon aus, dass ab Mitte des Jahrzehnts Gas wieder deutlich billiger wird, sodass sich die Ausgaben heute mit einer solchen künftigen Abgabe finanzieren ließen. Wenn man diese Subvention und die spätere Abgabe über die Energie- und Klimafonds abwi-

ckeln könnte, würden die zusätzlichen Ausgaben zudem nicht dem von der Regierung verkündeten Ziel entgegen laufen, die Schuldenbremse ab 2023 wieder einzuhalten.

Der Subventionsbedarf könnte zudem gesenkt werden, sollte es auf EU-Ebene zu einer Einigung auf eine Obergrenze für Großhandelseinkaufspreise kommen (Neuhoff, 2022), wie sie derzeit von der EU Kommission (2022) geprüft wird und von einigen Regierungen bereits im Frühjahr gefordert wurde. Auch in Deutschland hat dieser Vorschlag mit einer Allianz aus Handel und Verbraucherschützer:innen breite Zustimmung bekommen (Spiegel, 2022). Könnte der europäische Gaseinkaufspreis unter das sehr hohe Marktniveau gesenkt werden, würde das die Differenz zu dem gedeckelten Grundverbrauchspreis reduzieren und entsprechend den Subventionsbedarf vermindern.

Im Kern unseres Vorschlages steht der Gedanke, die Absicherung des Grundbedarfs mit preislichen Sparanreizen zu verbinden. In Anbetracht der drohenden Notlage auf dem deutschen Gasmarkt müssen Preisanreize in jedem Fall auch mit politisch abgestimmten Sparprogrammen ergänzt werden, worauf sich die EU mit dem „Save Gas for a Safe Winter"-Plan bereits geeinigt hat. Dabei gilt es, klare Sparziele zu formulieren und mit den Verbraucher:innen zu kommunizieren, um Momentum für die Sparanstrengungen zu generieren (Neuhoff et al., 2022). Der von uns vorgeschlagene Gaspreisdeckel könnte auch um Sparprämien, wie von Scheer und Südekum (2022) vorgeschlagen, ergänzt werden. Diese würden allerdings aus den oben angeführten Gründen vorwiegend reicheren Haushalten zugutekommen.

Für ärmere Haushalte wäre auch eine Kombination des Gaspreisdeckels mit weiteren Zuschüssen denkbar, die nach einer Härtefallregel über bestehende Transfersysteme beantragt werden könnten. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund der relativ großen Varianz des Gasverbrauchs innerhalb von Einkommensgruppen wichtig, die unterschiedliche Isolierungs- und Heizeffizienz widerspiegeln, die gerade in Mietshäusern nicht von den einzelnen Mieter:innen beeinflusst werden können.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Argumente für einen Preisdeckel auf den Grundverbrauch von Haushalten heute noch wichtiger sind als im Februar, als der Vorschlag zuerst präsentiert wurde (Dullien und Weber, 2022a). Um die konjunkturellen Folgen und sozialen Verwerfungen aus dem absehbaren Gaspreisanstieg wirksam abzufedern, sollte deshalb ein solcher Deckel nun möglichst zügig umgesetzt werden.

Literatur

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2022), Die Entlastungspakete der Bundesregierung – Ein Update, *IMK Policy Brief*, 126.

Dullien, S. und S. Tober (2022), IMK Inflationsmonitor: Belastungsschere geht im Mai weiter auf, *IMK Policy Brief*, 124.

Dullien, S. und I. M. Weber (2022), Inflation: Der Staate muss den Gaspreis deckeln, *Süddeutsche Zeitung*, 12. Februar.

Dullien, S. und I. M. Weber (2022), Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen, *Wirtschaftsdienst*, 102(3), 154-155, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/3/beitrag/mit-einem-gaspreisdeckel-die-inflation-bremsen.html (5. August 2022).

EU Kommission (2022), Questions and Answers on the EU "Save Gas for a Safe Winter" Plan, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_4609 (5. August 2022).

Felbermeyer, G. (2022), Top Ökonom im Gespräch, *Kronezeitung*, 24. Juli, https://www.krone.at/2767725 (5. August 2022).

Ito, K. (2014), Do Consumers Respond to Marginal or Average Price? Evidence from Nonlinear Electricity Pricing, *American Economic Review*, 104(2), 537-563.

Kröger, M., M. Longmuir, K. Neuhoff und F. Schütze (2022), The Costs of Natural Gas Dependency: Price Shocks, Inequality, and Public Policy, *DIW Discussion Papers*, 2010.

Neuhoff, K. (2022), Defining Gas Price Limits and Gas Saving Targets for a Large-scale Gas Supply Interruption, *DIW Politikberatung kompakt*, 180.

Neuhoff, K., I. Weber, K. Szulecki und A. Goldthau (2022), How to Design EU-Level Contingency Plans for Gas Shortages? Evidence from Behavioral Economics, Policy Research and Past Experiences, *DIW Politikberatung kompakt*, 177, https://www.diw.de/de/diw_01.c.839774.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2022_0177/how_to_design_eu-level_contingency_plans_for_gas_shortages____economics__policy_research_and_past_experience__final_report.html (5. August 2022).

Scheer, N. und J. Südekum (2022), Energiesparbonus (ESB), *Diskussionspapier*, 21. Juni, https://www.nina-scheer.de/wp-content/uploads/sites/1229/2022/06/Energiesparbonus_NS_JS.pdf (5. August 2022).

Spiegel: Handel und Verbraucherschützer Verlangen Preisobergrenze bei Gaseinkauf, https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/gas-preis-limit-handel-und-verbraucherschuetzer-fordern-eu-obergrenze-a-27f5200d-e632-4724-8e45-c4b88b949a29 (5. August 2022).

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

Title: *High Time for a Gas Price Cap: An Important Instrument in the Fight Against Energy Price Burdens*

Abstract: *The explosive increase of the price of natural gas is a key driver of inflation in Germany. At the same time, physical gas shortages in the fall or winter are a plausible scenario. A policy response is urgently needed that protects households from skyrocketing heating costs while at the same time maintaining price incentives to save gas. We have proposed a gas price cap for households' basic consumption and market prices for all demand above that guaranteed base. Our proposal has been widely discussed by economists and policy makers. In this article, we respond to some criticisms, provide details on the feasibility of our proposal, and urge for swift political action.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3260-y

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 600-608

JEL: J11, J32, H20, H32

Jonas Egerer, Veronika Grimm, Lukas M. Lang, Ulrike Pfefferer*

Kohleausstieg 2030 unter neuen Vorzeichen

Der russische Angriff auf die Ukraine und die Abhängigkeit der deutschen Energiewirtschaft von russischem Gas führen aktuell zu einer sehr angespannten Versorgungssituation, die sich im kommenden Winter noch verschärfen könnte. Auch mittelfristig dürfte der Importpreis für Erdgas deutlich oberhalb der historischen Werte liegen, wenn Europa sich von Russland unabhängig aufstellt. Diese Entwicklungen erfordern eine Neubewertung der deutschen Energiepolitik, unter anderem für die Energiewende im Stromsektor.

Um die Klimaziele für 2030 einhalten zu können, so der Koalitionsvertrag (2021), muss die grüne Transformation beschleunigt und insbesondere Photovoltaik und Windkraft deutlich ambitionierter als in vergangenen Jahren ausgebaut werden. Dabei setzte man, im Einklang mit bisherigen Weichenstellungen, auf fossiles Erdgas als Brückentechnologie. Es wurde mit zeitnahen Investitionen in neue Gaskraftwerke geplant, die später mit grünem Wasserstoff betrieben werden sollten. Zunächst hätten diese Gaskraftwerke die Aufgabe gehabt, temporäre Kapazitätsbedarfe auf dem Weg zu einem 100 % erneuerbaren Stromsektor bei einem zeitnahen Kohleausstieg bis 2030 zu decken. Diese Planung beruhte auf der Annahme eines mittelfristig günstigen Gaspreises und einer sicheren Gasversorgung. Infolge steigender Zertifikatspreise für CO_2-Emissionen konnte so bis vor einigen Monaten von einem (marktgetriebenen) Brennstoffwechsel von Braun- und Steinkohle auf Gas ausgegangen werden. Der gesetzlich eigentlich erst für 2038 festgelegte Kohleausstieg in Deutschland wäre unter den vor dem Krieg geltenden Rahmenbedingungen mit Investitionen in neue Gaskraftwerke daher selbst bei einem weniger ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung bereits für einen Zeitraum bis 2030 fast vollständig zu erwarten gewesen. Der Umstieg auf klimaneutralen Wasserstoff wäre bei Verfügbarkeit von günstigem Gas trotz der problematischen Gesamtklimabilanz von Erdgas weiter in die Zukunft gerückt.

© 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.

* Das verwendete Strommarktmodell baut auf Vorarbeiten im Projekt Energiemarktdesign am Energie Campus Nürnberg (EnCN) auf. Wir nutzen zudem Vorarbeiten aus dem Projekt „EOM-Plus“ (Förderung im 7. Energieforschungsprogramm des BMWK), das mit Smart Markets temporäre und regionale Märke für Flexibilität als Ergänzung zum Redispatch 2.0 untersucht. Wir danken der DFG für ihre Unterstützung im Rahmen des Projekts B08 im Sonderforschungsbereich/Transregio 154 „Mathematische Modellierung, Simulation und Optimierung am Beispiel von Gasnetzen“.

Dr. Jonas Egerer ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie an der FAU Erlangen-Nürnberg.

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin für Wirtschaftstheorie an der FAU und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Lukas M. Lang und Ulrike Pfefferer sind wissenschaftliche Mitarbeitende am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie an der FAU.

Die strategische Verknappung von Gaslieferungen aus Russland im Vorfeld des Angriffs auf die Ukraine, ein möglicher kompletter Lieferstopp in den kommenden Monaten und perspektivisch höhere Preise für fossile Energieträger als Folge des Kriegs führen zu einer neuen Realität für die Transformation des deutschen Stromsystems.

Um eine Bewertung der Situation zu erleichtern, stellen wir in drei Szenarien mögliche mittelfristige Entwicklungen in Deutschland im europäischen Kontext dar und vergleichen diese mit dem Szenario, das vor dem Krieg zu erwarten gewesen wäre. Wir nutzen dabei ein Strommarktmodell, das den Zubau und den Rückbau von Kraftwerkskapazität in Europa in Abhängigkeit der sich aus dem Strommarkt ergebenden Investitionsanreize schätzt. Dabei nehmen wir in allen Szenarien an, dass die Ausbauziele für die erneuerbaren Energien sowohl in Deutschland als auch in den anderen EU-Mitgliedstaaten erreicht werden. Zwei der Szenarien gehen mit 40 Euro/MWh und 65 Euro/MWh von unterschiedlichen Erwartungen bezüglich des Gaspreises aus, während das dritte Szenario für den hohen Preispfad einen politisch forcierten Kohleausstieg bis 2030 in den

Blick nimmt. Diese Szenarien werden mit Ergebnissen verglichen, die sich gemäß Modellberechnungen bei einem erwarteten Gaspreis von 15 Euro/MWh ergeben hätten.

Die Ergebnisse zeigen, dass zeitnah energiepolitische Entscheidungen zum Kohleausstieg notwendig sind. Höhere Importpreise für fossile Energieträger – insbesondere für fossiles Flüssiggas als Ersatz der Gasimporte aus Russland – bewirken, dass der Kohleausstieg nicht marktgetrieben erfolgen wird. Sofern politisch nicht anders entschieden wird, werden je nach der Preiserwartung, die sich an den Märkten einstellt, Braun- und Steinkohlekraftwerke auch über 2030 hinaus noch im Rahmen des aktuellen bis 2038 angestrebten Kohleausstiegs eine signifikante Rolle im deutschen Stromsystem spielen. Je höher der erwartete Gaspreis, desto stärker ist dieser Effekt. Werden weniger Gaskraftwerke zugebaut, so kann die infolge des Weiterbetriebs von Kohlekraftwerken regionale Konzentration der konventionellen Kraftwerkskapazität nur bedingt ausgeglichen werden. Strukturelle Nord-Süd-Netzengpässe innerhalb Deutschlands bleiben bei einem starken Ausbau der Windkraft trotz des Netzausbaus weiterhin bestehen. Unter diesen Bedingungen muss neu bewertet werden, ob ein Kohleausstieg 2030 angestrebt werden sollte. Ein kompletter Kohleausstieg bis 2030 wäre auch unter den neuen Rahmenbedingungen realisierbar. Allerdings müsste dies frühzeitig entschieden werden, da umfangreich Gaskraftwerke zugebaut werden müssten. Aufgrund der regionalen Konzentration von bestehenden Erzeugungskapazitäten sollten Maßnahmen ergriffen werden, die einen Zubau in der Nähe von Verbrauchszentren, insbesondere in Süddeutschland, anreizen. Mit Blick auf den durch hohe Gaspreise schneller zu erwartenden Umstieg der Kraftwerke auf klimaneutralen Wasserstoff müssten Erzeugungstechnologien forciert zugebaut werden, die neben Erdgas auch mit Wasserstoff betrieben werden können oder mit geringem Aufwand umrüstbar sind. Außerdem muss der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur für Wasserstoff von Beginn an mitgedacht und priorisiert werden.

Andere aktuelle Studien zeichnen ein ähnliches Bild wie unser Beitrag, unterscheiden sich aber im Schwerpunkt der Analysen mit jeweils nur einem Szenario. Agora Energiewende et al. (2022) betrachten die Transformation in ein klimaneutrales Stromsystem bis 2035 entsprechend den aktuellen Ausbauzielen mit einem Hochfahren des jährlichen Zubaus für Photovoltaik auf 22 GW ab 2027, für Wind an Land auf 9 GW ab 2024 und für Wind auf See auf 6 GW ab 2029. Die Studie zeigt, dass mit dem angestrebten Ausbaupfad für erneuerbare Energien die deutsche Stromversorgung nach 2030 ohne Stein- und Braunkohle auskommen kann. Der weitere Ausbau der Erneuerbaren über 2030 hinaus führt dazu, dass die steigende Stromnachfrage im Bereich Wärme und Mobilität klimaneutral bedient werden kann und Wasserstoff zunehmend die Rolle als Backup in der Stromerzeugung von Erdgas übernimmt. In einer weiteren Studie geht das DIW (2022) von einem noch ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung bis 2030 aus und zeigt, dass die deutsche Stromnachfrage bei einer stärkeren grenzüberschreitenden Integration der nationalen Strommärkte unter diesen Annahmen zu über 95 % der Nachfrage direkt durch erneuerbare Stromerzeugung gedeckt werden kann. In diesen Studien wurde angenommen, dass die Erneuerbaren-Ausbauziele der Bundesregierung entweder erreicht oder sogar noch übertroffen werden. Der sehr ambitionierte Ausbaupfad für erneuerbare Energien bei gleichzeitig weltweit hoher Nachfrage nach Photovoltaik- und Windkraftanlagen sowie möglichen Produktionskapazitäts-, Rohstoff- und Fachkräfteengpässen lassen es selbst mit der aktuell gegebenen politischen Unterstützung unsicher erscheinen, ob der jährliche Zubau entsprechend gesteigert werden kann (zu Rohstoffen und Fachkräften Flach et al., 2022 und SVR, 2022). Mit jedem Jahr Verzögerung beim Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien entsteht 2030 eine Stromlücke von etwa 50 TWh, die durch Braunkohle und Importe an Erdgas, Steinkohle oder Wasserstoff gedeckt werden müsste.

Beschreibung der Modellannahmen und Szenarien

In einem Strommarktmodell, das im Einklang mit dem aktuellen Strommarktdesign von nationalen Gebotszonen ausgeht, werden für Deutschland und seine Nachbarländer der Investitionsentscheidungen und Handelsergebnisse berechnet (Egerer et al., 2022a) . Dafür wird ein Modell in Anlehnung an Grimm et al. (2016, 2020) und Egerer et al. (2021) mit Daten für Deutschland und Nachbarländer kalibriert (zur Einordnung auch Ambrosius et al., 2017). Die Studie betrachtet zusätzlich zum Referenzszenario G15-K2038 mit historischen Gas- und Steinkohlepreisen drei weitere Szenarien, die von unterschiedlichen Gaspreisen und unterschiedlichen politischen Entscheidungen zum Kohleausstieg ausgehen (vgl. Tabelle 1). In zwei Szenarien werden die Brennstoffpreise für Erdgas und Steinkohle variiert und der beschlossene Kohleausstieg bis 2038 angenommen. Im Szenario G40-K2038 mit einem Gaspreis von 40 Euro/MWh ist auch der Import von Steinkohle relativ günstig und die Verstromung von Braunkohle ist durch den hohen CO_2-Preis vergleichsweise teuer. Im Szenario G65-K2038 werden höhere Importpreise für Gas und Steinkohle angenommen, wodurch die jüngste Generation an Braunkohlekraftwerken mit einem etwas besseren Wirkungsgrad günstiger werden als die Verstromung von Erdgas. Für diese Preisannahmen wird im Szenario G65-K2030 ein politisch forcierter Kohleausstieg bis 2030 betrachtet. Alle Szenarien basieren außerdem auf denselben Annahmen zu wichtigen Modellparametern, gemäß der aktuellen politischen Beschlusslage und Szenarien für 2030 in der europäischen Netzentwicklungsplanung. Dies betrifft insbesondere die Ausbaupfade für erneuerbare

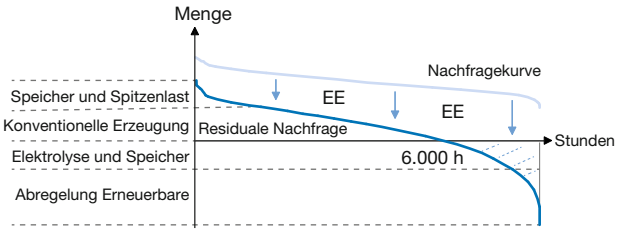
Tabelle 1
Brennstoffpreise und Kohleausstiegsjahr nach Szenario

	Braunkohle (Euro/MWh)	Steinkohle (Euro/MWh)	Erdgas (Euro/MWh)	Kohleausstieg
G15-K2038	6	7	15	2038
G40-K2038	6	10	40	2038
G65-K2038	6	25	65	2038
G65-K2030	6	25	65	2030

Die Preise im Referenzszenario G15-K2038 basieren auf ÜNB (2022) auf Basis TYNDP 2022, Tabelle 32, 107.

Quelle: ÜNB (2022) auf Basis TYNDP 2022.

Abbildung 1
Stilisierte Nachfrage für die deutsche Gebotszone 2030



Quelle: Eigene Darstellung.

Energien, Flexibilität mit Stromspeichern und Elektrolyseuren, die Stromnachfrage und Handelskapazitäten zwischen Gebotszonen. Für Deutschland werden die Erzeugungskapazitäten für erneuerbare Energien am Osterpaket der Bundesregierung ausgerichtet (Deutscher Bundestag, 2022). Die Annahmen zu den Nachbarländern und Handelskapazitäten entsprechen dem Szenario „Distributed Energy" des TYNDP 2022. Für alle Länder wird von einer steigenden Stromnachfrage und einem ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung für 2030 ausgegangen. In allen Szenarien wird einheitlich von einem CO_2-Preis in Höhe von 114 Euro/t ausgegangen (ÜNB, 2022, Tabelle 33, 108). Dies würde bedeuten, dass bei umfangreicher Kohleverstromung Bestrebungen nachgegeben wird, den CO_2-Preis durch eine Aufweichung des Emissionshandels niedrig zu halten.

Im Marktmodell wird endogen über den Weiterbetrieb und Neubau von konventionellen Kraftwerken entschieden und der stündliche Betrieb von Kraftwerken, Speichern und Elektrolyseuren am Strommarkt ermittelt. Dabei spielen für alle nationalen Gebotszonen die stündlichen Nachfragefunktionen, stündliche Verfügbarkeiten der Erzeugung aus erneuerbaren Energien, konventionelle Erzeugungskapazitäten mit Produktionskosten und Flexibilität durch Speicher und Elektrolyse eine Rolle (vgl. Abbildung 1). Außerdem erfolgt, begrenzt durch die Handelskapazitäten zwischen den nationalen Gebotszonen, für alle abgebildeten Länder eine gemeinsame Berechnung von Investitionen und Handelsergebnissen, wie sie sich marktgetrieben in den jeweiligen Szenarien ergeben würden.

Die wesentlichen Kenngrößen für die nationalen Stromnachfragen und erneuerbare Energien im Rahmen der Annahmen sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Für Deutschland wird eine jährliche Stromnachfrage von 700 TWh angenommen – mit Elektrolyseuren und Speichern ergeben sich in den Modellergebnissen etwa 750 TWh[1] – sowie 588 TWh an jährlich verfügbarer Erzeugung aus erneuerbaren Energien. Entsprechend der residualen Nachfrage in Abbildung 1 ergibt sich in etwa 6.000 Stunden eine verbleibende positive Nachfrage von insgesamt 193 TWh. In den restlichen Stunden ist das Angebot der erneuerbaren Energien insgesamt um 80 TWh größer als die Stromnachfrage. Überschüssige erneuerbare Erzeugung kann für Stromexporte, für die Elektrolyse und zum Laden von Stromspeichern genutzt oder abgeregelt werden. Die verbleibende residuale Nachfrage muss aus konventioneller Erzeugung, Stromspeichern oder dem Stromhandel mit Nachbarländern gedeckt werden.

Abbildung 2 zeigt die Annahmen und das Marktgebiet, die den Berechnungen zugrunde liegen und gibt zugleich einen Eindruck von dem Vergleichsszenario, das mit einem niedrigen Gaspreis 2030 zu erwarten gewesen wäre. In den oberen beiden Abbildungen sind die heute bestehenden Kapazitäten an erneuerbarer (oben links) und konventioneller (oben rechts) Erzeugungskapazität zu sehen. Die unteren beiden Grafiken zeigen die Situation 2030. Links wird die Erneuerbaren-Kapazität gezeigt, wie sie bei einem Erreichen der politischen Ziele zu erwarten wäre. Rechts unten sind die Ergebnisse der Modellberechnungen illustriert, die sich bei einem erwarteten Gaspreis von 15 Euro/MWh und dem aktuellen Kohleausstieg bis 2038 ergeben würden. Dies entspricht dem Referenzszenario (G15-K2038), also einer Erwartung, wie sie vor dem russischen Angriff auf die Ukraine als plausibel angesehen wurde.

Ergebnisse der Szenarienrechnungen

Investitionen und Rückbau konventioneller Kraftwerke

Bei Erwartung niedriger Importpreise für fossile Brennstoffe und dem aktuell beschlossenen Kohleausstieg bis 2038, also im Szenario G15-K2038, wäre für einen CO_2-Preis von 114 Euro/t ein marktgetriebener Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland weitgehend bereits bis 2030 zu erwarten gewesen. Die modernsten Steinkohlekraftwerke würden in den Modellergebnissen entsprechend dem aktuellen Kohleausstiegspfad für 2038 zur Deckung von hoher Nachfrage bei gleichzeitig geringer Verfügbarkeit erneuerbarer Energien für

1 Dieser Wert entspricht den aktuellen Erwartungen der Bundesregierung für Deutschland (Deutscher Bundestag, 2022; ÜNB, 2022, Abb. 4, 26).

Tabelle 2
Stromnachfrage und -erzeugung erneuerbare Energien

	Strom-nach-frage [TWh]	Erneu-erbare Energien [TWh]	Residuale Nach-frage [TWh]	Überschuss Erneuerbare [TWh]	Stunden mit Über-schuss [h]	Peak (resi-dual) [GW]
AT	97	82	22	8	2.779	12,3
BE	111	43	68	0	158	16,6
CH	61	47	17	3	2.354	6,9
CZ	73	25	48	0	72	10,6
DE	700	588	193	80	2.745	95,7
DK	53	92	4	43	6.703	6,5
FR	564	260	307	3	426	96,2
IT	359	223	152	17	1.525	49,5
NL	185	124	73	12	1.667	23,4
PL	193	67	127	0	10	29,7

AT: Österreich, BE: Belgien, CH: Schweiz, CZ: Tschechien, DE: Deutschland, DK: Dänemark, FR: Frankreich, IT: Italien, NL: Niederlande, PL: Polen. Elektrolyse und Speicher sind in der Stromnachfrage noch nicht enthalten.

Quelle: ENTSO-E and ENTSOG (2022) und eigene Berechnung.

eine geringe Stundenzahl pro Jahr weiterbetrieben. Mit einem Zubau von Gaskraftwerken im Umfang von 29 GW wäre die Leistung der in Deutschland stillgelegten Kohlekraftwerke fast vollständig ersetzt worden. Auch in den Nachbarländern wäre aufgrund des günstigen Gaspreises und mit entsprechendem CO_2-Preis zu erwarten gewesen, dass neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien eine fast vollständige Umstellung der Stromerzeugung von Kohle auf Erdgas erfolgt. Diese Situation, wie sie sich vor dem Angriff auf die Ukraine dargestellt hat, zeigt Abbildung 2.

Wenn die Brennstoffpreise mittelfristig hoch bleiben, stellt sich die Situation deutlich anders dar. Trotz der Annahme eines CO_2-Preises von 114 Euro/t würde sich der bis 2038 beschlossene Kohleausstiegspfad nicht über Marktanreize ergeben. Im Szenario G65-K2038 mit einem Gaspreis von 65 Euro/MWh muss die Stilllegung von Kohlekraftwerken entsprechend dem aktuell in Deutschland beschlossenen Kohleausstiegspfad politisch forciert werden. Speziell Braunkohlekraftwerke spielen in diesem Szenario weiterhin eine wichtige Rolle in der Stromversorgung. Da der Import von Erdgas teuer ist, kommen Braunkohlekraftwerke am Strommarkt trotz hoher CO_2-Bepreisung vor den Gaskraftwerken zum Einsatz. Dabei wird nicht die komplette Kapazität der stillgelegten Kohlekraftwerke durch Gaskraftwerke in Deutschland ersetzt. Ein Teil verschiebt sich in die Nachbarländer, in denen neben einem Zubau an Gaskraftwerken insbesondere Kohlekraftwerke weiter genutzt werden, um mit Stromexporten zur Befriedigung der deutschen Spitzennachfrage beizutragen (vgl. Abbildung 3). Das Potenzial dazu ist durch die Übertragungskapazität zwischen den Ländern beschränkt, das im Szenario vollständig ausgenutzt wird.

In einem weiteren Szenario G65-K2030 betrachten wir den Fall, dass der Kohleausstieg 2030 politisch beschlossen und durchgesetzt wird. Dafür nehmen wir an, dass der Weiterbetrieb der Kohlekraftwerke nach 2030 ordnungsrechtlich ausgeschlossen wird und der CO_2-Preis zunächst unverändert bei 114 Euro/t liegt. In diesem Szenario findet fast keine zusätzliche Verschiebung von Kapazität in die Nachbarländer statt. Es werden – im Wesentlichen aufgrund der Beschränkung der Übertragungskapazitäten zwischen den Ländern – also nicht noch weniger Kohlekraftwerke in den Nachbarländern abgebaut, sodass der Kohleausstieg bis 2030 fast vollständig durch neue Gaskraftwerke in Deutschland kompensiert werden muss. Abbildung 3 illustriert die Unterschiede im Zubau zwischen dem Szenario mit und ohne vorgezogenem Kohleausstieg bei hohen Gaspreisen. Mit G40-K2038 betrachten wir zusätzlich ein Szenario mit einem Gaspreis von 40 Euro/MWh und moderaten Importpreisen für Steinkohle. Hier erfolgt ein Teil der Stromerzeugung in Deutschland mit Steinkohle anstatt mit Braunkohle. Im Unterschied zu dem Hochpreisszenario wird hier jedoch mehr Kohlekapazität im Ausland zurückgebaut und dort durch Gaskraftwerke ersetzt. Somit wird auch weniger Kohlestrom aus dem Ausland nach Deutschland importiert, um die Nachfrage zu befriedigen. Die Zusammensetzung des Kraftwerkparks sowie der Zu- und Abbau von Kapazitäten in Deutschland und in den Nachbarstaaten ist in Abbildung 4 dargestellt, die neben unseren drei Zukunftsszenarien mit höheren Preisen für fossile Energieimporte und einem möglichen Kohleausstieg 2030 den Vergleich zur Situation vor Beginn des Ukrainekriegs zieht.

Auswirkungen auf den Strommarkt

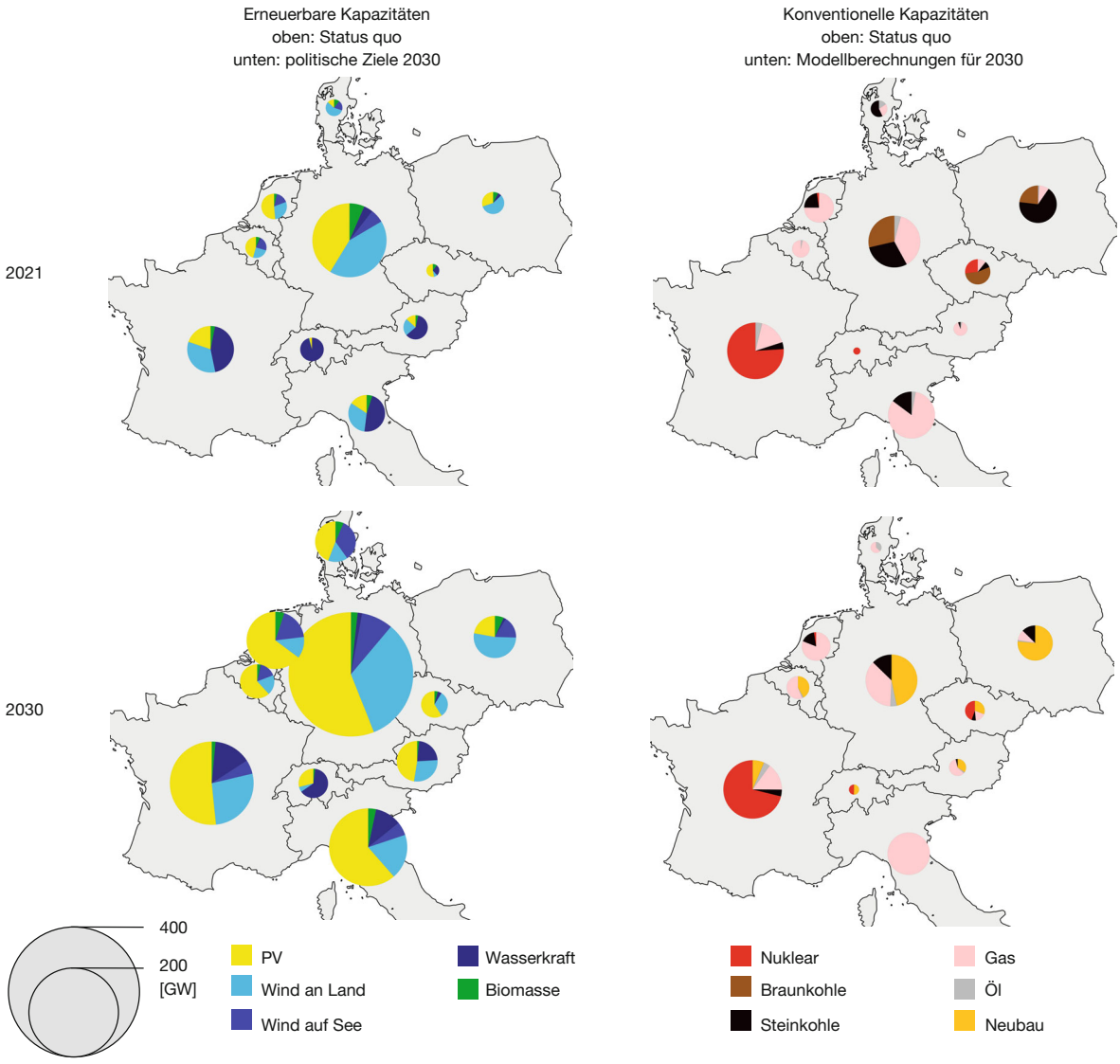
In allen vier Szenarien steht einer jährlichen Gesamtnachfrage von etwa 750 TWh, inklusive der im Modell bestimmten Nachfrage für Stromspeicher (etwa 25 TWh) und Elektrolyseure (etwa 20 TWh), eine verfügbare Stromerzeugung von 588 TWh aus erneuerbaren Energien gegenüber, wovon mit 20 TWh ein Teil nicht genutzt werden kann und abgeregelt wird. Es bleibt daher eine nicht erneuerbare Stromlücke (vgl. residuale Last in Abbildung 1) von etwa 150 TWh, die über Speicher, Importe oder fossile Stromerzeugung gedeckt werden muss.[2] Bei einem jährlichen Nettozubau an erneuerbaren Energien von 50 TWh, wie er nach 2030 weiterhin angestrebt wird, könnte bei ausreichender Flexibilisierung ein 100 % erneuerbares Stromsystem bis 2035 erreicht werden.

Die Preisannahmen für fossile Energieträger in den Szenarien bestimmen, zusammen mit der Entscheidung über

2 Ein Teil der Stromerzeugung in Gaskraftwerken wird 2030 bereits mit (importierten) klimaneutralen Wasserstoff oder Ammoniak erfolgen. Grüner Ammoniak erreicht bei einem Importpreis von etwa 100 Euro/MWh (Egerer et al., 2022b) die variablen Stromerzeugungskosten von Erdgas – mit einem Preis von 65 Euro/MWh – bei einem CO_2-Preis von gut 200 Euro/t.

Abbildung 2

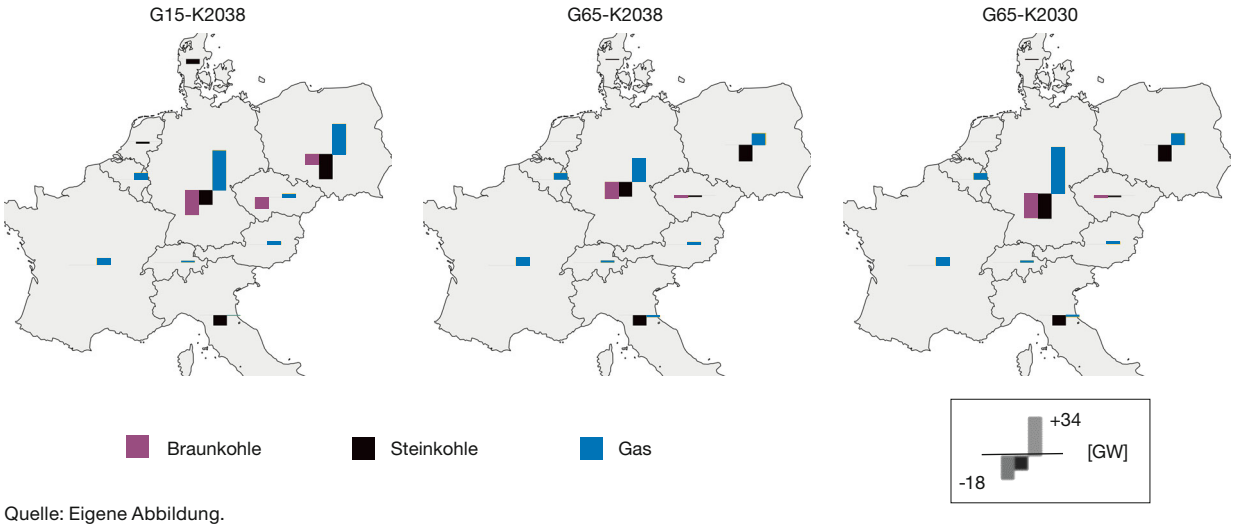
Erneuerbare und konventionelle Kraftwerkskapazitäten



Quelle: ENTSO-E Transparency Platform (2022), ENTSO-E and ENTSOG (2022) und eigene Abbildung.

Neubau und Weiterbetrieb von Erzeugungskapazitäten, welcher Teil der residualen Stromnachfrage durch die Verstromung von Erdgas, Steinkohle und Braunkohle gedeckt wird. In Szenario G15-K2038 wird fast ausschließlich Gas eingesetzt, während die verbleibenden Steinkohlekraftwerke nur etwa 200 Volllaststunden betrieben werden (vgl. Abbildung 5). In beiden Szenarien mit höheren Gaspreisen sind 2030 ein Teil der Braun- und Steinkohlekraftwerke noch in Betrieb, entsprechend dem bisherigen Kohleausstiegspfad für 2038. Im Szenario G40-K2038 ist die Verstromung von Gas um 30 TWh geringer als im Szenario G15-K2038. Im Gegenzug sind die Erzeugung in Steinkohlekraftwerken mit etwa 2.000 Volllaststunden sowie die Stromimporte höher. Braunkohlekraftwerke werden nur mit geringen Volllaststunden weiterbetrieben. Im Szenario G65-K2038 werden die verbleibenden 9 GW an Braunkohlekraftwerken günstiger als Gaskraftwerke und ersetzen mit einer Erzeugung von gut 42 TWh sowohl Gasverstromung als auch Stromimporte. Der steigende Anteil der Kohleverstromung führt zu höheren direkten CO_2-Emissionen bei der Stromerzeugung von 8 Mt in G40-K2038 und 38 Mt in G65-K2038 (vgl. Abbildung 5). Szenario G65-K2030 betrachtet die Auswirkungen eines politisch forcierten Kohleausstiegs bis 2030 trotz der Erwartung hoher Importpreise für Gas. Die Ergebnisse zeigen, dass Erzeugungsmengen und Emissionen ähnlich dem Szenario G15-K2038 mit einem marktgetriebenen Kohleausstieg sind. In allen Szenarien sind die Stromimporte zwischen 10 TWh bis 25 TWh größer als Stromexporte.

Abbildung 3
Zubau und Rückbau an konventionellen Kraftwerkskapazitäten



Quelle: Eigene Abbildung.

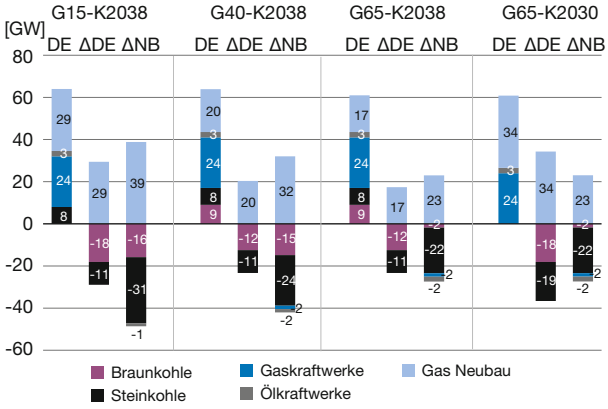
Neben dem CO_2-Preis haben die künftigen Brennstoffpreise einen entscheidenden Einfluss auf den Strompreis. Die Preis-Dauer-Linien in Abbildung 6 zeigen, dass erneuerbare Energien in allen Szenarien unter Einbezug des Stromhandels und des Speicherbetriebs in etwa 2.500 Stunden die komplette Nachfrage decken. Erneuerbare Energien werden nur in etwa 1.000 Stunden bei einem Strompreis von 0 Euro/MWh abgeregelt, da Elektrolyseure – unter der Annahme ausschließlich grüner Wasserstoffproduktion mit einer Zahlungsbereitschaft von 60 Euro/MWh – und Stromspeicher eine gewisse Flexibilität haben. Im Szenario G15-K2038 sind Gaskraftwerke in einem Großteil der verbleibenden Stunden mit einem Preis von 65 Euro/MWh bis 70 Euro/MWh preissetzend. Steinkohlekraftwerke und Spitzenlastkraftwerke (Gas und Öl) bestimmen den Strompreis nur in wenigen 100 Stunden.

Höhere Preisannahmen für den Import fossiler Energieträger, speziell für Gas, würden deutliche Anstiege der Großhandelsstrompreise bewirken. Dies zeigt sich an den Preis-Dauer-Linien für die Szenarien G40-K2038 und G65-K2038. Die Durchschnittspreise steigen von 62,80 Euro/MWh in G15-K2038 auf 92,80 Euro/MWh, bzw. 121,40 Euro/MWh. Ein vorzeitiger Kohleausstieg 2030 führt bei gleichem CO_2-Preis zu einem nur geringfügigen Preisanstieg von 0,60 Euro/MWh, da die alternative Verstromung von Gas kaum teurer ist.

Auswirkungen höherer CO_2-Preise bei mehr Kohlestrom

Werden die Emissionsobergrenzen im europäischen Emissionshandel beibehalten, dürfte der CO_2-Preis in den Szenarien G40-K2038 und G65-K2038 aufgrund der höheren Emissionen bei Kohleverstromung ansteigen. In den Berechnungen haben wir diesen Effekt zunächst nicht berücksichtigt. Die vorgestellten Szenarien betrachten somit implizit den Fall, dass die Emissionsobergrenzen um die zusätzlich durch die Kohleverstromung verursachten Emissionen erhöht – also de facto aufgeweicht – werden. Um auch den Fall zu beleuchten, dass dies nicht geschieht, haben wir in zusätzlichen Berechnungen die Auswirkungen höherer CO_2-Preise analysiert. Im Szenario G65-K2038 mit einem hohen Gaspreis führt die Annahme eines CO_2-Preises von etwa 200 Euro/t zu ähnlichen Investitionen und Erzeugungsmengen in den betrachteten Nachbarländern wie das Szenario G15-K2038, also in Deutschland annähernd zu einem marktgetriebenen Kohleausstieg 2030. In der Folge würde sich auch der Strompreis erhöhen und bei durchschnittlich 142,40 Euro/MWh liegen. Dieser Preis würde

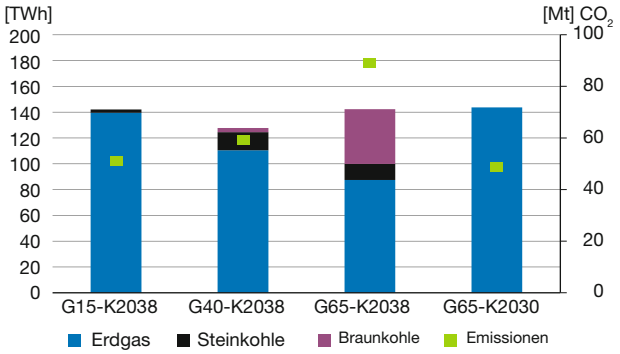
Abbildung 4
Kapazität mit Zu- und Rückbau im Inland (ΔDE) und in Nachbarländern (ΔNB)



Quelle: Eigene Abbildung.

Abbildung 5

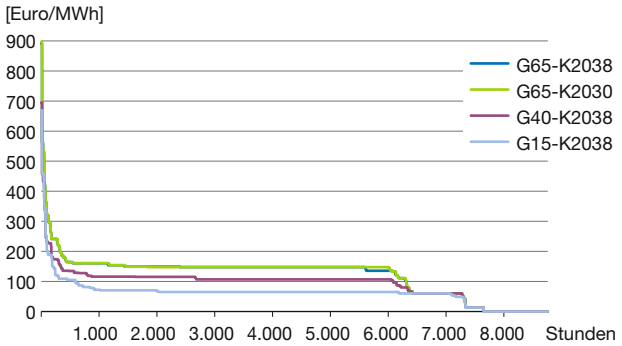
Erzeugungsmengen und Emissionen fossiler Kraftwerke in Deutschland 2030



Quelle: Eigene Abbildung.

Abbildung 6

Preis-Dauer-Linie für Strompreise in Deutschland nach Szenarien



Quelle: Eigene Abbildung.

sich einstellen, wenn unter den Akteuren im europäischen Emissionshandel keine anderen Betriebsstätten existieren, die niedrigere Grenzvermeidungskosten aufweisen und somit anstelle der Kohlekraftwerke die Emissionen reduzieren.

Die Betrachtung verdeutlicht, dass der Weiterbetrieb der Kohlekraftwerke potenziell zu sehr hohen CO_2-Preisen im europäischen Emissionshandel führt, was mit politischen Herausforderungen einhergehen dürfte. Es erscheint unwahrscheinlich, dass man einen entsprechend hohen CO_2-Preis auf europäischer Ebene schon 2030 hinnehmen wird. Diese möglichen Entwicklungen sollten unter Einbeziehung der Analyse des Emissionshandels und der anderen dem europäischen Emissionshandel unterliegenden Akteure genauer untersucht werden, um das Entscheidungsumfeld noch besser einschätzen zu können.

Regionales Stromsystem in Deutschland

Die nachhaltige Transformation des Stromsystems erfordert einen massiven Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, deren regionale Verteilung – insbesondere mit viel Windkraft in Norddeutschland – eine große Herausforderung an die Übertragungsnetze stellt. Da ein engpassfreier Stromnetzausbau für ein 100 % erneuerbares Stromsystem weder technisch noch ökonomisch sinnvoll ist, spielt die regionale Verteilung von konventionellen Erzeugungskapazitäten, flexibler Nachfrage, Stromspeichern und Elektrolyseuren eine wichtige Rolle für eine möglichst umfassende Nutzung der erneuerbaren Stromerzeugung.

Die regionale Verteilung der konventionellen Erzeugungskapazität und der damit verbundenen Flexibilität ist dabei in Zukunft besonders wichtig, da bei der Standortwahl als einziger begrenzender Faktor die lokale Verfügbarkeit von Gas und später Wasserstoff eine Rolle spielt. Abbildung 7 zeigt, dass die neue Kapazität an Gaskraftwerken von 17 GW in G65-K2038 bereits zu einer besseren regionalen Verteilung der Erzeugungskapazität führen kann. Mit einem kompletten Kohleausstieg bis 2030 könnte die regionale Verteilung der Gaskraftwerksneubauten von 34 GW eine noch stärkere Erzeugungsbasis in Süddeutschland schaffen. Die damit verbundene Kostenersparnis im Gesamtsystem, z. B. durch effizienteres Engpassmanagement, ist bei der Entscheidungsfindung mit Blick auf den Kohleausstieg zu berücksichtigen.

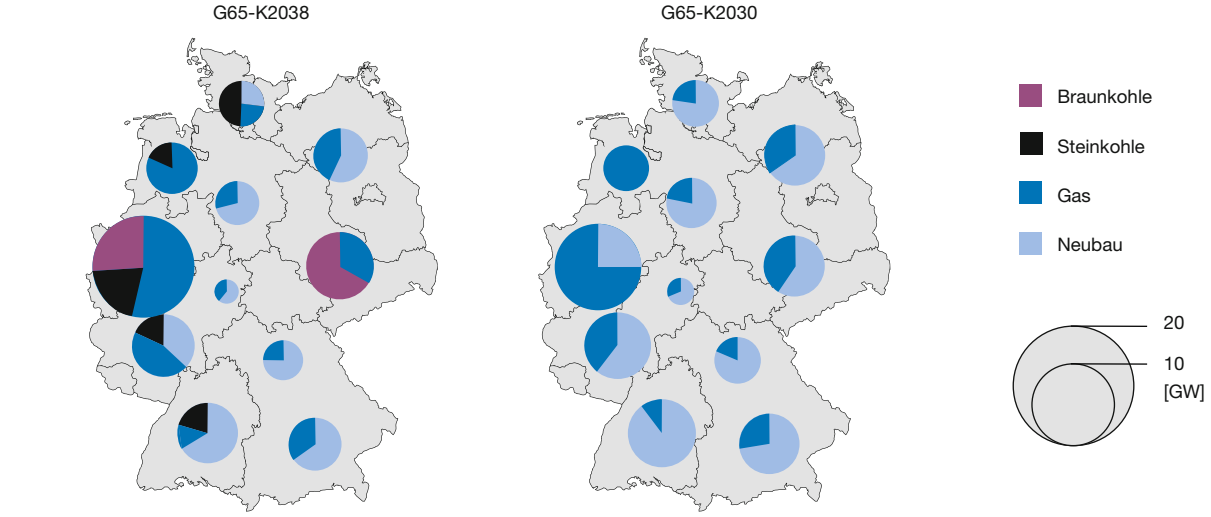
Um eine regionale Verteilung von neu zuzubauenden Kraftwerken zu erreichen, die sich stärker an der regionalen Verteilung der Stromnachfrage orientiert, ist es wichtig, regionale Anreize über Preissignale oder Netzentgelte zu schaffen. Sonst könnte der Zugang zu günstigem (Import)-Wasserstoff etwa in Küstennähe einen Zubau im Norden Deutschlands nahelegen, wodurch sich bestehende Engpässe verschärfen dürften. Allerdings ist die regional ausgewogene Ansiedlung nicht ausreichend, um auch den optimalen Betrieb der Kraftwerke sicherzustellen, wie Grimm et al. (2019, 2020) zeigen. Mechanismen zur Mobilisierung von regionaler Flexibilität müssten somit darüber hinaus entwickelt werden.

Diskussion

Bis zu dem russischen Angriff auf die Ukraine wurde bei der Analyse des Kohleausstiegs im Lichte der neuen Rahmenbedingungen an den globalen Energiemärkten für die Zukunft von niedrigen Gaspreisen in Europa ausgegangen. So sahen die Planungen für die Transformation im Stromsektor neue Gaskraftwerke zur Deckung der Nachfrage in Stunden mit einer geringen Erzeugung aus erneuerbaren Energien vor. Gaskraftwerke sind flexibler als Kohlekraftwerke, haben geringere direkte CO_2-Emissionen und können je nach Technologie mit begrenztem finanziellen Aufwand auf Wasserstoff umgerüstet werden. Daher sind sie für die Brückenfunktion in eine Stromversorgung mit 100 % erneuerbaren Energien prinzipiell gut geeignet. Außerdem könnte der Zubau von Gaskraftwerken in Deutschland regional ausgewogen erfolgen, wodurch strukturelle Netzengpässe reduziert würden.

Abbildung 7

Mögliche regionale Verteilung der Erzeugungskapazität in Deutschland



Quelle: Eigene Abbildung.

Aktuelle Prognosen gehen infolge des Ukrainekriegs jedoch zukünftig von höheren Importpreisen für fossile Energieträger aus, speziell für fossiles Flüssiggas, das als Ersatz der russischen Gasimporte beschafft werden soll. Dadurch verliert die Transformation mit Erdgas als Brücke die bisher mit einem steigenden CO_2-Preis angenommenen wirtschaftlichen Vorteile gegenüber der Kohleverstromung. Wesentliche technische Vorteile als Übergangstechnologie hin zur Verstromung von klimaneutralem Wasserstoff sowie die Möglichkeiten mit Blick auf die bessere regionale Verteilung der Kraftwerkskapazitäten, die insbesondere bei einem schnellen Ausbau der Erneuerbaren Energien und mit begrenztem Netzausbau zum Tragen kommen, bleiben jedoch bestehen.

Unsere Berechnungen bieten eine Grundlage zur Einordnung und Bewertung der aktuellen Situation mit Blick auf den Kohleausstieg. Es zeigt sich, dass bei höheren Gaspreisen – anders als bei den niedrigen historischen Gaspreisen von etwa 15 Euro/MWh – der Kohleausstieg 2030 nicht bereits größtenteils durch die CO_2-Bepreisung herbeigeführt würde. Im Gegenteil: Sogar der bereits beschlossene Ausstiegspfad bis 2038 müsste weiterhin aktiv durch Stilllegung von Kraftwerken umgesetzt werden, die am Markt auch bei hohen CO_2-Preisen von über 100 Euro/t noch produzieren würden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei hohen zukünftigen Gaspreisen insbesondere Braunkohlekraftwerke trotz der CO_2-Bepreisung in der Merit Order vor den Gaskraftwerken zum Zuge kommen und Investitionen in neue Gaskraftwerke ausbleiben könnten, da die Kostenvorteile gegenüber der Kohleverstromung zu gering wären. Entsprechend würden in Erwartung hoher Gaspreise ein Teil der Kohlekraftwerke weiterbetrieben und folglich auch (marktgetrieben) nicht in dem für einen Kohleausstieg notwendigen Umfang neue Gaskraftwerke zugebaut werden. Je höher der erwartete Gaspreis, desto stärker ist dieser Effekt und desto höher wäre der zu erwartende Anteil an Kohlestrom mit entsprechend höheren CO_2-Emissionen 2030. Ein Blick auf die Ergebnisse für das europäische Ausland in diesen Szenarien zeigt, dass auch dort weniger Kohlekraftwerke zurückgebaut würden, teilweise um die Stromnachfrage in Deutschland zu decken. Insgesamt führen die hohen Gaspreise somit in Deutschland wie auch im Ausland zu einer längeren Nutzung der Kohlekraftwerke, wobei mangels Alternativen in der Stromerzeugung unter anderem die deutsche Nachfrage von diesen Kapazitäten bedient würde.

Würde man entscheiden, die Kohlekraftwerke in Deutschland – wie im Koalitionsvertrag als Ziel formuliert – bis 2030 stillzulegen, dürfte dies trotz einer Erwartung höherer Importpreise für Erdgas zu einem umfangreichen Zubau von Gaskraftwerken führen. Eine Voraussetzung dafür, dass dies marktgetrieben geschieht, wäre jedoch eine frühzeitige und verlässliche politische Entscheidung. Eine Substitution der entfallenden deutschen Kapazität an Kohlekraftwerken durch einen noch geringeren Rückbau ausländischer Kohlekapazitäten wäre aufgrund der beschränkten internationalen Übertragungskapazitäten der Stromnetze nicht zu erwarten. Daher ergeben die Berechnungen (marktgetrieben) einen umfangreichen Zubau von Gaskraftwerken, in etwa so wie es vor dem Angriff auf die Ukraine zu erwarten gewesen wäre. Es ist dennoch im Lichte der aktuellen Rahmenbedingungen neu zu bewerten, ob der Kohleausstieg 2030 durchgesetzt werden sollte.

Mit steigenden Gaspreisen könnten neben Braunkohlekraftwerken, je nach Verhältnis von Steinkohle- und Gaspreis auf dem Weltmarkt, auch Steinkohlekraftwerke an Attraktivität

gegenüber Gaskraftwerken gewinnen. In dem Fall könnte es mittelfristig sogar zu einem Rückbau von Gaskraftwerken – wie bis 2020 – kommen. Werden die Emissionsobergrenzen im europäischen Emissionshandel beibehalten, so würde je nach Umfang der zukünftigen Kohleverstromung der CO_2-Preis aufgrund der höheren Emissionen ansteigen. In den Berechnungen haben wir diesen Effekt zunächst nicht berücksichtigt, sondern denselben CO_2-Preis in allen Szenarien unterstellt. Dies wäre zu erwarten, wenn der europäische Emissionshandel aufgrund der Herausforderungen der Energiepreiskrise aufgeweicht, also die Emissionsobergrenze um die zusätzlich durch die Kohleverstromung verursachten Emissionen erhöht würde. Geschieht dies nicht, dürfte der CO_2-Preis deutlich steigen. In dem Szenario mit hohen Gaspreisen würden Kohlekraftwerke erst bei einem CO_2-Preis von etwa 200 Euro/t aus dem Markt gedrängt. Es erscheint unwahrscheinlich, dass man einen entsprechend hohen CO_2-Preis auf europäischer Ebene schon 2030 hinnehmen wird. Diese möglichen Entwicklungen sollten unter Einbeziehung der Analyse des Emissionshandels und der anderen dem europäischen Emissionshandel unterliegenden Akteure genauer untersucht werden, um das Entscheidungsumfeld besser einschätzen zu können.

Mit Blick auf 2035 zeigen verschiedene Studien, dass eine vollständige Dekarbonisierung des Stromsektors bei dem aktuell angestrebten Zubau an erneuerbaren Energien realistisch ist (Agora Energiewende et al., 2022; DIW, 2022). Dies impliziert, dass spätestens 2035 die Gaskraftwerkskapazitäten zugebaut sein und größtenteils mit klimaneutralem Wasserstoff betrieben werden müssen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen stellt dieses Ziel eine große Herausforderung dar. Neben den Entscheidungen und Investitionen im Stromsektor muss sichergestellt werden, dass die Versorgung der Kraftwerke mit klimaneutralem Wasserstoff spätestens 2035 gewährleistet ist. Entsprechend ist Sorge zu tragen, dass Wasserstoffnetz und -speicher etabliert und betrieben werden, sodass alle Gaskraftwerke – auch die, die notwendigerweise in Süddeutschland zugebaut werden – versorgt werden können. Je weniger Kraftwerkskapazitäten im Süden zugebaut werden, desto umfangreicher muss im Gegenzug das Stromnetz ausgebaut werden. Dieser Trade-off ist zu lösen und sollte in einer gemeinsamen Netzausbauplanung für Strom-, Gas- und Wasserstoffnetze frühzeitig adressiert werden. Um schon während der Transformation die Abhängigkeit von Erdgas in der Stromversorgung zu begrenzen, sollte zudem das Augenmerk parallel auf die Substitution durch zusätzliche Flexibilität von Angebot und Nachfrage gelegt und hierfür entsprechende Anreize geschaffen werden. Fest steht: Ob der Zubau von Gaskraftwerken marktgetrieben erfolgen kann und bereits vorhandene und potenzielle Flexibilität im Stromsystem effizient genutzt werden kann, hängt davon ab, ob zeitnah klare politische Entscheidungen getroffen werden und ein zukunftsfähiges Strommarktdesign geschaffen wird.

Literatur

Agora Energiewende, Prognos und Consentec (2022), Klimaneutrales Stromsystem 2035. Wie der deutsche Stromsektor bis zum Jahr 2035 klimaneutral werden kann, https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/klimaneutrales-stromsystem-2035/ (13. Juli 2022).

Ambrosius, M., V. Grimm, B. Rückel, C. Sölch und G. Zöttl (2017), Modellierung von liberalisierten Strommärkten – Herausforderungen und Lösungen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(1), 2-31.

Deutscher Bundestag (2022), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, Mai, https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf (13. Juli 2022).

DIW (2022), Stromversorgung auch ohne russische Energielieferungen und trotz Atomausstiegs sicher – Kohleausstieg 2030 bleibt machbar, *DIW Aktuell*, 84, 20. April, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.839634.de/diw_aktuell_84.pdf (13. Juli 2022).

Egerer, J., V. Grimm, L. M. Lang und U. Pfefferer (2022a), The coal phase-out in central-western Europe under new framework conditions. Working Paper.

Egerer, J., V. Grimm, K. Niazmand und P. Runge (2022b), The economics of global green ammonia trade – Shipping Australian wind and sunshine to Germany, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4153386 (13. Juli 2022).

Egerer, J., V. Grimm, T. Kleinert, M. Schmidt und G. Zöttl (2021), The Impact of Neighboring Markets on Renewable Locations, Transmission Expansion, and Generation Investment, *European Journal of Operational Research*, 292 (2), 696-713.

ENTSO-E and ENTSOG (2022), TYNDP 2022, https://2022.entsos-tyndp-scenarios.eu/ (4. Juli 2022).

ENTSO-E Transparency Platform (2022), Installed Capacity per Production Type, Year 2021, https://transparency.entsoe.eu/generation/r2/installedGenerationCapacityAggregation/show (4. Juli 2022).

Flach, L., F. Teti, I. Gourevich, L. Scheckenhofer und L. Grandum (2022), Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien, Ifo Institut.

Grimm, V., A. Martin, M. Schmidt, M. Weibelzahl und G. Zöttl (2016), Transmission and generation investment in electricity markets: The effects of market splitting and network fee regimes, *European Journal of Operational Research*, 254(2), 493-509.

Grimm, V., B. Rückel, C. Sölch und G. Zöttl (2019), Regionally differentiated network fees to provide proper incentives for generation investment, *Energy*, 177, 487-502.

Grimm V., B. Rückel, C. Sölch und G. Zöttl (2020), The Impact of Market Design on Transmission and Generation Investment in Electricity Markets, *Energy Economics*, 93, 104934.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Koalitionsvertrag 2021-2025, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (13. Juli 2022).

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Konjunkturprognose 2022 und 2023, März.

ÜNB (2022), Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2037 mit Ausblick 2045, Version 2023, Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.

Title: ***The German Coal Phase-Out in 2030 Under Current Developments***

Abstract: *The Russian attack on Ukraine and the German energy industry's dependence on Russian gas are currently leading to a very tight supply situation, which could worsen in the coming winter. In the medium term, too, the import price for natural gas is likely to be significantly above historical levels as Europe becomes independent of Russian gas. These developments call for a reassessment of German energy policy, including for the energy transition in the power sector.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3257-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 609-617

JEL: F13, F18

Fritz Söllner*

EU-Pläne für einen CO_2-Grenzausgleich

Das CO_2-Grenzausgleichssystem der EU kann die Verlagerung der Produktion bzw. von Emissionen in Drittländer nur zum Teil verhindern. Es wird sehr hohe Kosten verursachen, nicht zu einer kosteneffizienten Emissionsreduktion beitragen und kaum Anreize für Drittländer schaffen, ihre Emissionen zu reduzieren. Das System ist nicht WTO-konform und wird deshalb Anlass zu handelspolitischen Streitigkeiten und Konflikten geben, unter denen vor allem Deutschland mit seinen hohen Exportüberschüssen zu leiden haben wird. Es spricht vieles dafür, das vorgeschlagene System nicht zu realisieren und die Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen weiter durch die teilweise kostenlose Zuteilung von ETS-Zertifikaten auszugleichen.

Vor dem Hintergrund des Übereinkommens von Paris 2015, in dem sich die Vertragsparteien dazu verpflichtet haben, die Erderwärmung auf deutlich unter 2,0 °C, wenn möglich auf 1,5 °C über dem durchschnittlichen Temperaturniveau der Zeit zwischen 1850 und 1900 zu begrenzen, hat sich die EU im Rahmen des EU-Green-Deal von 2019 das Ziel gesetzt, bis 2050 klimaneutral zu werden. Als Zwischenziel sollen bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 55 % gegenüber den Emissionen von 1990 gesenkt werden. Um diese im Europäischen Klimaschutzgesetz festgeschriebene Zielvorgabe einzuhalten, hat die EU-Kommission unter dem Titel „Fit for 55“ ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgeschlagen.

Prominenter Teil dieses Pakets ist die Einführung eines CO_2-Grenzausgleichssystems, das schon bei der Vorstellung des EU-Green-Deal angekündigt worden war. Mithilfe dieses neuen Instruments will die EU künftig der Gefahr des „Carbon Leakage“ begegnen. Darunter versteht man die Verlagerung von CO_2-Emissionen, „wenn als Folge eines unterschiedlichen Ambitionsniveaus in der Klimapolitik Unternehmen in bestimmten Sektoren und Teilsektoren der Industrie ihre Produktion in andere Länder mit weniger strengen Emissionsvorschriften verlagern oder es wegen solcher Unterschiede dazu käme, dass Einfuhren aus solchen Ländern gleichwertige, aber weniger THG-emissionsintensive Erzeugnisse ersetzen“ (EU-Kommission, 2021c, 3). Denn durch eine strengere Klimapolitik erleiden die EU-Produzenten gegenüber ihren Wettbewerbern außerhalb der EU Kostennachteile, sodass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.[1]

Die Gefahr des Carbon Leakage wird zunehmen, da sich durch die ehrgeizige Klimapolitik der EU die Kosten für CO_2-Emissionen innerhalb der EU weiter erhöhen und damit die Kostenvorteile von Emittenten außerhalb der EU, die keiner oder einer weniger strengen CO_2-Bepreisung unterliegen, weiter vergrößern werden. „In diesem Zusammenhang wird ein CO_2-Grenzausgleichssystem vorgeschlagen, dessen übergeordnetes Ziel es ist, dem Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen zu begegnen und den Klimawandel zu bekämpfen, indem die THG-Emissionen in der EU und weltweit gesenkt werden“ (EU-Kommission, 2021c, 3).

Bislang wurde diesem Risiko durch zwei andere Maßnahmen begegnet: durch die teilweise kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EU-ETS und durch Kompensationszahlungen auf nationaler Ebene zum Ausgleich gestiegener Stromkosten gemäß dem Beihilferecht der EU. Die Kommission beurteilt insbesondere die kostenlose Zertifikatszuteilung kritisch und fordert auch deshalb den Übergang zu dem neuen System.

1 Die Kommission spricht zwar nur vom CO_2-Grenzausgleichssystem und vom Preis von CO_2 bzw. von Karbon, das vorgeschlagene System soll aber nicht nur für CO_2, sondern (zumindest für bestimmte Warengruppen) auch für andere Treibhausgase gelten – nämlich Distickstoffoxid bei der Düngemittelherstellung und perfluorierte Kohlenwasserstoffe bei der Aluminiumproduktion (EU-Kommission, 2021a, 1, 4).

© 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 vorliegende Beitrag ist die gekürzte schriftliche Stellungnahme, die der Autor für die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Klimaschutz und Energie am 11. Mai 2022 abgegeben hat.

Prof. Dr. Fritz Söllner ist Leiter des Fachgebiets Finanzwissenschaft an der TU Ilmenau.

Idealtypischer CO_2-Grenzausgleich

Bevor der Vorschlag der EU-Kommission gewürdigt wird, soll kurz dargelegt werden, wie ein CO_2-Grenzausgleich theoretisch beschaffen sein müsste – und ob und wie ein solcher sich mit den Regeln der WTO vereinbaren lässt. Zu diesem Zweck sei angenommen, dass im Inland die bei der Güterproduktion entstehenden CO_2-Emissionen belastet und die hergestellten Güter folglich entsprechend ihrer CO_2-Intensität verteuert werden. Dies kann durch eine Steuer oder, wie im Fall des EU-ETS, durch ein Zertifikatssystem geschehen.

Zur Verhinderung von Carbon Leakage müssen einerseits Importe derselben CO_2-Bepreisung wie im Inland hergestellte Güter unterworfen und andererseits Exporte von dieser Bepreisung entlastet werden. Zu diesem Zweck müssen alle bei der Produktion entstehenden Emissionen erfasst werden – sowohl die vom Produzenten selbst verursachten Emissionen als auch die durch Vorprodukte oder die bei der Erzeugung der in der Produktion eingesetzten Energie entstandenen Emissionen. Multipliziert man diese CO_2-Intensität mit dem im Inland geltenden CO_2-Preis, dann erhält man die absoluten Be- bzw. Entlastungsbeträge. Bei der Belastung der Importe müssten eventuell im Ausland existierende CO_2-Bepreisungen nur dann berücksichtigt werden, wenn das Ausland keinen entsprechenden Grenzausgleich durchführt. Wichtig ist ein symmetrisches Vorgehen: Es müssen sowohl Importe belastet als auch Exporte entlastet werden. Andernfalls, d. h. wenn nur die Importe belastet werden, lässt sich keine Wettbewerbsneutralität herstellen und es besteht weiterhin die Gefahr, dass die exportorientierte Produktion ins Ausland verlagert wird.

Dieses idealtypische Ausgleichssystem entspricht von der Konstruktion her dem Mehrwertsteuersystem nach dem Bestimmungslandprinzip, bei dem Importe an der Grenze belastet und Exporte an der Grenze entlastet werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass international unterschiedliche Mehrwertsteuersätze nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und jedes Land weitestgehend autonom bei der Wahl seines Mehrwertsteuersatzes ist.

Damit ein CO_2-Grenzausgleich einen WTO-konformen Steuergrenzausgleich im Sinn von Art. II Absatz 2(a) darstellt, muss sich der Ausgleich auf eine inländische Steuer oder Abgabe beziehen, die (direkt oder indirekt) auf inländische Güter erhoben wird (Art. III Absatz 2). Die CO_2-Bepreisung muss also in Form einer Steuer auf die Güter erfolgen, die zum Zeitpunkt des Verkaufs oder des Inverkehrbringens erhoben wird; es muss sich also um eine Verbrauchsteuer bzw. um eine indirekte Steuer im engeren Sinn handeln. Für eine solche CO_2-Verbrauchsteuer könnte problemlos im Einklang mit dem GATT ein Grenzausgleich analog dem Mehrwertsteuerausgleich durchgeführt werden (Quick, 2020, 570).

Falls eine CO_2-Steuer nicht an den Konsum, sondern an die Produktion anknüpft, ist es fraglich, ob sie die Vorgaben des GATT erfüllen würde. Es handelt sich dann zwar auch um eine indirekte Steuer, aber eben keine Steuer auf die hergestellten Güter an sich, sondern auf die zur Produktion dieser Güter eingesetzten Inputs (z. B. die verbrauchte Energie aus fossilen Brennstoffen) – Inputs, die zudem nicht physisch in den Gütern enthalten sind (Quick, 2020, 559-563). Nicht fraglich ist dagegen, dass die Kosten infolge eines Zertifikatssystems wie dem EU-ETS keine Steuer oder Abgabe im Sinn der Art. II Absatz 2(a) und III Absatz 2 darstellen. Ein CO_2-Grenzausgleich für ein solches System kann nicht als Steuergrenzausgleich im Sinn des GATT gerechtfertigt werden (Quick, 2020, 563-565).

Festzuhalten ist, dass ein WTO-konformer Grenzausgleich problemlos im Fall einer CO_2-Verbrauchsteuer möglich ist. Allerdings wird diese WTO-Konformität durch einen hohen administrativen Aufwand erkauft: Die Feststellung der CO_2-Intensität der Güter – und zwar nicht nur der im Inland, sondern auch der im Ausland produzierten Güter – wäre extrem aufwendig sowie mit hohen Kosten und technischen Problemen verbunden.

Vorschlag der Europäischen Kommission

Im Fokus der Kommission steht eindeutig die Senkung der Treibhausgasemissionen. Der vorgeschlagene CO_2-Grenzausgleich soll diesem Ziel einerseits dadurch dienen, dass er die Verlagerung von Emissionen in Länder außerhalb der EU verhindert, da auf diese Weise die Klimapolitik der EU konterkariert werden würde. Andererseits soll darauf hingewirkt werden, dass Nicht-EU-Länder ebenfalls ihre Emissionen senken, indem der CO_2-Grenzausgleich „auch Anreize für Hersteller in Drittländern zum Einsatz von Technologien mit höherer THG-Emissionseffizienz“ setzt (EU-Kommission, 2021c, 20). Schließlich sollen die Treibhausgasemissionen nicht nur in der EU, sondern auch „weltweit gesenkt werden“ (EU-Kommission, 2021c, 3).

Nicht erwähnt wird das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten in der EU, was insofern überrascht, als mit der Verlagerung von Emissionen natürlich immer auch die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten einhergeht. Gleichfalls scheint das Ziel der Herstellung von Wettbewerbsneutralität, keine Rolle zu spielen. Für die Konzentration auf das Emissionsreduktionsziel sind zwei Erklärungen denkbar: *Erstens* sind die erwähnten anderen Aspekte vielleicht für die Kommission angesichts der „schweren Klimakrise“ (EU-Kommission, 2021c, 1) tatsächlich unwichtig. *Zweitens*, und das scheint wahrscheinlicher zu sein, werden sie vielleicht deshalb nicht erwähnt, um eine Rechtfertigung des Grenzausgleichs als WTO-konform im Sinn der Ausnahmeregeln von GATT Art. XX nicht von vornherein unglaubwürdig zu machen.

Die Grundidee des Vorschlags besteht darin, dass Importeure von außerhalb der EU hergestellten Gütern Emissionszertifikate in der Menge kaufen müssen, die bei der Produktion dieser Güter in der EU hätten gekauft werden müssen.[2] Diese Zertifikate werden als CBAM-Zertifikate bezeichnet (CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism). Der zu zahlende Preis spiegelt den jeweils aktuellen Preis der Zertifikate des EU-ETS wider (Art. 21). Allerdings gibt es nicht wie im EU-ETS eine fixe Obergrenze für die insgesamt erlaubten Emissionen, und die CBAM-Zertifikate gehen auch nicht zulasten der im EU-ETS zulässigen Gesamtmenge. Sie sind nicht handelbar und nicht in die Zukunft übertragbar. Ein im Ursprungsland gezahlter CO_2-Preis kann auf die eigentlich für die CBAM-Zertifikate fällige Summe angerechnet werden (Art. 9). Solange noch im Rahmen des EU-ETS kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt werden, wird die von den Importeuren zu erwerbende Menge der CBAM-Zertifikate entsprechend vermindert (Art. 31).

Können die tatsächlichen Emissionen nicht ermittelt werden, so werden Standardwerte zugrunde gelegt (Art. 7 in Verbindung mit Anhang III). Dabei handelt es sich grundsätzlich um länderspezifische Standardwerte, die sich auf die durchschnittliche Emissionsintensität eines Ausfuhrlandes bei der Produktion einer bestimmten Warenart beziehen, und zwar „zuzüglich eines Aufschlags“ (EU-Kommission, 2021a, 8). Sind auch diese Werte nicht zu ermitteln, so werden EU-Standardwerte verwendet, die auf der „durchschnittlichen Emissionsintensität der 10 % der EU-Anlagen mit der schlechtesten Leistung für diese Art von Waren“ basieren (EU-Kommission, 2021a, 8). Für importierten Strom gelten besondere Bedingungen für die Anwendung der tatsächlichen Emissionen und als EU-Standardwert wird „der gewichtete Durchschnitt der CO_2-Intensität von aus fossilen Brennstoffen in der EU erzeugtem Strom“ angenommen (EU-Kommission, 2021a, 8-9).

Das CO_2-Grenzausgleichssystem soll schrittweise eingeführt werden. *Erstens* gibt es einen Übergangszeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2025, in dem die Importeure nur über die bei der Produktion der eingeführten Güter entstandenen „grauen Emissionen“ und einen etwa im Ursprungsland gezahlten CO_2-Preis Bericht erstatten, aber noch keine CBAM-Zertifikate erwerben müssen (Art. 36). *Zweitens* sollen zunächst nicht alle Importe, sondern nur Importe berücksichtigt werden, deren Produktion besonders emissionsintensiv ist und bei denen das Risiko der Produktionsverlagerung besonders hoch ist. Eine Rolle bei der Auswahl dieser Waren soll auch der erforderliche Verwaltungsaufwand spielen, der „möglichst gering zu halten“ ist (EU-Kommission, 2021c, 23). Diese Bedingungen treffen nach Ansicht der Kommission auf Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl, bestimmte Eisen- und Stahlerzeugnisse, Aluminium und bestimmte Aluminiumerzeugnisse zu (Anhang I). *Drittens* sollen zunächst nur die „grauen Emissionen“ erfasst werden (Art. 6 bis 8). Darunter sind die „direkten Emissionen“ zu verstehen, die bei der Herstellung der betreffenden Waren selbst, aber auch bei der Herstellung der benötigten Vorprodukte entstehen. Direkte Emissionen wiederum sind definiert als „Emissionen aus den Verfahren zur Herstellung einer Ware, über die der Hersteller direkte Kontrolle ausübt“ (Art. 3 Nr. 15 und 16). Zunächst nicht berücksichtigt werden die „indirekten Emissionen“, d. h. die „Emissionen aus der Erzeugung von während der Warenherstellung verbrauchtem Strom bzw. verbrauchter Wärme und Kälte“ (Art. 3 Nr. 28). Nach dem zweijährigen Übergangszeitraum soll eine Evaluierung der Anwendung des CO_2-Grenzausgleichssystems stattfinden, um zu prüfen, „ob der Anwendungsbereich auf indirekte Emissionen sowie auf andere Waren und Dienstleistungen, für die das Risiko einer Verlagerung von CO_2-Emissionen besteht, ausgeweitet werden könnte“ (EU-Kommission, 2021c, 26).

Effektivität und Effizienz

Die mit dem Grenzausgleichssystem verfolgten Ziele können keinesfalls erreicht werden, wenn es bei der zunächst vorgesehenen Beschränkung auf die „grauen“, also auf die direkten Emissionen bleiben sollte. Die Nichtberücksichtigung der indirekten Emissionen, die durch den bei der Produktion verbrauchten Strom (aber auch der verbrauchten Wärme bzw. Kälte) verursacht werden, würde dazu führen, dass große Teile der entstandenen Emissionen nicht vom CO_2-Grenzausgleich abgedeckt werden würden. Deshalb würden weiterhin Anreize zur Produktionsverlagerung ins Ausland bestehen und in den Drittländern selbst würden die auch angestrebten Anreizeffekte zur Emissionsreduktion allenfalls in deutlich abgeschwächter Form zustande kommen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass mit Ende des Übergangszeitraums das Grenzausgleichssystem auf die indirekten Emissionen ausgeweitet werden wird.

Unter dieser Voraussetzung kann die Verlagerung der Produktion in Drittländer durch das vorgeschlagene System effektiv verhindert werden – insoweit diese nicht für den Export bestimmt ist.[3] Dies gilt in jedem Fall bei der Erfassung der tatsächlichen Emissionen. Werden Standardwerte zugrunde gelegt, so ist es theoretisch möglich, dass in be-

2 Für die Zwecke des CO_2-Grenzausgleichs zählen zur EU nicht nur die 27 EU-Mitgliedsländer, sondern auch die EEA/EFTA-Länder (Island, Liechtenstein, Norwegen) und die Schweiz, da diese Länder direkt oder indirekt am EU-ETS teilnehmen (EU-Kommission, 2021a, 5). Die im Folgenden genannten Artikel bzw. Anhänge beziehen sich auf die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung (EU-Kommission, 2021c) bzw. auf die Anhänge zu derselben (EU-Kommission, 2021a).

3 Das gilt zumindest grundsätzlich. Relativiert werden muss dieses Urteil aber aufgrund der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten.

stimmten Fällen noch Anreize zur Produktionsverlagerung bestehen, etwa wenn EU-Produzenten eine höhere Emissionsintensität aufweisen als potenzielle Abwanderungszielländer (bei Anwendung von länderspezifischen Standardwerten) oder als der EU-Durchschnitt (bei Anwendung von EU-Standardwerten). Dem trägt die Kommission dadurch Rechnung, dass ein Aufschlag bei der Bestimmung der länderspezifischen Standardwerte erhoben wird und die EU-Standardwerte auf Grundlage der 10 % emissionsintensivsten EU-Anlagen berechnet wird. Deshalb dürften auch bei der Verwendung von Standardwerten Verlagerungsanreize praktisch keine Rolle spielen – außer vielleicht für einzelne, extrem emissionsintensiv produzierende Unternehmen.

Nicht verhindert werden kann die Abwanderung der für den Export produzierenden Unternehmen, da keine Entlastung für Exporte vorgesehen ist. Diese Asymmetrie ist insofern kein Problem, als durch eine Abwanderung dieser Unternehmen das Ziel der weltweiten Emissionsreduktion nicht gefährdet werden würde: Es macht keinen Unterschied, ob ein Unternehmen innerhalb der EU emissionsintensiv produziert, weil es durch den Grenzausgleich beim Export von der Belastung durch das EU-ETS entlastet wird oder ob dieses Unternehmen abwandert und außerhalb der EU emissionsintensiv produziert, weil es im Ausland kein dem EU-ETS entsprechendes System gibt. Einen großen Unterschied macht die Abwanderung bzw. Nichtabwanderung aber für das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen bzw. Produktionskapazitäten innerhalb der EU, das für die Kommission bei der Gestaltung des Grenzausgleichssystems jedoch keine Rolle gespielt zu haben scheint.

Im Fall der Erfassung der tatsächlichen Emissionen ist von enormen Transaktionskosten auszugehen. Diese werden in jedem Fall deutlich höher sein als die Kosten, die von den europäischen Unternehmen, die dem EU-ETS unterliegen, zu tragen sind. Denn im Rahmen des EU-ETS muss jeder Produzent nur die Summe der von ihm selbst direkt verursachten Emissionen ermitteln. Beim Grenzausgleich müssen dagegen die produktspezifischen Emissionen festgestellt werden – und zwar nicht nur die bei der Herstellung der Endprodukte selbst, sondern auch die bei der Herstellung von Vorprodukten verursachten Emissionen. Zu letzteren werden in Zukunft höchstwahrscheinlich auch die durch den eingesetzten Strom (sowie durch die eingesetzte Wärme bzw. Kälte) verursachten Emissionen gehören. Aufgrund des hohen Aufwands nicht nur für die Ermittlung der tatsächlichen Emissionen, sondern auch für deren Dokumentation und Kontrolle ist damit zu rechnen, dass in den meisten Fällen Standardwerte angewendet werden, wenngleich eine genaue Prognose gegenwärtig kaum möglich erscheint. Von den Standardwerten dürften nur solche Produzenten keinen Gebrauch machen, die so wenig emissionsintensiv produzieren, dass die Ersparnis beim Erwerb von CBAM-Zertifikaten die höheren Transaktionskosten durch die Ermittlung der tatsächlichen Emissionen mindestens kompensiert. Da diese Kosten zum Großteil Fixkostencharakter haben, wird es sich dabei vor alle um große bis sehr große Produzenten handeln.

Mit der Einführung des EU-ETS sollte sichergestellt werden, dass die Emissionsreduktion in den davon betroffenen Sektoren kosteneffizient, also zu den geringstmöglichen Kosten erfolgt. In diesem System wird die Zertifikats- bzw. Emissionsmenge festgelegt und der Zertifikatspreis bildet sich durch Angebot und Nachfrage am Markt (Cap and Trade). Dadurch werden Prozesse und Güter im Verhältnis ihrer Emissionsintensität verteuert. Die Emittenten haben deshalb einen Anreiz zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Suche nach möglichst günstigen Vermeidungsmöglichkeiten. Dabei werden sie die Emissionen umso stärker reduzieren, je niedriger die Reduktionskosten sind, sodass insgesamt die Emissionsreduktion zu den geringstmöglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten erfolgt. Dieses Kostenminimum ist dadurch gekennzeichnet, dass die Reduktionsgrenzkosten aller Emittenten dem Zertifikatspreis entsprechen und deshalb auch untereinander gleich sind. Eine solche Kosteneffizienz kann das vorgeschlagene Grenzausgleichssystem nur gewährleisten, wenn die tatsächlichen Emissionen erfasst werden. Bei einer Pauschalierung durch Standardwerte kommt es dagegen zu erheblichen Problemen. Denn in diesem Fall haben die außereuropäischen Produzenten keinen Anreiz zur Emissionsreduktion, da sie dadurch keine Kosten beim Kauf von CBAM-Zertifikaten sparen können. Weil es keinen Anreiz zur Emissionsreduktion gibt, wird auch kein Kostenminimum realisiert werden: Die Reduktionsgrenzkosten der außereuropäischen Unternehmen werden sich sowohl untereinander als auch von den (tendenziell einheitlichen) Reduktionsgrenzkosten in der EU unterscheiden. Schließlich müssen die außereuropäischen Unternehmen trotz der Gleichheit von EU-ETS- und CBAM-Zertifikatspreis effektiv mehr bzw. weniger für CO_2-Emissionen bezahlen als EU-Unternehmen – wenn sie relativ zum jeweiligen Standardwert unterdurchschnittlich bzw. überdurchschnittlich emissionsintensiv produzieren. Sowohl außerhalb der EU als auch im Verhältnis zwischen EU und Nicht-EU wird damit das Kostenminimum verfehlt.

Bei einem der Pauschalierung unterworfenen Unternehmen bestünde ein Anreiz zur Emissionsreduktion allenfalls dann, wenn dieselbe ein solches Ausmaß annehmen würde, dass ein Übergang von der Pauschalierung zur Ermittlung der tatsächlichen, niedrigeren Emissionen lohnend wäre. Insgesamt wird man zu dem Urteil kommen müssen, dass die Kommission mit dem vorgeschlagenen Grenzausgleichssystem ihr Ziel, die Produktionsverlagerung zu verhindern, nur zum Teil erreichen kann und das zumindest an zweiter

Stelle mit verfolgte Ziel der Emissionsreduktion auch außerhalb der EU aufgrund der mit den Pauschalierungen verbundenen Effizienzeinbußen verfehlen wird.

Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten

Die Regelungen des CO_2-Grenzausgleichssystems verursachen nicht nur hohe Transaktionskosten, sondern sind auch kompliziert, zum Teil unklar und lückenhaft. Sie sind ergänzungs- und auslegungsbedürftig und deshalb in hohem Maße unsicher. Das gilt vor allem für die Bestimmung der tatsächlichen Emissionen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Wie soll mit Vorprodukten umgegangen werden, die aus der EU in ein Drittland exportiert und dort zur Produktion von Waren eingesetzt werden, die dann von dort in die EU exportiert werden? Da diese Vorprodukte ja mit den Kosten des EU-ETS belastet sind und da keine Entlastung an der Grenze stattfindet, dürften sie bei der Berechnung der „grauen" Emissionen nicht einbezogen werden. In den entsprechenden Regelungen von Anhang III der Verordnung (EU-Kommission, 2021a, 6-7) wird auf diesen Fall aber nicht eingegangen, sodass die aus der EU exportierten Vorprodukte wie alle anderen Vorprodukte zu behandeln sind und damit im Endeffekt doppelt belastet werden. Unklar ist auch die Vorschrift zur Anrechnung für einen im Ursprungsland „gezahlten CO_2-Preis" (Art. 9). Gilt sie nur für die Preise von CO_2-Zertifikaten oder auch für einen Preis in Gestalt einer CO_2-Steuer? Können neben solchen direkten Preisen auch indirekte „Preise" in Form der durch Auflagen und Regulierungen verursachten Kosten angerechnet werden?

In ähnlicher Weise bestehen beträchtliche Unsicherheiten bei der Berechnung der Standardwerte. Zu den Einzelheiten der Berechnung gibt es nur vage Aussagen, wie etwa, dass diese „auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten" zu erfolgen habe (EU-Kommission, 2021a, 7). Insbesondere bleibt völlig unklar, wie der bei der Festlegung der länderspezifischen Standardwerte anzuwendende Aufschlag ermittelt werden soll (EU-Kommission, 2021a, 8). Deshalb, aber auch weil Ausweichreaktionen nie vollständig verhindert werden können, hat das vorgeschlagene System ein erhebliches Potenzial zur Umgehung. Neben der Umdeklaration von Waren oder der Änderung von Warenströmen, die die Kommission in Art. 27 als mögliche Umgehungspraktiken erwähnt, kommt hierfür vor allem die Berechnung der tatsächlichen Emissionen infrage. Produzenten in Drittländern mit mehreren Betriebsstätten, die unterschiedlich emissionsintensiv produzieren, könnten beispielsweise angeben, dass die für die EU bestimmten Waren nur in der Betriebsstätte mit der relativ geringen Emissionsintensität produziert werden – was dann aufwendig überprüft werden müsste. Werden später auch die indirekten Emissionen des verbrauchten Stroms erfasst, könnte ein Unternehmen, das sowohl Strom aus erneuerbaren Energien als auch aus fossilen Energien bezieht, den „sauberen" Strom der Produktion der für die EU bestimmten Waren zuweisen. Diese und ähnliche Praktiken würden dazu führen, dass in den betreffenden Ländern die Emissionen nicht sinken würden und es sich vielleicht weiterhin lohnen könnte, die Produktion von der EU in Drittländer zu verlagern.

Die Kommission will gegen Umgehungspraktiken vorgehen, die sie bei Maßnahmen gegeben sieht, die „keinen hinreichenden triftigen Grund oder keine wirtschaftliche Rechtfertigung" haben, „außer dem bzw. der, sich den in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen zu entziehen" (Art. 27 Absatz 2). Es dürfte klar sein, dass die Frage was ein „hinreichend triftiger Grund" oder eine „wirtschaftliche Rechtfertigung" darstellt, keineswegs eindeutig zu beantworten sein wird.

Die Unklarheiten und Unsicherheiten vieler der in dem Verordnungsentwurf enthaltenen Vorschriften können nicht nur von Drittländern zur Umgehung der durch den CO_2-Grenzausgleich intendierten Belastungen ausgenutzt, sondern ebenfalls von den EU-Mitgliedsländern selbst missbraucht werden. Denn die Belastung der Importe, mit der eine Produktionsverlagerung verhindert werden soll, hat ja zwangsläufig auch zur Folge, dass außereuropäische Konkurrenten auf den Märkten der EU weniger wettbewerbsfähig werden bzw. europäische Unternehmen gegenüber ihren außereuropäischen Mitbewerbern wettbewerbsfähiger werden. Dieser Effekt ist umso größer, je höher die Belastung durch den CO_2-Grenzausgleich ist, die wiederum umso größer ist, je höher die den Importen zugerechneten Emissionen sind. Von daher besteht die Gefahr, dass Unternehmen oder Branchen, die aus Gründen, die mit der Klimapolitik nichts zu tun haben, an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, mithilfe der Klimapolitik vor ihrer außereuropäischen Konkurrenz geschützt werden, indem die Belastung von Importen durch den Grenzausgleich gezielt über das klimapolitisch gerechtfertigte Maß hinaus erhöht wird. Zu diesem Zweck bieten sich übertrieben strenge Regeln zur Ermittlung der tatsächlichen Emissionen, überhöhte Standardwerte oder eine strenge Auslegung der Vorschriften zur Verhinderung von Umgehungspraktiken an.

Ob und in welchem Umfang es zu einer solchen Industriepolitik durch die klimapolitische Hintertür kommen wird, lässt sich nicht vorhersagen. Eine Rolle dabei wird sicher der relative politische Einfluss von den durch den Grenzausgleich begünstigten und den darunter leidenden europäischen Produzenten spielen. Man darf nicht vergessen, dass die Verteuerung der Importe zwar von Vorteil für die europäischen Produzenten dieser Güter ist, dass aber diejenigen europäischen Unternehmen davon Nachteile haben, die die betreffenden Güter als Vorprodukte in ihrer Produktion verwenden. Diese Kostennachteile wirken sich

umso stärker aus, je höher die Exporte dieser Unternehmen in das außereuropäische Ausland sind.

Man wird zu dem Schluss kommen müssen, dass die Kommission durch die vielen Unsicherheiten und Unklarheiten in ihrem Verordnungsentwurf und die damit einhergehenden Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten den Boden bereitet für viele, dauerhafte und erbitterte Streitigkeiten zwischen der EU und ihren Handelspartnern – aus denen so vielleicht Handelsgegner werden können. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn sich das CO_2-Grenzausgleichssystem als nicht WTO-konform erweisen sollte.

WTO-Konformität

Für die Kommission ist die Vereinbarkeit ihres Vorschlags mit den Regeln der WTO offenbar wichtig. An mehreren Stellen wird betont, dass der CO_2-Grenzausgleich „mit den Regeln der Welthandelsorganisation (…) im Einklang steht" bzw. „mit den WTO-Regeln vereinbar ist" (EU-Kommission, 2021c, 4, 20). Es fällt allerdings auf, dass die Kommission an keiner Stelle darauf eingeht, wie die angebliche WTO-Konformität hergestellt wurde und auf welche WTO-Regeln sie sich bei ihrer Behauptung stützt (Quick, 2020).

Da sich das von der Kommission vorgeschlagene Grenzausgleichssystem nicht unter die Regeln des GATT für den Steuergrenzausgleich fassen lässt, könnte man alternativ versuchen, den Grenzausgleich auf der Grundlage von GATT Art. III Absatz 4 zu rechtfertigen, wenn derselbe in Verbindung mit dem EU-ETS als eine innerstaatliche Produktregelung angesehen werden kann, die an der Grenze angewandt wird. In einem solchen Fall dürfen importierte Güter nicht ungünstiger behandelt werden als „gleichartige" einheimische Güter. Im Zusatz zu GATT Art. III ist jedoch festgelegt, dass diese Bestimmung nur für Steuern, Abgaben und Regulierungen gilt, die sich sowohl auf importierte als auch auf einheimische Güter beziehen. Das EU-ETS betrifft aber nicht die Güter als solche, sondern die Art und Weise ihrer Produktion, nämlich die Menge der dabei freigesetzten CO_2-Emissionen. Zweck des EU-ETS ist die Reduktion dieser Emissionen. Der Grenzausgleich betrifft dagegen die Güter an sich und es gibt keine Obergrenze für die Menge der CBAM-Zertifikate und damit auch nicht für die Menge der bei der Produktion der Importgüter freigesetzten CO_2-Emissionen. Man kann daher den CO_2-Grenzausgleich nicht als die Anwendung einer innerstaatlichen Produktregelung (EU-ETS) an der Grenze interpretieren.

Der Grenzausgleich stellt vielmehr eine Grenzmaßnahme im Sinne von GATT Art. II Absatz 1(b) dar. Demgemäß dürfen importierte Güter weder einem Zoll noch einer sonstigen Abgabe unterworfen werden, die höher als die für diese Güter im Zolltarif des importierenden Landes vorgesehene Belastung ist. Damit würde ein Grenzausgleich gegen GATT Art. II Absatz 1(b) verstoßen. Nicht genug damit, er würde auch gegen das Prinzip der Meistbegünstigung von GATT Art. I verstoßen, da nicht alle „gleichartigen" Güter unabhängig von ihrem Herkunftsland gleich behandelt, sondern im Verhältnis der Emissionsintensität bei ihrer Herstellung oder der durchschnittlichen Emissionsintensität im Herkunftsland unterschiedlich behandelt werden.[4] Dieser Verstoß gegen den Grundsatz der Meistbegünstigung kann auch nicht dadurch geheilt werden, dass man Güter, deren Herstellung unterschiedlich emissionsintensiv ist, als nicht gleichartig einstuft. Denn das Kriterium der Gleichartigkeit bezieht sich vor allem auf die physischen Eigenschaften der Güter selbst, den Grad ihrer Substituierbarkeit und den Grad, in dem sie zueinander im Wettbewerb stehen. Unterschiede in der Herstellungsweise, die sich nicht auf die Eigenschaften der Güter auswirken, also insbesondere auch Unterschiede in der CO_2-Intensität in der Produktion, können folglich nicht dazu dienen, sonst gleichartige Güter als ungleichartig zu klassifizieren.

Wenn die Kommission die WTO-Konformität des von ihr vorgeschlagenen CO_2-Grenzausgleichssystems rechtfertigen will, bleibt ihr nichts anderes übrig, als sich auf die Ausnahmeregelungen von GATT Art. XX zu stützen. Infrage kommen hierfür nur die umweltpolitischen Ausnahmen der Absätze (b) und (g). Es hat den Anschein, als ob die Kommission auf Grundlage dieser beiden Ausnahmeregeln argumentieren will. Dies würde zumindest erklären, warum die Kommission als politische Ziele des Grenzausgleichs nur den Klimaschutz, nicht aber die Wettbewerbsneutralität und den Arbeitsplatzerhalt erwähnt und warum nur die Importe belastet, die Exporte aber nicht entlastet werden. Denn auf Grundlage der genannten Ausnahmeregeln dürfen nur umweltpolitische Ziele verfolgt und nur unmittelbar umweltpolitisch wirksame Maßnahmen ergriffen werden. Allenfalls die Belastung von Importen, nicht dagegen die Entlastung von Exporten könnte so begründet werden, da nur erstere, aber nicht letztere einen (zumindest potenziellen) Klimaschutzeffekt hat.

Aber lässt sich der Grenzausgleich tatsächlich mithilfe der Ausnahmeregeln von GATT Art. XX (b) und XX (g) rechtfertigen? GATT Art. XX (g) erlaubt Maßnahmen, die sich auf den Erhalt nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen beziehen. Im Zusammenhang mit dem Grenzausgleich kommen hier nur die fossilen Rohstoffe infrage. Offensichtlich ist diese Ausnahmeregelung aber nicht auf den Grenzausgleich anwendbar, mit dem ja nicht das Ziel des Erhalts der Bestände dieser Rohstoffe verfolgt wird, sondern vor allem das Ziel, die mit der Nutzung dieser Ressourcen als Energieträger verbundenen CO_2-Emissionen zu reduzie-

4 Eine Gleichbehandlung würde jedoch vorliegen, wenn alle Güter aus allen Ländern nach Maßgabe der EU-Standardwerte belastet werden würden.

ren. Das Problem besteht also nicht in der möglichen Erschöpfung der fossilen Rohstoffe, und der Grenzausgleich dient auch nicht dazu, eine solche zu verhindern: Denn er betrifft auch andere Emissionen als CO_2 und schränkt die Nutzung dieser Rohstoffe insofern nicht ein, als sie nicht als Energieträger genutzt werden (sondern z. B. als Inputs in der chemischen oder pharmazeutischen Industrie).

GATT Art. XX (b) gestattet Maßnahmen, die notwendig sind, Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen. Der Hauptgegenstand des Grenzausgleichs, Kohlendioxid, ist ein farbloses, geruchloses und ungiftiges Gas, das die Gesundheit von Menschen, Tiere und Pflanzen nicht direkt und unmittelbar schädigt (das Wachstum von Pflanzen profitiert sogar von einer steigenden CO_2-Konzentration in der Atmosphäre). Es müsste gezeigt werden, dass von den CO_2-Emissionen und dem von ihnen (mit) verursachten Klimawandel eine indirekte Gefährdung von menschlicher Gesundheit oder Tier- und Pflanzenwelt ausgeht – und zwar nicht allgemein und generell, sondern auf dem Gebiet der EU. Daneben fordert GATT Art. XX (b) aber noch die Erfüllung einer zweiten Bedingung, dass die betreffenden Maßnahmen notwendig zum Schutz von Leben und Gesundheit sind. Auch wenn man akzeptiert, dass ein sicherer Zusammenhang zwischen CO_2-Emissionen und Klimawandel einerseits und zwischen Klimawandel und Gesundheitsgefährdung andererseits besteht, wird der Nachweis der Notwendigkeit nicht gelingen: Angesichts eines Anteils der EU-28 von nur 8,8 % an den weltweiten Treibhausgasemissionen 2018 (BMU, 2021, 14) spielt die mögliche Verlagerung von Treibhausgasemissionen der EU ins außereuropäische Ausland praktisch keine Rolle für die Gesamtsumme dieser Emissionen und damit auch nicht für den weiteren Klimawandel und die mögliche Gefährdung von Leben und Gesundheit durch denselben.

Aber auch falls eine der beiden Vorschriften prinzipiell anwendbar wäre, müsste in jedem Fall die Generalklausel von GATT Art. XX beachtet werden, die verlangt, dass alle ausnahmsweise getroffenen Maßnahmen zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Staaten führen dürfen, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen. Eine solche Diskriminierung könnte man im Fall des Grenzausgleichs darin erblicken, dass die EU mit diesem Instrument andere Staaten dazu bewegen will, dieselbe Klimapolitik wie sie selbst zu betreiben bzw. einen CO_2-Preis in einer dem CO_2-Preis der EU entsprechenden Höhe zu erheben. Dadurch würde die EU dem Geist des Pariser Klimaabkommens von 2015 zuwiderhandeln, in dem das Prinzip der freiwilligen Kooperation betont und jedem Unterzeichnerstaat die Möglichkeit eingeräumt wird, eine seiner spezifischen Situation angemessene Klimapolitik zu betreiben. Wenn man die „gleichen Verhältnisse“ als Erfüllung der nationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens interpretiert, kann man den Grenzausgleich als diskriminierende Zwangsmaßnahme ansehen, weil Länder, die ihren klimapolitischen Verpflichtungen in gleicher Weise nachgekommen sind (im Sinne des Pariser Abkommens), unterschiedlich behandelt werden – je nachdem, ob sie dieselbe Klimapolitik wie die EU oder eine andere betreiben. „The objective demonstration by an exporting WTO member of its compliance with the requirements of the Paris Agreement could therefore result in a finding of ‚arbitrariness‘ of the EU’s CBAM“ (Quick, 2020, 585).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass erhebliche Zweifel an der WTO-Konformität des vorgeschlagenen CO_2-Grenzausgleichssystems bestehen. Diese Meinung wurde bis vor kurzem noch von der EU-Kommission (2018, 263) geteilt. So offensichtlich deren Kehrtwende ist, so unklar ist auch, wie sie dieselbe rechtfertigen kann.

Bei der Frage der WTO-Konformität ist es nicht entscheidend, ob die hier vorgetragene Position die herrschende oder eine Minderheitsmeinung ist, sondern dass diese Position nachvollziehbar und begründbar ist – und folglich von den Kritisierenden des Grenzausgleichs unter den Handelspartnern der EU auch vertreten werden wird. Vor allem handelspolitische Schwergewichte wie die USA, China oder Japan, daneben auch Länder wie Indien, Australien oder Russland, haben die WTO-Konformität des geplanten Grenzausgleichs bestritten und Widerstand angekündigt (Bergin et al., 2021; Kusch und Rolle, 2021, 28). Dieser Widerstand wird sich nicht nur auf Proteste beschränken. Da eine Streitschlichtung im Rahmen der WTO aufgrund der Blockade des Schiedsgerichts der WTO durch die USA zurzeit de facto nicht möglich ist, muss damit gerechnet werden, dass die von dem Grenzausgleichssystem betroffenen Staaten auf dessen Einführung umgehend mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren werden. Es besteht deshalb die große Gefahr, dass es zu gravierenden Handelskonflikten kommt, die weltweit zu erheblichen Wachstums- und Wohlstandsverlusten führen würden.

Nicht genug damit, die Einführung des vorgeschlagenen Grenzausgleichssystems wäre ein handelspolitischer Dammbruch. Denn bislang bestand Konsens, dass nur indirekte, also auf die Güter selbst erhobene Steuern an der Grenze ausgeglichen werden dürfen. Nicht ausgeglichen werden dürfen dagegen direkte Steuern und die durch allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen verursachten Kosten. Wenn die Kommission diesen Konsens aufkündigt, indem sie einen Ausgleich für eine Kostenbelastung vornimmt, die eindeutig nicht durch eine indirekte Steuer verursacht wird, öffnet sie eine handelspolitische Büchse der Pandora. Was sollte die EU oder andere Länder davon abhalten, auch andere Belastungen, die nicht in Gestalt indirekter Steuern auftreten, auszugleichen?

Politökonomische Aspekte

Es stellt sich hier zunächst die Frage, welchen Ländern der Grenzausgleich nutzt und welchen er schadet. Mit dem CO_2-Grenzausgleich geht zwangsläufig der Schutz einheimischer Produzenten einher, da deren außereuropäische Konkurrenz durch die durch den Grenzausgleich ihnen entstehenden Kosten einen Wettbewerbsnachteil erleiden (im Verhältnis zur Situation vor der Einführung des Grenzausgleichs). Die Schutzwirkung für die Unternehmen eines bestimmten Landes ist umso größer, je größer die Kostenbelastung der außereuropäischen Konkurrenz im Verhältnis zur eigenen Kostenbelastung durch das EU-ETS ist, also umso größer, je weniger emissionsintensiv die betreffenden Unternehmen produzieren. Aufgrund seiner modernen Anlagen produziert Deutschland zwar im Vergleich zum EU-Durchschnitt relativ emissionsarm. Aber Länder, die auf die klimaneutrale Kernenergie setzen, können noch wesentlich emissionsärmer produzieren. Das gilt vor allem für Frankreich, das 2019 pro BIP-Einheit über 25 % weniger Treibhausgase als Deutschland emittiert hat (Bundesumweltamt, 2021). Diese höhere Schutzwirkung ist unabhängig davon, ob später beim Grenzausgleich auch die indirekten Emissionen durch den Stromverbrauch berücksichtigt werden; dies würde nur dazu führen, dass die Schutzwirkung für alle EU-Länder steigt, sich aber nicht auf die Unterschiede in der Schutzwirkung zwischen den einzelnen Ländern auswirken.

Die Schutzwirkung des Grenzausgleichs nutzt einer Volkswirtschaft umso mehr, je höher der Anteil der dem Grenzausgleich unterworfenen Branchen an der Wertschöpfung der betreffenden Volkswirtschaft ist – und je weniger wettbewerbsfähig diese Branchen unabhängig von klimapolitisch bedingten Kosten sind. Falls später der Grenzausgleich auch auf andere als die bisher genannten Güter bzw. Gütergruppen ausgeweitet wird, spielt die Branchenstruktur einer Volkswirtschaft keine Rolle mehr für die Bedeutung des Grenzausgleichs für diese Volkswirtschaft – wohl aber deren Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen.

Zieht man die Höhe des Außenhandelsüberschusses als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit heran, dann ist für die deutsche Volkswirtschaft die Schutzwirkung durch den Grenzausgleich kaum von Bedeutung. Deutschland hat mit weitem Abstand (absolut und relativ zum BIP) den höchsten Außenhandelsüberschuss aller EU-Mitgliedsländer gegenüber dem Nicht-EU-Raum und kann daher als sehr wettbewerbsfähig gelten. Bei einzelnen Branchen, die besonders unter Wettbewerbsnachteilen in Form hoher Energie- und CO_2-Preise leiden, ist dies allerdings anders. Dabei handelt es sich vor allem um diejenigen Branchen, die als erste unter den Grenzausgleich fallen sollen. Für die Unternehmen dieser Branchen wird der CO_2-Grenzausgleich also einen wichtigen Vorteil darstellen – aber sie haben einen relativ geringen Anteil an der Gesamtwertschöpfung in Deutschland.

Der Grenzausgleich führt aber auch dazu, dass sich für Unternehmen in der EU, die importierte Vorprodukte außereuropäischer Hersteller nutzen, die Produktion verteuert. Dadurch verschlechtert sich deren Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu ihren außereuropäischen Konkurrenten. Um ein Beispiel zu nennen: Europäische Stahlproduzenten werden vom Grenzausgleich profitieren; europäische Autohersteller, die in Europa für den Weltmarkt produzieren, werden unter ihm leiden. Dieser Effekt wird sich in dem Maße verstärken, in dem der Grenzausgleich auf immer mehr Gütergruppen ausgeweitet wird, und er betrifft ein Land umso mehr, je stärker es auf außereuropäischen Märkten engagiert ist. Deutschland wird besonders unter dieser Folgewirkung des Grenzausgleichs leiden, da nicht nur Warenexporte einen Anteil von 35,8 % am BIP haben (2020), sondern von diesen immerhin ungefähr ein Drittel in Länder außerhalb der EU geht und es sich bei den deutschen Exporten überwiegend nicht um Vorprodukte oder Grundstoffe, sondern um Fertigwaren handelt (BMWI, 2021, 1-2).

Die größte Gefahr für die deutsche Volkswirtschaft geht aber nicht von diesen unmittelbaren Konsequenzen des Grenzausgleichs aus, die wahrscheinlich beherrschbar sein werden. Die größte Gefahr stellen vielmehr die möglichen, ja wahrscheinlichen Handelskonflikte im Gefolge der Einführung des Grenzausgleichs dar. Dies gilt umso mehr, als sich etwaige Vergeltungsmaßnahmen natürlich nicht auf die Branchen beschränken werden, bei denen der Grenzausgleich als erstes eingeführt werden soll. Von diesen Handelskonflikten ist eine Volkswirtschaft umso stärker betroffen, je mehr sie in die Weltwirtschaft integriert und je höher ihr Außenhandelsüberschuss ist. Deutschland mit seinem hohen Offenheitsgrad (Verhältnis der Summe von Importen und Exporten zum BIP) von 87,8 % (2019), seiner hohen Exportquote und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen wird der Hauptleidtragende dieser Handelskonflikte innerhalb der EU sein (BMWI, 2021, 1-2).

Neben den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer sind auch die Eigeninteressen der Kommission zu berücksichtigen. Denn Beamte und andere Staatsdienende haben nicht ausschließlich das Allgemeinwohl im Auge, sondern auch (und vielleicht sogar vor allem) ihre eigenen Interessen, die sich unter dem Ziel der Budgetmaximierung subsumieren lassen. Es ist kein Grund erkennbar, warum dieses Motiv ausgerechnet bei den Mitgliedern der EU-Kommission und ihren Mitarbeitenden keine Rolle spielen sollte. Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des CO_2-Grenzausgleichs stellt sich deshalb die Frage, ob und wie sich diese auf die Höhe der der Kommission zur Verfügung stehenden Mittel auswirken würde. Dabei fällt auf, dass die Kommission

nicht nur 75 % der Einnahmen aus dem Verkauf der CBAM-Zertifikate für sich beansprucht, sondern auch die Erhöhung des ihr zustehenden Teils der Einnahmen aus dem EU-ETS auf 25 % anstrebt (EU-Kommission, 2021b).

Daraus folgt, dass sowohl die Einführung des CO_2-Grenzausgleichs selbst als auch die damit verbundene Abschaffung der kostenlosen Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten zu einer erheblichen Steigerung der EU-Eigenmittel führen werden. Und daraus folgt wiederum, dass diese Maßnahmen eindeutig im Eigeninteresse der Kommission liegen. Aus politökonomischer Perspektive kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission bei der Gestaltung ihres Vorschlags auch von diesen eigenen Vorteilen motiviert worden ist – und nicht nur von den Interessen der Gesamtheit der Mitgliedsländer oder von den Ergebnissen gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Zumindest ließe sich so der erstaunliche Sinneswandel der Kommission hinsichtlich der WTO-Konformität des CO_2-Grenzausgleichssystems erklären. Und so wird auch verständlich, warum die Kommission in der Begründung zu ihrem Vorschlag die bisher verwandte Alternative zum Grenzausgleich, die zum Teil kostenlose Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten, mit unhaltbaren Argumenten kritisiert. Die Behauptung, dass eine kostenlose Zuteilung „das CO_2-Preissignal“ schwächen und die „Anreize für Investitionen in eine weitere THG-Emissionsreduktion“ somit mindern würde (EU-Kommission, 2021c, 3), ist nicht richtig. Die Höhe der Anreizwirkung von Emissionszertifikaten hängt nur von der zur Verfügung stehenden Menge dieser Zertifikate ab – und nicht davon, wie diese Menge auf die Emittenten verteilt wird. Eine Versteigerung der Zertifikate zu 100 % entfaltet dieselbe Anreizwirkung und erzeugt dasselbe Preissignal wie eine vollständig kostenlose Zuteilung.[5]

Fazit: Mehr Schatten als Licht

Insgesamt weist das vorgeschlagene CO_2-Grenzausgleichssystem weitaus mehr Nachteile als Vorteile auf. Mit seiner Hilfe könnte eine Verlagerung von Emissionen bzw. eine Abwanderung von Unternehmen in Länder außerhalb der EU zumindest zum Teil verhindert werden. Aber es würde sehr hohe Kosten verursachen, nicht zu einer kosteneffizienten Emissionsreduktion beitragen und kaum Anreize zur Emissionsreduktion im außereuropäischen Ausland schaffen. Des Weiteren bestehen Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten – und zwar sowohl auf Seiten der Adressatenländer als auch der EU-Mitgliedsländer –, welche Anlass zu Streitigkeiten und Handelskonflikten geben werden. Noch wichtiger erscheint die Gefahr für das Welthandelssystem durch wahrscheinliche Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner der EU, da die WTO-Konformität des vorgeschlagenen Systems zumindest sehr zweifelhaft ist. Besonders Deutschland mit seiner exportstarken Wirtschaft und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen würde darunter stark leiden – und hätte andererseits vom CO_2-Grenzausgleich kaum Vorteile zu gewärtigen. Deshalb ist es vor allem (aber nicht nur) aus deutscher Sicht zu begrüßen, dass das Europäische Parlament im Juni 2022 den Vorschlag der Kommission zumindest vorläufig abgelehnt hat.

5 Zwar gibt es zwischen Versteigerung und kostenloser Zuteilung Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen auf Ertrag und Liquidität der Emittenten, aber eben nicht hinsichtlich des Anreizes zur Emissionsreduktion.

Literatur

Bergin, D. et al. (2021), Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey, Konrad-Adenauer-Stiftung.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik.

BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Fakten zum deutschen Außenhandel.

Bundesumweltamt (2021), Treibhausgas-Emissionen der Europäischen Union im Vergleich 2019, Emissionen pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts (BIP), 13. September, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/4_abb_thg-emi-eu-vergleich-bip_2021-09-13.pdf.

EU-Kommission (2018), In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication COM(2018) 773. A Clean Planet for All. A European Long-Term Strategic Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy, 28. November.

EU-Kommission (2021a), Anhänge zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO_2-Grenzausgleichssystems, 14. Juli.

EU-Kommission (2021b), Die Kommission schlägt EU-Eigenmittel der nächsten Generation vor, Pressemitteilung, 22. Dezember, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7025.

EU-Kommission (2021c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO_2-Grenzausgleichssystems, 14. Juli.

Kusch, M. und C. Rolle (2021), Ein CO_2-Grenzausgleich für die EU: Chancen, Herausforderungen und internationale Reaktionen, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 71(11), 26-30.

Quick, R. (2020), Carbon Border Adjustment. A Dissenting View on Its Alleged GATT-Compatibility, *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 23(4), 549-596.

Title: *EU Plans for a CO_2 Border Adjustment*

Abstract: *The Carbon Border Adjustment Mechanism proposed by the European Commission will only be able to prevent part of carbon leakage. It will cause high costs and fail to create incentives for non-EU countries to lower their carbon emissions. The mechanism is not compatible with WTO principles and will cause trade conflicts from which Germany, due to its high export surpluses, will suffer most. Therefore, the proposal of the Commission should not be realised. Instead, to compensate for the competitive disadvantages of EU industry, the tried and proven system of allocating free ETS certificates should be continued.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3259-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 618-623

JEL: R42, R48

Christian Böttger

Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland?

Die Politik hat der Eisenbahn eine wichtige Rolle bei der Senkung der Emissionen zugedacht. Aktuell zeigt sich allerdings, dass die DB AG als wichtigstes Unternehmen der Branche in Schwierigkeiten steckt. Die Zuverlässigkeit des Netzes sinkt dramatisch, sichtbar an abnehmender Pünktlichkeit und rückgestauten Güterzügen. Zugleich ist die wirtschaftliche Lage kritisch. Verkehrsminister V. Wissing hat Ende Juni 2022 angekündigt, die DB AG künftig stärker zu beaufsichtigen. Daraufhin trat der Aufsichtsratsvorsitzende, M. Odenwald, zurück. Die Probleme des Sektors und Lösungsansätze werden diskutiert.

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen deutlich zu senken. Während dies in den meisten Sektoren geschieht, stagnieren die Emissionen im Verkehrssektor, die Sektorziele liegen in weiter Ferne. Sowohl die vorige als auch die aktuelle Bundesregierung setzen primär auf die Umstellung von Pkw und Lkw auf umweltfreundlichere Antriebe und planen hierfür gewaltige Subventionen ein. Mit erkennbar geringerer Priorität hat die Politik auch Verlagerungsziele auf die Schiene formuliert. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird das Ziel einer Verdopplung des Personenverkehrs bis 2030 festgeschrieben, der Schienengüterverkehr soll bis 2030 einen Marktanteil von 25 % erreichen (SPD et al., 2021). Allerdings ergibt sich aus dem Koalitionsvertrag nicht, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Es gibt nur vage Aussichten auf zusätzliche Geldmittel. Strukturreformen bei dem Unternehmen DB AG werden im Koalitionsvertrag mit Ausnahme einer Zusammenlegung von DB Netz und DB Personenbahnhöfen zu einer „gemeinwohlorientierten" neuen Sparte innerhalb des Konzerns ausgeschlossen.

Aktuelle Krise und das Eckpunktepapier vom Juni 2022

Bereits seit Ende 2021 häufen sich die Beschwerden der Betreiber im Schienengüterverkehr und der verladenden Industrie über die Zuverlässigkeit des Netzes. Immer mehr Baustellen behinderten den Betrieb, die Pünktlichkeit sinke. Im Mai 2022 bedankte sich der DB-Cargo-Produktionsvorstand R. Kloß bei den Mitarbeitern, die sich dem „Chaos entgegenstellten". Er berichtete, man habe nahezu 30 % der Verkehre aus dem System genommen, aber das „reiche noch nicht". In einer daraufhin angesetzten Pressekonferenz sah auch Bahnchef R. Lutz nur die Lösung, kurzfristig Verkehr von der Schiene auf die Straße zu verlagern.

Ende Juni reagierte Bundesverkehrsminister Wissing auf die Krise mit einem Eckpunktepapier zur Zukunft der DB AG und der Schiene. Angekündigt wurde die Schaffung eines „Hochleistungsnetzes", hierfür sollen ab 2024 acht Korridore mit etwa 3.500 km Länge grundlegend saniert werden. Die Arbeit an allen Gewerken solle gebündelt werden, es solle nicht nur ersetzt, sondern zugleich modernisiert werden – natürlich kundenzentriert und kapazitätsschonend. Die im Koalitionsvertrag beschlossene Fusion von DB Netz und DB Personenbahnhöfe zu einer „gemeinwohlorientierten" neuen Sparte innerhalb des Konzerns solle bis Anfang 2024 umgesetzt werden, eine Einbeziehung der DB Energie werde geprüft. Die im Januar 2022 angekündigte Beschleunigungskommission soll im Juni erstmals tagen und noch 2022 Ergebnisse vorlegen. Wissing erklärte, er wolle die Eisenbahn zur „Chefsache" machen, eine Steuerungsgruppe des Ministeriums solle die Fortschritte bei den genannten Projekten überwachen. Auch solle wieder eine Stabstelle für den Deutschlandtakt eingerichtet werden, diese hatte der Minister bei Amtsantritt gerade abgeschafft. In der Pressekonferenz kündigte er an, die Interessen des Bundes künftig gegen den Aufsichtsrat besser durchzusetzen. Die Formulierungen des Ministers sind interpretationsfähig. Deutlich wird aber das Ziel, die DB AG künftig stärker aus dem Ministerium heraus zu steuern.

Governance der DB AG

Mit der Bahnreform von 1994 wurde grundgesetzlich festgelegt, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Die

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

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

Prof. Dr. Christian Böttger ist Professor im Studiengang Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

DB AG als Obergesellschaft und die großen Tochterfirmen in Deutschland sind Aktiengesellschaften. Gemäß Aktienrecht führt der Vorstand die Geschäfte, der Aufsichtsrat überwacht den Vorstand. Die Rolle der Eigentümer ist aktienrechtlich klar begrenzt: Sie bestimmen die Aufsichtsräte (der Eigentümerseite) und entscheiden über die Gewinnverwendung.

Zwar sind Gespräche zwischen Eigentümer:innen und Vorstand einer AG durchaus zulässig. Allerdings ist zur Geschäftsführung nur der Vorstand, zur Überwachung des Vorstandes nur der Aufsichtsrat berechtigt. Die unterschiedlichen Verkehrsminister der vergangenen Jahre haben zunehmend in die Steuerung der DB AG eingegriffen, wobei hier nicht die rechtliche Zulässigkeit beurteilt werden soll. Auf jeden Fall haben die Minister mit ihrem Vorgehen die Erwartung von Öffentlichkeit und Medien bedient. In der medialen Berichterstattung ist der Eindruck entstanden, der Minister greife gegenüber nachgeordneten Mitarbeitern durch. So wurde anlässlich eines Krisentreffens zum Thema Pünktlichkeit im Fernverkehr berichtet, der Minister habe die Vorstände der DB AG „zum Rapport antreten lassen“ (Spiegel Online, 2019). Wenig später wurde berichtet, er habe vom Vorstand neue Konzepte verlangt und ein Ultimatum gestellt (Süddeutsche Zeitung Online, 2019). Im Juni 2020 hat der damalige Verkehrsminister als Einstieg in den Deutschlandtakt angekündigt, die DB werde ab Dezember 2020 die Strecke Berlin – Hamburg im Halbstundentakt bedienen (Süddeutsche Zeitung Online, 2020).

In der Ära Mehdorn hat der DB-Konzern seine aktienrechtliche Autonomie noch weitgehend verteidigt. Über die Jahre ist der Einfluss der Politik immer stärker geworden. Diese Entwicklung lässt sich zum einen mit den immer deutlicher werdenden finanziellen Problemen der DB AG erklären, die dazu führten, dass der Konzern gegenüber der Politik zunehmend als Bittsteller auftreten musste. Zum anderen hat sich auch die Struktur des Aufsichtsrats verändert. In der Mehdorn-Ära waren sechs der zehn Aufsichtsräte der Eigentümerseite aus der Wirtschaft. Auswahlkriterium war eine Unterstützung des Mehdorn-Kurses. Daneben entsandten die drei zuständigen Ministerien je einen Staatssekretär, hinzu kam eine Vertretung des Bundestags. Inzwischen stammen (inkl. Odenwald) sieben der zehn Vertreter:innen aus Verwaltung und Politik. Der Bundesrechnungshof (2021, 171 ff.) hat die Besetzungspraxis des Bundes grundsätzlich kritisiert. Mitglieder des Bundestags und Ministerialvertretungen nähmen konkurrierende Funktionen bei der Mittelempfängerin DB AG und beim Geldgeber Bund wahr oder müssten einerseits Wettbewerbsinteressen der DB AG vertreten, hätten aber auch Einfluss auf die Marktordnung und das Wettbewerbsgeschehen. Die neue Bundesregierung hat diese Empfehlung ignoriert und den Aufsichtsrat nach gleichem Muster besetzt wie die Vorgängerregierung.

Mit den Eckpunkten hat der Minister angekündigt, die DB aus dem Ministerium heraus künftig stärker kontrollieren zu wollen und eine entsprechende „Steuerungsgruppe“ einsetzen zu wollen. Mit diesem Plan greift das Ministerium in die Kompetenzen des Aufsichtsrats noch weitergehender ein als in den zuvor beschriebenen Fällen. Derzeit ist unklar, mit welchen Kompetenzen und auf welcher Rechtsgrundlage diese ministerielle Steuerung erfolgen soll. Medienkommentare unken bereits über eine „Rückkehr der Bundesbahn“ (z. B. Wirtschaftswoche, 2022, 11). Auf jeden Fall könnte mit der Steuerungsgruppe eine Doppelstruktur zum Aufsichtsrat entstehen.

Ein weiterer Aspekt, den Verkehrsminister Wissing in der Pressekonferenz ansprach, ist das Verhältnis zwischen Eigentümer und Aufsichtsrat. Er kündigte an, die Interessen des Bundes künftig besser „gegen den Aufsichtsrat“ durchzusetzen. Tatsächlich gibt es immer wieder Berichte, dass einzelne Vertretungen der Eigentümerseite gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretungen abgestimmt hätten, auch bei Personalentscheidungen. Formal ist solches Stimmverhalten nicht zu beanstanden, da die Aufsichtsratsmitglieder nicht weisungsgebunden sind. Trotzdem ist es unüblich und erschwert die Arbeit der Organe des Unternehmens. Am Tag nach diesen Ankündigungen des Ministers erklärte der Vorsitzende des Aufsichtsrats seinen Rücktritt. Es gab keine offizielle Begründung, aber es wird vermutet, dass dieser Rücktritt aus Protest gegen den Durchgriff des Ministeriums auf Aufsichtsrat und Unternehmen erfolgte.

Die Unzufriedenheit des Ministers mit dem fehlenden Durchgriff auf die Bahn ist zwar gut nachvollziehbar. Dennoch überzeugt der Lösungsansatz mit Steuerungsgruppe und die Ankündigung einer besseren Aufsichtsratsteuerung nicht. Es ist ein politisch und medial geprägter Ansatz, der – soweit heute erkennbar – die institutionellen Strukturen und die Organe der DB AG schwächen wird. Es entsteht eine institutionelle Rivalität zwischen der Steuerungsgruppe und dem Aufsichtsrat. Dabei ist der Handlungsspielraum des Aufsichtsrats begrenzt, da er einerseits die gesetzlich bestimmten Aufgaben erfüllen und Verantwortung tragen muss, andererseits das Ministerium über die Steuerungsgruppe einen direkten Zugriff auf das Unternehmen haben wird. Einen derartigen Machtkampf mit dem Eigentümer kann der Aufsichtsrat nicht gewinnen. Deshalb dürfte es sich als schwierig erweisen, die Position des oder der Aufsichtsratsvorsitzenden zu besetzen, da sich kompetente Kandidat:innen nicht in einen solchen Konflikt begeben werden.

Die Steuerung der DB AG sollte in einer Struktur erfolgen, die rechtlich unstrittig ist und sich nicht in einer Grauzone bewegt. In der jetzt angedachten Struktur besteht das Risiko institutioneller Konflikte, die das Unternehmen weiter schwächen könnten. Ein relativ einfacher Ansatz könnte darin be-

stehen, die DB AG in eine GmbH umzuwandeln. Das würde allerdings die ordnungspolitischen Probleme nicht lösen.

Ordnungspolitik

Die Eingriffe des Ministeriums in die Organverantwortlichkeiten der DB AG finden eine Entsprechung in einer zunehmenden ordnungspolitischen Aufgabenvermischung. Die heutige Marktordnung beruht darauf, dass die DB AG ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen ist. Das Grundgesetz weist dem Bund die Aufgabe der Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur und der Gestaltung von Verkehrsangeboten zu. Zu diesem Zweck kann der Bund entsprechende Gesetze erlassen. Art. 87e Ziffer 4 des Grundgesetzes sieht dieses ausdrücklich vor. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben wird das ordnungspolitische Prinzip durchgesetzt, die Funktionen des Bundes einerseits als Eigentümer und andererseits als Verantwortlicher für den Sektor klar zu trennen.

Für den Regionalverkehr und für die Infrastruktur bestehen umfangreiche Gesetze zur Schaffung und Finanzierung verkehrspolitisch erwünschter Angebote und zur Regulierung von Netzzugang und Wettbewerb. Zur Förderung des Schienengüterverkehrs gibt es einige Leistungsgesetze, aber keine marktordnenden Gesetze. Für den Fernverkehr werden seit Jahren aus der Branche Forderungen erhoben, der Bund solle Gesetze erlassen, auf deren Basis der Bund z. B. Verkehre bestellen könnte. Dies hat der Bund bislang abgelehnt. Allerdings nimmt der Bund über seine Funktion als Eigentümer – und nicht als Gesetzgebung – Einfluss auf den Fernverkehr.

Mit der Bahnreform wurden die Rollen des Eigentümers und des gesetzlich Verantwortlichen aus gutem Grund getrennt: Dahinter steht der Gedanke eines Besteller-Ersteller-Prinzips. Damit soll sichergestellt werden, dass die Politik nur Leistungen zusagt und erbringen lässt, die auch finanziert sind. In vielen Staaten, bei denen dieses Prinzip nicht gilt, gibt es Staatsunternehmen, denen Aufgaben aufgebürdet und niedrige Preise vorgeschrieben werden, ohne dass sie dafür entsprechende Mittel erhalten. Das Prinzip Besteller-Ersteller sieht vor, dass die von der Politik bestellten Leistungen über transparente Gesetze beschrieben und über den Haushalt finanziert werden. Die Rollenvermischung, die im Umgang des Bundes mit der DB AG zu beobachten ist, stellt ein politisches Risiko dar und sollte gestoppt werden. Stattdessen sollte die Rolle der DB AG als Wirtschaftsunternehmen gestärkt werden und die Steuerung entsprechend ausgerichtet werden. Seine verkehrspolitischen Ziele sollte der Bund durch entsprechende Gesetze durchsetzen.

Betriebliche Probleme

Seit vielen Jahren altert das Netz der DB AG (IZB, verschiedene Jahrgänge). Der Sanierungsrückstau bei der DB Infrastruktur steigt. Für 2019 wurde der Rückstau vom Verkehrsministerium auf 49 Mrd. Euro taxiert, davon 20 Mrd. Euro „kritisch“, für 2020 wurde der Rückstau auf 60 Mrd. Euro geschätzt, davon sind 29 Mrd. Euro kritisch. Bis 2025 wird auf Basis der aktuellen Finanzierung ein weiterer Anstieg des Rückstaus erwartet (Deutscher Bundestag, 2021).

Der Bund hat mit der LuFV III[1] die Mittel für die Bestandsnetzerhaltung erheblich erhöht. Dies führt zu deutlich steigender Bautätigkeit im Netz. Einerseits sind die Baumaßnahmen zur Netzerhaltung erforderlich, andererseits reduzieren die Baustellen die Leistungsfähigkeit des Netzes und sind die Hauptursache der aktuellen betrieblichen Engpässe. Dieser Sachverhalt ist seit Jahren bekannt, seit Jahren arbeiten Verkehrsministerium, DB AG und Verkehrsunternehmen am „Runden Tisch Baustellenmanagement“ an einer Verbesserung der Bau- und zugehörigen Kommunikationsprozesse.

Das Verbesserungspotenzial durch die jetzt angekündigte Bündelung von Baumaßnahmen in den Hauptkorridoren ist unklar. Das gebündelte Bauen ist nicht neu, gerade bei den Schnellfahrstrecken wendet die DB Netz AG das Verfahren heute standardmäßig an. Es gäbe eine Lösungsidee, mit der kurzfristig Kapazitäten geschaffen und Kosten gesenkt werden könnten: Viele technische und betriebliche Regeln für die Eisenbahn sind deutlich strenger und restriktiver als die Regeln für andere Verkehrsträger (Prechtl und Schulz, 2020). In den vergangenen Jahren sind viele Regeln weiter verschärft worden, zudem sind neue hinzugekommen. Jede Regel erhöht die Kosten des Systems Schiene weiter und schwächt sie im intermodalen Wettbewerb. Soweit öffentlich bekannt, gibt es keine Aktivitäten in der Branche, um diese permanenten Regelverschärfungen zu verhindern und intermodale Benachteiligungen abzuschaffen. Eine grundlegende Überprüfung der Regelwerke als konzertierte Maßnahme der Branche wäre wohl der einzige Weg, der kurzfristig Wirkung entfalten könnte.

Investitionen und Kapazitätsausbau

In der Zeit nach der Bahnreform stellte der Bund für den Neu- und Ausbau des Netzes jährlich rund 4 Mrd. Euro bereit. Vor 20 Jahren wurden die Mittel auf 1,5 Mrd. Euro reduziert, zuletzt wieder auf gut 2 Mrd. Euro angehoben (BMVI, 2016).[2] Dem steht eine Projektliste mit einem Volumen von rund 150 Mrd. Euro gegenüber, die erforderlich

1 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ist ein Vertrag zwischen Bund und DB AG, über den der Bund Mittel für die Bestandsnetzerneuerung bereitstellt.

2 Der Bundeshaushalt enthält einige weitere investive Positionen für die Schiene, z. B. Digitalisierung, Lärmschutz, GVFG, Kohleausstieg – mit diesen werden aber nicht die genannten Neubauvorhaben finanziert.

wären, um die verkehrlichen Ziele der Bundesregierung zu erreichen. Von der Regierung wird eine solche Zahl nicht genannt, die Werte lassen sich aber zusammentragen: Zum einen enthält der Bundesverkehrswegeplan eine Liste „vordringlicher" Projekte mit einem Volumen von rund 50 Mrd. Euro.[3] Dabei stehen die meisten Projekte bereits seit 30 Jahren auf dieser Liste. Für die als Deutschlandtakt bezeichnete Angebotskonzeption werden weitere 50 Mrd. Euro an Investitionen benötigt (SMA, 2021). Allerdings ist diese Planung auf den Personenverkehr konzentriert, für den Güterverkehr ist kein signifikantes Wachstum angenommen (SMA, Intraplan und Via Consulting, 2021, 9), entsprechend sind für diesen nur wenige Projekte vorgesehen. Der Branchenverband VDV hat in einer Studie geschätzt, dass weitere 32 Mrd. Euro benötigt werden, um ein Wachstum des Schienengüterverkehrs gemäß den Zielen der Bundesregierung zu ermöglichen (VDV und Roland Berger, 2021). In den genannten Zahlen ist die Inflation der Baukosten der vergangenen Jahre noch nicht berücksichtigt. Inklusive dieser Inflationszuschläge dürfte sich ein Wert von 150 Mrd. Euro ergeben.

Derzeit ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung Mittel in der genannten Größenordnung bereitstellen will. Jenseits des haushaltspolitischen Willens wäre eine massive Erhöhung der Mittel kurz- und mittelfristig auch kaum möglich, da die erforderlichen Ressourcen zur Realisierung von Projekten fehlen. In den vergangenen Jahren konnte die DB AG selbst die vorhandenen Mittel für Neu- und Ausbau nicht vollständig abrufen, zudem gibt es derzeit praktisch keine durchgeplanten, baureifen Projekte. Es besteht ein massiver Mangel an Ressourcen für Planung, Genehmigung und Umsetzung von Bauprojekten. Die Kapazität der Planungs- und Baubranche hat sich den geringen Mitteln der vergangenen Jahre angepasst. Um den Ausbau der Schiene zu ermöglichen, ist dringend ein umfangreiches Programm zur Gewinnung von Fachkräften erforderlich (DZSF, 2022a und 2022b). Besonders kritisch ist die Situation bei Ingenieuren, da die Ausbildung einen großen zeitlichen Vorlauf erfordert und andere Maßnahmen wie Abwerbung im Ausland oder Umschulung nur wenig Potenzial bieten.

Ein weiteres Problem ist der zunehmende Anwohnerwiderstand bei Bauvorhaben. Die Bereitschaft zur Duldung neuer Infrastrukturprojekte sinkt dramatisch. Inzwischen gehen Anwohner:innen selbst gegen bestehende Infrastruktur vor. Dies wird ermöglicht durch das extrem komplizierte und langwierige Planungsrecht, das auf jeder Stufe extensive Klagemöglichkeiten bietet. Zuletzt gab es Hoffnung, durch eine breite Bürgerbeteiligung zu Lösungen zu gelangen. Die Ergebnisse sind jedoch ernüchternd. Die jeweils betroffenen Anwohner:innen lehnen Projekte vor der eigenen Haustür ab, der „Lösungsvorschlag" besteht in einer Trasse irgendwo anders, wo die dann jeweils Betroffenen ebenfalls protestieren. Der von Anwohner:innen oft geforderte Bau von Tunnelstrecken erfordert umfangreiche Planungen, die Investitionen sind um ein Vielfaches höher als Strecken an der Oberfläche. Zudem verursachen Tunnelstrecken im Bau und Betrieb deutlich höhere Emissionen. Tunnel als neue Standardlösung des Streckenbaus würden sämtliche Baubudgets sprengen und die ökologische Vorteilhaftigkeit des Verkehrsträgers deutlich mindern. Derzeit ist nicht erkennbar, wie diese Konflikte gelöst werden könnten.

Die Trägheit der Planungsprozesse in Deutschland betrifft nicht nur die Eisenbahn, sondern auch andere Infrastruktursektoren. Eine große Reform von Planungsrecht und -prozessen wäre erforderlich, um die Infrastruktur zu modernisieren. Allerdings bestehen große Widerstände, zum einen in den Reihen der Umweltschützenden, zum anderen bei Mitgliedern der Politik, die den „Nimbyismus"[4] unterstützen.

Finanzlage und Produktivität

Die wirtschaftliche Lage der DB AG ist kritisch, wenngleich die Coronapandemie und die entsprechenden Ausgleichszahlungen die Auswertung der Zahlen der letzten zwei Jahre erschweren. Eine Betrachtung der einzelnen Sparten zeigt, dass Schenker, wie alle Logistikunternehmen, durch die internationale Lieferkrise zuletzt massive Zusatzgewinne erwirtschaftet hat, die aber wieder schrumpfen werden. Arriva hat sich nach den Milliardenverlusten in England stabilisiert, ernsthafte Gewinne sind aber nicht zu erwarten. Der Fernverkehr hat die Coronaeinbrüche wieder aufgeholt und dürfte wieder Gewinne auf Vorkrisenniveau erreichen. Die Sparte Regio hingegen wird die üppigen Margen der vergangenen Jahrzehnte nicht mehr erreichen, bei ihr wie auch der Konkurrenz ist die Lage angespannt (Bundesnetzagentur, 2022, 33). DB Cargo verliert seit Jahren in einem wachsenden Markt an Leistungen und erzielt hohe Verluste, eine Wende ist nicht in Sicht. Die Konkurrenz von DB Cargo hingegen erzielt steigende Gewinne, wenn auch auf niedrigem Niveau (Bundesnetzagentur, 2022, 34). Die Infrastruktur hat zuletzt kaum Gewinne erwirtschaftet. Die Sparte Sonstiges/Beteiligungen hat in den vergangenen Jahren ihre Verluste ausgeweitet. Sie umfasst den Overhead des Konzerns, zahlreiche Beteiligungen und insbesondere das Venture Capital Geschäft, das die DB AG seit Jahren ausbaut, über das aber keine Informationen veröffentlicht werden. Berücksichtigt man Risiken wie steigende Zinsen, ist es denkbar, dass die DB AG in dieser Struktur in den kommenden Jahren dauerhaft in die roten Zahlen rutscht.

3 Bewertung der Schienenwegeausbauvorhaben des Potenziellen Bedarfs, Stand 5.11.2018, eigene Summierung.

4 Nimby ist ein Akronym für „Not in my backyard", eine Blockadehaltung gegen Projekte in der eigenen Nachbarschaft.

Ein bislang wenig beachtetes Problem, das eine wichtige Ursache der wirtschaftlichen Krise darstellen dürfte, ist die Entwicklung der Produktivität bei der DB AG. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Produktivität, gemessen an Zug- oder Trassenkilometern je Mitarbeiter:in, deutlich verringert. In den Personenverkehrssparten betrug der Rückgang der Produktivität rund 15 %, bei Cargo nahezu 30 % und bei Netz etwa 20 %.[5] Sowohl innerhalb der DB AG als auch in der Branche werden seit einiger Zeit Reformvorschläge für die DB AG diskutiert, bislang fehlt aber der politische Wille zur Umsetzung.

Marktordnung

Die Krise der DB AG hat auch Auswirkungen auf die Marktordnung: Zum einen schafft die Vermischung der Rollen des Eigentümers Misstrauen und Unsicherheit im Markt. Wettbewerber befürchten, dass der Bund als Gesetzgebung und Regulierungssetzer nicht neutral agiert, sondern zugleich Eigentümerinteressen vertritt. Zum anderen stellt die abnehmende Zuverlässigkeit der Infrastruktur eine schwere wirtschaftliche Belastung der Betreibenden (EVU) dar. Nach geltender Gesetzeslage haftet die Infrastruktur gegenüber den EVU nicht für Schlechtleistung. Die EVU hingegen verlieren Kundschaft oder müssen Strafen für Verspätungen und Ausfälle zahlen, die sie nicht zu verantworten haben.

Im Regionalverkehr hat sich die Marktordnung grundsätzlich bewährt, allerdings ist die unzuverlässige Infrastruktur eine der Ursachen dafür, dass sich in den vergangenen Jahren drei Betreibende, darunter zwei große, aus dem Markt zurückgezogen haben. Dabei war die Marktöffnung im Regionalverkehr eigentlich ein Erfolg: Die Verkehrsleistung ist seit der Bahnreform um 40 % gestiegen, auch der Marktanteil ist deutlich gewachsen. Die Angebotsqualität ist – abgesehen von den Infrastrukturengpässen – gestiegen, eine Reihe privater Wettbewerber erbringt inzwischen knapp ein Drittel der Verkehre. Das Marktdesign hat sich grundsätzlich bewährt, allerdings haben sich neben der Qualitätskrise der Infrastruktur weitere Probleme gezeigt: Die Personalkosten sind in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen. Außerdem enthalten Ausschreibungen inzwischen so detaillierte Vorgaben, dass die Vergaben fast nur noch durch Kostenwettbewerb entschieden werden und Nachsteuerungen erforderlich sind (Berschin und Böttger, 2019).

Auch im Schienengüterverkehr hat der Wettbewerb eine deutlich positive Wirkung entfaltet. Trotz schwieriger intermodaler Wettbewerbsbedingungen und Verschiebungen in der Güterstruktur zuungunsten der Eisenbahn hat sich die Verkehrsleistung seit der Bahnreform fast verdoppelt, der Marktanteil ist leicht gestiegen. Das Wachstum wird weitgehend von Wettbewerbern getragen, sie erbringen inzwischen mehr als die Hälfte der Verkehrsleistung. Besonders gut entwickelt sich das Segment „Kombinierter Verkehr“, der die Transporte von Containern und Lkw umfasst. Das Segment „Ganzzugverkehr“ umfasst Leistungen, in dem ganze Züge zwischen Produktions- und Logistikstandorten verkehren. In diesem Segment brechen einzelne Gütergruppen wie Kohle und Montanprodukte weg, andere wie Chemie, Holz, Fahrzeuge und Mineralöl entwickeln sich recht stabil. Sie bieten aber auch wenig Wachstumspotenzial. Kritisch ist die Lage im „Einzelwagenverkehr“. In diesem Segment werden in der Fläche Wagen oder Wagengruppen abgeholt, zu ganzen Zügen für lange Strecken zusammenrangiert und dann wieder vereinzelt und in der Fläche zugestellt. Durch den Rangierbetrieb und die Zustellung einzelner Wagen in die Fläche ist diese Betriebsform sehr aufwändig, zudem ist es ein natürliches Monopol, das in Deutschland praktisch nur von DB Cargo betrieben wird. Aufgrund der hohen Systemkosten und der ungünstigen Güterstrukturentwicklung schrumpft die Nachfrage seit Jahren, trotzdem werden täglich immer noch ca. 15.000 Wagen befördert. Die DB Cargo AG erzielt nach eigenen Angaben in dem Segment hohe Verluste und drohte jahrelang mit der Stilllegung des Systems. Als Reaktion stellt der Bund bis 2025 eine Unterstützung von 0,6 Mrd. Euro bereit, die von Kundschaft und anderen Betreibenden angeregte Öffnung des Einzelwagensystems für Dritte lehnt der Bund bisher ab.

Im Eisenbahnfernverkehr ist bisher kaum Wettbewerb entstanden.[6] Hierfür werden mehrere Gründe angeführt. Zum einen sind für einen Markteinstieg im Hochgeschwindigkeitsverkehr Investitionen im dreistelligen Millionenbereich erforderlich. Die Züge müssten bestellt werden, bevor Trassen für den Betrieb zugesagt werden. Niemand wird ein solches Risiko eingehen. Zum anderen beherrscht die DB AG die Fahrgastinformation und Ticketbuchung über ihre leistungsfähige IT-Plattform. Der Zugang zu dieser Plattform und zu Tarifkooperationen ist für Dritte sehr schwierig. Also ist ohne Impulse von außen keine Änderung der Marktstruktur zu erwarten. Mit der angekündigten Einführung des Deutschlandtakts mit definierten, dichteren Takten und Bedienungszusagen für Großstädte wird die Frage immer drängender, ob der Fernverkehr weiterhin ohne staatliche Vorgaben durchgeführt werden kann. In der Diskussion sind derzeit unterschiedliche Varianten von Konzessionsmodellen (Böttger, 2021).

5 Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Einzelabschlüsse DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, DB Cargo AG und DB Netz AG, die Produktivität wurde berechnet als Quotient aus zkm zu vollzeitäquivalentem Mitarbeiter. Bei DB Netz dürfte der Wert negativ verzerrt sein durch eine Steigerung des Anteils aktivierter Eigenleistungen in der GuV.

6 Bislang stiegen Wettbewerber nur außerhalb des Hochgeschwindigkeitsverkehrs mit gebrauchten Fahrzeugen ein. Einige wie HKX und Locomore sind gescheitert, Flixtrain expandiert derzeit, die österreichische ÖBB betreibt Nachtzüge.

Die Eisenbahninfrastruktur ist der einzige Bereich, für den die Bundesregierung eine Reform vorsieht. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass die Infrastruktursparten zu einer gemeinwohlorientierten Sparte innerhalb des DB-Konzerns fusioniert werden sollen. Verkehrsminister Wissing hat die Umsetzung der Reform Anfang 2024 in Aussicht gestellt. Die Hausgewerkschaft der DB AG, die EVG, organisiert bereits den Widerstand gegen die Reform. Dabei ist unklar, wie die Gemeinwohlorientierung ausgestaltet werden könnte. Bislang hat die Gesetzgebung im Eisenbahnregulierungsgesetz von 2016 den Anspruch der DB AG auf eine „kapitalmarktadäquate" Verzinsung des Kapitals festgeschrieben (Eisenbahnregulierungsgesetz, Anlage 4, Ziffer 5.1). Dies führt dazu, dass die Trassenpreise rund 15 % höher sind, als wenn die DB AG lediglich den tatsächlichen Zinsaufwand ansetzen und den Trassennutzenden anlasten dürfte. Seit 2015 ist zwischen Bund und DB AG vertraglich vereinbart, dass die Gewinne der Infrastruktur über den Konzern an den Bund ausgeschüttet und als Investitionszuschuss an die Bahninfrastruktur zurückfließen (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III, § 2a). Allerdings wurde diese Vereinbarung schon vor Corona nicht eingehalten, tatsächlich dienen die Gewinne der Infrastruktur zur Finanzierung anderer Konzernaktivitäten (Bundesrechnungshof, 2021, 186 f.).

Denkbar wäre es im Rahmen der Reform, die Trassenpreise auf Basis der tatsächlichen Kosten zu ermitteln. Die neue Infrastruktursparte würde dann keine Gewinne mehr erzielen, die Trassenpreise könnten deutlich sinken. Allerdings würde damit eine Finanzierungsquelle für den DB-Konzern oder für Infrastrukturinvestitionen wegfallen. Alternativ wäre denkbar, die bisherige Verwendungslimitierung für die Gewinne der Infrastruktur zu schärfen und konsequenter durchzusetzen. Viele Branchenfachleute halten nach wie vor eine komplette gesellschaftsrechtliche Trennung der Infrastruktur und der Transportsparten des DB Konzerns für sinnvoll. Allerdings ist keine politische Mehrheit für eine solche Reform in Sicht. Zudem ist die Frage, ob das angeschlagene Unternehmen eine große institutionelle Reform derzeit ohne weitere Schäden würde umsetzen können.

Fazit

Die DB AG steckt in einer schweren Krise. Wissing hat angekündigt, die Bahn zur Chefsache zu machen. Er geht damit ein großes Risiko ein, denn in der Fachwelt glaubt niemand, dass sich die finanzielle und betriebliche Krise der Bahn schnell beheben lässt. Die im Eckpunktepapier vorgelegten inhaltlichen Überlegungen insbesondere zum Hochleistungsnetz überzeugen nicht. Strukturell besteht eine große Gefahr, dass die beabsichtigte Steuerung der DB AG aus dem Ministerium zu einer institutionellen Krise führt und die DB AG weiter schwächt. Deshalb ist das Eckpunktepapier sicher nicht die große Reform, auf die der Sektor so dringlich wartet.

Literatur

Berschin, F. und C. Böttger (2019), Gestörte Marktordnung: SPNV zwischen Markt und Staat, *Der Nahverkehr*, 11, 30-33.

Böttger, C. (2021), Marktmodelle zur Organisation des Deutschlandtaktes, Kurzstudie im Auftrag des Bundesverbandes Schienenverkehr, https://www.schienennahverkehr.de/wp-content/uploads/2021/11/2021-November-Gutachten-Marktmodelle-Organisation-D-Takt.pdf (4. Juli 2022).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), Bundesverkehrswegeplan 2030, Anlage 2.

Bundesnetzagentur (2022), *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2022*, 3. Sonderausgabe.

Bundesrechnungshof (2021), Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/downloads (4. Juli 2022).

DB AG (verschiedene Jahrgänge), Infrastrukturzustandsberichte.

DZSF (2022a), Analyse der Hochschulausbildung im Schienenverkehrssektor.

DZSF (2022b), Analyse der Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Schienenverkehrssektor – jeweils ohne überzeugende Lösungsvorschläge.

Deutscher Bundestag (2021), Investitionen der Bundesregierung in die Verkehrsinfrastrukturen und Folgen der haushaltspolitischen Schwerpunktsetzungen in den letzten elf Jahren, Drucksache, 19/26501.

Prechtl, T. und A. Schulz (2020), Reduziert die Richtlinien-Flut, *Eisenbahn-Revue International*, 10, 538-541.

SMA (2021), Maßnahmen des Planfalls „Deutschlandtakt", laufende Nummer 44 des Unterabschnitts 2, Vorhaben des Potenziellen Bedarfs des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/sma-entwurf-massnahmen-planfall-deutschlandtakt.pdf?__blob=publicationFile (4. Juli 2022).

SMA, Intraplan und Via Consulting (2021), Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt – Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung, https://downloads.ctfassets.net/scbs508bajse/7hundjzKsJuMMt31b3tv5a/0e3d5a8e981c3d8068ebc95254e53894/2021-08-31_Abschlussbericht_Deutschlandtakt_1-00_gesamt.pdf, 9:

SPD, Grüne und FDP (2021), Koalitionsvertrag Bund 2021, 49, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (4. Juli 2022).

Spiegel Online (2019), Erste Prüfung versiebt, 15. Januar.

Süddeutsche Zeitung Online (2019), Zoff im Cockpit, 25. Oktober.

Süddeutsche Zeitung Online (2020), Scheuer: Zug zwischen Berlin und Hamburg im 30-Minuten Takt, 28. Juni.

VDV und Roland Berger (2021), Schienengüterverkehr als Garant des Klimaschutzes im Verkehr.

Wirtschaftswoche (2022), DB will 2022 in Gewinnzone zurückkehren, 31. März, 26, 11.

Title: ***Upheaval on the Railways in Germany?***

Abstract: *Deutsche Bahn, the German principal rail and rail infrastructure operator, is in critical condition. Profits are declining, punctuality and reliability are on the lowest level ever. The Federal Minister for Transport announced changes in governance in June that are scrutinized in this article.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3261-x

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 625-628

JEL: J22, J50, J60, J63

Hartmut Seifert, Toralf Pusch

Betriebliche Bündnisse sichern Beschäftigung

Zu den betrieblichen Bündnissen liefert dieser Beitrag einige empirische Ergebnisse aus einer repräsentativen Befragung von Betriebsräten. Dabei werden die vereinbarten Inhalte mit denen der Finanzkrise 2009 verglichen, um zu prüfen, ob sich bestimmte Grundmuster aufgrund erfahrungsgesättigter Praxis wiederholen, aber auch neue Spezifika angesichts veränderter Problemkonstellationen herausbilden. Schließlich wird diskutiert, welche Schlussfolgerungen im Falle eines möglichen neuerlichen Konjunkturabschwungs zu ziehen sind.

Der massive Einsatz von Kurzarbeit hat wesentlich dafür gesorgt, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland den scharfen wirtschaftlichen Einbruch infolge der Pandemie relativ gut überstanden hat. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt 2020 im Jahresdurchschnitt um 4,6 % abnahm (Statistisches Bundesamt, 2022a), sank die Zahl der Erwerbstätigen nur um 0,8 %. Bis zum Frühjahr 2022 hat sie sich wieder erholt und das Vor-Pandemieniveau sogar leicht überschritten (Statistisches Bundesamt, 2022b). Zu dieser günstigen Entwicklung haben neben dem breiten Einsatz von Kurzarbeit die zahlreichen betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung beigetragen. Ebenso wie Kurzarbeit setzen sie auf das Prinzip der internen Flexibilität. Bei nachlassenden Wirtschaftsaktivitäten bieten sie Möglichkeiten, das Arbeitsvolumen zu verringern, indem die Arbeitszeit je Beschäftigten angepasst wird und nicht, wie bei externer Flexibilität, die Zahl der Beschäftigten. Konzeptionell lässt sich die erste Alternative als ein Modell der regulierten Flexibilität fassen, die zweite eher marktlichen Anpassungsmechanismen in weniger regulierten Arbeitsmärkten wie in den USA zuschreiben (hierzu auch der SVR (2021, Abbildung 100). Dort ist die Zahl der Erwerbstätigen 2020 gegenüber dem Vorjahr um über 6 % eingebrochen, während zu Beginn der Pandemie die Arbeitslosenquote um nahezu 10 Prozentpunkte steil anstieg. Weder Kurzarbeit noch betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung spielten dort eine vergleichbare Rolle wie in Deutschland.

Datengrundlage

Grundlage der folgenden Ausführungen sind die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragungen von 2009 und 2021 (Behrens und Brehmer, 2022). Ein Vergleich der Daten 2021 und 2009 ist möglich, da die Fragestellungen zu dem Komplex der betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung weitgehend identisch sind. Grundgesamtheit der Befragung sind Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten, die einen Betriebs- oder Personalrat[1] haben (letztere wurden 2021 erstmals befragt). Insgesamt arbeitet in diesen Betrieben etwas weniger als die Hälfte aller Beschäftigten (Ellguth und Kohaut, 2021). Die Stichprobenziehung erfolgte durch eine disproportionale Zufallsziehung aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit, die Fallzahlen von befragten Betrieben liegen bei 2.924 (2021) und 2.324 (2009). Alle Angaben sind gewichtet, um die disproportionale Besetzung der Stichprobenzellen gegenüber der Grundgesamtheit auszugleichen.

Betriebliche Vereinbarungen: Konzept

Mit „betrieblichen Bündnissen für Arbeit“, „betrieblichen Bündnissen für Wettbewerbssicherung“ oder auch „betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung“ werden Vereinbarungen zwischen Management und betrieblichen Interessenvertretungen (Betriebsrat) bezeichnet, die das Ziel verfolgen, einerseits bei den Betrieben Kosten zu senken, deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und andererseits den Beschäftigten Sicherheit zu geben und de-

1 Der öffentliche Dienst bleibt in den nachfolgenden Ausführungen ausgeklammert.

© 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. Hartmut Seifert war bis 2009 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Dr. Toralf Pusch leitet das Referat Arbeitsmarktanalyse am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

ren Arbeitsplätze zu erhalten (Seifert, 1999; Rehder, 2003; Massa-Wirth, 2007; Addison et al., 2015). Sie folgen keinem kodifizierten Regelwerk, sondern sind Ergebnis betrieblicher Aushandlungspraxis. Inhaltlich können sie deshalb zu heterogenen, auf die jeweiligen betrieblichen Problemlagen zugeschnittenen Ergebnissen führen. Gemeinsam ist ihnen das „Quid-pro-quo-Prinzip". Die Beschäftigten machen Zugeständnisse vor allem bei der Arbeitszeit und/oder bei Einkommenskomponenten, im Gegenzug verzichten die Arbeitgebenden für einen befristeten Zeitraum auf betriebsbedingte Entlassungen oder sagen standorterhaltende und zukunftssichernde Maßnahmen (Investitionen usw.) zu.

Diese Vereinbarungen haben eine Vorgeschichte, die bis in die Mitte der 1990er Jahre reicht (Seifert, 2002). Aufgekommen waren sie mit der Einführung tariflicher Öffnungsklauseln (Bispinck, 2002). Sie bieten den Betriebsparteien, Management und Betriebsräten, die Möglichkeit, bei Einkommen und Arbeitszeit im Rahmen tariflich vorgegebener Bandbreiten von den tariflichen Standards abzuweichen, sie zu unter- oder überschreiten. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Arbeitslosenzahlen waren die Gewerkschaften zum Zeitpunkt der Einführung der Öffnungsklauseln stark unter Druck geraten, die als inflexibel angesehenen Branchen-Tarifverträge zu reformieren und Möglichkeiten zuzulassen, von den vereinbarten Standards abweichen zu können. Die Öffnungsklauseln erweiterten den Handlungsspielraum der Betriebsparteien. Sie erhalten zusätzliche Regelungskompetenzen, sie können beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen.

Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung werden nicht nur in Betrieben mit prekärer Wirtschaftssituation und bedrohten Beschäftigungsverhältnissen abgeschlossen. Auch durchaus prosperierende Betriebe vereinbaren Maßnahmen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dabei geht es ihnen vor allem um mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit, aber auch um die möglichst konfliktlose Unterstützung der betrieblichen Interessenvertretungen bei umfassenden internen Umstrukturierungen oder der Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation zu sichern, so z. B. Methoden des agilen Arbeitens. Im Vordergrund steht nicht nur die kurzfristige Kostenreduktion, sondern die Vereinbarungen sollen mittel- bis langfristig orientierte produktivitätssteigernde Restrukturierungsmaßnahmen ermöglichen (Seifert, 2002).

Betriebliche Vereinbarungen können gesetzliche Anpassungsinstrumente wie das Kurzarbeitergeld in ihren Funktionsmechanismen ergänzen, aber auch ersetzen. Insgesamt bietet die Kombination gesetzlicher Regelungen mit tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen ein breites Spektrum an Anpassungsmaßnahmen, um mithilfe von Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten, Variationen der tariflichen Arbeitszeit innerhalb definierter Bandbreiten, dem Vorziehen des Urlaubs usw. den quantitativen Einsatz der Arbeit rasch und kostensenkend zu variieren. Man kann dieses auf Formen der internen Flexibilität (Flexibilität bei Arbeitszeit und Einkommenskomponenten) beruhende Konzept als regulierte Flexibilität bezeichnen, dem ein eher marktliches, vorrangig auf externer Flexibilität (Personalabbau) beruhendes Anpassungsmodell gegenübersteht. Die Kombination von Elementen beider Modelle, von interner und externer Flexibilität, ist ebenso möglich.

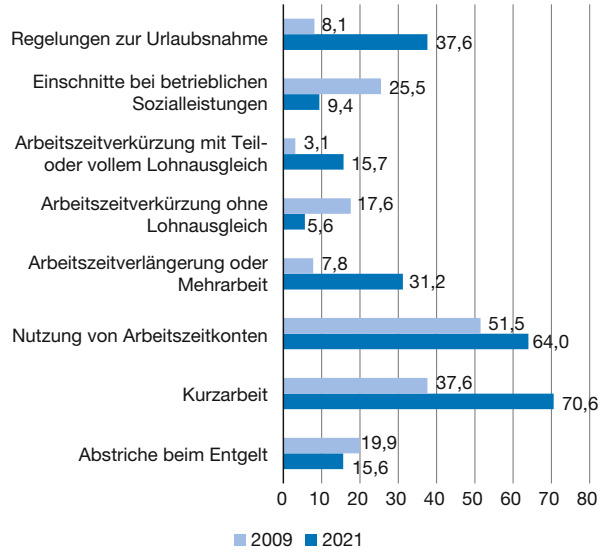
Verbreitung

In der Pandemie haben 45 % der Betriebe mit Betriebsrat Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung durchgeführt, aber nur 22 % der Betriebe mit Betriebsrat hatten ein Bündnis zur Beschäftigungssicherung in Form einer Betriebsvereinbarung abgeschlossen. Wenn sich die Mehrzahl der Beschäftigungssicherungsmaßnahmen nicht auf eine formale Betriebsvereinbarung stützt, kann das damit zu tun haben, dass Management und Betriebsräte unter starkem Zeitdruck pragmatische Lösungen finden und implementieren mussten. In der Finanzkrise war der Anteil der Betriebe mit Beschäftigungssicherung etwas geringer (40 %), während der mit einem betrieblichen Bündnis etwas höher lag (25 %). Die Anteilswerte zwischen den Wirtschaftsbereichen streuen ähnlich wie 2009. Sie reflektieren grob die Betroffenheiten durch die pandemiebedingten Hygieneregelungen. Die meisten Vereinbarungen (57 %) findet man im Produktionsgüterbereich, die wenigsten bei den Finanzdienstleistenden (16 %). Eine starke Zunahme gegenüber 2009 verzeichnet der Einzelhandel, wo der Anteil der Betriebe mit Vereinbarungen von 35 % auf 50 % zugenommen hat. Offensichtlich hat der phasenweise Lockdown beschäftigungssichernde Maßnahmen erzwungen. Umgekehrt ist der Anteil der Vereinbarungen im Baugewerbe stark von 49 % auf 35 % gefallen.

Maßnahmen der Beschäftigungssicherung

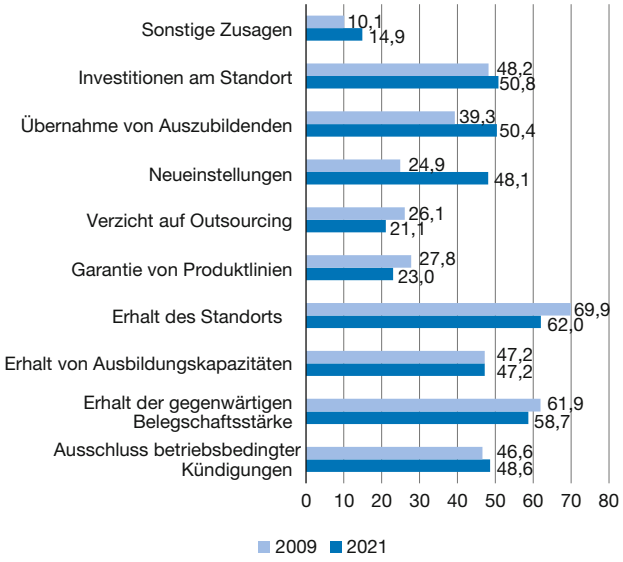
Inhaltlich umfassen die Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung ein breites Spektrum. Im Vordergrund stehen Regelungen der Arbeitszeit. Monetäre Aspekte spielen nur eine Nebenrolle, ähnlich wie schon 2009 (vgl. Abbildung 1). Deutliche Unterschiede gegenüber 2009 zeigen sich dagegen bei den Maßnahmen zur Arbeitszeitgestaltung. So liegt vor allem der Anteil der Betriebe mit Regelungen zur Kurzarbeit deutlich höher. Das hat damit zu tun, dass im Unterschied zur Finanzkrise in der Pandemie auch größere Teile des Dienstleistungsbereichs betroffen waren. Besonders gilt das für die Gastronomie und das Beherbergungsgewerbe. Auch Arbeitszeitkonten wurden häufiger genutzt, um entweder Zeitguthaben abzubauen oder Zeitschulden zu bilden.

Abbildung 1
Maßnahmen der Beschäftigungssicherung
in % der Betriebe mit Beschäftigungssicherung



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2009, 2021; eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Zusagen der Betriebe
in % der Betriebe mit Maßnahmen



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2009, 2021; eigene Berechnungen.

Ebenso wurden Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich häufiger (15,7 %) vereinbart als 2009 (3 %), solche ohne Lohnausgleich dagegen deutlich seltener (von 17,6 % auf 5,6 %). Auffallend ist, dass etwa ein Drittel der Betriebsräte in Betrieben mit Beschäftigungssicherung angibt, die Arbeitszeit verlängert zu haben. Das ist vor allem in Bereichen der Fall, die während der Pandemie erhöhte Arbeitsanforderungen zu bewältigen hatten und unter einem Mangel an Arbeitskräften litten, wie z. B. dem Gesundheitsbereich.

Zusagen der Betriebe

Im Gegenzug zu den Vereinbarungen über Arbeitszeit und Einkommen sagen die Betriebe beschäftigungssichernde Maßnahmen zu. Das Gesamtbild der Maßnahmen ähnelt sich in den beiden Krisenjahren 2009 und 2021 stark. Sowohl in der Finanzkrise als auch in der Pandemie stehen standorterhaltende und die Belegschaftsstärke sichernde Vereinbarungen im Vordergrund. Fast die Hälfte aller Betriebe verzichtet für einen bestimmten Zeitraum auf betriebsbedingte Kündigungen. Diese Zusage ist deshalb hervorzuheben, weil die Betriebe damit ihr Recht auf zentrale Personalentscheidungen einschränken. Nicht betroffen von diesen Entscheidungen sind der Abbau von Leiharbeit oder die Nichtverlängerung befristeter Verträge. Auffallend ist ferner, dass mit 48 % ein nicht unerheblicher Teil der Betriebe mit Betriebsrat Zusagen über Neueinstellungen macht. Das ist vor allem im Baugewerbe sowie im Gesundheits- und Sozialwesen der Fall. Hintergrund hierfür könnte neben gestiegenen Bedarfen sein, dass Betriebsräte angesichts der in Teilbereichen bestehenden starken Belastungen der Beschäftigten darauf drängen, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, um den Arbeitsdruck auf die Stammbelegschaften zu mindern.

Qualifizierung

Wie schon in der Finanzkrise wurde auch während der Pandemie die durch Kurzarbeit freigewordene Arbeitszeit nur in bescheidenem Maße für berufliche Weiterbildung genutzt, am ehesten noch in Betrieben mit Betriebsrat (Pusch und Seifert, 2021; Kruppe et al., 2021). Das gilt, wie die Ergebnisse der Betriebsrätebefragung zeigen, häufiger, wenn Betriebsräte initiativ geworden sind und Weiterbildungsaktivitäten angestoßen haben (in 35,6 % dieser Betriebe wurde die Kurzarbeit für Weiterbildung genutzt, in den Betrieben ohne Weiterbildungsvorschläge von Seiten der Betriebsräte waren es nur 23 %). Die Wahrscheinlichkeit, Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen, steigt außerdem in solchen Betrieben, in denen Investitionszusagen im Rahmen von Bündnisvereinbarungen getroffen wurden. Dieses Ergebnis erscheint plausibel. Geplante Investitionen erfordern häufig neue bzw. zusätzliche Qualifikationen; sie können mit veränderter Arbeitsorganisation verbunden sein und entsprechende Anpassungen von Fähigkeiten und Kompetenzen zur Folge haben. Investitionszusagen signalisieren aber auch eine fortdauernde Beschäftigungsperspektive, die Beschäftigte für eine Bildungsteilnahme motivieren dürfte.

Perspektiven

Skepsis ist angebracht, ob dieses bereits in der Finanzkrise 2009 bewährte Modell, das vorrangig Formen interner Flexi-

bilität im Rahmen gesetzlicher, tariflicher sowie betrieblicher Maßnahmen kombiniert, auch bei einem neuerlichen Konjunkturabschwung in Folge des Ukrainekriegs noch in dem bisherigen Maße funktionieren wird. Zunächst ist von veränderten finanziellen Handlungsbedingungen auszugehen. Die Bundesagentur für Arbeit kann nicht mehr auf üppige Rücklagen zurückgreifen[2], zudem ist die Lage der öffentlichen Haushalte deutlich angespannter als in Vor-Pandemiezeiten. Insofern dürfte der Spielraum für ein erhöhtes und verlängertes Kurzarbeitergeld wie während der Pandemie aufgrund verschärfter konkurrierender Anforderungen unter Druck geraten. Zugleich dürften die Anforderungen auf Betriebe und Tarifparteien, für einen Ausgleich zu sorgen, steigen. Ein Lösungsansatz könnte sein, das Kurzarbeitergeld unter der Bedingung aufzustocken und/oder zeitlich auszuweiten, dass die Zeiten der Kurzarbeit für berufliche Weiterbildung genutzt werden. Denkbar sind kombinierte Finanzierungen durch Staat, Tarifvertragsparteien und Betriebe. In die Diskussion gebracht ist ferner der Vorschlag, ein Mindestkurzarbeitergeld einzuführen, um bei Beziehenden niedriger Einkommen soziale Härten zu verringern (Schmid, 2022). Betriebe könnten außerdem den Beschäftigten, die sich qualifizieren lassen, beschäftigungssichernde Zusagen machen und ihnen als Anreiz eine Perspektive bieten. Qualifizierungen bieten eine gute Gelegenheit, sich für den digitalen und ökologischen Wandel zu rüsten und sie sollte nach 2009 und 2021 nicht zum dritten Mal nur wenig genutzt verstreichen.

Geringer aufgefüllt sind auch die Reserven auf den Arbeitszeitkonten, die noch nicht wieder den Stand der Vor-Pandemiezeit erreicht haben (IAB, 2022). Bei einer neuerlichen wirtschaftlichen Abkühlung bieten die Zeitguthaben geringere Polster, Personalabbau abzufedern. Alternativ kämen Arbeitszeitverkürzungen in Frage. Wie die Ergebnisse der Betriebsrätebefragung signalisieren, besteht bei etwa 30 % der Betriebe die Bereitschaft, im Krisenfall diesen Weg (bei teilweisem Lohnausfall) zu gehen. Das wäre mehr als im Rahmen von betrieblichen Bündnissen während der Pandemie vereinbart (21 %).

2 Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit geht für 2022 von einem Defizit aus, das durch einen Bundeszuschuss gedeckt werden muss (BA, 2021).

Literatur

Addison, J. T., P. Teixeira, K. Evers, L. Bellmann (2015), Pacts for Employment and Competitiveness as a Role Model? Their Effects on Firm Performance, *IZA Discussion Papers*, 9323, Institute for the Study of Labor (IZA).

Behrens, M. und W. Brehmer (2022), Betriebs- und Personalratsarbeit in Zeiten der Covid-Pandemie, *WSI-Report*, 75.

Bispinck, R. (2002), Tarifpolitik und Beschäftigungssicherung. Eine Bilanz der vergangenen 15 Jahre, in H. Seifert (Hrsg.), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*, 13-38.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2021), Pressemeldung 38 vom 12.11.2021, BA-Haushalt gut aufgestellt für anstehende Aufgaben, https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-38-ba-haushalt-2022-gut-aufgestellt-fuer-anstehende-aufgaben (4. Juli 2022).

Ellguth, P. und S. Kohaut (2021), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, *WSI-Mitteilungen*, 74(4), 306-314.

IAB (2022), Das Arbeitsvolumen hat sich 2021 erholt, ist aber noch nicht auf Vorkrisenniveau, Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 10. März, https://www.iab.de/de/daten/iab-arbeitszeitrechnung.aspx (4. Juli 2022).

Kruppe, T., J. Lang und U. Leber (2021), Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, *IAB-Forum*, https://www.iab-forum.de/nur-jeder-zehnte-betrieb-nutzt-die-weiterbildungsfoerderung-der-bundesagentur-fuer-arbeit/ (4. Juli 2022).

Massa-Wirth, H. (2007), *Zugeständnisse für Arbeitsplätze*.

Pusch, T. und H. Seifert (2021), Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung – ein gutes Konzept mit mäßigem Erfolg, *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 660-662, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/beitrag/kombination-von-kurzarbeit-und-qualifizierung-ein-gutes-konzept-mit-maessigem-erfolg.html (4. Juli 2022).

Rehder, B. (2003), Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel, *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*, 48.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten*, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/abb/Abb100.xlsx (4. Juli 2022).

Schmid, G. (2022), Kurzarbeit im Korsett der Versicherungslogik: Es ist Zeit, die „Bazooka" neu zu justieren, Ökonomie und Gesellschaft, *Jahrbuch 33: Sozio-Ökonomik der Corona-Krise*, 335-350.

Seifert, H. (1999), Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung, *WSI-Mitteilungen*, 52(3), 156-164.

Seifert, H. (2002), Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Beschäftigen statt entlassen, in H. Seifert (Hrsg.), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*, 65-85.

Statistisches Bundesamt (2022a), Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen in Milliarden Euro, Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukt (BIP), https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/inlandsprodukt-gesamtwirtschaft.html (4. Juli 2022).

Statistisches Bundesamt (2022b), Pressemitteilung, 208, 18. Mai, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/05/PD22_208_13321.html (4. Juli 2022).

Title: ***Company-Based Agreements Secure Employment***

Abstract: *This article provides some empirical results on company-based agreements to safeguard employment during the pandemic from a representative survey of works councils. The agreed contents are compared with those of the financial crisis of 2009 in order to check whether certain basic patterns have changed due to experience-saturated practice, or if new specifics develop in the face of changed problem constellations. During the pandemic, as in the financial crisis, agreements on adjustments to working hours (internal flexibility) versus monetary ones dominate. Finally, it is discussed what conclusions to be drawn in the event of a possible renewed economic downturn.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3256-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 629-634

JEL: I38, J65

Friedrich Breyer*

Mehr Anreize, weniger Sanktionen: Vorschlag für eine Reform der Grundsicherung

Die Bundesregierung will das System der Grundsicherung für Arbeitsfähige radikal reformieren. Neben der Abschaffung des Vermittlungsvorrangs und der Stärkung der Qualifizierung will sie vor allem die Zuverdienstmöglichkeiten für Hilfeempfänger:innen verbessern. Fachleute zerbrechen sich schon lange den Kopf, wie die prohibitiv hohen Transferentzugsraten, also die Anrechnung von Markteinkommen auf den Transfer, auf ein erträgliches Maß gesenkt werden können, ohne dass das System zu teuer wird. Eine Lösung könnte in einer Variante des „Workfare"-Modells liegen, die aus einer Absenkung des Sockeltransfers und einer Arbeitsplatzgarantie des Staates besteht, sodass jeder Arbeitsfähige zur Deckung seines Grundbedarfs durch Arbeit beiträgt.

Mehr als 15 Jahre nach den Hartz-Reformen ist eine heftige politische Debatte über das System der Grundsicherung in Deutschland entbrannt. Das Hartz IV-System des Förderns und Forderns hat nur noch wenige Anhänger:innen. Nach dem vielzitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 sind auch die Sanktionen gegenüber Leistungsempfänger:innen, die ihren Pflichten bei der Arbeitsplatzsuche nicht nachkommen, stärker denn je in die Kritik geraten. Nicht zuletzt deswegen will die Bundesregierung sie demnächst für zwölf Monate bis auf einen geringen Rest aussetzen.

Ziele der Reform laut Koalitionsvertrag

Die Pläne der Ampelkoalition zur Reform der Grundsicherung sind auf den Seiten 59 bis 61 des Koalitionsvertrags (2021) aufgelistet. Neben den eher deklamatorischen Elementen wie der neuen Namensgebung „Bürgergeld" und der Ankündigung, „die Würde des Einzelnen zu achten" und eine „Beratung auf Augenhöhe" zu gewährleisten, erscheinen vor allem die folgenden Ziele zentral und zugleich konsensfähig:

1. Die Integration in den Arbeitsmarkt muss nachhaltig sein. Zu diesem Zweck soll der Vermittlungsvorrang im SGB II abgeschafft und stattdessen die Förderung der Weiterbildung und Qualifizierung gestärkt werden.

2. Die Zuverdienstmöglichkeiten sollen verbessert werden, um die Anreize zur Integration in sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zu erhöhen.

Die Abschaffung der Sanktionen steht zwar nicht explizit im Koalitionsvertrag, aber aus der Formulierung „Für Konfliktfälle schaffen wir einen unabhängigen Schlichtungsmechanismus" kann man ablesen, dass das dritte Ziel lautet:

3. Leistungskürzungen als Instrumente diskretionärer Sanktionsmaßnahmen sollen nach Möglichkeit vermieden werden.

Weitere Postulate für ein System der Grundsicherung

Zusätzlich sollte die Grundsicherung Folgendes erfüllen:

4. a) Der Staat schuldet seinen Bürger:innen die Sicherung des Lebensunterhalts im Sinne eines soziokulturellen Existenzminimums, b) kann dafür aber als Gegenleistung verlangen, dass die Empfänger:innen

© 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 Autor dankt Hans-Werner Sinn und Normann Lorenz für wertvolle Hinweise.

Prof. Dr. Friedrich Breyer lehrte Volkswirtschaftslehre an der Universität Konstanz. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

von Transfers im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag dazu leisten, die dafür erforderlichen Mittel zu erwirtschaften.

5. Der Staat garantiert den Betroffenen, die Gegenleistung aus Postulat 4b erbringen zu können, indem er ihnen für den Notfall einen Arbeitsplatz mit einer begrenzten Stundenzahl zur Verfügung stellt.

6. Schließlich sind die fiskalischen Kosten der Grundsicherung unter Beachtung der übrigen Postulate möglichst gering zu halten.

Man beachte, dass Postulat 4b die Ablehnung eines bedingungslosen Grundeinkommens impliziert. Im Gegenteil drückt es aus, dass Solidarität keine Einbahnstraße ist: Die Gesellschaft verhält sich solidarisch gegenüber ihren ärmsten Mitgliedern, die auf dem freien Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, indem sie sie versorgt, aber sie verlangt auch die Solidarität der Hilfeempfänger:innen in Form der genannten Gegenleistung. Dies ist eine abgemilderte Form des „Workfare"-Konzepts von Besley und Coate (1992), nach dem alle Empfänger:innen von Grundsicherung dem Staat eine Gegenleistung in Form von Arbeitsstunden zur Verfügung stellen müssen und das vor allem als Selbstselektionsinstrument dient: Personen mit höherer Arbeitsproduktivität sollen auf den Transfer verzichten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Zielgruppe des SGB II ausschließlich arbeitsfähige Personen umfasst, konkret Personen, die mindestens drei Stunden am Tag arbeiten können.

Das „Recht auf Arbeit", das in Postulat 5 ausgesprochen wird, wäre ein Novum im deutschen Sozialrecht. Es ist aber zum einen die notwendige Ergänzung zu Postulat 4b; zum anderen kann man die Rahmenbedingungen des Systems der Grundsicherung so gestalten, dass die Zahl der Personen, die die staatliche Beschäftigungsgarantie in Anspruch nehmen, so klein wie möglich gehalten wird. International betrachtet, wäre es keineswegs ein Sonderfall. Der große Sozialökonom Anthony Atkinson (2015, 140-142) argumentiert, der Staat solle als „employer of last resort" wirken, und führt an, dass innerhalb Europas, bezogen auf 2010, Belgien, Irland und Frankreich erheblich größere Summen für Programme zur Beschaffung von Arbeitsplätzen ausgeben als beispielsweise Deutschland.

Zielkonflikte beim Design einer Transferfunktion

Eine wichtige Rolle bei der Charakterisierung eines Systems der Grundsicherung spielt die „Transferfunktion", die den Zusammenhang zwischen dem Markteinkommen und dem verfügbaren Einkommen eines Transferempfängers beschreibt. Sie lässt sich schematisch anhand dreier Größen kennzeichnen:

- Den *Sockeltransfer* erhält eine Person, die keine anderen Einkommensquellen hat, zusätzlich zur Übernahme der Wohnungskosten als Geldleistung vom Staat.

- Die *Transferentzugsrate* ist der Prozentsatz am selbst verdienten Einkommen, der dem Hilfeempfänger auf die Grundsicherung angerechnet (und somit von ihr abgezogen) wird. Dieser Prozentsatz kann selbst einkommensabhängig gestaltet werden.

- Die *Transfergrenze* ist jenes Niveau des Markteinkommens, bei dem der letzte Euro an Unterstützung wegfällt.

Diese Größen können nicht unabhängig voneinander gewählt werden, denn je höher der Sockeltransfer und je geringer die Transferentzugsrate, desto höher liegt die Transfergrenze. Beim Design der Transferfunktion müssen Zielkonflikte zwischen den Zielen berücksichtigt werden: Eine Erhöhung des Sockeltransfers gibt den Leistungsbeziehenden mehr finanziellen Spielraum, erhöht jedoch die Kosten für den Staat. Eine Senkung der Transferentzugsrate steigert zwar die Arbeitsanreize, führt jedoch zu einem Anstieg der Transfergrenze. Während der erste Effekt die fiskalischen Kosten senkt, hat der zweite die entgegengesetzte Wirkung.

In der Grundsicherung wird die gegenwärtige Transferentzugsrate von vielen Kritisierenden als zu hoch empfunden. Dabei ist ein Grundprinzip des SGB II eine mit dem Einkommen steigende Transferentzugsrate. Bei Alleinstehenden beträgt sie – jenseits eines Freibetrags von 100 Euro – zunächst 80 %, ab 800 Euro 90 % und ab 1.200 Euro sogar 100 %. Entsprechend niedrig ist der effektive Stundenlohn einer zum gesetzlichen Mindestlohn beschäftigten Person. Selbst nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro wird er nur bei 2,40 Euro bzw. 1,20 Euro liegen.[1] Die Höhe der Transfergrenze hängt von den Wohnungskosten ab und beläuft sich, wenn letztere z. B. 500 Euro betragen, auf 1.229 Euro.

Mit dem Einkommen fallende Transferentzugsraten?

Ein neuerer Vorschlag des ifo Instituts zur Reform des Grundsicherungssystems beruht auf der Idee, die Rangfolge niedriger und hoher Transferentzugsraten umzudrehen (Blömer et al., 2019). Konkret wird vorgeschlagen, bei Alleinstehenden für einen Hinzuverdienst bis 630 Euro die Rate auf 100 % anzuheben und bei Personen mit

1 Dieser Wert sinkt noch weiter ab, wenn von einem Bruttoeinkommen von 521 Euro an Sozialabgaben anfallen.

Kindern auf 80 %. Da dieser Betrag über dem Regelsatz von derzeit 449 Euro liegt, würde einer kinderlosen Person mit 630 Euro Markteinkommen nur noch ein Teil der Wohnungskosten erstattet, und ihr verfügbares Einkommen wäre genauso hoch, wie wenn sie gar kein Markteinkommen erzielte. Für alle Einkommen, die über 630 Euro hinausgehen, beträgt die Entzugsrate 60 %, d. h. von jedem zusätzlich verdienten Euro dürfen dann 40 Cent behalten werden. Ein ähnlicher Vorschlag von Schöb (2020, 143) begrenzt die Vollanrechnung auf die Höhe des Regelbedarfs; dafür beträgt die Transferentzugsrate bei zusätzlichen Einkommen 70 %. Schöb hebt hervor, dass sich dann eine geringfügige Beschäftigung für die Transferempfänger:innen nicht mehr lohnt, sodass sie entweder gar nicht oder (viel) mehr arbeiten werden. Dies wird als erwünscht bezeichnet, da es das Ziel der Gesellschaft sein solle, Langzeitarbeitslose aus der Niedrigeinkommensfalle zu befreien und wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren.

Kritisch ist anzumerken, dass gerade Personen, die nur in Teilzeit arbeiten können oder wollen, einen starken Anreiz zur Schwarzarbeit haben, um die prohibitiv hohen Transferentzugsraten zu vermeiden. Dies betrifft nicht nur die Grenzbelastung, sondern auch die Durchschnittsbelastung auf das verdiente Markteinkommen: Im ifo-Modell beträgt die Durchschnittsbelastung bis 630 Euro Verdienst 100 %, bei 840 Euro (nach Abzug der Sozialabgaben),[2] d. h. ca. 82 Stunden zum zukünftigen Mindestlohn von 12 Euro, immer noch 90 %. Ebenso wird implizit angenommen, dass die zu geringen Anreize für den betrachteten Personenkreis das einzige Hindernis darstellen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder in Vollzeit zu arbeiten. Neben der Unfähigkeit, in Vollzeit zu arbeiten, könnten auch Hindernisse auf der Nachfrageseite bestehen, sodass eine für die Person leistbare Arbeit in ihrer Region gar nicht zur Verfügung steht.

Ein möglicher Ausweg: Absenkung der Transferentzugsrate und des Sockeltransfers

Üblicherweise wird in der Diskussion über die Gestaltung der Grundsicherung immer von der Annahme ausgegangen, dass der Sockeltransfer dem Regelbedarf entsprechen muss, d. h. dem Betrag, der – abhängig von der Haushaltsgröße – zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums erforderlich ist. Dabei wird stillschweigend unterstellt, dass die betroffene Person nicht arbeitet. Eine alternative Sichtweise würde dagegen von den Postulaten 4b und 5 ausgehen, also von der Grundannahme, dass jeder arbeitsfähige Mensch einen Beitrag zur Sicherung seines Lebensunterhalts leisten sollte – wenn erforderlich mit Unterstützung des Staates bei der Bereitstellung eines Arbeitsplatzes.[3]

Die Kombination aus abgesenktem Sockeltransfer und verringerten Transferentzugsraten könnte dabei so ausgestaltet werden, dass erwerbsfähige Personen, die mindestens drei Stunden täglich arbeiten, nicht nur mehr von ihrem Verdienst behalten können, sondern zusammen mit dem Transfereinkommen ein höheres Gesamteinkommen erzielen als im bisherigen System bei Arbeitslosigkeit. Eine Kombination aus niedrigerem Sockeltransfer und niedrigerer Entzugsrate bei Zuverdienst würde damit die Anreize, eine Arbeit aufzunehmen bzw. mehr Stunden zu arbeiten, deutlich erhöhen. Dies wäre erstrebenswert, da heute nur ein geringer Prozentsatz der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (die prinzipiell drei Stunden pro Tag arbeiten können) tatsächlich in Voll- oder Teilzeit arbeitet.

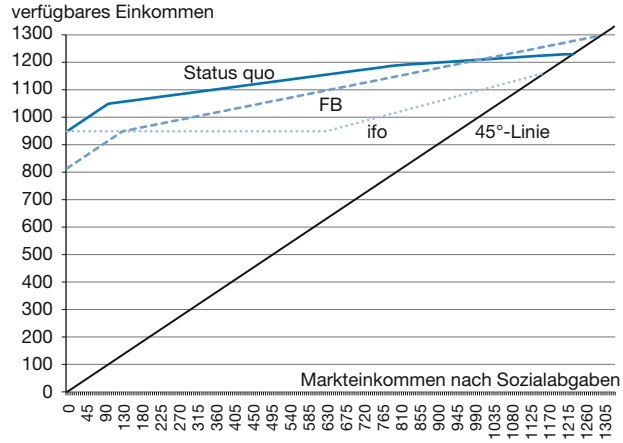
Eine solche Reform muss dabei bestimmte Rahmenbedingungen beachten. Um mit dem Grundgesetz vereinbar zu sein, muss das physische Existenzminimum durch staatliche Hilfe garantiert sein. Hierzu zählen die Kosten einer angemessenen Wohnung sowie ein bestimmter Anteil des Regelbedarfs. Man könnte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.2019 in Verbindung mit der Forderung von § 2 SGB II, dass die Person „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ muss, so interpretieren, dass der Staat seine Pflichten gegenüber dem Hilfeempfänger erfüllt, wenn er ihm 70 % des Regelbedarfs (also derzeit 314 Euro) bedingungslos zur Verfügung stellt und ihm zudem „Möglichkeiten zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ durch Arbeit offeriert.

Im Gegenzug bleibt der Hinzuverdienst bis zum Regelbedarf anrechnungsfrei, d. h. der „Freibetrag“ wird beim derzeitigen Wert des Regelbedarfs von 449 Euro von 100 auf (gerundet) 135 Euro angehoben und die Transferentzugsrate für alle weiteren Einkünfte auf 70 % abgesenkt. Damit werden im Vergleich zum Status quo alle Personen bessergestellt, die mehr als 1.000 Euro Markteinkommen (nach Sozialabgaben) erzielen können. Das sind beim künftigen Mindestlohn von 12 Euro Personen, die mindestens 101 Stunden pro Monat oder ca. 24 Stunden in der Woche arbeiten. Dagegen stellen sich beim ifo-Vorschlag mit Vollanrechnung der ersten 630 Euro Markteinkommen alle Hilfeempfänger schlechter als heute, weil der rechne-

2 Zur Berechnung der Sozialabgaben in der Gleitzone zwischen 520 und 1.600 Euro ab 1.10.2022, https://www.krankenkassen-direkt.de/midijobrechner (7. Juli 2022).

3 Einen ähnlichen Vorschlag hatte in der Zeit der Einführung der Hartz-Reformen der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2002) unterbreitet.

Abbildung 1
Vergleich der Transfersysteme



Quelle: eigene Berechnungen.

rische Wert, bei dem beide Systeme das gleiche verfügbare Einkommen bedeuten würden, bei 1.373 Euro liegt und damit über der derzeitigen Transfergrenze von 1.229 Euro.

In Abbildung 1 sind die drei Transfersysteme, der Status quo, der ifo-Vorschlag und der hier vertretene Vorschlag (FB) grafisch am Beispiel eines Alleinstehenden mit Wohnungskosten in Höhe von 500 Euro pro Monat dargestellt: Die Abszisse misst das Markteinkommen nach Abzug der Sozialabgaben nach dem ab 1.10.2022 gültigen Midijob-Tarif, die Ordinate misst das verfügbare Einkommen und die 45°-Linie kann als Transfergrenze interpretiert werden. Es fällt auf, dass die Kurve für den neuen Vorschlag FB im gesamten Bereich und die des ifo-Vorschlags von 630 Euro Markteinkommen an deutlich steiler verlaufen als die für den Status quo, dass aber die des ifo-Vorschlags im relevanten Bereich weit unterhalb der beiden anderen liegt.

Ein Phasenmodell der Instrumente

Unter Berücksichtigung des Ziels Nr. 1 aus dem Koalitionsvertrag könnten die Regeln, nach denen ein Hilfeempfänger vom Staat unterstützt wird, danach gestaltet werden, wie lange er oder sie bereits dem System der Grundsicherung unterworfen ist. Die unterschiedlichen Instrumente würden als Phasenmodell in das SGB-II integriert werden.

In der *ersten Phase* nach Eintritt in den Leistungsbezug, idealerweise bereits vor Ablauf der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, sollte die Weiterbildung geplant werden, sofern abzusehen ist, dass einem Wiedereintritt in eine reguläre Beschäftigung Hindernisse entgegenstehen und eine Weiterbildung als vielversprechend im Hinblick auf die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt angesehen werden. Zur Weiterbildung gehören sowohl eine bei Bedarf mehrjährige berufliche Qualifizierung als auch bei Nicht-Deutschen intensive Sprachkurse zum Abbau sprachlicher Zugangsbarrieren für den Arbeitsmarkt. Während dieser Phase hat die Person Anspruch auf den vollen Regelbedarf, zuzüglich eines Weiterbildungsbonus, wenn das politisch gewünscht wird. Personen, für die eine Weiterbildung nicht nötig oder vielversprechend erscheint, treten sofort in Phase 2 ein. Alle anderen treten in diese Phase nach Abschluss ihrer Qualifizierung ein, auch dann, wenn diese nicht erfolgreich war, jedoch eine weitere Ausbildungsmaßnahme nicht als aussichtsreich beurteilt wird.

In der *zweiten Phase* der Arbeitssuche und -vermittlung steht das Ziel im Vordergrund, die Person auf ein reguläres nicht subventioniertes Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. In dieser Phase, die nicht länger als zwölf Monate dauern sollte, wird weiter der volle Regelbedarf gezahlt.

Am Ende dieser zwölf Monate beginnt die *dritte Phase*, die Aktivierungsphase, in der die Absenkungen des Sockeltransfers und der Transferentzugsrate um jeweils 30 % wirksam werden. Hier kann man drei Personengruppen unterscheiden: Die erste Gruppe umfasst Personen, die bei der Arbeitssuche erfolgreich waren, jedoch aufgrund niedrigen Arbeitsentgelts oder der Haushaltsgröße weiterhin von Transfers abhängig sind. Für diese Personen hat der geänderte Tarif die Funktion eines „Aufstocker-Tarifs“. Der Sockeltransfer ist dabei eine rein fiktive Größe, da die Person ja arbeitet. Er dient lediglich dazu, die Höhe des staatlichen Transfers zu berechnen, auf den die aufstockende Person Anspruch hat. Die zweite Gruppe besteht aus Personen, bei denen die zweite Phase ohne Vermittlungserfolg zu Ende gegangen ist. Das Ziel der Bemühungen in der dritten Phase muss es sein, einerseits die Arbeitsfähigkeit und andererseits die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Dies wird zum einen mit Coaching, zum anderen mit zwei Instrumenten angestrebt, von denen das erste vorrangig eingesetzt wird. In die dritte Phase können Betroffene auf eigenen Wunsch auch schon vorzeitig eintreten.

Das vorrangige Instrument während dieser dritten Phase ist das der Lohnkostenzuschüsse. Sie knüpfen an das seit 2019 bestehende Teilhabechancengesetz an. Nach diesem Gesetz übernehmen die Jobcenter bis zu zwei Jahre lang zwischen 50 % und 100 % der Lohnkosten. Förderfähig sind sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse bei privaten, öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern. Zusätzlich werden die Teilnehmenden mit einem individuellen Coaching durch die Jobcenter oder externe Träger begleitet. Während nach dem Teilhabechancenge-

setz derzeit nur für einen Teil der Hilfeempfänger (derzeit 50.000 Personen) Lohnzuschüsse gezahlt werden und nach geltender Gesetzeslage das Programm bis Ende 2024 befristet ist, wäre es denkbar, das Programm zu entfristen und auf alle Hilfeempfänger anzuwenden, die in Phase 2 keine reguläre Beschäftigung gefunden haben. Im Gegenzug zur Zahlung von Lohnsubventionen an die Arbeitgebenden sollte aber auch hier für die Teilnehmenden der Hilfetarif mit abgesenktem Sockelbetrag und reduzierter Transferentzugsrate von 70 % gelten.

Ein kleiner Teil der Langzeitarbeitslosen wird trotz der in Phase 1 vorangegangenen Qualifizierungsmaßnahmen auch mit Lohnsubventionen keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt finden. Um dieser dritten Personengruppe die gleichen Chancen zur Teilhabe und die gleichen Bedingungen bieten zu können wie den beiden zuvor beschriebenen Gruppen (Aufstocker und Personen mit geförderten Arbeitsplätzen), ist es unumgänglich, dass der Staat Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor bereitstellt. Ein Teilzeitarbeitsplatz mit 50 % der Regelarbeitszeit zum gängigen Mindestlohn dürfte ausreichend sein, den Anreiz zum Wechsel in ein reguläres Arbeitsverhältnis aufrechtzuerhalten. Auch für diese Personen gilt der Tarif mit den beiden Absenkungen, also der des Sockeltransfers und der Transferentzugsrate. Allerdings stellen sie sich finanziell deutlich besser als im derzeitigen System, das den Zustand der Arbeitslosigkeit akzeptiert und den Regelbedarf auszahlt. Denn in 85 Monatsstunden kann man zum künftigen Mindestlohn von 12 Euro und 70 % Transferentzug oberhalb des Freibetrags von 135 Euro insgesamt 355 Euro hinzuverdienen,[4] also etwa das 2,63-fache der Absenkung des Sockeltransfers (135 Euro).

Wenn einer erwerbsfähigen Person jedoch eine Arbeitsgelegenheit angeboten wird und sie diese ablehnt, aber auch keine andere Erwerbstätigkeit aufnimmt, so verzichtet sie damit freiwillig auf den vollen Regelbedarf. Sie würde dann neben den vollen Wohnkosten nur noch die 70 % des Regelbedarfs erhalten, unter die der Sockeltransfer nach dem BVerfG-Urteil nicht gesenkt werden darf. Leistungsbeziehende, die ihren Lebensunterhalt neben der Grundsicherung aus anderen Quellen, etwa durch Schwarzarbeit, bestreiten, würden die Arbeitsgelegenheit nur dann annehmen, wenn diese ein höheres Nettoeinkommen als durch die alternativen Einkommensquellen generiert. Ist dies nicht der Fall, reduzieren sich immerhin die fiskalischen Kosten für die steuerpflichtige Person, da nun für diese Gruppe weniger Leistungen ausbezahlt werden müssen.

4 Dabei wurde berücksichtigt, dass der Beschäftigte nach dem neuen Midijob-Tarif von 1.020 Euro Bruttogehalt 151 Euro Sozialabgaben zahlen muss und von den verbleibenden 869 Euro zunächst 135 Euro und dann 30 % von 734 Euro gleich 220 Euro behalten kann.

Sanktionen weitestgehend abschaffen

Ein zentrales Ziel der Grundsicherung ist, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Entsprechend sieht das SGB II in seiner jetzigen Fassung vor, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte aktiv bei Schritten zur Vermittlung in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt beitragen. Dies kann sich auf die in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Bemühungen bei der Arbeitssuche oder auf die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zum Abbau von Vermittlungshemmnissen beziehen. Zu den Anforderungen gehört es auch, Termine im Jobcenter oder eine angeordnete ärztliche Untersuchung wahrzunehmen. Erfüllen erwerbsfähige Leistungsberechtigte diese Anforderungen nicht, unterliegen sie derzeit Sanktionen, die meist für drei Monate verhängt werden. Sanktionen stehen in der gegenwärtigen Debatte um die Grundsicherung stark in der Kritik, da sie als Gängelung der Leistungsbeziehenden betrachtet werden. Auch hat das BVerfG im Urteil vom November 2019 die Möglichkeit von Sanktionen stark eingeschränkt.

Der große Vorteil des hier beschriebenen Phasen-Modells liegt darin, dass es weitestgehend ohne Sanktionen in Form von Kürzungen des Sockeltransfers unter den Regelbedarf innerhalb der Vermittlungsphase auskommt. Dies sei an drei zentralen Pflichten des Hilfeempfängers und möglichen Verstößen dagegen illustriert:

- *Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen*: Verstößt eine Person gegen die Pflicht zur Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme, so kann das Jobcenter zunächst die über den Regelbedarf hinausgehende Ausbildungsvergütung streichen. Bei wiederholten Verstößen, die einen Erfolg der Maßnahme ernsthaft gefährden, kann es schließlich die weitere Teilnahme abbrechen und die nicht ausbildungswillige Person unmittelbar in die zweite Phase eintreten lassen.

- *Aktive Arbeitsplatzsuche in Phase 2*: Da Phase 2 ohnehin nur für einen begrenzten Zeitraum gültig ist, könnte die Gesetzgebung auf Sanktionen für unzureichende Bemühungen bei der Arbeitsplatzsuche verzichten. Alternativ kann das Jobcenter ermächtigt werden, die Dauer der Phase 2 abzukürzen, wenn ein Vermittlungserfolg nicht zu erwarten ist, und direkt zu Phase 3 übergehen.

- *Nichterscheinen oder mangelnde Arbeitsmoral auf einer kommunalen Arbeitsstelle in Phase 3*: Auch hier muss

kein kompliziertes Sanktionierungsverfahren bestehen: Da ein Lohn nur für geleistete Arbeit geschuldet ist, folgt auf Nichterscheinen einfach eine Nichtauszahlung des Lohns. Hierzu ist lediglich eine Zeiterfassung erforderlich, wie sie in weiten Teilen der gewerblichen Wirtschaft und im öffentlichen Dienst gang und gäbe ist. Schwieriger ist die Feststellung von mangelnder Leistung während der Arbeitszeit. Aber auch hier kann die normale Abfolge von Abmahnung und etwaiger Lohnkürzung praktiziert werden.

Fazit

Das vorgestellte Phasen-Modell der Grundsicherung weist wesentliche Vorteile gegenüber dem Status quo und anderen Reformvorschlägen auf: Es erfüllt die Ziele des Koalitionsvertrags und die oben aufgestellten zusätzlichen normativen Postulate. In der dritten Phase gelten für alle Hilfeempfangenden, gleich ob sie Aufstockende im regulären Arbeitsmarkt, Personen in subventionierten Arbeitsverhältnissen oder Personen mit eigens für sie geschaffenen Jobs im kommunalen Bereich sind, die gleichen finanziellen Bedingungen: ein gegenüber dem normalen Regelbedarf maßvoll abgesenkter Sockelbetrag, aber größere Anreize zur Aufnahme und Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch eine auf 70 % gesenkte Transferentzugsrate.

Gerade im Unterschied zum bisher eingesetzten und wenig populären Instrument der Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) wird denjenigen, die keine Chance auf Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt haben, für die Arbeit in der Kommune der reguläre Mindestlohn gezahlt, wobei sich auch die Einkommensanrechnung nicht von der bei anderen Hilfeempfängern unterscheidet. Die Realisierbarkeit dieser Reformmaßnahme hängt allerdings von der Voraussetzung ab, dass öffentliche Arbeitgebende, vor allem Kommunen, bereit und in der Lage sind, die Programmteilnehmer:innen in sinnvollen Beschäftigungen einzusetzen. Diese müssen jedoch im Unterschied zu den derzeitigen Ein-Euro-Jobs nicht zusätzlich, im öffentlichen Interesse liegend und wettbewerbsneutral sein, da es sich um normale Beschäftigungsverhältnisse zum regulären Mindestlohn handelt.

Neuartig im deutschen Sozialrecht ist die De-facto-Einführung eines Rechts auf Arbeit. Aber auch dies lässt sich angesichts der auch von der Bundesregierung geplanten Qualifizierungsmaßnahmen rechtfertigen: Menschen, die gesundheitlich in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten und die von der Solidargemeinschaft der steuerzahlenden Personen zum einen qualifiziert worden sind und zum anderen versorgt werden, sollten bereit sein, zu ihrem Lebensunterhalt einen Beitrag zu leisten. Im äußersten Notfall, wenn nicht einmal ein staatlich bezuschusster Arbeitsplatz für sie gefunden werden kann, sollte sich die Wohnsitz-Kommune ihrer annehmen, damit sie nicht gezwungen sind, untätig zu Hause zu sitzen. Das Angebot eines Arbeitsplatzes dient zum einen ihrer sozialen Integration und signalisiert zum anderen den Kindern der Betroffenen, dass in einer solidarischen Leistungsgesellschaft niemand zurückgelassen wird.

Literatur

Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press.

Besley, T. und S. Coate (1992), Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *American Economic Review*, 82, 249-261.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst*, 72, 34-43.

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

Schöb, R. (2020), *Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr*, Campus Verlag.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, August.

Title: ***More Incentives – Less Sanctions: a Proposal for a Reform of the Welfare System***

Abstract: *The German federal government is planning a radical reform of the basic income scheme for the long-term unemployed. Besides strengthening qualification measures and removing the priority on job placement they want to improve the additional income rules for transfer recipients. To achieve this goal, they must solve the puzzle of how to reduce the almost prohibitively high transfer withdrawal rates in case of own earnings without rendering the whole system too expensive. The solution presented is a variation of the "workfare" model by Besley and Coate (1992) and consists of two elements: lowering the basic allowance for those who do not want to work and providing a job guarantee for those willing to work so that all persons capable of work can contribute to covering their consumption needs.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3258-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 635-641

JEL: J11, J32, H20, H32

Dirk Löhr

Finanzierung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung über die Erbschaftsteuer

Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung kann angesichts der demografischen Entwicklung eine auskömmliche Versorgung im Alter bald nicht mehr sichern. Indem die Bürger:innen über eine kapitalgedeckte Alterssicherung am Unternehmensvermögen mittelbar beteiligt werden, könnte die Rentenlücke zumindest teilweise geschlossen werden. Das Unternehmensvermögen sollte bei einem neuen Reformanlauf auch vollständig in die Erbschaftsteuer einbezogen werden; dabei darf aber der Fortbestand der Unternehmen nicht gefährdet werden. Die Erbschaftsteuer auf Unternehmensvermögen könnte dabei als Finanzierungsquelle für eine kapitalgedeckte Altersgrundsicherung dienen.

Zwei politische „Dauerbaustellen" sind zu beklagen. Erstens sind die gesetzlichen Renten nicht sicher. Einer Kürzung des Rentenniveaus kann zwar über die Erhöhung der Lebensarbeitszeit oder der Rentenversicherungsbeiträge begegnet werden (Deutsche Bundesbank, 2019). Beides stößt aber irgendwann an die Grenzen der Zumutbarkeit; die noch verbleibenden Spielräume sind gering. Dies gilt auch mit Blick auf eine weitere Stärkung des Bundeszuschusses, der rentenpolitisch mit versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gerechtfertigt wird. Weil die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ein Altern in Würde absehbar immer weniger garantieren kann, gewinnen kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme in verschiedenen Varianten zunehmend Gewicht in der Reformdiskussion. Ca. 35 Mio. Deutsche leben aber in Haushalten, die ihr monatliches Einkommen komplett für ihren Lebensunterhalt ausgeben und keinen Raum für eine zusätzliche, kapitalgedeckte Absicherung im Alter haben (Fratzscher, 2017).

Die zweite politische „Dauerbaustelle" ist die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Kernstück der Reformdebatte ist die Verschonung des Unternehmensvermögens (verstanden als inländisches land- und forstwirtschaftliches Vermögen, inländisches Betriebsvermögen und Anteile an Kapitalgesellschaften im Inland oder der EU). Dies befand die Gesetzgebung für nötig, um keine Arbeitsplätze zu gefährden und kleine wie mittlere Unternehmen besser erhalten zu können. Die Steuerausnahme ist immer noch weitgehend gestaltet, auch nachdem sie 2014 vom Bundesverfassungsgericht (1 BvL 21/12) als teilweise verfassungswidrig erklärt und daraufhin reformiert wurde.[1] Angesichts des fiskalischen Potenzials (Bach, 2015) dürfte das letzte Wort zur Erbschaft- und Schenkungsteuer mit der jüngsten Reform noch nicht gesprochen sein.

Was aber haben Erbschaft- und Schenkungsteuer einerseits und die Alterssicherungssysteme andererseits miteinander zu tun? Die klassische rechtliche Begründung der Erbschaftsteuer verweist auf die Erfassung der Leistungsfähigkeit. Ökonomisch und sozialpolitisch werden die Begrenzung der Vermögenskonzentration und die Herstellung gleicher Startchancen über die Erbschaftsteuer – in ihrem Charakter als Erbanfallsteuer – als Argument bemüht (Beckert, 2007, 29). Letzteres könnte allerdings nur über die Ausgabenseite geschehen, z. B. über einen „Generationen-Soli" (Gründinger, 2017). Nachfolgend wird vorgeschlagen, beide „Dauerbaustellen" im Rahmen einer aufeinander abgestimmten Reform anzugehen. Will man zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen, wäre jedoch die Übereinstimmung der Ziele zu hinterfragen. Nach Tinbergen (1952) sollten unterschiedliche Ziele mit unabhängigen Instrumenten verfolgt werden. Aller-

1 Die De-facto-Privilegierung, die sich beim Betriebsvermögen durch die Orientierung an Steuerbilanz- anstatt Verkehrswerten ergab, wurde in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.2006 (1 BvL 10/02) beanstandet.

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

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

Prof. Dr. Dirk Löhr lehrt an der Hochschule Trier Steuerlehre und Ökologische Ökonomik und ist nebenberuflich als Steuerberater tätig.

dings haben die Ziele der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf den ersten Blick wenig mit der Schließung der Rentenlücke zu tun.

Dieser Einwand relativiert sich bei näherem Blick auf das Umverteilungsziel: Der typische Erbe ist 40 bis 65 Jahre alt (Braun, 2011, 725). Der Großteil der Erben gehört damit nicht der jungen Generation an, sondern steht eher mitten im Berufsleben oder geht sogar schon auf den Ruhestand zu. Soweit mit der Erbschaftsteuer eine Angleichung der Vermögensverhältnisse verfolgt wird, kann es damit nicht primär um eine höhere Gleichheit der Startchancen, sondern um mehr Gleichheit im letzten Lebensabschnitt gehen. Große Erbschaften gehen mit höheren Einkommen Hand in Hand. Geringverdiener hingegen erben seltener und weniger. Vermögensschwächere können ihre Altersvorsorge somit kaum auf Erbschaften aufbauen (Braun, 2011, 726). Problematischer als der Reichtum der oberen 10 % dürfte aber sein, dass die unteren 40 % praktisch kein Nettovermögen haben.

Daher sollte die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten an den Erträgen des Produktivvermögens ein wesentliches Ziel der Stärkung einer kapitalgedeckten Altersvorsorge sein. Dies gilt in besonderem Maße, wenn eine kapitalgedeckte Alterssicherung durch Steuermittel finanziert wird. Dann sollte sie ohnehin den Charakter einer Altersgrundsicherung haben. Ansonsten würde es sich um eine Subvention bestimmter Beitragszahlergruppen handeln, die ordnungspolitisch kaum vertretbar wäre.

Soweit die Umverteilungsziele der Erbschaftsteuer und der steuerfinanzierten kapitalgedeckten Altersvorsorge konvergieren, bietet sich eine Verknüpfung an. Dabei könnte das Aufkommen aus einer reformierten Erbschaftsteuer, soweit es auf die Einbeziehung des Unternehmensvermögens entfällt, der Finanzierung einer Altersgrundsicherung dienen. Dies konfligiert auch nicht mit der Tinbergen-Regel.

Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Bemessungsgrundlage der deutschen Erbschaft- und Schenkungsteuer ist wegen vielfacher Vergünstigungen (z. B. für vermietete Grundstücke und selbstgenutzte Familienheime) und allgemeiner Freibeträge sowie der Verschonung des Unternehmensvermögens relativ schmal. Das Spiegelbild der vielfachen Abzüge sind formal hohe Steuersätze von bis zu 50 % (in Steuerklasse III), damit überhaupt nennenswerte Steuereinnahmen erzielt werden können. Obwohl jährlich mehrere hundert Milliarden Euro vererbt werden, handelt es sich bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer mit einem Aufkommen von 8,5 Mrd. Euro (2020) bislang dennoch eher um eine Bagatellsteuer.

Die Verschonung des unternehmerisch gebundenen Vermögens als Dreh- und Angelpunkt der Reformdiskussion wird vor allem mit dem Ziel der Erhaltung der Arbeitsplätze begründet. Houben und Maiterth (2011) kommen allerdings anhand einer Mikrodatensimulation zu dem Ergebnis, dass keine signifikante Gefahr für Unternehmen und Arbeitsplätze aufgrund des Liquiditätsabflusses besteht. Die Analyse bezieht sich jedoch auf die vor der Erbschaftsteuerreform 2011 angewandte Rechtslage. Eine Befragung des ifo-Instituts unter deutschen Familienunternehmen 2014 weist hingegen darauf hin, dass 43 % der Familienunternehmen ohne den Verschonungsabschlag ganz oder teilweise hätten verkauft werden müssen (Dorn et al., 2017, 36). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2011, 32), der der Verschonung des Unternehmensvermögens kritisch gegenübersteht, gesteht ebenfalls zu, dass die Liquiditätswirkungen der Erbschaft- und Schenkungsteuer in Betracht zu ziehen sind. Er ist aber auch der Auffassung, dass sich diese in Grenzen halten.

Gerechtigkeitserwägungen, Effizienzgesichtspunkte wie fiskalische Aspekte lassen jedenfalls den Wegfall der Verschonungsregelung für Unternehmensvermögen als geboten erscheinen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011, 33-26): Die Trennlinie zwischen unproduktivem Verwaltungsvermögen und produktivem Betriebsvermögen ist letztlich nicht eindeutig zu ziehen. Dies provoziert wirtschaftliche unsinnige Steuergestaltungen. Durch die unterschiedliche Behandlung von Vermögen werden beispielsweise steuerlich motivierte Vermögensumschichtungen sowie Umstrukturierungen von Rechtsform und Gesellschafterkreis angereizt. Andererseits werden sinnvolle Unternehmensumstrukturierungen verhindert. Es besteht auch die Gefahr, dass familieninterne Nachfolgeregelungen gewählt werden, obwohl qualifiziertere firmenexterne Übernehmer zur Verfügung stünden – z. B. im Rahmen eines Management Buy Out. Die Verschonungsregelung kann daher dem Ziel der Sicherung der Arbeitsplätze sogar entgegenlaufen. Insbesondere im Kontext mit relativ hohen Steuersätzen erzeugt die Verschonungsregelung damit steuerliche Zusatzlasten; die betreffenden Effizienzverluste steigen näherungsweise quadratisch mit dem Steuersatz (Scherf, 2015).

Dennoch: Angesichts des breiten Spektrums an Beurteilungen der Verschonung des Unternehmensvermögens dürfte allein die Vorsicht der Gesetzgebung gebieten, bei einer Ablösung der Regelung für einen tragfähigen Ersatz zu suchen. Erforderlich ist dabei die Einbettung in eine systematische Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Ziel muss neben der Abschaffung der Verschonung für Unternehmensvermögen (insbesondere §§ 13a und 13b ErbStG) auch der Abbau weiterer Steuervergünstigungen (z. B. § 13 c und in § 16 ErbStG) möglichst ohne

eine deutliche Erhöhung der Steuersätze sein, um die Zusatzlasten der Besteuerung zu minimieren.

Über die Höhe der Freibeträge lässt sich insbesondere die Verteilung der Steuerlast steuern: Je höher diese im Durchschnitt ausfallen, umso mehr wird die Last hin zu den großen Vermögenserwerben verschoben. Über den Steuersatz kann vor allem auf das Steuervolumen eingewirkt werden. Um eine Besteuerung des Unternehmensvermögens für eine Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge nutzbar zu machen, muss das Steueraufkommen gegenüber dem Status quo ante steigen. Steuersatz und Freibetrag wären dabei so zu setzen, dass

1. das Aufkommen aus der Besteuerung des Nicht-Unternehmensvermögens ungefähr demjenigen vor Umstellung entspricht – es müsste den Ländern als Ertragsberechtigten in unveränderter Höhe zufließen, um sie durch die Reform nicht schlechterzustellen;

2. das Aufkommen aus der Einbeziehung des Unternehmensvermögens in die Erbschaftsteuer der Finanzierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge dienen kann;

3. die Unternehmenserben dennoch eine ähnliche Liquiditätsbelastung wie vor der Reform haben.

Insbesondere angesichts der letztgenannten Anforderung klingt dies zunächst wie die berühmte Quadratur des Kreises. Dennoch ist eine Auflösung der Zielkonflikte möglich. Die Begrenzung der Liquiditätsbelastung der Unternehmenserben kann trotz vollständiger Einbeziehung in die Erbschaftsteuer über großzügige Stundungsmodalitäten geschehen, was auch den Vorstellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF entspricht. Vorliegend aber noch weitergegangen:

Nach wie vor sollte die Sofortzahlung der Steuer möglich sein. Für Unternehmensvermögen (eventuell auch für vermietete Immobilien) sollte jedoch an die Erben das Angebot gemacht werden, die Zahlung der Steuerlast im Rahmen eines langfristigen partiarischen Tilgungsdarlehens zu strecken (Bach, 2015, 506). Die Laufzeit könnte 33 Jahre betragen – dies ist ungefähr die Dauer einer Generation. Die jährliche Tilgung betrüge demnach 3 Prozentpunkte der Steuerschuld. Hinzu käme ein Anteil am laufenden Gewinn, der an den Fiskus abzuführen wäre. Möglich wäre eine Orientierung am Gewinn vor Ertragsteuern und unter Herausrechnung von Sonderabschreibungen etc., um Steuergestaltungen zu vermeiden. Läge z. B. der Steuersatz bei 25 % und der erworbene Anteil des steuerpflichtigen Erben 20 %, so wäre zu Beginn 25 % x 20 % = 5,0 % des jährlichen Unternehmensgewinns vor Ertragsteuern zusätzlich zur Tilgung von 3,0 % der Steuerschuld pro Jahr abzuführen. Der Sinn einer Gewinnbeteiligung des Fiskus liegt einerseits darin, dass insoweit für den Erben in ertragsschwachen Jahren das Leverage-Risiko begrenzt werden kann. Auch werden Fehlbewertungen des Unternehmensvermögens zum Zeitpunkt des Vermögensübergangs korrigiert. Schließlich partizipiert der Fiskus von ertragsstarken Jahren ähnlich wie bei einer Beteiligung – und zwar unabhängig davon, ob die Gewinne des Unternehmens thesauriert oder ausgeschüttet werden. Das partiarische Darlehen des Staates sollte nachrangig gewährt werden, um die Kreditfähigkeit der Steuerschuldner:innen nicht zu belasten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011, 38). Der Vorschlag bedürfte einer beihilferechtlichen Prüfung. Weder Tilgungs- noch Zinsanteil wären von den Steuerpflichtigen als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abziehbar, da es sich nach wie vor um eine Nebenleistung zu einer Personensteuer handelt (§ 12 Nr. 3 EStG, § 3 Abs. 4 AO). Im Ergebnis würde also regelmäßig nicht der gesamte Steueranspruch sofort beglichen, sondern nur der Teil auf das Erbe, der nicht auf das Unternehmensvermögen entfällt.

Diese Stundungsregelung sollte in eine umfassende Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer eingebettet werden. Ziel ist die weitgehende Abschaffung der doppelten Progression, die derzeit durch hohe Freibeträge und Steuersätze bewirkt wird. Diesbezüglich bietet sich eine Flat-Rate-Erbschaftsteuer an – mit demselben Steuersatz für sämtliche Erwerbe (Beznoska und Hentze, 2021). Damit die Länder trotz kompletter Stundung der Steuer auf Unternehmenserwerbe dieselben Steuereinnahmen wie bisher haben, müsste der Steuersatz gegenüber dem heute geltenden durchschnittlichen Steuersatz (ca. 18 %) gegebenenfalls mäßig erhöht werden (z. B. auf 25 %). Wie weit die Erhöhung ausfallen muss, hängt von den Abzügen ab.

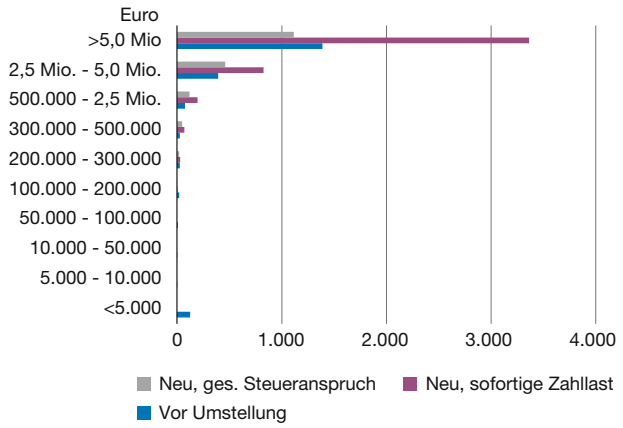
Die Abzüge §§ 5, 16 und 17 ErbStG wären radikal zurückzuführen. Der Freibetrag des § 16 ErbStG sollte allenfalls geringfügig mit Blick auf das Familienprinzip (Scherf, 2017, 230) differenziert werden und nur einmal im Leben zur Verfügung stehen – unabhängig davon, ob es sich um eine Erbschaft oder Schenkung handelt. Denkbar wäre auch ein beschränkter Freibetrag für Unternehmensvermögen, um kleine und mittlere Unternehmen zu begünstigen (Braun, 2011, 726). Der Freibetrag pro Erwerbsfall könnte in einer Höhe von durchschnittlich ca. 120.000 Euro liegen; dies entspricht ungefähr dem durchschnittlichen Wert einer kleinen Eigentumswohnung (Braun, 2011, 726). Eine Kürzung der Abzüge adressiert eine zentrale Schwäche der Erbanfallsteuer (wie sie in Deutschland besteht) gegenüber einer Nachlasssteuer (wie in den USA): Die Steuerbemessungsgrundlage wird derzeit nämlich al-

lein deswegen erheblich geschmälert, weil der Wert der Erbschaft in der Regel auf mehrere Erben entfällt, von denen jeder die in Deutschland derzeit sehr großzügig ausgestalteten Freibeträge geltend machen kann (Beznoska und Hentze, 2021, 5).

Abbildung 1 stellt die überschlägig auf Basis der exemplarisch genannten Daten (durchschnittlicher Freibetrag: 120.000 Euro, Steuersatz: 25 %) ermittelte fiktive durchschnittliche Steuerbelastung pro Fall in verschiedenen Erwerbergruppen für 2020 dar. Auf der Ordinate wird nach Höhe des Erwerbs differenziert. Die Abszisse stellt die Größenordnung der Steuer pro Erwerbsfall dar (in Tsd. Euro). Der untere Balken zeigt dabei die gegenwärtige Steuerbelastung pro Fall auf, der mittlere Balken den gesamten Steueranspruch unter Einbeziehung des Unternehmensvermögens. Weil ein Teil hiervon aber gestundet wird, entsteht eine Liquiditätsbelastung, die der obere Balken wiedergibt. Der überschießende Teil des mittleren Balkens gegenüber dem oberen stellt den gestundeten Teil der Steuer auf das Unternehmensvermögen dar, der aber zu keiner unmittelbaren Liquiditätsbelastung führt. Der obere und untere Balken in den relevanten oberen Erwerbergruppen hat eine ähnliche Größenordnung, d. h. die unmittelbare Liquiditätsbelastung ändert sich durch die Reform gegenüber dem Status quo kaum. Nach wie vor werden vor allem die höchsten Erwerbe signifikant steuerlich belastet.

Abbildung 1

Durchschnittliche Steuer pro Fall (in 1.000 Euro) nach Höhe des Erwerbs



Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten der Erbschaftsteuerstatistik (Destatis, 2021a).

Reform des Alterssicherungssystems

Im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung wurde die Absicht formuliert, einen öffentlich verantworteten Fonds zu prüfen, über den die Steuerpflichtigen wahlweise eine ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge vornehmen können (SPD et al., 2020, 57-58). Hier steht sowohl die Aktienrente Schwedens wie der Staatsfonds Norwegens als Vorbild, der Teile der Öleinnahmen weltweit in Anlagen mit gewissen ökologischen und sozialen Ansprüchen investiert. Tatsächlich beabsichtigt Bundesfinanzminister Christian Lindner, einen entsprechenden Fonds als Sondervermögen einzurichten (Bröcker, 2022).

Mit dem Prüfungsauftrag im Koalitionsvertrag wurden teilweise Überlegungen von Fuest et al. (2019a) bezüglich der Einrichtung eines „Deutschen Bürgerfonds" aufgegriffen. Nach den Vorstellungen der Autor:innen soll dieser im Basisszenario über eigene Schulden in Höhe von jährlich 0,5 % des BIP einen Vermögensstock aufbauen, der aus Aktien, Immobilien und Anleihen besteht. Dabei soll die Schuldenbremse beachtet werden. Fuest et al. gehen im Basisszenario von einer Inflationsrate von 2 % p. a., einem Nominalzins von 3 % p. a. und jährlichen Renditen von 5,1 % p. a. aus (die denen des norwegischen Ölfonds entsprechen). Vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase soll die Differenz zwischen der höheren Rendite aus diesen Anlagen und der aufgenommenen Mittel dazu verwendet werden, den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge zu unterstützen. Im Basisszenario soll die gesamte Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter am Fonds teilhaben (Fuest et al., 2019a, 10). Unter den rechnerischen Prämissen von Fuest et al. (2019a, 2019b) erreicht der Fonds nach 50 Jahren seinen Reifezustand. Die Kapitalleistung bei Renteneintritt betrüge dann ca. 16.000 Euro pro Person. Bei Erreichung der Altersgrenze kommt es wahlweise zu einer Auszahlung an den Berechtigten oder einer Verrentung. Im Reifezustand könnte diese 1.270 Euro pro Jahr betragen (in Preisen von 2020). Allerdings unterliegen die zentralen Finanzierungsmechanismen des skizzierten Fonds mittlerweile erhöhten Unsicherheiten. So erfolgte im Zuge der Coronapandemie und des Ukrainekriegs eine zusätzliche staatliche Verschuldung, welche die Spielräume für die Kreditaufnahme für andere Zwecke einengte. Zudem ist die Inflation zurück, und auch eine Zinswende ist nicht unwahrscheinlich. Diese wird sich sowohl auf die Anleihekonditionen als auch auf die künftigen Wertzuwächse von Anleihen, Immobilien und Aktien tendenziell negativ auswirken. Wenngleich der von Fuest et al. (2019a) im Basisszenario angenommene Nominalzins von 3 % p. a. noch deutlich über den aktuellen Zinskonditionen liegt, ist zumindest ein Fallen der Zins-Rendite-Differenz, die den Fonds im Basisszenario erst sinnvoll macht, mittelfristig gut vorstellbar.

Um den Fonds vor politischen Begehrlichkeiten und Einflussnahmen abzuschirmen, denken Fuest et al. (2019b,

10) an die institutionelle Aufhängung bei der Deutschen Bundesbank. Wie die Autor:innen plädiert auch Finanzminister Lindner dabei für die Bundesbank als verwaltende Stelle. Bereits heute verwaltet die Bundesbank den 2015 eingeführten Pflegevorsorgefonds. Die Rentenversicherung komme hingegen nicht infrage, da sie keine Finanzmarktexpertise besitze und auch nicht ausreichend unabhängig agieren könne. Die staatliche Finanzagentur als mögliche Alternative könne nicht Marktplatz und zugleich Verkäufer von Anleihen sein.

Nach den bislang durch die Medien bekannt gewordenen Plänen des deutschen Finanzministers soll der Fonds mit 10 Mrd. Euro jährlich gespeist werden; im Koalitionsvertrag ist lediglich von 1 Mrd. Euro in einem ersten Schritt die Rede. Das Geld soll teilweise aus Beiträgen, teilweise aus Steuermitteln stammen (Bröcker, 2022). Was sich politisch durchsetzen lässt, ist derzeit noch offen. Unabhängig davon, wie die Finanzierung des Fonds am Ende gestaltet ist, müsste für den Fall von Verlusten des Fonds eine staatliche Ausfallgarantie vorgesehen werden, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert ist.

Kombination der Reformen von Alterssicherung und Erbschaftsteuer

An dieser Stelle kommt der nächste Baustein des vorliegenden Vorschlags ins Spiel: Die Ansprüche aus der Erbschaftsteuer werden, soweit sie auf das Unternehmensvermögen entfallen, dem Pensionsfonds zugeführt. Zwar unterliegt auch der Wert der Erbschaften und Schenkungen Schwankungen, die Zahl der Anfälle von Erbschaften ist jedoch unabhängig von der Konjunktur. Aufkommensschwankungen bei den Schenkungen waren in der Vergangenheit offenbar eher das Resultat von Steuergestaltungen angesichts antizipierter Steuerrechtsänderungen. Der vorgeschlagene Mechanismus kann insoweit zur Verstetigung der Einnahmenseite des Fonds beitragen. Es wäre allerdings einzufordern, dass die hieraus entstehenden zusätzlichen Einnahmen eine kapitalgedeckte Altersgrundsicherung speisen. An dieser sollten nicht nur die Beitragszahlenden, sondern grundsätzlich alle Menschen ab Erreichen der Regelaltersgrenze teilhaben. Diese Altersgrundsicherung könnte neben eine beitragsfinanzierte kapitalgedeckte und umlagefinanzierte Alterssicherung treten. Die Auszahlungen für die Altersgrundsicherung würden sich aus den laufenden Tilgungen auf die gestundete Steuerschuld und die Gewinnanteile aus den noch nicht getilgten partiarischen Darlehen (Steuerschuld) zusammensetzen. Die fehlende internationale Diversifikation ist dabei in Kauf zu nehmen, zumal ein großer Teil der inländischen Unternehmen ohnehin seine Geschäftstätigkeit international diversifiziert.

Allerdings ergeben sich an dieser Stelle eine Vielzahl von Problemen: Zunächst gilt bei Steuern grundsätzlich das Verbot der Zweckbindung (Nonaffektationsprinzip – § 7 HGrG, § 8 BHO). Eine Minderheitsmeinung gesteht dem Nonaffektationsprinzip sogar Verfassungsrang zu, obwohl es nur einfachgesetzlich geregelt ist (Matuschka, 2019, 250-251). So unterliegen bestimmte Steuern (Mineralölsteuer, Feuerschutzsteuer) einer partiellen oder vollständigen Zweckbindung. Diese kann gesetzlicher Art (z. B. Art. 1 StrFinG i. V. m. § 17 Abs. 3 BHO – „geborene Zweckbindung“) oder auch gekoren (Haushaltsvermerk im Haushaltsplan) und damit „lockerer“ sein. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer auf das bisher verschonte Vermögen wäre innerhalb dieser Bandbreite der Finanzierung des Fonds zu widmen.

Weiter liegt die Ertragshoheit der Erbschaftsteuer bei den Ländern und nicht beim Bund (Art. 106 Abs. 2 GG). Die Länder würden zwar insgesamt gegenüber dem Status quo nicht schlechter gestellt, wenn es gelingt, Freibeträge und Steuersatz so zu bemessen, dass die Einnahmen vor Besteuerung des Unternehmensvermögens den heutigen Einnahmen aus der Erbschaftsteuer entsprechen. Allerdings erscheint eine Änderung des Art. 106 GG, unter Umständen auch des Bund-Länder-Finanzausgleichs geboten.

Schließlich stellt sich die Frage, welchen Beitrag der hier vorgestellte Mechanismus überhaupt zur Stärkung des Bürgerfonds bzw. mittelbar zur Schließung der Rentenlücke zu leisten vermag. Einer überschlägigen Berechnung zu diesem Zwecke liegen folgende Annahmen zugrunde: Das fiktive Jahr für die Einrichtung des Regimes sei 2020. Hinsichtlich der demografischen Entwicklung wird von Variante 2 der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts ausgegangen (Destatis, 2021b). Es wird angenommen, dass eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren ab den Kohorten von 1964 gehalten werden kann. Der Anteil der anspruchsberechtigten Bevölkerungsteile wird demnach von ca. 18,3 Mio. (2020) auf ca. 21,4 Mio. Menschen (2060) steigen. Für die Zuführung in den Kapitalstock werden drei Szenarien angenommen: Das Basisszenario beruht auf dem Mittelwert der zwischen 2018 und 2020 nach § 13a ErbStG in Abzug gebrachten und nunmehr der Besteuerung unterliegenden Unternehmenserwerbe; eine Einbeziehung der Immobilienerwerbe in die Stundungsregelung wird dabei nicht betrachtet (Datengrundlage: BMF 2021, 77-78). Die betreffenden 25 Mrd. Euro entsprechen ungefähr der Schätzung von Bach für das längerfristige jährliche Schenkungsvolumen an Unternehmensvermögen (Bach, 2015, 506). Das Worst-Case-Szenario beruht auf dem tiefsten, das Best-Case-Szenario auf dem höchsten Wert der Unternehmenserwerbe der drei be-

trachteten Jahre. Die drei Jahre von 2018 bis 2020 wurden gewählt, da das Volumen der erbschaft- und schenkungsteuerpflichtigen Erwerbe in den Vorjahren – unter anderem bedingt durch die Antizipation von Rechtsänderungen durch Schenkungen – zwischenzeitig auf ein Niveau angestiegen war, das schwerlich nachhaltig erreicht werden kann (Braun, 2011, 725).

Im Basisszenario wird eine Rendite auf die noch nicht getilgten Teile des partiarischen Steuerdarlehens in Höhe von 2,5 % p. a. unterstellt; dies entspricht ungefähr der nominellen Wachstumsrate des BIP in den letzten zwei Dekaden. Das Worst-Case-Szenario arbeitet mit dem tiefsten Wert dieser drei Jahre und einer Rendite von 1,0 % p. a., das Best-Case-Szenario nimmt den höchsten Wert bei einer Rendite von 5,1 % p. a. an (die Rendite aus dem Basisszenario von Fuest et al. wird hier also für den Best Case verwendet). Je höher der Anteil derjenigen Unternehmenserben, die ihre Steuerschuld sofort begleichen, umso mehr verkürzt sich der Zeitraum bis zum vollständigen Aufbau. Gleiches gilt bei weiteren Zuschüssen aus Steuermitteln; die jährlichen Erträge des Fonds könnten so gesteigert werden. Vorliegend wird jedoch unterstellt, dass alle Unternehmenserben das Stundungsangebot in Anspruch nehmen und keine weiteren Steuermittel zugeschossen werden. Die zusätzliche Finanzierungssäule ist dann vollkommen aufgebaut, wenn die Steueransprüche der Anfangsjahre ungefähr den laufenden Tilgungen aus späteren Erbschaftsteuerfestsetzungen entsprechen. Insoweit erreicht der zusätzliche Finanzierungsweg dann die Grenze der Leistungsfähigkeit. Der zusätzliche Kapitalstock aus Steueransprüchen ist unter den hier getroffenen Annahmen spätestens nach 33 Jahren aufgebaut.

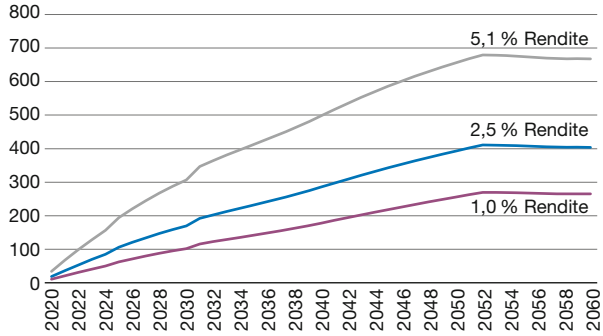
Nach vollständigem Aufbau der Steueransprüche im Jahre 2052 geschieht dies im Basisszenario nach heutiger Kaufkraft aus einem zusätzlichen Kapitalstock von rund 99 Mrd. Euro, was ungefähr zusätzlichen 4.600 Euro pro Anspruchsberechtigtem entspricht. Aus diesem könnten bei einer unterstellten Verzinsung von 2,5 % p. a. im Basisszenario und unter Berücksichtigung des Gleichlaufs von zusätzlich aufgebauten und getilgten Steueransprüchen jährlich ca. 8,7 Mrd. Euro für die Ausschüttung an die Berechtigten entnommen werden, ohne dass der zusätzliche Finanzierungsweg an Substanz verliert. Abbildung 2 illustriert den Betrag, den der dargestellte Finanzierungsmechanismus zur Alterssicherung pro Person und Jahr darstellen kann.

Im Jahr 2052, also 33 Jahre nach fiktiver Einrichtung des Finanzierungsmechanismus erreicht die Leistungsfähigkeit des Fonds unter den getroffenen Annahmen ihr Maximum. Dann könnten im Basisszenario ca. 400 Euro pro Jahr an jeden Berechtigten ausgeschüttet werden, die

Abbildung 2

Zusätzlicher jährlicher Beitrag zu einer kapitalgedeckten Rente pro Person und Jahr

in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen, BMF, 2021; Destatis, 2021a; Destatis 2021b.

den von Fuest et al. für 2070 ermittelten jährlichen Rentenleistungen (2070: 1.270 Euro p. a., jeweils in Kaufkraft von 2020) hinzuzurechnen wären. Gegebenenfalls könnten auch Finanzierungslücken des Pensionsfonds ausgeglichen werden. Im Best Case liegt der Zuschuss für den Fonds bei ca. 670 Euro pro Jahr und Person, im Worst Case bei 260 Euro. Diese Größenordnungen zeigen, dass es sich um einen durchaus bedenkenswerten Beitrag zur Schließung der Rentenlücke handeln kann.

Ausblick

Im Rahmen der vorgeschlagenen Reform fließt der zweckgebundene Teil der Erbschaftsteuer, der sich aus der Einbeziehung des Unternehmensvermögens speist, in die Stärkung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung. Der nicht zweckgebundene Teil geht in die Haushalte der Länder – mit im Wesentlichen unverändertem Aufkommen. Die Erbschaftsteuer zählt zu den vermögensbezogenen Steuern. Der Vorschlag folgt den Empfehlungen des IWF (2021) sowie der OECD (2020, 7), vermögensbezogene Steuern zu stärken, da diese am wenigsten konjunkturschädlich sind und bei geeigneter Ausgestaltung Arbeitsplätze am wenigsten gefährden. Dabei wird der Faktor Arbeit ebenfalls mittelbar entlastet, da durch den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung auch der Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge begrenzt werden kann. Vermögensbezogene Steuern fallen in Deutschland im internationalen Vergleich derzeit ziemlich moderat aus, wenngleich speziell die Bedeutung der Erbschaftsteuer geringfügig höher als im OECD-Durchschnitt ist (Beznoska und Hentze, 2021, 5-6). In der öffentlichen Diskussion findet sich allerdings vor allem die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Diese kann jedoch vor dem Hintergrund niedriger Zinsen leicht konfiskatorisch wirken, wenn ein nennenswertes Aufkommen erzielt werden soll.

Schließlich wäre der Bewertungsaufwand immens, da die Bewertung laufend und nicht wie bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer nur bei Bedarf erfolgen müsste. Wenn man vermögensbezogene Steuern stärken möchte, ist daher eine reformierte Erbschaftsteuer einer Wiedereinführung der Vermögensteuer deutlich vorzuziehen.

Freilich steht eine Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht im Koalitionsvertrag der Ampelregierung. Politisch gesehen dürfte es leichter sein, die Einführung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung und die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer zunächst getrennt voneinander voranzutreiben. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass jeder Schritt für sich selber sinnvoll ist. Perspektivisch sollte aber eine Verbindung dieser beiden Politikfelder angedacht werden.

Literatur

Bach, S. (2015), Erbschaftsteuer: die schlummernde Reichensteuer, *Wirtschaftsdienst*, 95(7), 504-506, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2015/heft/7/beitrag/erbschaftsteuer-die-schlummernde-reichensteuer.html (6. Juli 2022).

Beznoska, M. und T. Hentze (2021), Eine Abschätzung des Potenzials der Erbschaftsteuer zur Entlastung des Faktors Arbeit, *IW Policy Paper*, 18, 13-15.

BMF (2021), Datensammlung zur Steuerpolitik 2020/2021.

Braun, R. (2011), Erben in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 91(10), 724-726, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2011/heft/10/beitrag/erben-in-deutschland.html (6. Juli 2022).

Bröcker, M. (2022), Die Aktienrente kommt, *The Pioneer*, Ausgabe vom 25. Mai, https://www.thepioneer.de/originals/hauptstadt-das-briefing/articles/die-aktienrente-kommt?utm_campaign=20220525&utm_content=teaser_embedded&utm_medium=newsletter&utm_source=hauptstadt-das-briefing (6. Juli 2022).

BVerfG (2014), 1 BvL 21/12, BGBl I 2015, 4.

Destatis (2021a), Finanzen und Steuern – Erbschaft- und Schenkungsteuer 2020.

Destatis (2021b), Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Deutschland, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung (1241-001), https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#sprg233474 (6. Juli 2022).

Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Oktober, 55-82.

Dorn, F., B. Kauder, M. Krause und N. Potrafke (2017), Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss, *ifo Schnelldienst*, 70(1), 12.1., 33-40.

Fratzscher, M. (2017), Wer nicht erbt, hat's schwer, *Zeit Online*, 21. Juni, https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-07/erbe-erbschaftssteuer-vermoegen-gesellschaftsvertrag?page=5 (6. Juli 2022).

Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019a), Das Konzept eines deutschen Bürgerfonds, *Ifo-Studie*.

Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019b), Die Schaffung eines deutschen Bürgerfonds, *ifo-Schnelldienst*, 72(14), 3-8.

Gründinger, W. (2017), Der „Generationen-Soli" – Erbschaftsteuer und Generationengerechtigkeit, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.

Houben, H. und R. Maiterth (2011), Endangering of Businesses by the German Inheritance Tax? – An Empirical Analysis, *Business Research*, 4(1), 32-46.

Matuschka, P. (2019), Das Nonaffektationsprinzip – Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung in Bund und Ländern, insbesondere rechtshistorische Entwicklung und Verfassungsrang, 250-251.

OECD (2020), OECD Economic Surveys Germany – Overview, 7, https://www.oecd.org/economy/surveys/germany-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf (6. Juli 2022).

Scherf, W. (2015), Steuerinzidenz aus mikroökonomischer Sicht, *WISU*, (5), 591-596.

Scherf, W. (2017), *Öffentliche Finanzen*, Band 2, https://www.wolfgang-scherf.de/open/Band-2.pdf (6. Juli 2022).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2020), *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag)*.

Tinbergen, J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North Holland.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2011), Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer.

Title: ***Financing a Funded Basic Old-Age Provision via Inheritance Tax: Two Birds With One Stone?***

Abstract: *In view of demographic changes, the statutory pension insurance scheme, which is financed through contributions, will soon no longer be able to ensure adequate old-age provision. By supplementing it with a funded old-age pension, citizens could participate in the returns on productive assets in old age. Corporate assets should also be fully included in inheritance tax legislation in a new reform attempt. However, the continued existence of companies should not be jeopardised. Inheritance tax on business assets could be used to finance a basic pension scheme.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3255-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 642-647

JEL: H11, H71, H72

Florian Boettcher, Ronny Freier

Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil

Die kommunalen Finanzen stehen seit Beginn der Coronakrise unter besonderer Beobachtung. Die deutsche Politik hat zurecht erkannt, dass bei der Bekämpfung der Krise eine handlungsfähige Kommunalpolitik zwingend notwendig ist. Tatsächlich haben die kommunalen Haushalte sowohl 2020 als auch 2021 mit Überschüssen abgeschlossen. Wie dieser Beitrag zeigt, sind die Gründe dafür sehr unterschiedlich. Die auskömmliche Finanzierung der Kommunen ist Garant für die effiziente Bewältigung der Krise vor Ort und die Rekordzahlen bei den kommunalen Investitionen sind der richtige Impuls in der Wirtschaftskrise.

Die deutschen Kommunen stehen bei der Bekämpfung der Coronapandemie in der ersten Reihe. Hier werden die Gesundheitsämter und der Schulbetrieb organisiert sowie Krankenhäuser betrieben. Um diese krisenbedingten Aufgaben stemmen zu können, sind schon früh in der Krise die kommunalen Finanzen in den Blick von Wissenschaft (Freier und Geißler, 2020) und Politik[1] gekommen. Zu Beginn der Krise im März 2020 stand zu befürchten, dass die Kommunen durch Mehrausgaben und Steuereinbrüche in großer Zahl Haushaltssperren aussprechen müssen. Solche haushaltsrechtlichen Schritte hätten nicht nur eine erschwerte Krisenbewältigung vor Ort bedeutet. Es wäre auch zu befürchten gewesen, dass geplante Investitionen auf Eis gelegt werden, was für eine schnelle wirtschaftliche Erholung sehr kontraproduktiv gewesen wäre. Der Bund und die Länder haben die drohende Notlage schnell erkannt und umfangreich gehandelt, um die deutschen Kommunen auskömmlich zu finanzieren. In Summe sind die Kommunen dank dieser Hilfen sehr gut durch die beiden Krisenjahre gekommen.

1 Siehe Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I S. 2072.

© 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. Florian Boettcher ist Referent im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW.

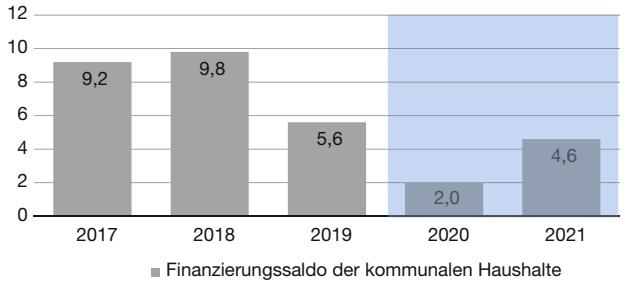
Prof. Ronny Freier, Ph. D., ist Professor für Öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule Wildau.

Überschüsse in den Jahren 2020 und 2021

Um die gesamtheitliche Lage der kommunalen Finanzen eines Jahres zu bewerten, wird zumeist der kommunale Finanzierungssaldo herangezogen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos von 2017 bis 2021. In den Jahren vor der Krise (2017-2019) konnten die Kommunen ihre Haushalte mit enormen Überschüssen abschließen. In nur drei Jahren wurden fast 25 Mrd. Euro an Überschüssen gebildet. Und auch in den Haushaltsplänen für 2020 und 2021 waren weitere Einnahme- und Ausgabesteigerungen eingeplant.

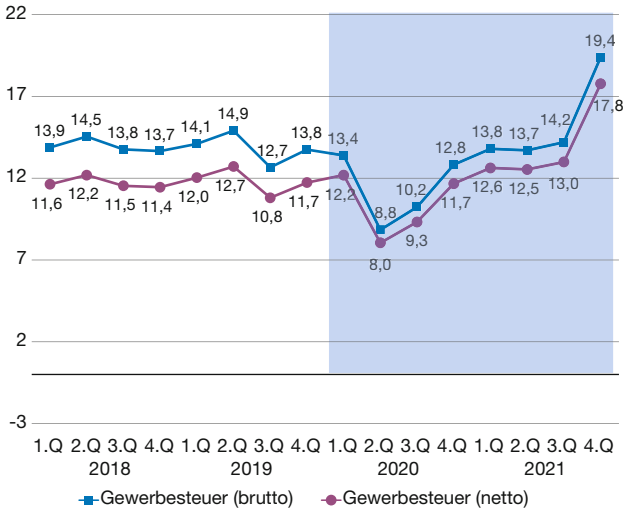
Die Coronakrise traf die Kommunen im März 2020 unvermittelt. Auf der Ausgabenseite mussten Kommunen die aktuelle Krisenbewältigung finanzieren. Dazu gehörten die Organisation in den Gesundheitsämtern, die Sicherung der Daseinsvorsorge und des Schulbetriebs, die Erstattung von Kitabeiträgen und die coronabedingten Mehraufwendungen in kommunalen Krankenhäusern. Auch die Kosten für Sozialleistungen waren im Frühjahr/Sommer 2020 bereits deutlich erhöht (Boettcher et al., 2021a, Kapitel F, 17). Die tatsächlichen Mehraufwendungen der Kommunen durch die Coronakrise sind bis heute schwer zu ermitteln und wurden in vielen Bereichen direkt durch Unterstützung von Ländern und Bund abgedeckt. Bedeutsamer als die Mehraufwendungen waren allerdings die enormen Steuereinbußen auf der Einnahmeseite. Hier sind insbesondere die gravierenden Rückgänge 2020 bei der extrem konjunkturabhängigen Gewerbesteuer zu nennen. Insgesamt wurden 2020 10,3 Mrd. Euro weniger bei der Gewerbesteuer (brutto) vereinnahmt als 2019 (7,7 Mrd. Euro in den Flächenländern). Aber auch beim kommunalen

Abbildung 1
Kommunales Finanzierungssaldo
in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Rechnungsstatistik 2017, 2018 (FS 14-2) und der Kassenstatistik 2019-2021 (FS 14-3.3).

Abbildung 2
Entwicklung bei den Gewerbesteuereinnahmen
in Mrd. Euro, quartalsweise



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Steuerstatistik 2016-2021 (FS 14-4).

Anteil an der Einkommenssteuer waren Rückgänge zu beobachten (1,6 Mrd. Euro). Angesichts der steigenden Aufwendungen und enormer Einbrüche bei den Steuern, ist die Entwicklung mit positiven Haushaltsabschlüssen von +2 Mrd. Euro in 2020 und +4,6 Mrd. Euro in 2021 sehr bemerkenswert (vgl. Abbildung 1). Die Kommunen konnten die Krisenjahre trotz der genannten Herausforderungen demnach positiv bewältigen. Die Gründe für diese Entwicklungen werden im Folgenden erläutert.

Enorme Steuereinbußen 2020, starkes Plus 2021

Um die Entwicklung der kommunalen Finanzen 2020 und 2021 zu verstehen, sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer der zentrale Ausgangspunkt. Abbildung 2 zeigt die quartalsweise Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen von 2018 bis 2021. In den Vorkrisenjahren wurden bei der Gewerbesteuer – der wichtigsten Einnahmequelle der Kommunen – Rekordwerte vermeldet. 2019 wurden von den Kommunen in den Flächenländern 50,34 Mrd. Euro bei der Gewerbesteuer (brutto) vereinnahmt. Nach Zahlung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder verblieben davon 42,63 Mrd. Euro netto in den kommunalen Haushalten.

Das Coronajahr 2020 begann im ersten Quartal mit Gewerbesteuerzahlungen auf vergleichbarem Niveau. Der große Einbruch begann aber schon im zweiten Quartal 2020. Hier wurden lediglich 8,8 Mrd. Euro an Gewerbesteuern (brutto) eingenommen, ein Rückgang von mehr als 40 % gegenüber dem Vorjahresquartal. Ausschlaggebend für die sofortigen Auswirkungen bei den Gewerbesteuerzahlungen war der Beschluss des Bundesfinanzministeriums, dass Unternehmen ihre vierteljährlichen Abschlagszahlungen der Gewerbesteuer aufgrund von eingetrübten Gewinnerwartungen unbürokratisch bereits im zweiten Quartal mindern konnten. Das dritte und vierte Quartal 2020 wurden ebenfalls mit schlechteren Werten als im Vorjahr abgeschlossen. Insgesamt deutete sich aber eine leichte Erholung an. Im vierten Quartal lagen die Einnahmen bei der Gewerbesteuer (brutto) nur noch knapp 1 Mrd. Euro unter dem Vorjahresquartal (ein Rückgang um 7 %). Fachleute hatten die massiven Einbrüche bei der Gewerbesteuer im zweiten Quartal 2020 vorausgesehen (Freier und Geißler, 2020), und auch die zum Teil düsteren Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute (ifo, 2020; SVR, 2020) hatten die Bundes- und Landespolitik frühzeitig alarmiert. Schon im Mai wurde klar, dass Bund und Länder die Kommunen umfangreich stützen werden. Am 3. Juni wurde durch die Bundesregierung der „kommunale Solidarpakt“ beschlossen, in dem unter anderem die Ausfälle bei der Gewerbesteuer kompensiert werden sollten. Das entsprechende Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen wurde am 17. September 2020 vom Bundestag beschlossen.

Die Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen stellen die wichtigste Einzelmaßnahme bei der Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder dar. Bei dieser Maßnahme wurden 11,46 Mrd. Euro (davon 10,84 Mrd. Euro an die Kommunen in den Flächenländern) verteilt (Boettcher et al., 2021a, Kapitel E, 11). Die Kosten für diese Hilfen wurden hälftig durch Bund und Länder getragen. Abbildung 3 veranschaulicht den Effekt dieser finanziellen Hilfe für die Kommunen in den Flächenländern. Verglichen werden die Zahlungen der Gewerbesteuer von 2019 bis 2021 und der Ausgleichszahlung 2020. Wurden 2019 50,34 Mrd. Euro an Gewerbesteuereinnahmen (brutto) vereinnahmt, so addierten sich die Einnahmen 2020 mit 41,39 Mrd. Gewerbesteuer plus 10,84 Mrd. Euro Ausgleichszahlungen auf 52,23 Mrd.

Euro. Die Tatsache, dass das Gewerbesteueraufkommen 2020 unter Einbeziehung der Ausgleichszahlungen sogar leicht über dem Niveau von 2019 gelegen hat, erklärt sich durch die pauschale Übernahme von Ausfällen durch den Bund und die Länder. Um ein vereinfachtes und zügiges Verfahren zu gewährleisten, wurden die Hilfen im Gesetz pauschaliert. Es wurden also nicht die exakten Ausfälle ermittelt, sondern die Zahlungen basierten auf den geschätzten Abweichungen (als Basis dienten die Zahlen aus den Steuerschätzungen vom Oktober 2019 und Mai 2020). Das Jahr 2021 stellt sich bei den Gewerbesteuereinnahmen gänzlich anders dar. Trotz der anhaltenden Coronapandemie und der Tatsache, dass weiterhin Coronamaßnahmen die Wirtschaft belasteten, konnten 2021 Rekordwerte bei den Gewerbesteuern erwirtschaftet werden. Insgesamt wurden 2021 Gewerbesteuern (brutto) in Höhe von 55,4 Mrd. Euro in den Flächenländern erwirtschaftet. Damit lagen die Bruttoeinnahmen um 33,9 % über den Einnahmen von 2020 (ohne Ausgleichszahlung) und sogar 10,1 % über den Einnahmen von 2019.

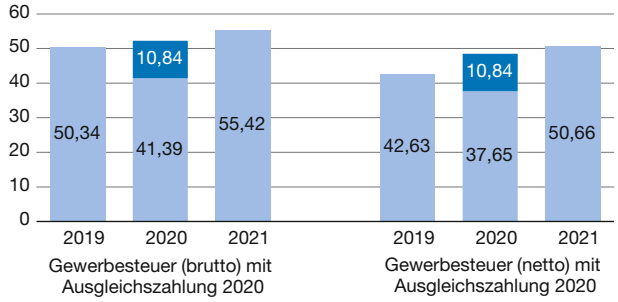
Abbildung 2 zeigt auch den interessanten quartalsweisen Verlauf im Jahr 2021. Die ersten drei Quartale 2021 waren in der Höhe der Einnahmen durchweg vergleichbar mit dem Einnahmeniveau von 2019. Das 4. Quartal 2021 aber stellt eine Ausnahme dar; es ist das Quartal mit den historisch höchsten jemals gemessenen Einnahmen. Wurden im 3. Quartal 2021 noch 14,2 Mrd. Euro bei der Gewerbesteuer (brutto) vereinnahmt, so waren es im 4. Quartal plötzlich 19,4 Mrd. Euro – ein Anstieg um 36,5 %. Zu vermuten ist, dass dieser Sondereffekt durch eine spezielle Situation bei den Abschlagszahlungen der Unternehmen begründet ist. Nachdem die Unternehmensgewinne (und damit auch die Gewerbesteuer) 2020 krisenbedingt sehr niedrig waren, mussten die Unternehmen auf der Grundlage dieser Gewinne im 1. bis 3. Quartal 2021 auch verhältnismäßig niedrige Quartalsabschläge zahlen. Erst zum Ende des Jahres wurden die tatsächlich sehr hohen Gewinne des Jahres 2021 vollständig in die Gewerbesteuerzahlung transferiert.

Neben den Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 gab es einen weiteren Effekt bei der Gewerbesteuer, der die finanzielle Lage der Kommunen im Krisenjahr 2020 beeinflusste. Zum 1.1.2020 trat eine schon im Vorfeld beschlossene Änderung bei der Gewerbesteuerumlage in Kraft. Die Gewerbesteuerumlage wird seit 1969 erhoben. Die Kommunen müssen ihre Gewerbesteuereinnahmen dadurch mit Bund und Ländern teilen (BMF, 2022). Die genauen Regelungen und Sätze haben sich über die Jahre immer wieder verändert. Von besonderem Interesse war eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Jahr 1995. Hier wurde die Umlage in den westdeutschen Ländern erhöht, um die westdeutschen Kommunen an den Kosten der Finanzierung des Solidarpakts

Abbildung 3

Einnahmen aus der Gewerbesteuer und Ausgleichszahlungen 2020 in den Flächenländern

in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Steuerstatistik 2019-2021 (FS 14-4)

zu beteiligen. Diese Erhöhung wurde zum 1.1.2020 mit dem Auslaufen des Solidarpakts gestrichen. Im Ergebnis steht für die (westdeutschen) Kommunen eine geringere Zahlung der Gewerbesteuerumlage.

Die Abbildungen 2 und 3 zeigen den daraus resultierenden Effekt. In Abbildung 2 sind die Einnahmen der Gewerbesteuer netto (Bruttoeinnahmen minus Gewerbesteuerumlage) als zusätzliche Linie unter den Bruttoerträgen eingezeichnet. Deutlich zu erkennen ist, dass diese Linie sich ab 2020 im Abstand an die Bruttoerträge angenähert hat. Noch deutlicher wird der Gesamteffekt in Abbildung 3. 2019 mussten die Kommunen 7,71 Mrd. Euro der Bruttoeinnahmen bei der Gewerbesteuer über die Gewerbesteuerumlage mit Bund und Ländern teilen. Dies entspricht einem Anteil von 15,3 %. 2020 sank die Gewerbesteuerumlage (bei niedrigeren Einnahmen) auf 3,7 Mrd. Euro und machte nur noch einen Anteil von 9 % aus. Die veränderten Regelungen bei der Gewerbesteuerumlage trugen 2020 demnach mit 2,7 Mrd. Euro zu einem positiven Finanzergebnis der Kommunen bei. Und dieser Effekt ist – anders als bei den Ausgleichszahlungen – von dauerhafter Natur. Auch 2021 konnten die Kommunen von der verringerten Gewerbesteuerumlage profitieren. 2021 macht dieser Einspareffekt am Ende etwa 3,6 Mrd. Euro aus. Damit hilft die Absenkung der Gewerbesteuerumlage den (westdeutschen) Kommunen kontinuierlich und trug 2021 entscheidend zu dem positiven Gesamtergebnis bei.

Kostenübernahme bei den KdU hilft den Kommunen

Die Entwicklung der Steuereinnahmen bei der Gewerbesteuer und die Maßnahmen der Ausgleichszahlungen sowie die Reform der Gewerbesteuerumlage waren maßgeblich für die Entwicklung der kommunalen Finanzen 2020 und 2021. Zusätzlich gab es aber eine weitere Ver-

änderung bei den kommunalen Finanzen, die die Jahresergebnisse der kommunalen Haushalte entscheidend mit beeinflusste. Der Bund übernimmt seit der Einführung der Kosten für Unterbringung und Heizung (KdU) 2005 einen Anteil der entstandenen Kosten.[2] Weil die Kommunen bei dieser Sozialaufgabe kaum Gestaltungsspielraum haben und die Kosten insbesondere Kommunen mit vielen finanziell schwachen Haushalten überproportional belasten, wurde von Wissenschaft und Praxis schon lange eine Erhöhung des Anteils des Bundes gefordert (Arnold et al., 2015 sowie Geissler und Niemann, 2015). Der Bund hatte sich einer erhöhten Übernahme lange verweigert, auch weil eine Erhöhung des Anteils auf über 50 % grundgesetzliche Probleme mit sich brachte. Als Reaktion auf die Coronapandemie und die möglichen Konsequenzen für die kommunalen Haushalte wurde die Bundesbeteiligung an den KdU dauerhaft um 25 Prozentpunkte erhöht.[3]

Der Entlastungseffekt dieser Maßnahme ist enorm und führt zu direkter Kostensenkung insbesondere in Kommunen mit schwacher Sozialstruktur (und damit höheren finanziellen Problemen). 2020 lagen die KdU bei insgesamt 14,4 Mrd. Euro (11,9 Mrd. Euro in den Flächenländern). In 2021 waren die KdU gleichbleibend hoch mit ebenfalls 14,4 Mrd. Euro bundesweiten Ausgaben (12 Mrd. Euro in den Flächenländern). Der Entlastungseffekt durch die zusätzliche Übernahme von 25 % wird in Tabelle 1 für alle Flächenländer dargestellt. Da die Reform die Bundesbeteiligung dauerhaft verändert, wurden die Haushalte 2020 und 2021 entlastet. Die Kommunen in NRW wurden z. B. durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU 2020 und 2021 um jeweils mehr als 1 Mrd. Euro entlastet. Auch die ostdeutschen Flächenländer konnten enorm profitieren, mit einer Entlastung von 466 Mio. Euro 2020 und 453 Mio. Euro 2021. Insgesamt lag die Entlastungswirkung durch die KdU-Reform in beiden Jahren bei knapp unter 3 Mrd. Euro (in den Flächenländern).

Positivtrend bei den Kassenkrediten hält an, Investitionen auf Rekordniveau

Die Tatsache, dass die kommunalen Haushalte die Jahre 2020 und 2021 mit Überschüssen abschließen konnten, zeigt auch Auswirkungen auf andere Finanzindikatoren. Abbildung 4 zeigt die vierteljährliche Entwicklung der Kassenkredite vor und während der Coronajahre. Deutlich wird, dass der positive Abwärtstrend auch in den Krisenjahren beibehalten werden konnte. Zwar stieg der Liquiditätsbedarf zum Ende des 1. Quartals 2020 kurzfristig an, die Kassenkredite schlossen 2020 aber – dank der Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuerausfälle – im 4. Quartal 2020 positiv ab. Auch 2021 setzte sich dieser Positivtrend weiter fort. Am Ende des Jahres 2021 lagen die Kassenkredite der Kommunen in den Flächenländern erstmals wieder bei unter 30 Mrd. Euro.

Von besonderer Bedeutung sind zudem die kommunalen Investitionen (hier Sachinvestitionen der kommunalen Haushalte). Zu Beginn der Coronakrise stand zu befürchten, dass die kurzfristigen Steuerausfälle zu Haushaltsschieflagen in einem bedeutenden Anteil der deutschen Kommunen führen könnten. Im Ergebnis drohten weitreichende Haushaltssperren und insbesondere Kürzungen bei den geplanten Investitionen. Es ist den umfangreichen Maßnahmen von Bund und Ländern geschuldet, dass diese Reaktionskette in der Krise nicht eingetroffen ist. Wie Abbildung 5 zeigt, konnten die Kommunen ihre Investitionen wie geplant durchführen. Sowohl 2020 als auch 2021 wurden Investitionen in Höhe von 38,6 Mrd. Euro getätigt. Diese Investitionen stellen dringend benötigte Infrastruktur für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands dar[4] und sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft in der Krise.

Die Herausforderungen für die kommunalen Finanzen liegen in der Zukunft

Während die beiden vergangenen Krisenjahre für die kommunalen Haushalte demnach gut gemeistert wurden, liegen die Herausforderungen für die kommunalen Finanzen in der Zukunft. Die Coronapandemie ist noch nicht beendet und wird die Kommunen voraussichtlich auch in den kommenden (Winter-)Monaten beschäftigen. Dazu kommen die Belastungen durch den Krieg in der Ukraine und die hiermit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Folgen. Tatsächlich stehen bei den Kommunen im Moment die (wirtschaftlichen) Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine im Mittelpunkt. Die Kommunen sind direkt von den gestiegenen Energiepreisen und der drohenden Energieknappheit betroffen. Zudem sind viele Unternehmen im Energiesektor teilweise oder gänzlich in kommunaler Trägerschaft. Die mit den gestiegenen Energiepreisen und einer drohenden Energieknappheit verbundenen Risiken für das Wirtschaftswachstum erschweren zudem die Planungssicherheit in den Haushalten.

Getrieben durch die Energiekrise – aber auch aufgrund von Problemen in den Lieferketten – belastet auch die In-

2 Für eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der verschiedenen Anteile siehe Wixforth (2016) sowie Boettcher et al. (2021b).

3 Siehe Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I S. 2072.

4 Das KfW Kommunalpanel stellt auch 2022 wieder fest, dass der kommunale Investitionsbedarf enorm ist und 2022 trotz des hohen Investitionsvolumens weiterhin gewachsen ist. Der Bedarf wird 2022 mit 159,4 Mrd. Euro beziffert (KfW, 2022).

Tabelle 1

KdU in den Flächenländern und Entlastungseffekt durch die zusätzliche Übernahme des Bundes

in Mio. Euro

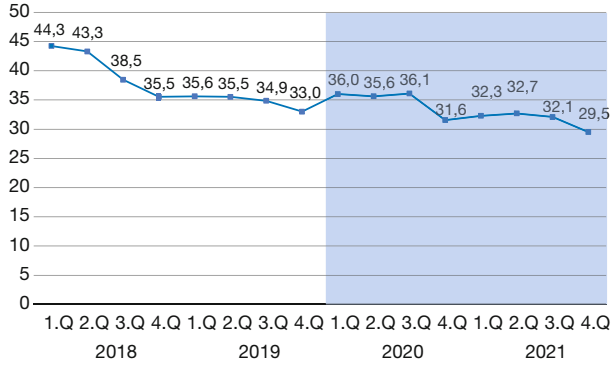
	Kosten KdU 2020	Entlastung 2020	Kosten KdU 2021	Entlastung 2021
Schleswig-Holstein	525	131	524	131
Niedersachsen	1.330	332	1.329	332
Nordrhein-Westfalen	4.106	1.026	4.131	1.033
Hessen	1.103	276	1.117	279
Rheinland-Pfalz	515	129	519	130
Baden-Württemberg	1.196	299	1.238	309
Bayern	1.100	275	1.130	282
Saarland	206	51	204	51
Brandenburg	373	93	362	91
Mecklenburg-Vorpommern	270	67	264	66
Sachsen	558	140	546	137
Sachsen-Anhalt	405	101	387	97
Thüringen	257	64	247	62
Flächenländer Ost	1.863	466	1.805	451
Flächenländer West	10.079	2.520	10.191	2.548
Alle Flächenländer	11.942	2.986	11.996	2.999

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit zu den Kosten der Unterbringung und Heizung.

Abbildung 4

Entwicklung der Kassenkredite

in Mrd. Euro, quartalsweise 2018-2021



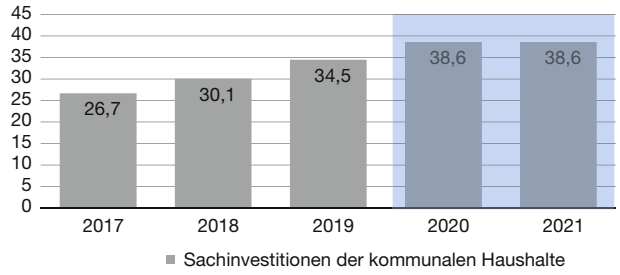
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der vorläufigen Schuldenstatistik 2018-2021 (FS 14-5.2).

flation die Kommunen in der Zukunft. Zwar werden mit der Inflation – kurzfristig – auch die Steuereinnahmen steigen (dies gilt insbesondere für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer), aber die Kommunen sehen sich schon jetzt in vielen Bereichen mit höheren Preisen konfrontiert. Insbesondere im Bausektor steigen die Rohstoffpreise überproportional und machen die kommunalen Investitionen teurer. Die zunächst bestehende Sorge zahlreicher Kommunen, durch die hohe Zahl an ukrainischen Flüchtlingen finanziell stark belastet zu werden, wurde durch die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vom 7. April 2022 abgeräumt. Demnach erhalten Geflüchtete aus der Ukraine ab dem 1. Juni 2022 Leistungen nach dem SGB II beziehungsweise SGB XII. Zudem hat der Bund zugesagt, die Länder und Kommunen für 2022 über einen erhöhten Anteil der Länder an der Umsatzsteuer zunächst mit insgesamt 2 Mrd. Euro bei den Mehraufwendungen für die Unterbringung und Betreuung zu unterstützen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Bund ohnehin den Großteil der im Rechtskreis SGB II anfallenden Kosten trägt.

Bei den Steuereinnahmen ist 2022 trotz der pessimistischen Ausblicke bislang kein Einbruch bei den Kommunen zu sehen. Auch durch die angesprochene hohe Inflation liegen die Einnahmen im ersten Quartal 2022 deutlich über den Einnahmen im Vorjahresquartal. Auch wenn eine genaue Prognose bei allen Widrigkeiten schwerfällt, so soll dieser Trend gemäß den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung auch in den kommenden Jahren anhalten. Demnach werden die Kommunen in den Jahren 2022 bis 2024 fast 10 Mrd. Euro mehr Aufkommen erzielen als in der letzten Steuerschätzung vor dem Beginn der Coronapandemie (156. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2019) für den Zeitraum 2022 bis 2024 prognostiziert wurde. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da die Steuerschätzung im November 2020 davon ausging, dass sich für diesen Zeitraum eine Aufkommensverschlechterung (gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2019) um nahezu 28 Mrd. Euro ergibt. Im Hinblick auf die Steuerentwicklung und -prognose konnte die Krise demnach in geradezu atemberaubender Geschwindigkeit überwunden werden.

Ein weiteres Thema sind die Zinsen. Hier ist eine Wende mittlerweile nicht nur im Bereich des Möglichen, sondern hoch wahrscheinlich. In den vergangenen Wochen sind vor allem die langfristigen Zinsen wieder deutlich gestiegen (die Umlaufsrendite der Bundeswertpapiere mit langer Laufzeit ist um 1 Prozentpunkt nach oben geklettert, nachdem sie seit Anfang 2019 im negativen Bereich lag). Hier zahlt es sich jetzt aus, dass insbesondere die kommunalen Kassenkredite in den vergangenen Jahren deutlich zurückgefahren werden konnten und die Kommunen damit weniger stark direkt von Zinsänderungen betroffen sind. Allerdings gibt es bei den Kassenkrediten eine starke Ungleichverteilung, sodass einige Kommunen mit hohen Kassenkreditbeständen durchaus eine spürbare Mehrbelastung durch Zinsaufwendungen ver-

Abbildung 5
Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten
in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Kassenstatistik 2017-2021 (FS 14-2).

zeichnen könnten. Da die kommunalen Investitionskredite meist sehr langfristig abgeschlossen wurden, bestehen hier im Bestand auch eher geringe kurzfristige Risiken für die kommunalen Haushalte. Klar ist aber auch, dass die höheren Zinsen für die aktuelle Investitionstätigkeit der Kommunen ein Problem darstellen.

Fazit

Die deutschen Kommunen sind in fiskalischer Hinsicht bemerkenswert gut durch die Krisenjahre 2020 und 2021 gekommen: Trotz der pandemiebedingten Belastungen konnten die Kommunen in beiden Jahren Finanzierungsüberschüsse erzielen, den Abbau der Kassenkredite fortsetzen und die Investitionstätigkeit weiter stärken. Die Ergebnisse der Jahre 2020 und 2021 unterscheiden sich damit maßgeblich von den fiskalischen Entwicklungen im Zuge der Banken- und Wirtschaftskrise etwas mehr als zehn Jahre zuvor; insbesondere 2009 und 2010 haben die Kommunen mit hohen Defiziten abgeschlossen, die zu einem starken Anstieg der Kassenkreditschulden geführt haben.

Das insgesamt positive fiskalische Abschneiden der Kommunen ist im Wesentlichen das Resultat umfassender finanzieller Hilfen von Bund und Ländern, die hiermit die Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Pandemie sicherstellen und eine erneute Schuldenkrise bei den Kommunen verhindern konnten. Die positive Entwicklung 2021 ist neben anhaltenden finanziellen Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern vor allem auf das Wiederanspringen der kommunalen (Gewerbe-) Steuereinnahmen zurückzuführen. Laut den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung soll es zudem bei einem nachhaltigen Steuerwachstum für die kommunalen Steuern bleiben. Die deutlich verbesserte Perspektive bei den Steuereinnahmen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die finanzielle Entwicklung der Kommunen in Anbetracht der aktuell bestehenden politischen und wirtschaftlichen Risiken (vor allem infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine) durch ein überaus hohes Maß an Unsicherheit und Ungewissheit geprägt ist. Ob die Erholung weiter anhält, bleibt daher abzuwarten.

Literatur

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

Boettcher, F., R. Freier und R. Geissler (2021a), *Kommunaler Finanzreport 2021*, Bertelsmann Stiftung.

Boettcher, F., R. Freier und R. Geissler (2021b), Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer" Transfer, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 552-558, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/7/beitrag/bundesbeteiligung-an-den-kosten-der-unterkunft-ein-pragmatischer-transfer.html (21. Juni 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, 14. März, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Entw-Gewerbesteuerumlage-seit-1969.html (1. April 2022).

Freier, R. und R. Geißler (2020), Kommunale Finanzen in der Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 356-363, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/5/beitrag/kommunale-finanzen-in-der-corona-krise-effekte-und-reaktionen.html (21. Juni 2022).

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

KfW (2022), KfW Kommunalpanel 2022, KfW Research, KfW Bankengruppe.

ifo (2020), ifo Geschäftsklimaindex bricht ein, Pressemitteilung, 25. März, https://www.ifo.de/node/53943, (24. Mai 2022).

SVR – Sachverständigtenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Coronapandemie. Sondergutachten vom 30. März 2020.

Wixforth, J. (2016), Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastungen?, *Wirtschaftsdienst*, 96(7), 501-509, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/7/beitrag/bundesbeteiligung-an-den-kosten-der-unterkunft-als-sammelbecken-der-kommunalentlastung.html (21. Juni 2022).

Title: ***Two Years in Crisis – Municipal Finances Remain Sustainable Nonetheless***

Abstract: *Federal and state policies have massively supported the German municipalities during the coronavirus crisis. As a result, municipal budgets in Germany have had a small surplus in 2020 and in 2021. The precise reasons for these surpluses are quite different in both years. In 2020, the additional expenditure as well as the enormous decrease in municipal tax revenue could only be overcome by large spending policies at federal and state level. In 2021, in contrast, the municipalities were back to collecting significant taxes themselves and were mostly self-sustaining. Still, municipal finances in 2021 profited from permanent policy changes regarding the trade tax levy (Gewerbesteuerumlage) and the federal government's increased co-funding of accommodation costs.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3263-8
Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 648

Erratum: Zum Wirtschaftsdienst Heft 7/2022

Die Seitenzahlen in unserem Juli-Heft waren fehlerhaft. Die fortlaufende Nummerierung begann fälschlicherweise mit bereits verwendeten Seitenzahlen. Ein korrigiertes Heft wurde versendet und online aktualisiert.

DOI: 10.1007/s10273-022-3262-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 649-651

JEL: H83, G31

Verschwendung der Jahresendausgaben im öffentlichen Sektor: Replik und Erwiderung

In der Juniausgabe 2022 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben“ von Christoph Siemroth. Gunnar Schwarting vertritt in einer Replik eine andere Auffassung, im Anschluss erläutert Christoph Siemroth seinen Standpunkt in einer Erwiderung.

Gunnar Schwarting

Replik: Das Dezemberfieber – Lösung in Sicht?

Im Juniheft dieser Zeitschrift hat sich Christoph Siemroth mit dem „Dezemberfieber“ (Siemroth, 2022) im öffentlichen Sektor auseinandergesetzt. Anhand einiger Beispiele aus dem In- und Ausland zeigt er einige (skurrile und ärgerliche) Auswüchse. Als Ausweg schlägt er die Nutzung des Instruments der Übertragbarkeit vor, um das „Auskehren“ von noch zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zu verhindern. Damit wird allerdings nur (unzulänglich) am Symptom kuriert. Der grundlegende Mangel besteht im Haushaltsaufstellungsverfahren. Solange sich Haushaltsansätze an den Werten der Vergangenheit orientieren (Inkrementalismus), ist das „Dezemberfieber“ aus Sicht der Fachverwaltung rational. Würden Ansätze dagegen bedarfsorientiert ermittelt (was in der kommunalen Doppik grundsätzlich möglich wäre), könnte zielgerichteter veranschlagt werden. Der Anreiz, die Mittel auszuschöpfen, würde insoweit reduziert. Bedauerlicherweise ist ein solches Verfahren in öffentlichen Verwaltungen (noch) kein Standard.

Um überflüssige Jahresendausgaben einzugrenzen, behelfen sich manche Finanzressorts in öffentlichen Verwaltungen anderer – allerdings höchst intransparenter – Instrumente. Mit dem Vorziehen des Kassenschlusses für das laufende Haushaltsjahr auf einen früheren Zeitpunkt als den 31.12. können zumindest „Last-Minute-Zahlungen“ unterbunden werden. Danach ausgelöste Zahlungen gehen dann auf die Rechnung des neuen Jahres. Auch die frühzeitige Sperrung eines bestimmten Anteils der Ansätze kann dämpfend wirken. Zwingend erforderliche Zahlungen können davon ausgenommen werden; ansonsten muss die Aufhebung der Sperre von der Fachverwaltung beantragt werden. Auch eine häufigere Visakontrolle durch die Rechnungsprüfung zum Jahresende könnte in Betracht kommen.

Mittlerweile sollte aber vor allem ein leistungsfähiges Controlling (auf der operativen und auf der zentralen Ebene) dafür sorgen, dass die Haushaltsmittel zielgerichtet eingesetzt werden. Das ist eines der Kernanliegen – wenn auch (noch) nicht flächendeckend vorhanden – der in Deutschland üblichen kommunalen Doppik.

Das Instrument der Übertragbarkeit, genauer: der Ermächtigungsübertragung ist im kommunalen Haushaltsrecht seit langem verankert. Galt es früher vor allem für Investitionen, ist es heute für alle Aufwendungen und Auszahlungen anwendbar (§ 22 KomHVO NRW). Die Übertragung erfolgt indes nicht automatisch, sondern bedarf eines gesonderten Aktes. So nützlich das für die Bewirtschaftung des Haushalts ist, so problematisch ist die Übertragung für die Transparenz der finanziellen Grundlagen des Verwaltungshandelns. Das wird besonders sichtbar bei den Investitionen. Wie das Kommunalpanel der KfW z. B. für das Jahr 2019 zeigt (KfW, 2019, 9), werden gar nicht alle veranschlagten Investitionszahlungen auch realisiert. Konsequent wäre eine Neuveranschlagung im Folgejahr. Das ist, da der neue Haushalt zum 1.1. in Kraft treten soll, zeitlich gar nicht möglich. Also werden die „übriggebliebenen“ Mittel als Haushaltsrest ins nächste Jahr übertragen.

Prof. Dr. Gunnar Schwarting ist Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

© 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 Haushaltsreste stehen insoweit nicht im neuen Haushaltsplan, sind aber ins Rechnungswesen integriert. Hinzu kommt, dass im investiven Bereich noch Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden können. Die Verwaltung hätte daher theoretisch die Möglichkeit, Aufträge in Höhe der Haushaltsreste, der veranschlagten Mittel und der Verpflichtungsermächtigungen zu erteilen. Das aber ist nahezu unmöglich, sodass sich die Reste immer weiter aufbauen würden. Für den laufenden Aufwand wäre eine Akkumulation von Übertragungen wohl noch unübersichtlicher. Für die Öffentlichkeit, vor allem aber für die Politik sind Übertragungen – selbst, wenn sie am Jahresende in einer Übersicht zusammengestellt werden – im Haushaltsalltag kaum zu überblicken.

Das kommunale Haushaltsrecht bietet mit der Bildung von Budgets (§ 21 KomHVO NRW) noch eine andere Möglichkeit. Innerhalb des Budgets sind über- oder außerplanmäßige Finanzbedarfe aufzufangen. Damit muss die für das Budget verantwortliche Verwaltungseinheit insoweit darauf achten, dass die Mittel für alle Zwecke ihres Budgets bis zum Jahresende ausreichen. Auch das kann ein Beitrag zu einem verantwortungsvolleren Umgang mit öffentlichen Mitteln sein. Vielleicht lässt sich von den Kommunen insoweit lernen. Der relativ geringe Anstieg der kommunalen Ausgaben im 4. Quartal (Siemroth, 464) deutet zumindest darauf hin, dass die Kommunen das Problem besser im Griff haben. Ihr „Instrumentenkasten" enthält jedenfalls weitaus differenziertere Methoden als nur den Übertragungsvermerk.

Literatur

KfW-Research (2019), Kommunalpanel 2019, https://difu.de/publikationen/2019/kfw-kommunalpanel-2019 (7. Juli 2022).

Siemroth, C. (2022), Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben, *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 461-464, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/dezemberfieber-senken-vermeidung-von-verschwenderischen-jahresendausgaben-7074.html (7. Juli 2022).

Christoph Siemroth

Erwiderung: Unkomplizierte Mittelübertragung vorantreiben

Gunnar Schwartings erster Punkt ist äußerst wichtig und kam bei mir zu kurz: Solange sich die Haushaltsansätze an den Ausgaben der Vergangenheit orientieren, so wird es einen starken Anreiz geben, möglichst alles am Jahresende auszugeben. Das muss sich ändern!

Es ist darüber hinaus dennoch wichtig, unkomplizierte Mittelübertragung zu ermöglichen. Auch wenn verbleibende Mittel am Jahresende nicht zu Kürzungen zukünftiger Mittel führen, so verbleibt ein Anreiz, alles am Jahresende auszugeben, wie das Modell in Siemroth (2022) zeigt. Das ist die Essenz von „*use it or lose it*". Die Mittelübertragung reduziert diesen Anreiz, indem sie die Wahl zu „*use it or keep some of it*" ändert.

Einige der beschriebenen Ad-hoc-Maßnahmen in Schwarting (2022), um verschwenderische Jahresendausgaben zu unterbinden, können im Einzelfall helfen. Die Rechnungsprüfung auf Ausgaben am Jahresende zu konzentrieren ist klug. Aber ein vorgezogener Kassenschluss funktioniert nur, wenn er unerwartet kommt, sonst wird eben kurz vor dem neuen Kassenschluss verschwendet. Und eine vorzeitige Sperrung bestimmter Mittel mag Verschwendung verhindern, macht aber auch legitime Ausgaben schwerer, kann also hohe Wohlfahrtskosten haben.

Es ist besser, wenn die Regeln so gestaltet sind, dass Verschwendung gar nicht erst rational ist. Bedarfsorientierte Haushaltsansätze wie von Gunnar Schwarting vorgeschlagen, sowie ein partieller Übertrag (für den Fall, dass der Bedarf doch nicht alle Mittel ausschöpft), sind da eine bessere Lösung. Denn die beiden Hauptursachen der Jahresendverschwendung werden damit neutralisiert: Bei Sparen (statt Verschwendung) werden zukünftige Mittel nicht bestrafend reduziert und ungenutzte Mittel verfallen für das Ressort nicht komplett, sondern sind teilweise in der Zukunft nutzbar.

Die abschließenden Absätze in Schwarting (2022) beschreiben einige Probleme mit Mittelübertragung im kommunalen Haushaltsrecht. Ich stimme zu, dass es Probleme gibt, die aber oft – wie etwa Intransparenz – eine

Dr. Christoph Siemroth ist Associate Professor an der University of Essex in Colchester, UK.

Folge der existierenden Umsetzung sind und nicht des Konzepts der Mittelübertragung an sich. So sind etwa IT-Systeme denkbar, die sehr transparent ausweisen, was wo übertragen und später ausgegeben wurde.

Insgesamt bleibt es dabei: Wenn im Status quo Mittel verschwendet werden und eine unkomplizierte Übertragung stattdessen eine sinnvollere Verwendung später ermöglicht, dann ist das eine Verbesserung.

Literatur

Schwarting, G. (2022), Das Dezemberfieber – Lösung in Sicht?, *Wirtschaftsdienst*, 102(8), https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/dezemberfieber-senken-vermeidung-von-verschwenderischen-jahresendausgaben-7074.html, (20. Juli 2022).

Siemroth, C. (2022), Ending Wasteful Year-End Spending: On Optimal Budget Rules in Organizations, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3991922 (20. Juli 2022).

Title: ***Debate About "Dezemberfieber" – Reply and Response***

Abstract: *In its June 2022 issue, Wirtschaftsdienst published an article by Christoph Siemroth entitled "Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben". Now, Gunnar Schwarting takes a different view in his reply to the article that is followed by a response of Christoph Siemroth explaining his position.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3264-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 652-654

JEL: Q02, Q40

Volker Brühl

Wirkung der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffpreise

Die Bundesregierung wollte mit einer Energiesteuersenkung für Kraftstoffe Verbraucher:innen von den steigenden Kraftstoffpreisen entlasten. Für einen Zeitraum von drei Monaten wurde die steuerliche Belastung auf Benzin zum 1. Juni von bislang 65,45 c/l um 29,55 c/l auf 35,9 c/l gesenkt. Beim Diesel fiel die Belastung von 47,04 c/l um 14,04 c/l auf 33 c/l. Inklusive Mehrwertsteuer liegen die theoretisch möglichen Preissenkungen also bei 35,16 c/l für Benzin und bei 16,7 c/l für Diesel (vgl. Tabelle 1). Vergleicht man die unmittelbar auftretenden Preisveränderungen an den jeweiligen Tankstellen vom 31. Mai auf den 1. oder 2. Juni 2022, so scheinen die gewünschten Wirkungen einzutreten. Deutschlandweit sind die Preise für E10 von durchschnittlich 2,154 Euro/l um 28,4 c/l auf 1,870 Euro/l bzw. von 2,05 Euro/l um 12,5 c/l auf 1,925 Euro/l für Diesel gesunken (vgl. Abbildung 1). Je nach Datenanbieter können diese Zahlen leicht abweichen.

In der Folge sind die Kraftstoffpreise jedoch wieder deutlich gestiegen, sodass sich viele Kund:innen enttäuscht zeigen. Ob und in welchem Umfang diese Maßnahmen tatsächlich zu einer Entlastung der Verbraucher:innen führen würden, war von vornherein umstritten. Seither ist eine kontroverse Diskussion darüber entbrannt, ob und in welcher Höhe die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an ihre Kundschaft weitergeben. Die Analysen fallen sehr unterschiedlich aus. Während das ifo Institut und zuletzt auch das Statistische Bundesamt die Auffassung vertreten, dass ein wesentlicher Teil der Entlastung an die Verbraucher:innen weitergegeben wird, vertritt unter anderem der ADAC eine gänzlich andere Meinung. Tatsächlich ist die Frage nach der Weitergabe der Entlastung nicht einfach zu beantworten.

Zwar müssen die Tankstellenbetreibenden Preisänderungen bei den gängigen Kraftstoffsorten wie Super E10 und Diesel „in Echtzeit“ an die beim Bundeskartellamt angesiedelte Markttransparenzstelle für Kraftstoffe melden, jedoch erlauben die Daten keine detaillierte Analyse der preisbeeinflussenden Faktoren. Denn neben den steuerlichen Faktoren spielen die Beschaffungskosten für die in Europa gängige Sorte Brent auf den Rohölmärkten sowie der US-Dollarkurs eine Rolle. Dabei sind in Europa die Entwicklungen auf den Kassa-Märkten in Rotterdam sowie auf den Terminmärkten (Brent Futures) an der Intercontinental Exchange (ICE) relevant. Hinzu kommen die Kosten für die Raffination (Weiterverarbeitung zu fertigen Mineralölprodukten) und die Distribution der Kraftstoffe zu den Tankstellen. Dabei schwanken vor allem die Raffineriemargen aufgrund der hohen Fixkosten petrochemischer Anlagen sehr stark.

In den vergangenen Jahren wurden aufgrund des absehbaren Endes der Nutzung fossiler Energieträger weltweit Raffineriekapazitäten abgebaut. Seit Ausbruch des Ukrainekriegs zeigen sich bei einigen Raffinerien Engpässe, während bei anderen eine profitable Auslastung aufgrund der Abhängigkeit von russischem Öl nicht mehr darstellbar scheint (Raffinerie Schwedt). Wie stark die Brutto-Raffineriemargen gestiegen sind, verdeutlicht die Entwicklung der Brutto-Marge einer standardisierten HC (Hydrocracker-Raffinerie). Diese betrug im April ca. 191,5 Euro/t, während sie im Januar noch bei 42 Euro/t lag (vgl. Abbildung 2).

Ähnlich verhält es sich bei der Entwicklung des international üblichen 3-2-1-Crack Spreads. Dieser spiegelt wider, wie viel eine Raffinerie typischerweise durch die Verarbeitung von drei Barrel Rohöl in 2 Barrel Benzin und ein Barrel Diesel verdient. Dieser Spread hat sich bei US-amerikanischen Raffinerien von einem Wert von um die 20 US-$/Barrel im Januar auf mehr als 50 US-$/Barrel im Juni mehr als verdoppelt.

Dabei spielt auch eine Rolle, dass sich das Gros der derzeit knappen Raffineriekapazitäten in den Händen der großen Mineralölkonzerne befindet, die häufig von der Ex-

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

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

Prof. Dr. Volker Brühl ist Geschäftsführer am Center for Financial Studies an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Tabelle 1
Preisbestandteile E10 und Diesel

Preisbestandteile	Benzin	Diesel
Energiesteuer	65,45 c/l	47,04 c/l
Reduzierte Steuersätze (1.6. bis 31.8.2022)	35,9 c/l	33 c/l
CO_2-Preis	7,20 c/l	8,03/c/l
Erdölbevorratungsabgabe	0,27 c/l	0,30 c/l
Mehrwertsteuer	19 % vom Nettoverkaufspreis	
Theoretische Preisentlastung (netto)	29,55 c/l	14,04 c/l
Theoretische Preisentlastung (brutto)	35,16 c/l	16,71/c/l

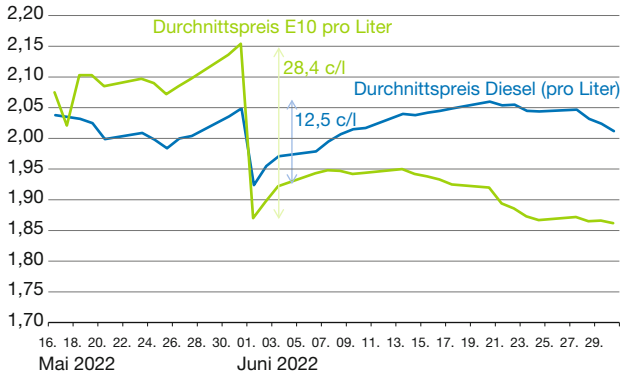
Quelle: BMF.

ploration über die Raffination und Distribution die gesamte Wertschöpfungskette kontrollieren. Damit bestimmen sie zu einem großen Teil auch die Preise der sogenannten freien Tankstellen, die überwiegend ihre Kraftstoffe von den Raffinerien der Multis beziehen müssen. Um herauszufinden, ob und in welchem Umfang die Mineralölkonzerne die Steuerentlastung dazu verwendet haben, ihre eigenen Gewinnmargen zu verbessern, wurde analysiert, wie sich die Gross Margin (Bruttomarge) für Diesel und E10 kurz vor dem 1.6. bis zum 30.6. entwickelt hat.

Die Gross Margin errechnet sich als Differenz zwischen den durchschnittlichen Verkaufspreisen für den jeweiligen Kraftstoff und der Summe der Beschaffungskosten für Rohöl, Steuern und der CO_2- und Erdölbevorratungsabgabe. Anders gesagt beinhaltet diese die Brutto-Raffineriemarge sowie die Marge für die Distribution zum Endverbrauchenden. Wenn diese Marge seit dem 1.6.2022 in etwa unverändert bliebe, dann hieße dies, dass die Mineralölkonzerne die Steuersenkung weitestgehend an die Verbrauchenden weitergegeben haben und zwar auch dann, wenn die Endverbraucherpreise nicht im rechnerisch erwartbaren Umfang gesunken sind. Dies könnte beispielsweise an anderweitigen Kostensteigerungen liegen, die dann an die Kund:innen weitergegeben worden wären.

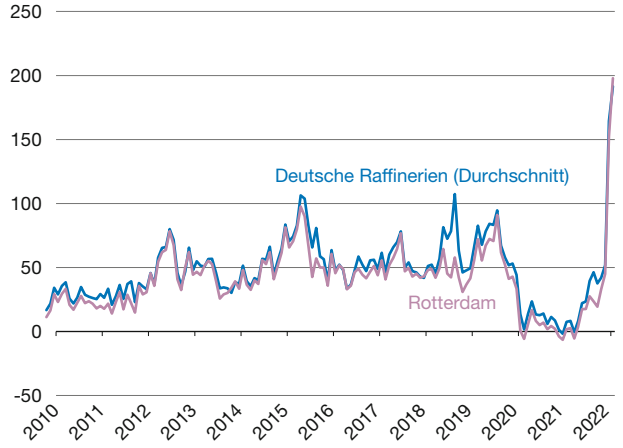
Bei E10 haben sich die Durchschnittspreise seit dem 31.5.2022 zuerst auf 1,87 Euro/l reduziert, sind aber bis zum 13.6.2022 wieder auf durchschnittlich 1,95 Euro/l gestiegen. Per 30.6.2022 liegt der Preis für E10 wieder bei ca. 1,87 Euro/l. Von den theoretisch möglichen Preissenkungen von 29,55 c/l (ohne MwSt.) bzw. 35 c/l inklusive MwSt. haben die Mineralölkonzerne bei E10 zunächst ca. durchschnittlich 28,4 c/l brutto bzw. 23,9 c/l netto weitergegeben. Dies entspricht etwa einer Quote von 81 % (brutto) bzw. 84 % (netto). Gleichzeitig haben sich die Bruttomargen der Mineralölkonzerne um anfänglich ca. 4 c/l kurz verbessert (vgl. Abbildung 3). Im Laufe des

Abbildung 1
Preisentwicklung E10 und Diesel



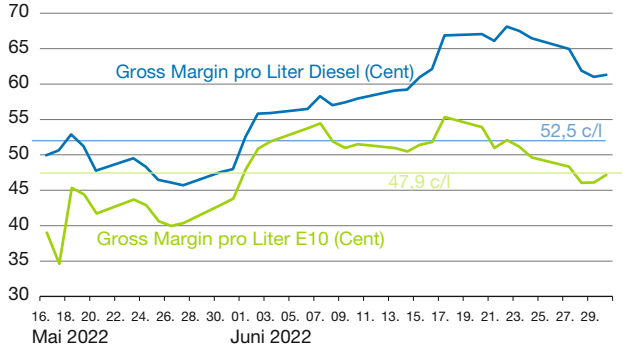
Quelle: MTS-K, eigene Berechnungen.

Abbildung 2
HC (Hydrocracker) Brutto-Raffineriemargen (Euro/t)



Quelle: MTS-K, eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Entwicklung Gross Margin E10 und Diesel



Quelle: MTS-K, eigene Berechnungen.

Juni stieg die Verbesserung der Bruttomarge gegenüber Ende Mai auf bis zu 10 c/l. Davon entfielen etwa 3 c/l auf verbesserte Beschaffungskonditionen auf den Spot-Märkten für Rohöl. Nicht berücksichtigt sind steigende variable Kosten der Raffinerie- und Distributionsprozesse, die die Mineralölwirtschaft ebenfalls treffen. Zum Ende des Monats Juni waren diese Margenverbesserungen rückläufig und lagen nur noch bei durchschnittlich ca. 3 c/l. Derzeit sieht es also so aus, dass bei E10 der Anteil der an die Endkundschaft weitergegebenen Steuersenkungen sukzessive abgenommen hat und sich seit Ende des Monats wieder erhöht.

Beim Diesel ergibt sich ein etwas anderes Bild. Zwar haben sich die Durchschnittspreise beim Diesel seit dem 31.5. von 2,05 Euro/l zuerst auf 1,925 Euro/l reduziert, sind aber bis zum 13.6.2022 wieder auf durchschnittlich 2,04 Euro/l gestiegen. Per 30.6.2022 lag der Preis für Diesel wieder bei ca. 2,01 Euro/l. Von den theoretisch möglichen Preissenkungen von 14,04 c/l (ohne MwSt.) bzw. 16,7 c/l (inklusive MwSt.) haben die Mineralölkonzerne bei Diesel zunächst ca. 12,5 c/l brutto bzw. 10,05 c/l netto weitergegeben. Dies entspricht etwa einer Quote von ca. 75 % brutto bzw. 72 % netto. Gleichzeitig hat sich die Bruttomarge der Mineralölkonzerne beim Diesel um anfänglich ca. 4 c/l bis Ende Juni um bis zu 13 c/l verbessert (vgl. Abbildung 3). Somit hat sich der Effekt beim Endverbrauchenden bei Diesel nach ca. vier Wochen in Luft aufgelöst.

Als Zwischenfazit kann man festhalten, dass zu Beginn der Steuerentlastung durchaus ein wesentlicher Teil der Steuerentlastung an die Endkundschaft weitergegeben wurde, sich aber in der Folge schrittweise die Margen der Mineralölkonzerne erheblich verbessert haben. Vor allem beim Diesel ist dies deutlich zu sehen. Es ist zu vermuten, dass hauptsächlich steigende Raffineriemargen hinter der Verbesserung der Bruttomargen stehen. Davon profitieren die integrierten Mineralölkonzerne. Insbesondere der zuletzt leicht rückläufige Trend bei E10 und Diesel könnte ein Hinweis auf ein deutlich preissensitiveres Verhalten bei den Verbraucher:innen sein, zumal zahlreiche Apps einen raschen Preisvergleich zwischen den Tankstellen der näheren Umgebung ermöglichen.

Die der Analyse zugrunde liegende Durchschnittspreisbetrachtung ergibt jedoch aufgrund der zeitlich und regional stark schwankenden Preise kein vollständiges Bild. Allein die täglichen Preisschwankungen können beim E10 bis zu 10 c/l und beim Diesel bis zu 16 c/l betragen. Hinzu kommen erhebliche lokale Unterschiede, die an bestimmten Tagen bis zu 20 c/l zwischen dem teuersten und günstigsten Standort in Deutschland ausmachen können. Daher bedarf es einer detaillierten Datenbasis, um die Ursachen für die jeweiligen Preisschwankungen herauszufiltern.

Bekanntlich werden die Preise an den lokalen Tankstellen nicht vom Pächter festgelegt, sondern zentral von den Konzernen aufgrund von beobachteten Marktdaten festgelegt. Eine Absprache ist natürlich untersagt, aber die lokalen Preissignale erlauben eine sehr schnelle Reaktion auf Preisänderungen der Konkurrenz. Wenn man also genau feststellen möchte, ob und in welchem Umfang und von wem die Steuererleichterungen an die Kund:innen weitergegeben werden, bleibt nur ein Weg: Das Bundeskartellamt muss sich die Algorithmen der Preisbildungsprozesse von allen großen Anbietern offenlegen lassen und zwar auf Ebene der ca. 14.000 Tankstellen in Deutschland. Sonst bleibt man bei der oberflächlichen Durchschnittsbetrachtung stehen.

Literatur

ADAC (2022), Tankrabatt kommt nicht komplett an, Pressemitteilung, 8. Juni.

ifo Institut (2022), Ölkonzerne geben Tankrabatt zu 85 bis 100 Prozent weiter, Pressemitteilung, 14. Juni.

Statistisches Bundesamt (2022), Benzin und Diesel in den meisten Nachbarstaaten Deutschlands aktuell teurer, Pressemitteilung, 27. Juni.

Title: *Effect of Energy Tax Reduction on Fuel Prices*

Abstract: *The German federal government intended to alleviate the burden of increasing fuel prices by introducing a temporary reduction of energy taxes on gasoline and diesel. In order to evaluate the impact of this measure on consumer prices at the filling stations the development of procurement costs for crude oil as well as the downstream development of refinery and distribution margins have to be taken into account. It turns out that about 80 % of the tax reduction has been passed on to end consumers on and around the effective date of the tax relief. However, within the first month the impact of the tax reduction has been wiped out for diesel completely as the gross margin of the mineral oil groups have substantially improved since then. On the other hand, for gasoline (E10) at least part of the impact can still be observed as the initial margin improvement has come down in the meantime. For a detailed analysis the German antitrust authority should look into the pricing algorithms of all 14,000 filling stations in Germany.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3265-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(8), 655-656

JEL: J21, J23, J61

Konjunkturschlaglicht

Ausländische Fachkräfte im Blickfeld

Nach mehr als zwei Jahren COVID-19-Pandemie und dem Beginn der Sommerferien treibt die wiederaufkommende Reiselust die Deutschen in weit entfernte Länder. Allerdings ist eine Flugreise derzeit von langen Warteschlangen bei den Sicherheitskontrollen und Problemen in der Gepäckabfertigung gekennzeichnet. Beides stellt die Geduld der Urlauber:innen auf die Probe. Und obwohl in einigen Bundesländern die Ferienzeit bereits zur Hälfte verstrichen ist, scheint in den nächsten Wochen keine Besserung in Sicht zu sein. Der wiedererstarkende Tourismus zeigt unverblümt ein strukturelles Problem des Flugverkehrssektors auf, das exemplarisch für die ökonomische Situation Deutschlands steht: ein akuter Fachkräftemangel.

Dem waren erhebliche, in weiten Teilen unfreiwillige berufliche Abwanderungen von sowohl Technik- als auch Servicefachkräften der Luftfahrtbranche während der Coronapandemie 2020/2021 vorausgegangen. Diese fanden attraktive Anstellungen z. B. in den Bereichen der Logistik oder des Online-Handels (Burstedde und Koneberg, 2022). Da die Rückgewinnung der abgewanderten Fachkräfte mit Schwierigkeiten verbunden ist, soll die Anwerbung ausländischer Fachkräfte den personellen Engpass kurz- bis mittelfristig reduzieren. Einwanderung wird hierbei nicht nur als unmittelbare Lösung verstanden, sondern soll auch einer Verschärfung der Situation durch den demografischen Wandel präventiv entgegenwirken. Jüngst stellte der Deutsche Industrie- und Handelskammertag ein Maßnahmenpaket vor, das den Zugang zum Arbeitsmarkt vereinfachen und der Fachkräfteverknappung entgegenwirken soll (DIHK, 2022).

Die politischen Forderungen und der ökonomische Bedarf stehen dabei im starken Kontrast zu den Entwicklungen der Einwanderungszahlen der letzten Jahre. Bedingt durch die Pandemie und die damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen sowie das ökonomisch unattraktivere Umfeld sank der Wanderungssaldo 2020 gegenüber dem Vorjahr um 136.078 (-35 %) ausländische Personen (vgl. Abbildung 1). Zwar pendelte sich die Zahl 2021 mit 393.342 Personen wieder auf das Vor-Corona-Niveau ein, befindet sich allerdings auf einem niedrigeren Stand als 2013. Der Anstieg war insbesondere durch erhöhte Zuwanderung aus dem asiatischen Raum (+182 % gegenüber 2020) sowie den europäischen Staaten außerhalb der EU (+43 % gegenüber 2020) getrieben. Der Wanderungssaldo von Personen aus EU-Staaten nahm hingegen seit 2015 (bis auf 2017) kontinuierlich von ehemals 327.578 auf 89.617 Personen ab. Auch für 2021 konnte kein Anstieg beobachtet werden. Am aktuellen Rand sind die Migrationsbewegungen deutlich von den aktuellen Kriegsereignissen geprägt. So registrierte Deutschland zwischen Ende Februar und dem 8. Juni 855.000 Ukrainer:innen (Brücker et al., 2022).

Aufgrund der Bedeutung der ökonomischen Perspektive für die Migrationsdynamik erscheint ein gesonderter Blick auf die aktuelle Arbeitsmarktsituation der Einwandernden von besonderem Interesse. Ins Blickfeld werden dabei Staatsangehörige von vier Ländergruppen gerückt, die einen erheblichen Anteil des Fachkräftebedarfs abdecken: Die elf Staaten der EU-Osterweiterung (EU-Ost), vier südeuropäischen Staaten (GIPS), die Staaten des Westbalkans und gesondert die Türkei.[1]

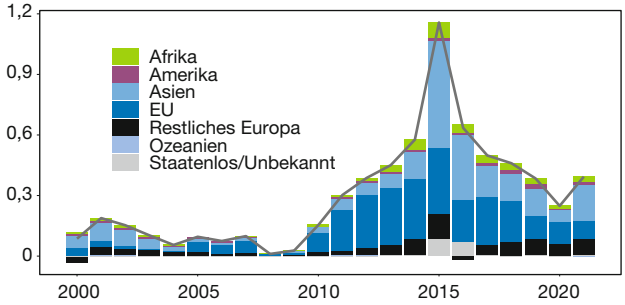
Trotz der schwierigen aktuellen Lage zeigt sich der deutsche Arbeitsmarkt bisher unbeeindruckt. Im Juni 2022 befindet sich die Zahl der Arbeitslosen stabil auf einem niedrigen Niveau, wenngleich eine erhebliche Verschlechterung der ökonomischen Erwartungen im Juli von den Unternehmen zu beobachten ist (ifo Institut, 2022). Die Ar-

1 EU-Ost: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn; GIPS: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien; Westbalkan: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien. Die Einteilung orientiert sich am Migrationsmonitor der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 1

Wanderungssaldo zwischen Deutschland und dem Ausland (ausländische Staatsbürger:innen)

in Mio.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022); eigene Darstellung.

© 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.

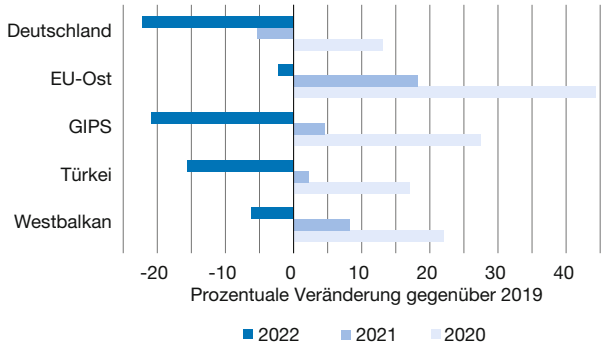
beitslosenquote ist im Juni 2022 gegenüber dem Vorjahreswert von 5,7 % auf 5,2 % gesunken, was einer Reduktion von 251.000 Arbeitslosen entspricht. Verglichen mit Mai 2022 ist ein leichter Anstieg von 103.000 Arbeitslosen zu verzeichnen. Dieser lässt sich teils durch einen starken Anstieg registrierter Ukrainer:innen im Zuge des Ukrainekriegs erklären. Auch der Blick auf die Zahl der Erwerbstätigen zeigt im Mai mit einem Anstieg von 1,7 % (nicht saisonbereinigt) eine positive Veränderung gegenüber dem Vorjahreswert (Bundesagentur für Arbeit, 2022a). Der akute Fachkräftemangel schlägt sich weiterhin im Stellenindex der Bundesagentur für Arbeit nieder, der trotz eines Rückgangs im Juni auf recht hohem Niveau verbleibt. Er erfasst die saisonbereinigte Arbeitsnachfrage, indem die von der Bundesagentur erfassten offenen Stellenangebote miteinbezogen werden (Bundesagentur für Arbeit, 2022b).

Wie bei den Deutschen begann eine leichte Entspannung des Arbeitsmarkts für ausländische Personen im Frühjahr 2021 und setzte sich kontinuierlich bis April bzw. Juni 2022 fort. Betrug die Arbeitslosenquote im April 2021 für Deutsche noch 5,8 % und für ausländische Staatsbürger:innen 15,3 %, so fielen diese Werte im April 2022 auf 4,8 % und 12,2 %. Verglichen mit der Zeit vor Corona 2019 ergeben sich jedoch für die Ländergruppen leichte Unterschiede mit Blick auf die arbeitsmarktliche Erholung. Gegenüber der Arbeitslosenquote im April 2019 reduzierte sich diese für Personen des Westbalkans (von 11 % auf 10,2 %), wohingegen für Personen der GIPS-Staaten (von 8,2 % auf 8,3 %), der EU-Osterweiterung (von 7,1 % auf 7,5 %) sowie der Türkei (von 14,2 % auf 15 %) die Arbeitslosenquoten leicht anstiegen.

Eine differenzierte Betrachtung der Staatengruppen nach dem Anforderungsniveau spiegelt den aktuellen Fachkräftebedarf wider. Über alle Staatengruppen hinweg absorbierte der Arbeitsmarkt erhebliche Teile der vorhandenen Fachkräfte. Im Juni 2022 reduzierte sich die Zahl der deutschen Arbeitslosen in diesem Bereich gegenüber dem Juni 2019 um 22 %, sodass die negativen Pandemieeffekte als überwunden gelten können (vgl. Abbildung 2). Eine ähnlich starke Reduktion der Arbeitslosenzahl lässt sich auch für die Gruppe der GIPS-Staaten beobachten (-21 %), gefolgt von türkischen Staatsangehörigen (-16 %). Demgegenüber fällt die Veränderung der Arbeitslosigkeit in der Gruppe des Westbalkans (-6 %) und der EU-Osterweiterung (-2 %) deutlich ab. Interessanterweise wirkten sich die konjunkturelle Dynamik und der Pandemieverlauf innerhalb der stark umworbenen Fachkräfte je nach Staatengruppe unterschiedlich stark aus. So reagierte die prozentuale Veränderung der Arbeitslosenzahlen der GIPS-Staaten während des Pandemieverlaufs deutlich volatiler als die der türkischen Staatsangehörigen.

Abbildung 2

Prozentuale Veränderung der Arbeitslosenzahlen (Juni) für Fachkräfte gegenüber 2019



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022c); eigene Darstellung.

Trotz der aktuell ökonomisch angespannten Lage erweist sich der Arbeitsmarkt als robust und absorbiert bereitwillig große Teile der ausländischen Fachkräfte. Ein besseres Verständnis der konjunkturellen Abhängigkeit der Arbeitslosigkeit einzelner Staatengruppen könnte dabei helfen, zielgerichtetere arbeitsmarktpolitische Instrumente zu entwickeln und dadurch das Fachkräfteangebot zu erhöhen. Der Ruf nach mehr ausländischen Fachkräften sollte dabei aber auch stets die Lebensumstände und Bedürfnisse der einzelnen Betroffenen mit ins Blickfeld rücken.

Erik Haustein
Helmut-Schmidt-Universität,
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2022a), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juni, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202206/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202206-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1, (26. Juli 2022).

Bundesagentur für Arbeit (2022b), Kurzinfo: Der BA-X im Juni 2022: Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt leicht auf hohem Niveau, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202206/arbeitsmarktberichte/bax-ba-x/ba-x-d-0-202206-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, (26. Juli 2022).

Bundesagentur für Arbeit (2022c), Statistik: Migrationsmonitor, Juni, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1479694&topic_f=migrationsmonitor (26. Juli 2022).

Burstedde, A. und F. Koneberg (2022), Fachkräftemangel im Flugverkehr, *IW-Kurzbericht*, 52.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2022), DIHK-Vorschläge zur Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/fachkraefte/dihk-vorschlaege-zur-reform-des-fachkraefteeinwanderungsgesetzes-76422 (26. Juli 2022)

Ifo Institut (2022), ifo Geschäftsklimaindex deutlich gefallen, https://www.ifo.de/fakten/2022-07-25/ifo-geschaeftsklimaindex-deutlich-gefallen-juli-2022 (26. Juli 2022).

Statistisches Bundesamt (2022), Wanderungsstatistik, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=statistic&levelindex=0&levelid=1658859268340&code=12711#abreadcrumb (26. Juli 2022).

Tagesschau (2022), Warum das Chaos noch kein Ende nimmt, https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/flugchaos-verkehrsminister-heil-faeser-103.html (26. Juli 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

Klimaneutral Unternehmen
MIX Papier aus verantwortungsvollen Quellen FSC® C016042