

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

- T. Fricke Braucht Deutschland ein neues Wirtschaftsmodell?..... 730

Kurz kommentiert

- T. Bönke Wirtschaftsstabilisierungsfonds: Ein Fonds für alle Fälle 732
 D. Marin Ostdeutschland: Wiedergeburt der Industrie..... 733
 T. Schulten Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst: Für die „Held*innen des Alltags“ 734
 H.-P. Burghof Geldwäsche: Schon wieder die Deutsche Bank?..... 735
 B. Sörries Energiewende: Funknetzressourcen essenziell! 736
 U. Schätzlein Gesetzliche Rente: Nachholfaktor wieder einführen737

Zeitgespräch

Zukunft des deutschen Wirtschaftsmodells

- Überblick..... 738
 T. Piketty Die deutsche Ideologie und die Erneuerung Europas 739
 C. Bartels, C. Schröder Die Bedeutung von Mieteinkommen und Immobilien für die Ungleichheit in Deutschland ... 741
 M. Hüther, J. Südekum Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise746
 A. Truger et al. Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden? ... 753
 M. Mazzucato et al. Industriestrategie der nächsten Generation für Deutschland757

Analysen und Berichte

Wirtschaftspolitik

- R. Skidelsky Keynes: die erneute Rückkehr des Meisters..... 763
 S. Eichfelder, J. Hoke Steuerpolitik in der COVID-19-Krise.....767

Rentenpolitik

- B. Raffelhüschen, S. Seuffert Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor 774
 F. Blank Wissenschaft und Rentenpolitik 782

Politische Ökonomie

- L. Schneider Deindustrialisierung und Wahlverhalten787

Preisbildung

- V. Konrad, A. Polk Big Data und Preisdiskriminierung 793

Verkehrspolitik

- T. Ehrmann, A. Prinz Deutsche Bahn: Schienennetzmonopol, Heuschrecken und der Staat..... 799

Arbeitsmarkt

- T. Theobald et al. Wie hängen Lohnhöhe und Beschäftigung zusammen? 803

Ökonomische Trends

- S. Schulmeister CO₂-Emissionen müssen stetig teurer werden – durch einen Preispfad für fossile Energie..812
 A. Wolf Konjunkturschlaglicht: Muster der Erwerbslosigkeit in der COVID-19-Krise815

Braucht Deutschland ein neues Wirtschaftsmodell?

Als die Deutschen 1990 die Einheit feierten, schien der Kapitalismus gesiegt zu haben, wie es Francis Fukuyama kurz zuvor mit seinem Essay zum „Ende der Geschichte“ proklamiert hatte. Mehr noch: Der Kollaps des Gegenmodells schien jenem paradigmatisch wirkenden Trend noch mehr Schub zu geben, die Balance sehr viel mehr wieder vom Staat weg in Richtung Markt zu verschieben – im tiefen Glauben, alle großen Probleme ließen sich am besten über das freie Spiel von Angebot und Nachfrage regeln. Damals war die Hochzeit für das Privatisieren staatlicher Einrichtungen. Es begann ein Jahrzehnt der Hyper-Finanzglobalisierung. Und es ging fast nur darum, wie sich noch mehr Regeln und Grenzen abbauen lassen; wie Einkommen wieder stärker gespreizt werden, um vermeintlichen Leistungsträgern mehr Anreize zu geben – deren Früchte über Trickle-Down dann am Ende alle erreichen sollten. Und wie der Staat Hilfsleistungen abbaut. Motto: Eigenverantwortung. 30 Jahre später scheint eben dieser Kapitalismus in der Glaubwürdigkeitskrise. Nach einer Umfrage der Beratungsagentur Edelman sagen weltweit 56 % der Befragten, dass der Kapitalismus in seiner heutigen Form nicht geeignet sei, die großen Probleme der Menschheit zu lösen. Die Kritik wird lauter. Auch der Papst wettert gegen die Macht der Märkte.

Nur ein Modephänomen, wie manche Liberale sagen? Vielleicht. Nur spricht heute viel für eine tatsächlich grundlegendere Krise. Und wenn das stimmt, sollte die Frage eher sein, was genau dahintersteckt – und wie diese Krise zu beheben ist. Dafür eine offene Plattform zu bieten, ist Ziel des Forum New Economy, das seit Oktober 2019 Forschung und Praxis zusammenbringt. Und: um die Relevanz all dieser Fragen für Deutschland auszuloten, haben wir kurz vor dem 30. Jahrestag der Einheit über drei Tage das Für und Wider neuer ökonomischer Antworten diskutiert: in einem Gespräch zwischen Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und Bundesfinanzminister Olaf Scholz; durch Keynotes von Thomas Piketty und Jens Spahn, der als Lehre aus der Corona-Krise für ein neues Staatsverständnis plädiert; und durch die Präsentation exklusiver Studien rund um die großen Grundsatzfragen etwa von Mariana Mazzucato, Michael Hüther, Jens Südekum, Achim Truger und anderen. Einen Teil der Beiträge zur Frage nach einem „neuen deutschen Modell“ dokumentiert das Zeitgespräch in diesem Heft.

Dass es in diesen Zeiten in Deutschland ebenso Bedarf gibt, die Balance zwischen Staat und Markt neu auszutarieren, lassen Umfragen auch hier erahnen. Nach einer Forsa-Umfrage im Auftrag des Forums sagen immerhin knapp 30 % der Menschen im Land, dass das Wirtschaftssystem, so wie es heute funktioniert, grundlegend erneuert werden sollte – mehr als 60 % geben an, dass es zumindest „in einigen Bereichen verbessert“ werden sollte. Und: Nur 5 % sehen keinen Bedarf. Jeder Zweite sagt, dass das Versprechen des sozialen Ausgleichs nicht mehr funktioniert. Da ist es erst einmal egal, ob die Einschätzung berechtigt wirkt oder nicht – all das drückt eine tiefere Vertrauenskrise aus, die womöglich dann doch auch ihre Gründe hat. Statt privater Investitionsschübe, wie sie die Anhänger der markliberalen Wende einst versprochen, gibt es heute eine dramatische Unterausstattung öffentlicher Infrastruktur. Statt für Effizienz zu stehen, haben Finanzmärkte immer wieder gezeigt, wie viel selbstreferenzielle Instabilität sie erzeugen können – bis hin zur größten Finanzkrise seit den 1930er Jahren. Und die Globalisierung erwies sich als etwas, das in den reicheren Ländern eben doch auch gravierende Nebenfolgen hat – wie sich an den dramatischen Folgen des Niedergangs ganzer Industrieregionen in



Thomas Fricke ist
Direktor des Forum New
Economy und Kolumnist
bei Spiegel Online.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

den USA und Großbritanniens gezeigt hat, in denen viele dann für Trump und Brexit wählten. All das mag in den USA und Großbritannien, wo der Glaube an die heiligen Märkte weit exzessiver ausgelebt wurde, noch ein Stück dramatischer sein als bei uns. Da sind Vermögen und Einkommen gesellschaftlich dramatisch auseinandergedriftet – und das Trickle-Down hat eben nicht funktioniert. Wie die Auswertungen von Charlotte Bartels zeigen, deutet auch für Deutschland immer mehr darauf hin, dass Vermögen und Einkommen heute sehr viel stärker auseinanderliegen als vor 1990 – auch wenn sich der Befund je nach Indikator seit 15 Jahren hier und da nicht weiter verschlimmert hat. Die Frage ist ja eher: Hätte in den langen Jahren des deutschen Wirtschaftswachstums nicht das viel beschworene Trickle-Down zu stark sinkender Ungleichheit führen müssen? Was die Ungleichheit von Vermögen angeht, hat zwar der Immobilienpreisanstieg seit 2012 dazu geführt, dass der Abstand zwischen der Mittelschicht, in der es viele Immobilieneigentümer gibt, und den Top-Vermögenden kleiner geworden ist. Der Abstand zwischen den Top-Vermögenden und der unteren Hälfte der Bevölkerung hat sich drastisch vergrößert. Entscheidend ist, die Treiber solcher Entwicklungen besser identifizieren zu können – um möglichst effizient zu bestimmen, was solche Trends stoppen könnte.

Es gibt etliche wirtschaftliche Tätigkeiten, aus denen sich der Staat zurückhalten sollte, klar. Wie in den USA und Großbritannien hat auch in Deutschland das Dogma von der vermeintlichen Überlegenheit des Marktes etliche Schäden mit sich gebracht. Dazu gehört, dass zu wenig öffentlich investiert wurde. Auch das ist Teil der Vertrauenskrise des marktliberalen Paradigmas, wie Michael Hüther und Jens Südekum in ihrem Beitrag darlegen. Zu einem neuen Modell müsse gehören, die Schuldenbremse so zu reformieren, dass wichtige Zukunftsinvestitionen nicht mehr kurzfristigen Haushaltsnöten geopfert werden. Was für die öffentliche Infrastruktur gilt, gilt ähnlich für jene Industriepolitik, die in Deutschland lange als tabu galt – zumindest in den ordnungspolitischen Sonntagsreden. Wie Mariana Mazzucato und Rainer Kattel darlegen, steht Deutschland modellhaft dafür, wie der Staat vor allem die Verbreitung neuer Technologien befördert hat – und das durchaus aktiv. Doch wenn es um die großen Herausforderungen unserer Zeit wie den Klimawandel oder die Digitalisierung geht, stoßen wir an Grenzen. Eine so große Transformation, wie sie derzeit die Mobilitätssysteme erfasst, gelingt nicht einfach über den offenen Wettbewerb der Technologien. Da braucht es einen Staat, der die Richtung vorgibt. Deutschland habe heute die Chance, seine Stärke in der Diffusion von Technologien mit einem neuen Verständnis von missionsorientierter Politik zu verbinden, so Mazzucato und Kattel. Was wiederum nahtlos zu einer weiteren Baustelle der Modellerneuerung führt – und zur Frage, ob und wie es Deutschland schaffen kann, die eigene Abhängigkeit vom Exportgeschäft zu lösen, in einer Zeit, in der die Globalisierung ins Stocken geraten und China nicht mehr der dynamische Importeur ist, der es gerade für deutsche Exporteure in den 2000er Jahren war.

Wie Achim Truger und seine Ko-Autoren darlegen, sind Deutschlands viel kritisierte Überschüsse im Außenhandel ohnehin eher deshalb entstanden, weil das Wachstum der deutschen Importnachfrage stark nachgelassen hat. Was nahelegt, dass der Abbau der Überschüsse nicht durch weniger Export, sondern mehr Import kommen – und die Deutschen mehr Geld ausgeben sollten. Die Frage ist, ob das ohne institutionelle Veränderungen wie die Stärkung der Tarifpartner geht, über die gewährleistet würde, dass Löhne und Einkommen dynamischer steigen – ohne dass dies die Industrie existenziell gefährdet. All das heißt nicht, dass der Staat jetzt alles machen soll und der Kapitalismus abgeschafft gehört. Und es heißt auch nicht, dass bei jeder einzelnen der Herausforderungen schon der Weisheit letzter Schluss gefunden ist. Es geht nur darum, in einer Zeit von Klimawandel, sozialen Spaltungen und Demokratiekrise eine Schlagseite im Wirtschaftssystem zu korrigieren, die vor lauter Siegesgewissheit nach dem Fall der Mauer vor drei Jahrzehnten entstanden ist und zu einem Überschießen des Marktglaubens als Leitmotiv für die Wirtschaftspolitik geführt hat – und dessen Schäden zur heutigen Vertrauenskrise der liberalen Gesellschaften beitragen. Eine neue Balance muss gefunden werden.

Thomas Fricke
Forum New Economy
thomas.fricke@newforum.org

Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Ein Fonds für alle Fälle

Der Bund und die Länder versuchen mit einem ganzen Bündel an stabilisierenden Maßnahmen die Corona-bedingten Folgen für die Wirtschaft abzumildern. Mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) hat die Bundesregierung ein weiteres Instrument mit einem Volumen von 600 Mrd. Euro aufgelegt. Zunächst kann der WSF der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Darlehen in einem Volumen von 100 Mrd. Euro für im Zuge der Corona-Krise aufgelegte Sonderprogramme gewähren. Darüber hinaus stehen dem Fonds grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung, um Unternehmen in wirtschaftlicher Bedrängnis zu unterstützen.

Erstens kann der WSF Garantien bis zu 400 Mrd. Euro übernehmen, für die eine zeitliche Befristung von 60 Monaten gilt. *Zweitens* kann sich der WSF über nachrangige Schuldtitel, Hybridanleihen, Genussrechte, stille Beteiligungen, Wandelanleihen und Unternehmensanteile direkt an der Rekapitalisierung von Unternehmen beteiligen. Das Rekapitalisierungsvolumen ist auf 100 Mrd. Euro begrenzt und sieht keine Befristung vor. Mit der Möglichkeit einer Unternehmensbeteiligung wird mit diesem Teil des Hilfsprogramms über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds ein Staatsfonds mit direkter Beteiligung an Unternehmen im Inland etabliert. Per definitionem fällt dieser Staatsfonds in die Kategorie der Entwicklungs-, Infrastruktur- und Investitionsfonds.

Aktuell liegen von etwa 60 Unternehmen Interessensbekundungen zur Prüfung für Hilfen aus dem WSF vor. Nach dem Prüfkatalog des WSF sind Hilfen für Unternehmen möglich, die vor der Corona-Krise nicht gefährdet waren und zwei von den folgenden drei Kriterien in den letzten beiden Geschäftsjahren erfüllen: eine Bilanzsumme von über 43 Mio. Euro, einen Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro und mehr als 249 Arbeitnehmer. Bemerkenswerterweise werden keine industriepolitischen Begründungen für die Hilfen und insbesondere Beteiligungen des WSF genannt. Allerdings behält sich das Bundeswirtschaftsministerium vor, im Einzelfall von den Prüfkriterien abzuweichen, um Unternehmen von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Zugang zu den Hilfen zu gewähren. Der wohl prominenteste Fall für eine WSF-Beteiligung ist die Lufthansa.

Wie dauerhaft eine Beteiligung des WSF bei einzelnen Unternehmen ist, bleibt fraglich. Während viele den WSF als

Instrument der Stabilisierung positiv sehen, weisen andere auf die Gefahr hin, dass mit der Unterstützung von großen und etablierten Unternehmen mittelfristig ein innovationsfeindliches Wirtschaftsumfeld mit guten Kontakten zur Politik konserviert wird. Kritiker fordern daher eine klare zeitliche Befristung und einen Verkauf etwaiger Beteiligungen unabhängig vom Aktienkurs. Auch ist nicht nachvollziehbar, warum der Staat sich auf eine Rolle als stiller Teilhaber zurückziehen sollte. Dies wird zwar vom Bundeswirtschaftsminister Peter Altmeier betont, aber Martin Gornig vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung hält dies für blauäugig und verlangt, dass der Staat als Eigentümer in strategische Entscheidungen eingebunden werden muss. So könnte der WSF als ein Instrument genutzt werden, auf eine nachhaltigere und ressourcenschonendere Produktion in den beteiligten Unternehmen hinzuwirken.

Staatliche Investitionsfonds zur Stabilisierung wurden in der Vergangenheit unter anderem von Frankreich und Italien eingesetzt. So wurde in Frankreich ein Staatsfonds etabliert, um industriepolitische Ziele zu verwirklichen, insbesondere um angeschlagene, heimische Unternehmen vorübergehend zu unterstützen und vor strategischen Übernahmen aus dem Ausland zu schützen. Vorwiegend Firmen aus der Luft- und Raumfahrtbranche, dem innovativen Technologiesektor und der Autoindustrie sollten von dem staatlichen Engagement profitieren. Eine Industriepolitik, der auch der Bundeswirtschaftsminister nicht abgeneigt zu sein scheint. Beide Staatsfonds sind gescheitert und wurden im Zuge der Neustrukturierung von Wirtschaftshilfen in die jeweiligen staatlichen Investitionsbanken integriert. Die Gefahr besteht, dass auch der WSF als industriepolitisches Instrument genutzt wird. Die industriepolitischen Äußerungen von Peter Altmeier, mit Hilfe von Staatsbeteiligungen einen „Ausverkauf Deutschlands zu verhindern“, lassen eine industriepolitische Agenda über die Corona-Krise hinaus vermuten.

Mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds stellt die Bundesregierung ein sinnvolles Stabilisierungsinstrument für größere Unternehmen zur Verfügung, das unter Experten auf breite Zustimmung trifft. Zwar existiert ein klarer und nachvollziehbarer Kriterienkatalog, aber dieser ist im Einzelfall nicht bindend. Dies nährt die Befürchtung, dass Hilfen nach Gutdünken verteilt werden könnten. Weiterhin ist keine klare Befristung der staatlichen Beteiligungen vorgesehen. Hier sollte nachgebessert werden und die staatlichen Hilfen auf das notwendige Minimum beschränkt werden. Die Erfahrung mit Staatsfonds zur Rettung von Unternehmen in wirtschaftlicher Bedrängnis im europäischen Ausland mag hier als mahnendes Beispiel dienen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Timm Bönke
Freie Universität Berlin
Timm.Boenke@fu-berlin.de

Ostdeutschland

Wiedergeburt der Industrie

Am 3. Oktober 2020 beging Deutschland den 30. Jahrestag seiner Wiedervereinigung. Nach Jahren der Frustration verspürt der schwer geprüfte Osten – die ehemalige DDR – endlich neue Hoffnung. Dies liegt an großen neuen Investitionen in die Fertigung von Elektrofahrzeugen. Ostdeutschland entwickelt sich rasch zum europäischen Zentrum künftiger Elektromobilität. VW produziert in Zwickau und Dresden, BMW in Leipzig, während das chinesische Unternehmen CATL Fahrzeugbatterien in Thüringen produzieren wird. Ein weiteres chinesisches Unternehmen, Farasis Energy, wird in Sachsen-Anhalt Batterien herstellen. Und darüber hinaus will Tesla Elektroautos und Akkus in einer neuen „Gigafabrik“ in Brandenburg ab 2021 produzieren.

Warum zieht es all diese Unternehmen nach Ostdeutschland – und warum gerade jetzt? Die hohen Löhne in der Region, insbesondere im Vergleich zu denen in Osteuropa, hatten Ostdeutschland lange zu einem unattraktiven Investitionsstandort gemacht. Doch zwei politische Ankündigungen der jüngsten Zeit haben diese Dynamik verändert: Erstens enthüllte Wirtschaftsminister Peter Altmaier im Februar 2019 seine „nationale Industriestrategie 2030“, die unter anderem die Ansiedlung eines Batteriezellensektors in Deutschland und andernorts in Europa ankündigte. Seine Ankündigung folgte auf den Start der European Battery Alliance durch die Europäische Kommission 2017. Dieses Programm zielt auf die Schaffung eines wettbewerbsfähigen europäischen Batteriesektors ab. Im weiteren Jahresverlauf 2019 stellte die Kommission Battery 2030+ vor, eine langfristige Initiative, die Forschungseinrichtungen, die Industrie und öffentliche Finanzierungseinrichtungen zusammenführt. Dieses Engagement der EU und der Bundesregierung löste einen staatlich angestoßenen Prozess der Agglomeration aus. Die Hersteller von Elektrofahrzeugen haben jetzt einen Anreiz, sich in Deutschland und anderen europäischen Ländern anzusiedeln, um näher an anderen Akkuherstellern und Produktionsstandorten für wichtige Vorleistungsgüter für die Batterieproduktion zu sein. Zweitens zielt der von der europäischen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eingeleitete europäische Green Deal darauf ab, Regionen beim Kohleausstieg zu unterstützen, und zwar auch durch Bereitstellung von Subventionen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen. Deutschland

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

weist einige der weltgrößten Kohlevorkommen auf, und zwei Drittel davon liegen in Sachsen und Brandenburg. Die EU-Finanzierung im Rahmen des Green Deal versetzt die ostdeutschen Länder in die Lage, hohe Subventionen anzubieten, um die Akkuhersteller in die Region zu locken.

Ostdeutschland hat eine Chance zur Reindustrialisierung und damit zur Schaffung von Wohlstand erhalten. Und wenn die Automobilunternehmen ihre Lieferketten in ihrer Nähe ansiedeln, wird das weitere Firmen nach Ostdeutschland holen. Die im Inland produzierten Elektrofahrzeuge werden günstiger werden, wenn die Konkurrenz zwischen den Herstellern zunimmt und Akkus nicht mehr aus Asien importiert werden müssen. Und schließlich wird eine erhöhte lokale Nachfrage nach Arbeitskräften die Einkommen in die Höhe treiben. Dies ist eine wichtige Entwicklung. Ostdeutschland hat drei Jahrzehnte lang unter Deindustrialisierung gelitten, was überwiegend auf falsche politische Entscheidungen zurückzuführen war. Vor der Wiedervereinigung im Oktober 1990 entschied die damalige Bundesregierung, den Handel mit der DDR über Nacht zu liberalisieren, und die Ostmark wurde im Verhältnis 1:1 in D-Mark umgetauscht. Die Währungsreform führte dazu, dass die ostdeutschen Löhne auf 70% des westdeutschen Niveaus stiegen, obwohl die Produktivität im Osten nur 30% der des Westens betrug. Dies führte zum sofortigen Bankrott der ostdeutschen Industrie.

Die Treuhandanstalt privatisierte und verkaufte ostdeutsche Firmen und Vermögenswerte, häufig zu einem symbolischen Preis von 1 DM, im Tausch gegen Arbeitsplatzgarantien an westliche Unternehmen. Diese enorme Subvention gab westlichen Firmen einen Anreiz, in den Osten zu gehen, obwohl die Region ihren komparativen Kostenvorteil niedriger Löhne eingebüßt hatte. Die Bundesregierung machte dann den Fehler, die Treuhandanstalt aufzulösen, nachdem diese fast alle ostdeutschen Firmen an westliche Investoren verkauft hatte. Ohne die Subventionen der Behörde versiegten die Investitionen in Ostdeutschland, und die Konvergenz der Region in Richtung des westdeutschen Pro-Kopf-Einkommensniveaus stockte.

Bundeskanzler Helmut Kohl versprach dem Osten 1990 „blühende Landschaften“. Viele haben diese Vision lange als zu optimistisch betrachtet, und noch hat sie sich nicht eingestellt. Doch wenn er sich zu einem Kraftzentrum im Bereich der Elektromobilität entwickelt, kann der Osten zum ökologischen Wandel beitragen und beweisen, dass Kohl Recht hatte.

Dalia Marin

TUM School of Management, Technische Universität München
dalia.marin@tum.de

Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst

Für die „Held*innen des Alltags“

Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst sind immer etwas Besonderes. Anders als in der Privatwirtschaft gibt es keinen unmittelbaren Verteilungskonflikt zwischen Unternehmen und ihren Beschäftigten. Es geht vielmehr um die Verteilung von öffentlichen Ressourcen und die sind bekanntlich meistens knapp. Allerdings entscheidet der Staat mittels Abgaben und Steuern selbst zu einem gewichtigen Anteil über die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Damit kehrt der Verteilungskonflikt durch die Hintertür auch in die Tarifaueinandersetzungen zurück.

Würden sich die Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst einfach nur nach der aktuellen Kassenlage richten, so hätten die Beschäftigten in der Vergangenheit vielfach überhaupt keine Lohnerhöhungen erhalten dürfen. Tatsächlich ist die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst über lange Zeit hinweg deutlich hinter der Entwicklung in anderen Branchen zurückgeblieben. Erst in den letzten Jahren haben gute Tarifabschlüsse die Lücke wieder etwas verkleinern können, ohne sie freilich vollständig zu schließen. Nach wie vor verdienen Pflegekräfte, Erzieher*innen, Busfahrer*innen, Verwaltungsangestellte usw. im Schnitt deutlich weniger als viele ihre Kolleg*innen in den Industrieunternehmen.

Das Ergebnis dieser Entwicklung zeigt sich mittlerweile in einem erheblichen Personal- und Fachkräftemangel. Nach Umfragen des Deutschen Beamtenbundes fehlen jetzt schon etwa 300.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Besonders offensichtlich ist dies im Bereich der Pflege. Aber auch in den Kitas, Schulen und Berufsschulen, in der Sozialen Arbeit, bei den Sicherheitsbehörden, in Justiz und Finanzämtern, im Gesundheitsdienst, im technischen Dienst, bei den Bürgerämtern, im öffentlichen Nahverkehr werden zunehmend personelle Engpässe sichtbar. Hinzu kommt, dass der öffentliche Dienst in den nächsten Jahren eine gewaltige Pensionswelle erleben wird, die die Personalprobleme weiter verschärft. Eine Anstellung im öffentlichen Dienst ist dabei heute alles andere als ein Traumjob. Nicht nur die Bezahlung hinkt der Privatwirtschaft oft hinterher. Auch die viel gerühmte Beschäftigungssicherheit hat angesichts der Tatsache, dass im öffentlichen Dienst mehr als jeder Zweite erst einmal befristet eingestellt wird, erheblich an Ausstrahlung

verloren. Schließlich haben Sparzwang und Personal-mangel dazu geführt, dass im öffentlichen Dienst heute die Beschäftigten deutlich häufiger über Stress, Arbeitsverdichtungen und psychische Belastungen klagen, als in anderen Wirtschaftsbereichen. Ohne attraktivere Arbeitsbedingungen werden die Personalprobleme nicht zu lösen sein. Und ohne mehr Personal droht die Leistungsfähigkeit des Staates zukünftig in vielen Bereichen deutlich eingeschränkt zu werden.

An all diesen Zusammenhängen hat die Corona-Krise zunächst nichts grundlegend verändert. Die Pandemie hat im Gegenteil noch einmal allen vor Augen geführt, wie wichtig die Existenz einer funktionierenden öffentlichen Daseinsvorsorge ist. Zu Recht wurden viele Beschäftigtengruppen als „Held*innen des Alltags“ beklatscht und erwarten nun auch eine entsprechende materielle Anerkennung. In der aktuellen Tarifrunde des öffentlichen Dienstes geht es jedoch nicht nur darum, die Leistungen einiger in der Corona-Krise besonders belasteter Beschäftigungsgruppen zu honorieren. Noch wichtiger ist vielmehr ein Zeichen dafür, dass der öffentliche Dienst als Ganzes weiter aufgewertet und damit auch besser entlohnt werden muss. Denn auch nach der Corona-Krise werden die „Held*innen des Alltags“ weiter gebraucht. In manchen Bereichen, wie z. B. dem öffentlichen Nahverkehr, müssen es sogar deutlich mehr werden – auch um die so dringend erforderliche Verkehrswende voranzubringen.

In der letzten Tarifrunde 2018 haben sich die Tarifvertragsparteien mit einem guten Abschluss für die Beschäftigten bei Bund und Kommunen auf den Weg gemacht, den öffentlichen Dienst insgesamt wieder attraktiver zu gestalten. Dieser Weg wurde 2019 mit einem entsprechenden Abschluss bei den Ländern fortgesetzt. Es wäre fatal, diesen Weg jetzt einfach wieder abubrechen. Die Gewerkschaften haben mit einer Lohnerhöhung von 4,8 % eine vergleichsweise moderate Forderung aufgestellt, die unter normalen Umständen in einen noch moderateren Abschluss münden würde. Damit haben sie den erheblichen Einnahmeverlusten der öffentlichen Hand durch die Corona-Krise Rechnung getragen. Was sie nicht akzeptierten können ist hingegen, dass der Staat auf der einen Seite Milliarden Euro in die Hand nimmt, um Unternehmen zu retten, bei seinen eigenen Beschäftigten aber plötzlich wieder das alte Lied der leeren Kassen singt. Spätestens an diesem Punkt ist der klassische Verteilungskonflikt in die Tarifrunde zurückgekehrt und es geht um die Frage, wer am Ende die Kosten der Krise trägt.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Thorsten Schulten
WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung
thorsten-schulten@boeckler.de

Geldwäsche

Schon wieder die Deutsche Bank?

Um das Jahr 2016 herum prasselten auf die Deutsche Bank schlechte Nachrichten zuhauf ein, die in ihrer Kulmination ihre Existenz bedrohten. Die Bank wurde mit aller Vehemenz von den Sünden der Vergangenheit eingeholt, und die Summe der daraus erwachsenden Strafzahlungen bewegt sich im Bereich des heutigen Marktwerts der Bank. Damit steht sie keineswegs an der Spitze: Einige amerikanische und britische Banken mussten weit mehr zahlen. Die können sich allerdings bei ihren Kunden besser schadlos halten als die Deutsche Bank in ihrem von intensivem Wettbewerb geprägten Heimatmarkt. Mit dem Amtsantritt von Christian Sewing im Frühjahr 2018 wurde es ruhiger. Eine Fusion mit der Commerzbank konnte abgewehrt werden, und die Corona-Krise erbrachte neben Belastungen auch neue Chancen etwa im Geschäft mit guten Kreditkunden. Und auch wenn die adversen Rahmenbedingungen, Niedrigzinsphase und überschießende Regulierung weiter die Bank belasteten, konnte man sich immerhin auf die internen Probleme der Bank konzentrieren und wo möglich, Verbesserungen anstreben.

In diese Phase aufkeimender Hoffnung stieß Ende September 2020 mit den FinCEN-Files der nächste große Finanzskandal. Das Muster schien bekannt: Daten wurden an Journalisten geleakt und von einem internationalen Medienkonsortium ausgewertet. Die Deutsche Bank scheint im Zentrum dieses Skandals zu stehen. Dennoch hielt sich die öffentliche Aufmerksamkeit in Grenzen, und der zunächst schockstarke Börsenkurs zeigt zumindest gewisse Erholungstendenzen. Vielleicht lässt die Corona-Krise dafür keinen Raum? Oder ist alles gar nicht so schlimm? Bei aller Freude an der Skandalisierung weisen die berichtenden Journalisten sehr objektiv auf die begrenzte Reichweite dieses Skandals hin. Es geht um Geldwäsche-Verdachtsmeldungen der Banken an eine US-Aufsichtsbehörde. Die prominente Rolle der Deutschen Bank ergibt sich wohl aus ihrer Geschäftsbeziehung mit Donald Trump. Und schließlich ist die Zahl der Meldungen mit etwas über 2.000 nicht sehr hoch. Allein in Deutschland gab es 2019 nicht weniger als 114.914 Verdachtsfälle zur Geldwäsche. Die Daten sind also nicht repräsentativ und nur insoweit „geheim“, als sie der Öffentlichkeit nicht bekannt waren. Die an der Recherche beteiligten Journalisten haben richtigerweise beschlossen, dass dies im Wesentlichen so bleiben wird: Ein Verdachtsfall ist, auch im Zeitalter öffentlicher Vorverurteilungen, eben kein bewiesenes Delikt. Und für Unschuldige gilt unverändert das Bankgeheimnis.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Damit ist die Deutsche Bank keineswegs aus dem Schneider. Offenbar finden sich in den Daten viele sehr spät gemeldete Verdachtsfälle und genügend Transaktionen, die aus heutiger Sicht auf keinen Fall hätten stattfinden sollen. Die US-Aufsicht kritisiert allerdings immer wieder öffentlich (zuletzt im Mai 2020) die Vorkehrungen der Deutschen Bank gegen Geldwäsche. Die Informationen der FinCEN-Files führen also zu einer aufsichtlichen Reaktion und zu einem Verbesserungsprozess in der Bank. Damit soll weder dieser Prozess in seinem Verlauf positiv gewertet (es geht offenbar zu langsam) noch Geldwäsche entschuldigt werden. Aber so ganz viel Neues über die Deutsche Bank kann man aus den FinCEN-Files dann doch nicht lernen.

Alles also nicht schlimm? Leider doch. Die FinCEN-Files zeigen sehr anschaulich, dass sich die Rechtsstaaten der Welt in der finanziellen Sphäre nicht wirksam gegen den Missbrauch ihrer wirtschaftlichen Institutionen durch Kriminelle wehren können. Dabei sollte man sich keine Illusionen machen: Solange es Kriminalität gibt, wird es auch Geldwäsche geben. Und erfolgreiche Verbrecher werden immer versuchen, die Vertreter von Banken und Staaten zu korrumpieren und in die legalen Strukturen der Gesellschaft einzudringen. Die FinCEN-Files sind ein Erfolgsmesser dafür, wie gut es gelungen ist, sich dagegen zu wehren. Das Zeugnis fällt nicht gut aus.

Wollen wir die Situation verbessern, sind unsere Institutionen insgesamt gefordert. Das System der Geldwäschebekämpfung muss effizienter werden. Ein Volumen von über 100.000 Verdachtsmeldungen in Deutschland, davon über 98 % von den Banken, ist eher Teil des Problems denn der Lösung: Die Banken melden, um sich abzusichern. Und die Aufsicht wird eine so große Zahl an Meldungen kaum sachgerecht abarbeiten können. Gerade die großen, komplizierten Fälle fliegen damit unter dem Radar. Vor allem aber bedarf es einer besseren internationalen Zusammenarbeit. Die FinCEN-Files zeigen, dass die deutschen Behörden von den USA über für sie einschlägige Verdachtsfälle meist nicht informiert wurden. Ähnliche Erfahrungen machen deutsche Staatsanwaltschaften, die bei der Verfolgung von Finanzverbrechen auf Informationen von den Aufsichtsbehörden der großen angelsächsischen Finanzplätze angewiesen sind. Aber auch die Europäische Union öffnet der Kriminalität großzügig die Tore: Einige Mitgliedsländer verkaufen den Europäischen Pass gegen Geld. Es gibt Steueroasen in der EU, und wer eine Briefkastenfirma aufmachen will, muss dafür nicht in die Karibik fliegen.

Hans-Peter Burghof

Universität Hohenheim

Hans-Peter.Burghof@uni-hohenheim.de

Energiewende

Funknetzressourcen essenziell!

Seit Monaten wird in den Medien über einen Konflikt innerhalb der Bundesregierung berichtet, der zwar technisch anmutet, jedoch weitreichende Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft hat. Es geht darum, wer künftig freiwerdende Frequenzen bei 450 MHz nutzen kann, um einerseits die Stabilität einer möglichst CO₂-freien Stromversorgung zu gewährleisten oder andererseits Anwendungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit zu unterstützen.

Um die Klimaschutzziele zu erfüllen, muss die Energiewende fortgeführt werden. Durch diese werden die zentralen Strukturen bei der Stromversorgung aufgebrochen und durch kleinteilige und dezentrale Einheiten ersetzt, die erneuerbare Energien nutzen. Die sichere und zuverlässige Stromversorgung soll trotz dieser Transformation nicht gefährdet werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die volatile Produktion von Strom durch eine Vielzahl von Kleinanlagen mit der Entnahme in Einklang gebracht werden, die sich beispielsweise durch Wärmepumpen und E-Autos in Struktur und Volumen verändern wird. Diese Herausforderung kann nur gelingen, wenn die Digitalisierung von Prozessen und Infrastrukturen in der Energiewirtschaft voranschreitet. Ziel ist es, neben der Steuerbarkeit von Einspeisern und Abnehmern auch die Fähigkeit zu erlangen, bei lokalen Stromausfällen die Stromversorgung schnellstmöglich wieder hochzufahren. Dies setzt den Einsatz von Telekommunikationsdiensten voraus, die auch bei einem Stromausfall zur Verfügung stehen. Die Energiewirtschaft hat nach langen Jahren des Testens von Technologien festgestellt, dass allein Telekommunikationsdienste erfüllen die Anforderungen nicht. Erste regionale 450-MHz-Funknetze existieren bereits in Deutschland, die weiter betrieben werden sollen, zumal es keine anderen Frequenzen gibt, die genutzt werden könnten.

Da die Frequenznutzungsrechte Ende 2020 auslaufen, ist zu entscheiden, wer die Frequenzen künftig nutzen kann. Unternehmen der Energiewirtschaft haben ihren konkreten Bedarf gegenüber der zuständigen Bundesnetzagentur dargelegt. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) sowie die Bundeswehr haben ebenfalls das Interesse geäußert, die Frequenzen bei 450 MHz ab 2021 zu nutzen. Wissenschaftliche Studien von Strategy& oder

WIK-Consult bestätigen den Frequenzbedarf von BOS, der angesichts breitbandiger Anwendungen (z. B. Videoübertragung) um den Faktor 3 über dem jetzt zur Verfügung stehenden Frequenzumfang bei 450 MHz liegt. Um diesem Bedarf in Teilen Rechnung zu tragen, wurden europaweit den BOS bereits Frequenzen bei 700 MHz zur Verfügung gestellt. Die Frequenzen werden heute im Alltag von BOS nicht genutzt. Das Interesse, 450 MHz für BOS zu nutzen, teilen nicht alle Bundesländer, zumal die BOS-Endgeräte für eine solche Frequenznutzung erst entwickelt werden müssten.

Der Vergleich von Energiewirtschaft und BOS zeigt, dass letztere bereits über Frequenzen verfügen, um ihre Digitalisierung voranzutreiben. Auch aus diesem Grund hat sich die Bundesnetzagentur für eine Vergabe der Frequenzen für Anwendungen der Energiewirtschaft ausgesprochen. Der Konflikt besteht aber weiterhin. Könnte er durch eine gemeinsame Frequenznutzung gelöst werden? Aus technischer Sicht sind hier drei Aspekte relevant: In der Energiewirtschaft geht es *erstens* um die Vernetzung von Millionen von Dingen (z. B. Smart-Meter-Gateways). Das Kommunikationsverhalten von Dingen mit ihren geringen und häufigen Datenübertragungen unterscheidet sich technisch von Anwendungen, die die BOS nutzen wollen. Aus diesem Grund werden das Internet der Dinge und breitbandige Anwendungen in den öffentlichen Mobilfunknetzen getrennt realisiert. Es gibt heute keine technische Lösung, die beide Anwendungen sinnvoll in einem Netz integriert. Es stellt sich *zweitens* die Frage der Priorisierung der Daten: Wer hat bei Engpässen im Netz Vorrang? Müssen Energieanwendungen im Krisenfall zurückstehen? Oder müssen BOS-Anwendungen warten, weil die Funkressourcen zur Verhinderung eines Blackouts benötigt werden? Ein *dritter* Aspekt betrifft die Zahl an Sendeanlagen: Während die Energiewirtschaft mit weniger als 2.000 Sendeanlagen auskommt, müssten BOS ein Vielfaches dessen betreiben, um überhaupt einen Teil der Kapazität zu haben. Eine höhere Zahl von Sendeanlagen ist aufgrund der Ausbreitungseigenschaften der 450-MHz-Frequenz technisch aber ineffizient und verringert die Qualität der Dienste. Technisch besser wäre es, die zugeteilten 700-MHz-Frequenzen zu nutzen.

Bereits diese technische Analyse zeigt, dass für BOS eine andere Lösung gefunden werden sollte. BOS benötigt für ihre Anwendungen Frequenzen, die den weiter steigenden Bedarf von BOS auch bewältigen können. Brückenlösungen, die noch dazu die Digitalisierung kritischer Infrastrukturen behindern, helfen hier nicht weiter. Die Energiewirtschaft muss dagegen mit den knappen Ressourcen bei 450 MHz die Energiewende stemmen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Bernd Sörries
WIK-Consult
b.soerries@wik.org

Gesetzliche Rente

Nachholfaktor wieder einführen

Der Einbruch der Wirtschaft infolge der Corona-Krise hinterlässt seine Spuren auf dem Arbeitsmarkt und somit mittelbar in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Rentenzahlbetrag wird ermittelt, indem die gesammelten Entgeltpunkte eines Versicherten über den aktuellen Rentenwert in einen Euro-Betrag umgewandelt werden. Dieser entwickelt sich gemäß § 68 Sozialgesetzbuch (SGB) VI durch drei Faktoren fort, die stark an den Arbeitsmarkt gekoppelt sind. Für den Zeitraum 2021/2022 werden die Faktoren wegen der Corona-Krise wohl eine Senkung anzeigen. Tritt die wünschenswerte V-förmige Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse, wie sie Bundeswirtschaftsminister Altmaier prognostiziert, tatsächlich ein, dürften jedoch schon im darauffolgenden Jahreszeitraum die Faktoren wieder eine Erhöhung der Renten veranlassen. Weil aufgrund des regulatorischen Dickichts Rentner momentan gerade nicht von solch negativen Entwicklungen berührt werden, wohingegen sie von positiven in voller Höhe profitieren, verteilt sich die ökonomische Last der Corona-bedingten Wirtschaftskrise unangemessen ungleichmäßig auf Erwerbstätige und Rentner.

Zeigt § 68 SGB VI eine nominale Senkung des aktuellen Rentenwertes an, so wird dies durch die Schutzklausel des § 68a SGB VI verhindert. In diesem Fall behält der aktuelle Rentenwert den Wert des Vorjahreszeitraums bei, während die rechnerisch ermittelte Senkung normalerweise in einem Nachholfaktor kumuliert wird. Jener dient dazu, unterlassene Rentenkürzungen mit künftigen Steigerungen zu verrechnen, sodass Rentner nicht bloß an den wirtschaftlich positiven Entwicklungen partizipieren, sondern gleichzeitig von den negativen verschont bleiben. Seit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz vom 28.11.2018 wird die Schutzklausel (temporär, Stand jetzt bis 2025) von der sogenannten Niveauschutzklausel des § 255e SGB VI flankiert. Diese sieht vor, dass in den Fällen, in denen es einem neu berechneten aktuellen Rentenwert – unabhängig davon, wie dieser durch § 68 und § 68a SGB VI verändert wurde – nicht gelingt, ein Sicherungsniveau der Rentner in Höhe von 48 % zu erfüllen, der aktuelle Rentenwert (wohl diskretionär) so anzuheben ist, dass zumindest dieses den Bürgern versprochene Sicherungsniveau von mindestens 48 % gewahrt bleibt. Zusammenfassend ist der aktuelle

Rentenwert also durch zwei Schutzklauseln nach unten gedeckelt: zunächst einmal die eigentliche, die vor (absoluten) Rentenkürzungen schützt, und dann noch die Niveauschutzklausel, die das (relative) Sicherungsniveau von 48 % absichert. Um zu verhindern, dass der Nachholfaktor der Schutzklausel auf unbeabsichtigte Weise in den Sicherungsmechanismus der Niveauschutzklausel interveniert, wurde mit Einführung der Niveauschutzklausel für denselben Geltungszeitraum der Nachholfaktor per § 255g SGB VI außer Kraft gesetzt. Eine solche Interaktion der Schutzklauseln ist jedoch gar nicht absehbar, weil ihre Anwendung in zwei aufeinanderfolgenden, getrennten Schritten unabhängig voneinander geprüft wird.

Problematisch ist, dass diese Außerkraftsetzung zu weit geht und ökonomisch unangemessen ist. Heikel dabei ist, dass dieses Szenario durch die Corona-Krise vermutlich tatsächlich eintreten wird. Man gehe um der Prägnanz der Argumentation willen davon aus, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise rasch überwunden werden. Annahmegemäß stellen sich 2021 wieder ähnliche wirtschaftliche Verhältnisse ein, wie sie 2019 herrschten. Im Jahr 2021 lege § 68 SGB VI eine Veränderung des aktuellen Rentenwertes um den Faktor 0,95 nahe. Dies würde durch die Schutzklausel verhindert werden. Es sei nun die Anpassung des aktuellen Rentenwertes im Jahr 2022 betrachtet: Bei Rückkehr der wirtschaftlichen Verhältnisse des Jahres 2019 im Jahre 2021 würde folglich § 68 SGB VI eine Veränderung des aktuellen Rentenwertes um 1,0526 anzeigen, und damit aufgrund des Basiseffekts sogar geringfügig mehr als um 5 %. Bei ausgeschaltetem Nachholfaktor kommt diese Steigerung in voller Höhe den Rentnern zugute. Während dieses Szenario für Erwerbstätige lediglich eine Rückkehr zu den (nominellen) Verhältnissen von 2019 bedeutet, profitieren Rentner: Im Zeitraum 2020/2021 beträgt der aktuelle Rentenwert 34,19 Euro je Entgeltpunkt, im Folgezeitraum würde er aufgrund der Schutzklausel weiterhin 34,19 Euro betragen, dagegen würde er 2022/2023 auf $34,19 \text{ Euro} \times 1,0526 = 35,99 \text{ Euro}$ je Entgeltpunkt steigen.

Die Bundestagsfraktion der FDP scheint das Problem identifiziert zu haben und hat eine Debatte im Bundestag initiiert. Ergebnis: Der Vorschlag der FDP, den Nachholfaktor wieder einzuführen, ist an den Ausschuss für Arbeit und Soziales überwiesen worden. Aus ökonomischer Sicht ist dem Vorschlag eindeutig zuzustimmen. Dieses Ungleichgewicht zwischen Erwerbstätigen und Rentnern ist entweder zu beseitigen oder ausführlich mit einer gesetzgeberischen Intention zu rechtfertigen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Uwe Schätzlein
Universität Würzburg
uwe.schaetzlein@uni-wuerzburg.de

Zukunft des deutschen Wirtschaftsmodells

30 Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung – und unter dem Eindruck der akuten Corona-Krise – fand der siebte New Paradigm Workshop des Forum New Economy zur Zukunft des deutschen Modells vom 28. bis 30. September in Berlin statt. Renommierte deutsche und internationale Experten diskutierten die „Zukunft des deutschen Wirtschaftsmodells“. Wie gut ist Deutschland noch auf die kommenden Herausforderungen vorbereitet? In diesem Zeitgespräch sollen die auf dem Workshop präsentierten Studien vorgestellt werden, die mit Unterstützung des Forum New Economy erstellt wurden, unter anderem zur Entwicklung der Ungleichheit in Deutschland, einer neuen Industriepolitik, der Relevanz fiskalpolitischer Regeln und den Tücken des deutschen Exportmodells. Ergänzt werden diese Beiträge durch eine Übersetzung des Konferenzbeitrags von Thomas Piketty.

Die deutsche Ideologie und die Erneuerung Europas

Thomas Piketty, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Frankreich.

Die Bedeutung von Mieteinkommen und Immobilien für die Ungleichheit in Deutschland

Charlotte Bartels, DIW Berlin.

Carsten Schröder, DIW Berlin und Freie Universität Berlin.

Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise

Michael Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft Köln und European Business School, Oestrich-Winkel.

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

Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?

Jan Behringer, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Achim Truger, Universität Duisburg-Essen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und IMK Düsseldorf.

Till van Treeck, Universität Duisburg-Essen und IMK Düsseldorf.

Industriestrategie der nächsten Generation für Deutschland

Rainer Kattel, University College London.

Mariana Mazzucato, University College London.

Keno Haverkamp, University College London.

Josh Ryan-Collins, University College London.

Title: *Future of the German Economic Model*

Abstract: *Thirty years after German reunification – and under distress due to the acute coronavirus crisis – the seventh New Paradigm Workshop of the Forum New Economy took place in Berlin on 28-30 September. Renowned German and international experts discussed the “Future of the German Economic Model”. How well is Germany prepared for the coming challenges? This forum features a selection of articles funded by the Forum New Economy and presented at its workshop, including studies on the development of inequality in Germany, new industrial policy, the relevance of fiscal rules and the pitfalls of the German export model. The forum also includes a translation of the keynote by Thomas Piketty.*

JEL Classification: *A10, E00, H00*

Thomas Piketty*

Die deutsche Ideologie und die Erneuerung Europas

Ich versuche hier, einen sehr optimistischen und positiven Blick auf die Möglichkeit einer Erneuerung Europas zu werfen. Ich denke, jetzt ist der richtige Zeitpunkt dafür und ich halte diese Erneuerung auch für möglich. Insbesondere möchte ich mich gegen die pessimistische Sichtweise wenden, nach der die Unterschiede zwischen Deutschland auf der einen und Frankreich, Spanien und Italien auf der anderen Seite in der wirtschaftlichen Ideologie, Grundeinstellung und Kultur eine Erneuerung Europas unmöglich machen, denn in Wirklichkeit gibt es weder eine deutsche noch eine französische Ideologie.

Ich möchte zwei Punkte ansprechen.

- Erstens: Historisch betrachtet erkennt man in der deutschen Sichtweise auf die Wirtschaft tatsächlich viel Einfallsreichtum und Innovation – in gewisser Weise ist sie innovativer als die französische. Es gibt in Deutschland viel mehr Fantasie und Pragmatismus in Bezug auf wirtschaftliche Überzeugungen, als wir denken. Manchmal beschreiben wir Deutschland als sehr konservativ. Historisch gesehen war Frankreich in vielerlei Hinsicht allerdings konservativer.
- Zweitens: Wir müssen, wenn wir uns den zukünftigen Herausforderungen stellen wollen, auch sehr einfallsreich und innovativ sein, insbesondere im Hinblick auf die Organisation des Wirtschafts- und Fiskalföderalismus in Europa.

Die deutsche und die französische Perspektive

Lassen Sie mich mit meinem ersten Punkt beginnen. Wenn wir die deutsche wirtschaftliche Ideologie und Politik langfristig betrachten, dann stellen wir in der Tat fest, dass viele innovative Maßnahmen aus Deutschland kamen. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es so ziemlich überall eine riesige Staatsverschuldung, und in der Tat gehörte Deutschland zusammen mit Japan zu den Ländern,

die zu dieser Zeit eine außergewöhnlich progressive Vermögensteuer auf sehr hohe private Vermögen erhoben. Damit sollten auch die vielen Flüchtlinge entschädigt werden, die aus den ehemaligen östlichen Gebieten Deutschlands kamen. Dies war eine Zeit großer Krisen und großer Ungerechtigkeiten, und die Staaten mussten Lösungen finden. Die Staatsverschuldung war enorm, und es war wichtig, neue fiskalische Ressourcen zu erschließen, um dieses Problem zu lösen, so wie die deutsche Regierung damals eine sehr progressive Vermögensteuer mit sehr hohen Steuersätzen auf hohe Vermögen konzipierte.

Dies ist sehr interessant, denn es gibt einige andere Länder, darunter Frankreich, die ebenfalls Vermögensteuern einsetzten, aber weniger hohe Steuersätze erhoben und sich stärker auf viel traditionellere Politik wie Inflationierung verließen, die den kleinen und mittleren Einkommen und Vermögen viel mehr schadet als eine progressive Vermögensteuer. Diese innovative Maßnahme, die damals aus Deutschland kam, ist auch auf das Inflations-Trauma der 1920er Jahre zurückzuführen, weshalb die deutsche Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg nach kreativeren Lösungen gesucht hat. Aber in jedem Fall ist die Vermögensteuer zum Abbau der hohen Staatsverschuldung historisch gesehen eine sehr deutsche Idee und wurde in Deutschland stärker eingesetzt.

Um ein weiteres Beispiel zur Regulierung von Eigentumsverhältnissen im Allgemeinen zu nennen: Die in den 1950er Jahren in Deutschland angewendeten und verabschiedeten Mitbestimmungsgesetze waren für die damalige Zeit sicherlich sehr innovativ, wie die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte in großen Industrieunternehmen. In Frankreich sagen manche, könnte man ähnliche Regulierungen einführen. Das wäre sehr gut, denke ich, aber dazu müsste man wohl die französische Verfassung ändern, denn die Art und Weise, wie die französische Verfassung Privateigentum regelt, ist in gewisser Weise deutlich konservativer und gehört eher zum Proprietarismus des 19. Jahrhunderts, um den Ausdruck aus meinem Buch (Piketty, 2020) „Kapital und Ideologie“ zu verwenden.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Beitrag ist eine Übersetzung des von Thomas Piketty auf der Tagung „On the Future of the German Economic Model“ des Forum New Economy gehaltenen Vortrags „The German Ideology and the Renovation of Europe“ am 29. September 2020.

Prof. Dr. Thomas Piketty lehrt an der *École des Hautes Études en Sciences Sociales* in Paris.

den. In Deutschland hingegen bezieht sich die Verfassung von 1949 auf das Eigentum als ein gesellschaftliches Verhältnis, an dem verschiedene Interessengruppen beteiligt sind, und stellt in vielerlei Hinsicht einen viel moderneren und weniger konservativen Ansatz an das Eigentumsverhältnis im Allgemeinen dar.

Nur mit diesen beiden zentralen Beispielen möchte ich veranschaulichen, dass – wenn wir eine langfristige historische Perspektive einnehmen – der Innovationsgeist in der Wirtschaftsdeologie oft von Deutschland ausgegangen ist. Heute wird manchmal die Ansicht vertreten, dass die deutsche Wirtschaft und Deutschland auch als Staat in Wirtschaftsfragen sehr konservativ ist und dass deshalb keine Einigung mit von ihrer Einstellung her flexibleren Ländern wie Frankreich, Italien oder Spanien möglich ist. Dies betont den nationalistischen Diskurs, der der Komplexität eines jeden Landes und insbesondere der Tatsache, dass deutsche Parteien und Gewerkschaften und die deutsche Gesellschaft im Allgemeinen angesichts neuer Herausforderungen sehr beeindruckende neue Lösungen zur Bewältigung enormer Herausforderungen gefunden haben, nicht gebührend Rechnung trägt.

Lehren für die Zukunft

Daraus lassen sich Lehren für die Zukunft ziehen. Für die Zukunft ist es wichtig, weiterhin fantasievoll zu sein. Insbesondere glaube ich, dass wir die derzeitige Organisation des Föderalismus im Allgemeinen und des Fiskalföderalismus im Besonderen in Europa nicht als gegeben hinnehmen können. Ich denke, wir müssen das grundlegende Verfahren ändern, wie wir in Zukunft Entscheidungen über die öffentliche Verschuldung, den gemeinsamen Haushalt und die gemeinsame Besteuerung treffen.

In diesem Sommer wurden Entscheidungen getroffen, gemeinsam staatliche Kredite aufzunehmen, um der COVID19-Krise zu begegnen. Die innovativste Komponente ist natürlich die neue gemeinsame europäische Staatsverschuldung in Höhe von 390 Mrd. Euro, die direkt den Haushalt einzelner Mitgliedstaaten finanzieren soll und die dann auf der Ebene der Europäischen Union gemeinsam zurückgezahlt wird, anstatt von den Staaten, die davon profitieren, einzeln zurückgezahlt zu werden. Das ist natürlich eine bahnbrechende Neuerung, die vor der COVID19-Krise niemand für möglich gehalten hat.

Leider sind dem Grenzen gesetzt. Die erste Grenze ist, dass 390 Mrd. Euro eine Menge Geld ist, aber gleichzeitig beträgt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Europäischen Union in diesem Zeitraum mehr als 14 Billionen Euro. Das sind also weniger als 3 % des BIP der Europäischen Union für Ausgaben über drei bis fünf Jahre. Das Programm

ist noch nicht verabschiedet, aber bald soll es geschehen. Die Summe beträgt also etwas mehr als 0,5 % des BIP pro Jahr. Ausgehend von dem regulären Haushalt der Europäischen Union von 1 % des BIP pro Jahr ist das in der Tat eine erhebliche Steigerung, aber in historischer Perspektive ist das nicht wirklich viel, verglichen mit dem Umfang des Staatshaushalts. In den USA betrug der Bundeshaushalt bis in die 1920er Jahre etwa 2 % des BIP, in Deutschland während der Krise der 1930er Jahre 10 % bis 15 % des BIP. In einem solchen Vergleich ist der Haushalt immer noch relativ klein. Mich beunruhigt, dass, wenn wir in drei Monaten, sechs Monaten, einem Jahr dieses Volumen erhöhen wollen – wir nicht wissen wie dies geschehen soll.

Was mich zur zweiten wichtigen Einschränkung bringt: die Tatsache, dass wir immer noch an der Einstimmigkeitsregel festhalten. Es gab viel Druck auf die Niederlande und Schweden, um ihr Veto zu verhindern und ein einstimmiges Votum zu erreichen. Und ich denke, irgendwann wird der Preis, der dafür zu zahlen ist, enorm hoch sein. Vielleicht ist es besser, mit einer kleineren Gruppe von Ländern mit Mehrheitsabstimmung zu arbeiten, zumindest für ein paar Jahre, wobei die Fortschritte und Entscheidungsprozesse beobachtet werden sollten. Und wenn andere Länder sehen, dass es funktioniert, werden diese beitreten. Aber allein die Fortsetzung dieses Systems der Einstimmigkeitsregel mit allen Ländern setzt sehr enge Grenzen.

Lassen Sie mich abschließend erwähnen, was meiner Meinung nach Teil der Lösung sein könnte: Im vergangenen Jahr wurde ein neuer bilateraler Vertrag zwischen Deutschland und Frankreich verabschiedet. Dadurch wurde eine deutsch-französische parlamentarische Versammlung aus Mitgliedern des Deutschen Bundestags und der französischen Assemblée Nationale geschaffen. Das einzige Problem mit dieser Versammlung ist bisher, dass sie keine wirkliche Macht hat. Es handelt sich nur um eine gemeinsame Versammlung, aber ich glaube, dass dies ein interessantes Modell ist. Denn im weiteren Verlauf könnte sie für andere Länder geöffnet werden, insbesondere für Italien, Spanien und andere Länder der Europäischen Union, die vielleicht beitreten wollen. Diese Art von Versammlung könnte Entscheidungsbefugnisse erhalten, beispielsweise zur Verabschiedung eines Sanierungsplans oder zur Verabschiedung einer größeren gemeinsamen Kreditaufnahme, falls erforderlich. Wir befinden uns in einer Situation, in der jedes nationale Parlament faktisch ein Vetorecht bei jeder gemeinsamen Entscheidung hat, die wir über die gemeinsame Fiskalpolitik treffen. Im Herbst dieses Jahres warten wir darauf, dass jedes nationale Parlament die im Juli 2020 getroffenen Entscheidungen billigt. Ich glaube nicht, dass diese Art

von Beschlussfassung noch lange beibehalten werden kann.

Eine Möglichkeit wird sein, dem Ministerrat alle Macht zu übertragen oder dem Europäischen Parlament oder den Ländern, die in dieser Richtung voranschreiten wollen, das letzte Wort zu geben. Aber das könnte die Übertragung der Kompetenzen auf die europäische Ebene bedeuten, von den nationalen Parlamenten, dem Bundestag, der Assemblée Nationale, was meiner Meinung nach nicht machbar und auch nicht wünschenswert ist, wenn es um Entscheidungen geht, die große Auswirkungen auf die nationalen Steuerzahler haben.

Ich denke, ein Weg, um voranzukommen, besteht darin, diese nationalen Parlamentarier in einer parlamentarischen Versammlung neu zusammenzusetzen, die in Zukunft für öffentliche Beratungen und Entscheidungen in bestimmten Themen legitimiert ist. Dies würde die Art und Weise, wie wir über den Föderalismus in Europa denken, bedeutend verändern. Einige werden sagen, dies sei eine Rückkehr zum alten europäischen Parlament der 1960er/1970er Jahre. Der große Unterschied besteht darin, dass es auch Entscheidungsbefugnisse über die

gemeinsame Staatsverschuldung, den gemeinsamen Haushalt und Sanierungspläne haben würde. Wir sollten darüber nachdenken. Ich sage nicht, dass dies die einzige Lösung ist. Ich denke, es ist ein sehr kompliziertes Problem, und niemand hat die perfekte Lösung, aber wir müssen weiter darüber nachdenken, wie wir vorgehen wollen, möglicherweise mit einer kleineren Zahl von Ländern. Denn der Preis, der für die Einstimmigkeitsregel zu zahlen ist, wird enorm und könnte in den kommenden Monaten unsere Fähigkeit stark einschränken, auf neue wirtschaftliche und soziale und gesundheitliche Entwicklungen zu reagieren. Lassen Sie uns also auch in Zukunft innovativ und einfallreich sein, so wie es Deutschland in Fragen der Besteuerung einschließlich der Vermögensbesteuerung, der Staatsverschuldung, der Sichtweise auf Vermögen und natürlich des Föderalismus auch in der Vergangenheit bereits war.

Literatur

Piketty, T. (2020), *Kapital und Ideologie*, C.H. Beck.

Charlotte Bartels, Carsten Schröder*

Die Bedeutung von Mieteinkommen und Immobilien für die Ungleichheit in Deutschland

Die ökonomische Ungleichheit hat in Deutschland seit der Wiedervereinigung zugenommen (z.B. Bartels und Schröder, 2020). Was sind die Gründe dafür? Steigende Immobilienpreise und Mieten haben das Thema Wohnen ins Zentrum der Debatte über wachsende ökonomische Ungleichheit gerückt und das aus mehreren Gründen. *Erstens* hält der durchschnittliche Haushalt in Deutschland die Hälfte seines Vermögens in Form von Immobilien. *Zweitens* ist ins-

besondere die Mittelklasse in Immobilienvermögen investiert (Albers et al., 2020). *Drittens* sind die Immobilienpreise in Deutschland zwischen 2010 und 2018 um 50 % gestiegen, wovon die Immobilieneigentümer und diejenigen mit ausreichend Eigenkapital für den Einstieg in den Immo-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 29. September 2020 auf der Tagung des Forum New Economy vorgestellten Studie „The role of rental income, real estate and rents for inequality in Germany“ im Auftrag des Forum New Economy.

Dr. Charlotte Bartels ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Sozio-oekonomischen Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Prof. Dr. Carsten Schröder leitet den Bereich Angewandte Panelanalysen beim Sozio-oekonomischen Panel und ist Professor an der Freien Universität Berlin.

lienmarkt profitiert haben. Der Besitz von (selbstgenutzten) Immobilien hat aber auch Bedeutung für die Einkommens- und Konsumungleichheit: Während Vermieter aus Immobilien Mieteinkommen erhalten, beschränken steigende Mieten die Konsummöglichkeiten von Miethaushalten.

Hier schätzen wir den Beitrag von äquivalenten Mieteinkommen zur Ungleichheit äquivalenter Haushaltseinkommen und den Beitrag von Nettoimmobilienvermögen zur Ungleichheit von Nettohaushaltsvermögen für den Zeitraum von 2002 bis 2017 anhand von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Unsere Methodik basiert auf Shorrocks (1982). Außerdem untersuchen wir die regionale Verteilung von Immobilienbesitz, Immobilienvermögen und Mieteinkommen, da die Lage zentral für den Wert der Immobilie und die Miete ist.

Das Markteinkommen (vor Steuern und Transfers) kann grob als die Summe aus Arbeits- und Kapitaleinkommen definiert werden. Der größte Teil der Bevölkerung ist auf Arbeitseinkommen angewiesen und erhält nur geringe Kapitaleinkommen. Folglich untersucht eine umfangreiche Literatur die Ursachen für die sich verändernde Ungleichheit der Arbeitseinkommen, da die aufgedeckten Dynamiken weite Teile der Bevölkerung betreffen. Im Gegensatz dazu sind die Kapitaleinkommen sehr stark an der Spitze der Einkommensverteilung konzentriert, sodass steigende Kapitaleinkommen – z. B. aus Vermietung und Verpachtung – die Einkommensungleichheit vergrößern.

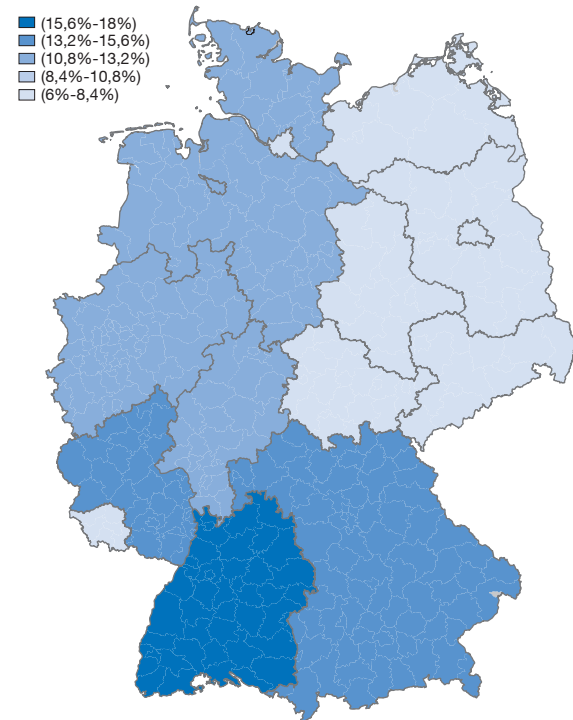
Das nachstaatliche Einkommen umfasst zusätzlich Steuern und Transfers. Empfänger von Sozialversicherungsrenten, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe oder anderen Arten von staatlichen Transfers haben ein positives nachstaatliches Einkommen, aber kein Markteinkommen. Änderungen im Steuer- und Transfersystem trugen zwischen 1999/2000 und 2005/2006 erheblich zur wachsenden Ungleichheit der nachstaatlichen Äquivalenzeinkommen bei (Biewen und Juhasz, 2012), veränderten aber die Verteilung nach 2005 nicht wesentlich (Biewen et al., 2019).

Das Arbeitseinkommen ist das Produkt aus (bezahlten) Arbeitsstunden und Lohn. Insgesamt wird in der Literatur zur Lohnungleichheit für den Zeitraum von 1985 bis 2009 die Lohnungleichheit zwischen den Unternehmen als Haupttreiber hervorgehoben (Card et al., 2013). Für den Zeitraum von 1995 bis 2010 wird in Studien der sinkende Einfluss von Gewerkschaften als dominierender Effekt identifiziert (Biewen und Seckler, 2019), insbesondere am unteren Ende der Lohnverteilung (Dustmann et al., 2009), und als zweitwichtigster Effekt die steigende Bedeutung persönlicher Merkmale wie Alter und Bildung (Biewen und Seckler, 2019), insbesondere am oberen Ende der Lohnverteilung (Dustmann et al., 2009). Die gestiegene Ungleichheit der Arbeitsein-

Abbildung 1

Vermieterhaushalte nach Bundesländern, 2017

Anteile der Haushalte mit Einkommen aus Vermietung und Verpachtung



Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

kommen ist hauptsächlich von der zunehmenden Ungleichheit der Arbeitsstunden getrieben (Beckmannshagen und Schröder, 2020).

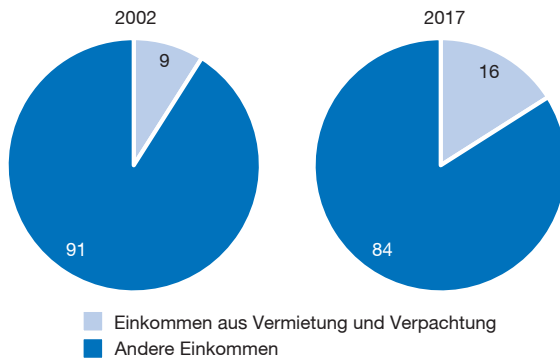
Kapitaleinkommen aus Vermietung und Verpachtung

Kapitaleinkommen besteht aus Zinserträgen, Dividenden und Einkommen aus Vermietung und Verpachtung. Die Kapitaleinkommen konzentrieren sich an der Spitze der Einkommensverteilung (z. B. Bartels, 2019, für Deutschland). Folglich ist der gesamtwirtschaftliche Anteil der Kapitaleinkommen eng mit der Einkommensungleichheit verknüpft. Je höher der Kapitalanteil ist, desto höher ist die Einkommensungleichheit (z. B. Bengtsson und Waldenström, 2018). Welche Rolle spielen Einkommen aus Vermietung und Verpachtung? Kapitaleinkommen finden in der öffentlichen Debatte zunehmend Beachtung. Vorgestellt und diskutiert werden der Anteil der Haushalte, die diese Art von Kapitaleinkommen erhalten, ihre regionale Verteilung und der Beitrag der Mieteinkommen zur gesamten Einkommensungleichheit in Deutschland.

Bundesländerübergreifend erhalten zwischen 6 % und 17 % der Haushalte Einkommen aus Vermietung und Ver-

Abbildung 2
Beitrag zur Einkommensungleichheit vor Steuern und Transfers

in %



Anmerkung: Ungleichheit der äquivalenten Haushaltseinkommen; Dekomposition nach Shorrocks (1982).

Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

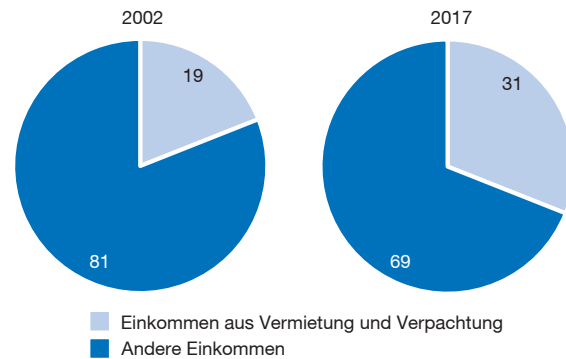
pachtung. Haushalte, die in den westdeutschen Bundesländern leben, insbesondere in den südlichen Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg sowie Rheinland-Pfalz, erzielen sehr viel häufiger Einkommen aus Vermietung und Verpachtung als Haushalte in den ostdeutschen Bundesländern, mit mehr als 15% der Haushalte (vgl. Abbildung 1) als Haushalte in ostdeutschen Bundesland. Die Durchschnittseinkommen aus Vermietung und Verpachtung zeigen ein ähnliches regionales Muster mit höheren Durchschnittseinkommen in den westdeutschen als in den ostdeutschen Bundesländern. Die jährlichen Mieteinnahmen liegen zwischen 10.000 und 15.000 Euro (Preise von 2017) in den alten Bundesländern und unter 10.000 Euro in den neuen Bundesländern.

Der Anteil der Vermieterhaushalte nahm zwischen 2002 und 2017 in allen regionalen Typen deutlich zu. In kleinen Gemeinden stieg der Anteil von 10% auf 13% und in großen Gemeinden von 7% auf 9%. In städtischen Regionen stieg der Anteil von 8% auf 10% und in ländlichen Regionen von 8% auf 11%. Insgesamt zeigt sich, dass das durchschnittliche Mieteinkommen steigt, je größer die Gemeinde und je städtischer die Region des Vermieterhaushalts ist.

Um die Auswirkungen der Mieteinkommen auf die gesamte Einkommensungleichheit festzustellen, zerlegen wir die Ungleichheit der vor- und nachstaatlichen Einkommen im Hinblick auf die Einkommensquellen. Abbildung 2 und 3 zeigen die Ergebnisse. Zwischen 2002 und 2017 stieg der Beitrag der Mieteinkommen an der Ungleichheit der Markteinkommen von 9% auf 16% und an der Ungleichheit der Einkommen nach Steuern und Transfers von 19% auf 31%. Folglich hat die Bedeutung der Mieteinkommen

Abbildung 3
Beitrag zur Einkommensungleichheit nach Steuern und Transfers

in %



Anmerkung: Ungleichheit der äquivalenten Haushaltseinkommen; Dekomposition nach Shorrocks (1982).

Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

für die Einkommensungleichheit insgesamt zugenommen. Allerdings ist die Zahl der Haushalte mit positivem Mieteinkommen in unserem Datensatz gering. Infolgedessen sind die Konfidenzintervalle breit und der Anstieg statistisch nicht signifikant.

Der beträchtliche Beitrag des Mieteinkommens zur gesamten Einkommensungleichheit steht im Gegensatz zu seinem geringen durchschnittlichen Einkommensanteil. Der Anteil der Mieteinkommen am vor- und nachstaatlichen Einkommen beträgt 2017 durchschnittlich ca. 3%. Hinter dem niedrigen Durchschnitt verbirgt sich jedoch die hohe Konzentration der Mieteinkommen: nur ca. 10% der deutschen Haushalte erhalten Mieteinkommen. Da das Mieteinkommen positiv mit dem Haushaltseinkommen korreliert, also die Vermieterhaushalte auch anhand anderer Einkommensquellen zu den Besserverdienern gehören, trägt es einen erheblichen Anteil zur gesamten Einkommensungleichheit bei.

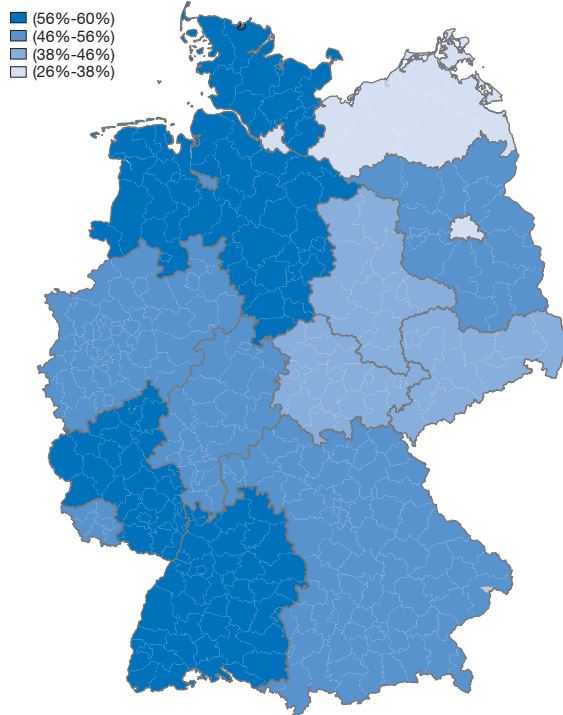
Regionale Variation des Wohneigentums

Die Lage des Hauses ist ein entscheidender Bestimmungsfaktor für seinen Wert, wobei städtische Gebiete und große Gemeinden im Allgemeinen höhere Wohnungspreise aufweisen. Wie variiert der Anteil des Wohneigentums und des durchschnittlichen Nettowohnvermögens über die Regionen Deutschlands? Wie hoch ist der Anteil der Vermögensungleichheit in Deutschland, der durch das Immobilienvermögen erklärt wird?

Abbildung 3 zeigt den Anteil der Immobilieneigentümer nach Bundesländern. Dieser ist in den westdeutschen mit rund

Abbildung 4
Immobilieigentum nach Bundesländern, 2017

Anteil von Haushalten mit positivem oder negativem Immobilienvermögen



Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

50 % wesentlich höher als in den ostdeutschen Bundesländern mit weniger als 40%. Städte wie Hamburg und Berlin weisen mit rund 30 % die niedrigsten Eigentumsquoten auf.

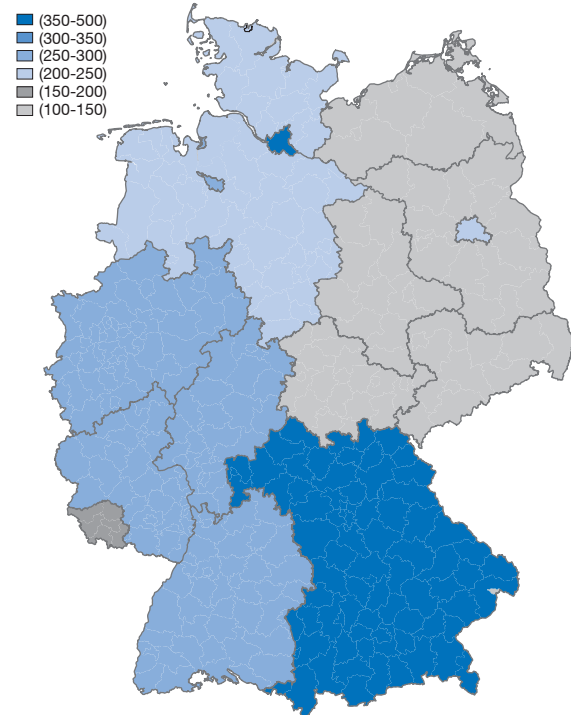
Auch das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen von Immobilieneigentümern in den westdeutschen ist deutlich höher als in den ostdeutschen Bundesländern, wie Abbildung 5 zeigt. Am höchsten ist das Immobilienvermögen in Bayern und Hamburg mit durchschnittlich mehr als 350.000 Euro. Es folgen Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen mit Durchschnittswerten zwischen 250.000 und 350.000 Euro. In den ostdeutschen Bundesländern liegt das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen zwischen 100.000 und 150.000 Euro.

Ursachen für die Veränderung der Vermögensungleichheit

Die Vermögensungleichheit hat seit der Wiedervereinigung erheblich zugenommen, wenn man den Abstand zwischen der oberen und unteren Hälfte der Vermögens-

Abbildung 5
Durchschnittliches Immobilienvermögen nach Bundesländern, 2017

Nettoimmobilienvermögen der Haushalte, in 1000 Euro zu Preisen von 2017



Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

verteilung misst. Während die oberen 10 % ihr Vermögen verdoppeln konnten, stieg das Vermögen der unteren 50 % um weniger als 10 %. Die Folge war, dass das durchschnittliche Vermögen der oberen 10 %, das 1993 „nur“ 50 Mal höher war als das der unteren Hälfte, im Jahr 2018 auf das Hundertfache des Vermögens der unteren Hälfte anstieg. Der Anteil der unteren 50 % am Gesamtvermögen hat sich seit 1993 von über 5 % auf weniger als 3 % fast halbiert (Albers et al., 2020).

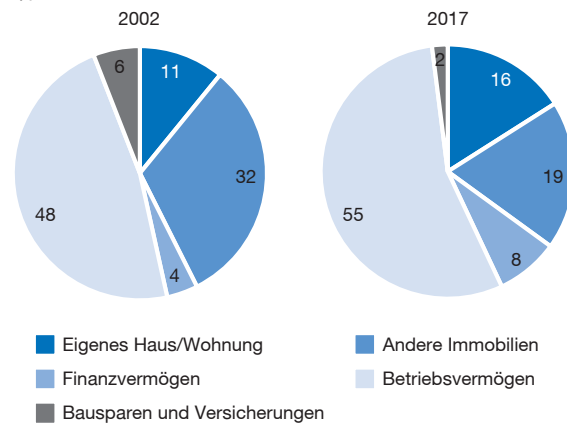
Dies erklärt auch, warum Standardmaße wie der Gini-Koeffizient keine signifikante Zunahme der Ungleichheit seit Anfang der 2000er Jahre erkennen lassen. Der Gini veranschaulicht vor allem die Vermögensungleichheit in der oberen Hälfte der Vermögensverteilung, die ein substanzielles Vermögen besitzen. Das Vermögenswachstum der Mittelschicht (Hauseigentümer) hat fast mit den Reichen (Unternehmensbesitzer) Schritt gehalten, sodass der Gini-Koeffizient nur leicht zugenommen hat. Allerdings hat sich der Abstand zu denjenigen mit sehr geringem oder keinem Vermögen (untere Hälfte) deutlich vergrößert.

In der wachsenden Literatur zur Dynamik der Vermögensungleichheit werden Kapitalgewinne und Ersparnisse als die Hauptursachen für die Veränderung der Vermögensungleichheit hervorgehoben. Kapitalgewinne aus Aktienbesitz oder Wohneigentum erzeugen aufgrund der Heterogenität der Portfolios, die vom unteren, mittleren und oberen Ende der Vermögensverteilung gehalten werden, unterschiedliche Vermögensungleichheitsdynamiken. Während das Wohnen das wichtigste Vermögen der Mittelschicht ist, werden Unternehmen von der reichsten Klasse, d.h. dem obersten Dezil oder dem obersten Perzentil, gehalten. So besitzen beispielsweise die mittleren 40 % (50.-90. Perzentil) der Vermögensverteilung in Deutschland 53 % des gesamten Nettoimmobilienvermögens, aber weniger als 10 % des gesamten Unternehmensvermögens. Das oberste Dezil hält 46 % des gesamten Immobilienvermögens und 90% des Unternehmensvermögens (Albers et al., 2020). Infolgedessen führt der Immobilienboom zu Kapitalgewinnen für die Mittelschicht und damit zu einer Verringerung der Vermögensungleichheit, während Börsenbooms die Vermögenskonzentration an der Spitze erhöhen (Garbinti et al., 2020; Kuhn et al., 2019; Martinez-Toledano, 2020). In Deutschland haben die steigenden Immobilienpreise seit 2010 die ungleichheitserhöhenden Effekte steigender Aktienkurse weitgehend kompensiert. Empirische Studien zeigen, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland zwischen 2002 und 2017 gemessen am Gini-Koeffizienten eher stabil geblieben ist (Grabka und Halbmeier, 2019) bzw. seit der Wiedervereinigung moderat zugenommen hat (Albers et al., 2020; Bartels und Schröder, 2020).

Welchen Beitrag leistet das Immobilienvermögen zur gesamten Vermögensungleichheit in Deutschland? Wir zerlegen nun die Nettovermögensungleichheit nach Vermögensarten. Abbildung 6 zeigt die Ergebnisse der Shorrocks-Dekomposition. Was die Dekomposition der Vermögensungleichheit betrifft, so konzentrieren wir unsere Diskussion auf den Ungleichheitsbeitrag des Immobilienvermögens und des Betriebsvermögens. Der Erstwohnsitz trägt zwischen 11 % und 16 % zur Nettovermögensungleichheit bei. Weitere Immobilienvermögen neben dem Hauptwohnsitz tragen zwischen 20 % und 30 % zur Ungleichheit des Nettovermögens bei. Zwischen 2002 und 2017 ging der Beitrag der sonstigen Immobilien zur Ungleichheit zurück. Sowohl die Korrelation mit dem Gesamtvermögen als auch die Standardabweichung sind im Laufe der Zeit zurückgegangen. Dies erklärt sich daraus, dass mehr Haushalte Mieteinnahmen erhalten. Da breitere Teile der Bevölkerung in Mietwohnungen investieren, nimmt die Korrelation dieses Vermögenstyps mit dem Gesamtvermögen ab und er trägt weniger zur gesamten Nettovermögensungleichheit bei. Die Ver-

Abbildung 6
Beitrag zur Vermögensungleichheit

in %



Anmerkung: Ungleichheit der Haushaltsnettovermögen; Dekomposition nach Shorrocks (1982).

Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen.

änderungen im Laufe der Zeit sind jedoch statistisch nicht signifikant.

Das Unternehmensvermögen ist der wichtigste Faktor für die Nettovermögensungleichheit. Dieser Vermögenstyp trägt etwa 50 % zur Nettovermögensungleichheit bei. Je höher das Unternehmensvermögen eines Haushalts ist, desto höher ist sein Gesamtvermögen. Im Jahr 2017 erklärt das Immobilienvermögen – das typische Vermögen der Mittelschicht – 35 % der Nettovermögensungleichheit, während das Unternehmensvermögen – das typische Vermögen der Oberschicht – 55 % der Nettovermögensungleichheit erklärt. Während fast die Hälfte der Bevölkerung in Immobilien investiert ist, ist der Besitz von Unternehmen stark an der Spitze der Vermögensverteilung konzentriert. So besitzen beispielsweise die obersten 1 % der Vermögensverteilung etwa zwei Drittel des gesamten Unternehmensvermögens. Gleichzeitig ist das aggregierte Immobilienvermögen 2018 in Deutschland etwa doppelt so hoch wie das aggregierte Unternehmensvermögen (Albers et al., 2020). Das Unternehmensvermögen macht also einen erheblichen Teil des deutschen Haushaltsvermögens aus, ist aber in den Händen weniger konzentriert und damit ein wichtiger Faktor für die Vermögensungleichheit in Deutschland.

Zusammenfassung

Immobilien haben an Bedeutung für die Einkommensungleichheit in Deutschland gewonnen. Der Anteil von Haushalten mit Einkommen aus Vermietung und Verpachtung hat zwischen 2002 und 2017 zugenommen.

Mieteinkommen erklären einen wachsenden Anteil der Einkommensungleichheit in Deutschland. Veränderungen der Vermögensungleichheit werden hauptsächlich durch Kapitalgewinne aus Wohnungs- und Aktienkursen sowie durch unterschiedliche Sparquoten verursacht. Steigende Hauspreise verringern tendenziell die Vermögensungleichheit, während steigende Aktienpreise die Vermögensungleichheit vergrößern. In den 2010er Jahren hat der Anteil des Wohneigentums in den deutschen Bundesländern und über die verschiedenen Regionen hinweg zugenommen, insbesondere in städtischen Gebieten und größeren Kommunen. Somit profitierte ein steigender Anteil der deutschen Haushalte von steigenden Hauspreisen, und die Vermögensungleichheit hat sich zwischen 2002 und 2017 nicht wesentlich verändert. Wir dokumentieren erhebliche Unterschiede in Wohneigentum und -vermögen zwischen Ost- und Westdeutschland. Während in Westdeutschland 2017 etwa die Hälfte aller Haushalte in Immobilien investiert ist, liegt dieser Anteil in Ostdeutschland unter 40 %. Im Jahr 2017 weisen die Haushalte in Bayern und Hamburg mit durchschnittlich mehr als 350.000 Euro das höchste Nettoimmobilienvermögen auf. In den ostdeutschen Bundesländern liegt das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen zwischen 100.000 und 150.000 Euro. Von 2012 bis 2017 ist das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen vor allem in großen Kommunen, Gemeinden und städtischen Regionen recht stark gestiegen. Das Betriebsvermögen erklärt mehr als die Hälfte der gesamten Nettovermögensungleichheit in Deutschland, gefolgt vom Nettoimmobilienvermögen.

Michael Hüther, Jens Südekum*

Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise

Seit 1960 hat die deutsche Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) drei große Sprünge nach oben gemacht. Der erste erfolgte nach der Öl-

Literatur

- Albers, T. N., C. Bartels und M. Schularick (2020), The Distribution of Wealth in Germany, 1895–2018, *ECONtribute Working Paper*.
- Bartels, C. (2019), Top incomes in Germany, 1871–2014, *Journal of Economic History*, 79(3), 669–707.
- Bartels, C. und C. Schröder (2020), Income, consumption and wealth inequality in Germany: Three concepts, three stories?, *Forum New Economy – Basic Paper*, 02/2020.
- Beckmannshagen, M. und C. Schröder (2020), Earnings Inequality and Working Hours Mismatch, *SSRN Working Paper*, 3584328.
- Bengtsson, E. und D. Waldenström (2018), Capital shares and income inequality: Evidence from the long run, *Journal of Economic History*, 78(3), 712–743.
- Biewen, M. und A. Juhasz (2012), Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 – 2005/06, *Review of Income and Wealth*, 58, 622–647.
- Biewen, M. und M. Seckler (2019), Unions, Internationalization, Tasks, Firms, and Worker Characteristics: A Detailed Decomposition Analysis of Rising Wage Inequality in Germany, *Journal of Economic Inequality*, 17, 461–498.
- Biewen, M., M. Ungerer und M. Löffler (2019), Why Did Income Inequality in Germany Not Increase Further After 2005?, *German Economic Review*, 20(4), 471–504.
- Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 967–1015.
- Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German wage structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 843–881.
- Garbinti, B., J. Goupille-Lebret und T. Piketty (2020), Accounting for Wealth Inequality Dynamics: Methods, Estimates and Simulations for France, *Journal of the European Economic Association*, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa025>.
- Grabka, M. und C. Halbmeier (2019), Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, *DIW-Wochenbericht*, Nr. 40.
- Kuhn, M., M. Schularick und U. Steins (2020), Income and Wealth Inequality in America, 1949–2016, *Journal of Political Economy*, 111(4), 818–857.
- Martinez-Toledano, C. (2020), House Price Cycles, Wealth Inequality and Portfolio Reshuffling, *WID.World Working Paper*, Nr.2020/02.
- Shorrocks, A. F. (1982), Inequality Decomposition by Factor Components, *Econometrica*, 50, 193–212.

krise 1974, der zweite nach der deutschen Wiedervereinigung und der dritte nach der globalen Finanzkrise 2007 bis 2009. Was in dieser jüngsten Episode anders war, war die deutliche Haushaltskonsolidierung in der Folge.

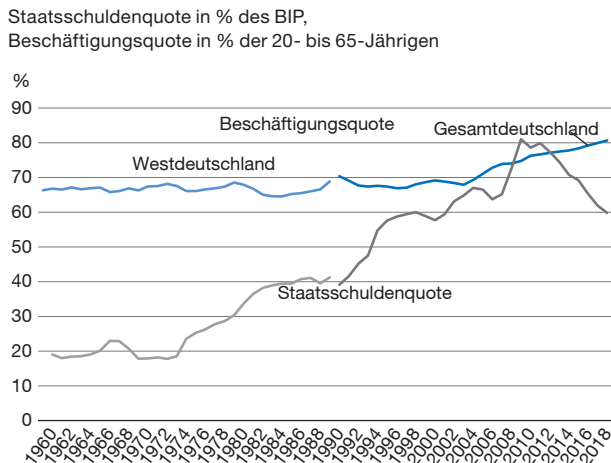
Die Staatsverschuldung stieg zwischen 2008 und 2010 sprunghaft von 60 % auf 80 % des BIP. Im darauffolgenden Jahrzehnt ging sie allmählich wieder auf knapp unter 60 % im Jahr 2019 zurück – kurz bevor die Corona-Krise einsetzte. Diese Konsolidierung ist jedoch nicht hauptsächlich auf allzu vorsichtige oder sparsame öffentliche Ausgaben zurückzuführen. Viele neue Posten wurden

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 29. September 2020 auf der Tagung des Forum New Economy vorgestellten Studie „How to redesign German fiscal policy rules after the Covid19 pandemic“ im Auftrag der European Climate Foundation und des Forum New Economy.

Abbildung 1
Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP und
Beschäftigungsquote in Deutschland



Quelle: Destatis.

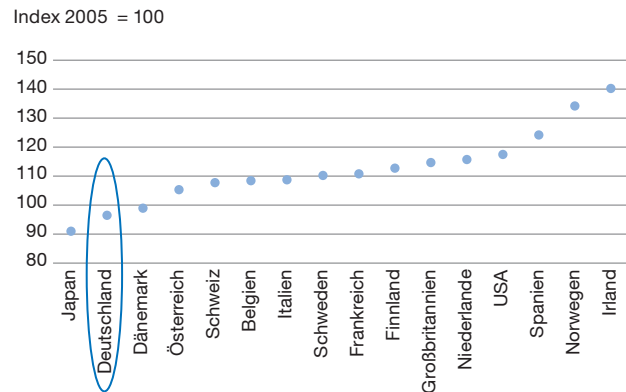
in diesem Zeitraum bei den Sozialausgaben gelistet, wie z. B. Mütterrente oder Baukindergeld. Sie war auch nicht mit einer Rückzahlung der öffentlichen Schulden verbunden. In absoluten Zahlen stieg die öffentliche Gesamtverschuldung zwischen 2007 und 2009 um rund 500 Mrd. Euro an, nahm aber bis 2019 nur um rund 100 Mrd. Euro ab. Stattdessen wurde die Schuldenquote fast ausschließlich über den Nenner konsolidiert: durch das Wachstum des BIP und damit der Steuerbasis. Die deutsche Wirtschaft erlebte zwischen 2009 und 2019 eine beispiellose Boomphase. Der Arbeitsmarkt florierte mit einer Beschäftigungsquote, die mit 80 % ein Allzeithoch erreichte (vgl. Abbildung 1). Dies führte zu steigenden Steuereinnahmen, und rückläufige Zinszahlungen trugen ebenfalls zur Konsolidierung bei.

Geringe Investitionen in die öffentliche Infrastruktur

Aber selbst wenn es in diesem Jahrzehnt keine signifikanten Kürzungen der öffentlichen Gesamtausgaben gab, sondern nur ein langsames Wachstum im Verhältnis zum BIP, wurde ein Problem der Finanzpolitik erheblich gravierender: das niedrige Niveau der öffentlichen Investitionen. Abbildung 2 zeigt, dass Deutschland beim realen Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks in der Liste der Länder ganz unten rangiert. Das Wachstum seit 2005 war sogar negativ, was bedeutet, dass die Substanz des öffentlichen Kapitals zwischen 2005 und 2015 erodiert ist.

Die sich daraus ergebenden Lücken in der Quantität und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sind weithin

Abbildung 2
Öffentlicher Nettokapitalstock im Jahr 2015



Quellen: IWF; IW Köln.

festgestellt worden. Die deutsche Infrastruktur in digitalen Netzen, Schiene und Straße weist immense und offensichtliche Defizite auf, ebenso wie die oft maroden öffentlichen Gebäude und Schulen. Diese Lücken mindern nicht nur die Lebensqualität der Bevölkerung. Sie sind auch zu echten Hindernissen für private Unternehmen geworden, die zunehmend berichten, dass ihr Betrieb durch den schlechten Zustand der Straßen- und Kommunikationsinfrastruktur beeinträchtigt wird (vgl. Abbildung 3).

Die bei weitem größten Probleme sind auf der kommunalen Ebene zu finden. Während die Bruttoinvestitionen auf Bundes- und Landesebene im Lauf der Zeit sogar leicht gestiegen sind, wurden sie in den Gemeinden stark reduziert. Diese waren in den 1990er Jahren für mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen verantwortlich, aber dieser Anteil ging aufgrund der Kürzungen der kommunalen Investitionsbudgets stark zurück.

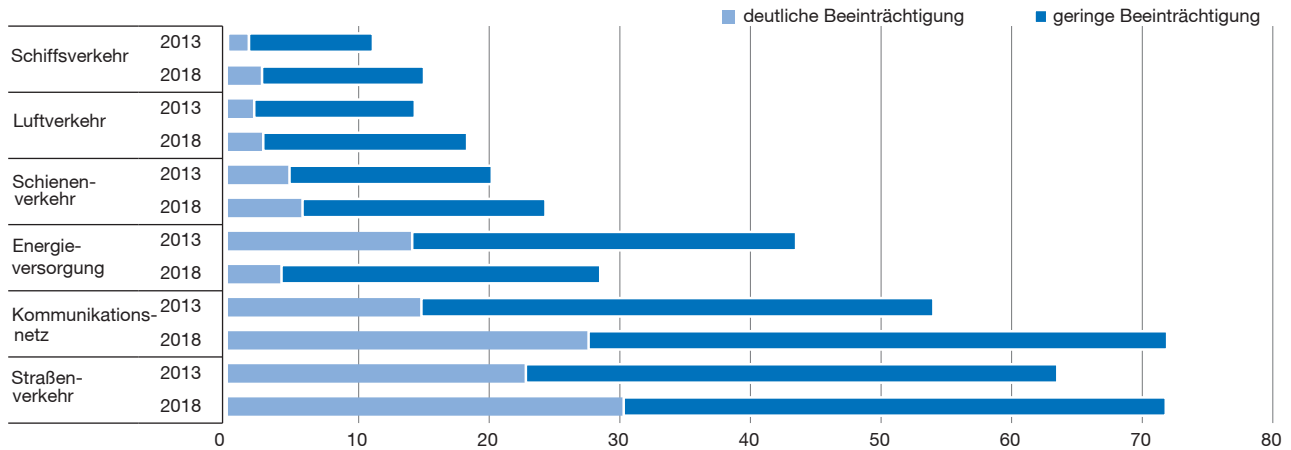
Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und Hochschullehrer an der European Business School in Oestrich-Winkel.

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

Abbildung 3
Mangelhafte Infrastruktur

Beeinträchtigung der aktuellen Geschäftsabläufe von Unternehmen in Deutschland nach Branchen im Frühjahr 2018 und im Herbst 2013 durch Infrastrukturmängel

Angaben in % der befragten Unternehmen¹



¹ Rest zu 100 %: keine Beeinträchtigung.

Quelle: Grömling und Puls (2018).

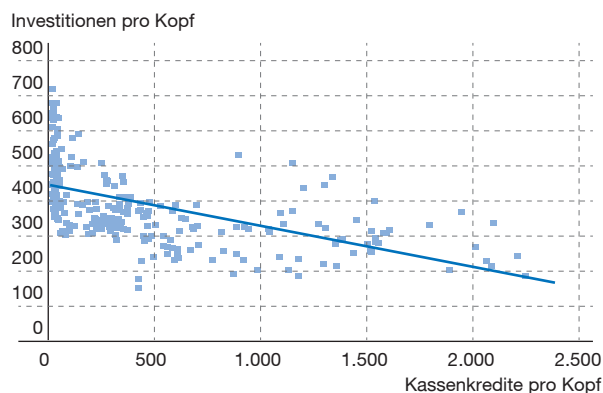
Die Einschnitte waren in einigen Teilen des Landes dramatischer als in anderen. Abbildung 4 zeigt, dass sich die lokalen öffentlichen Investitionen in den einzelnen Gemeinden stark unterscheiden. Einige investieren mehr als 700 Euro pro Einwohner, während die Zahl in anderen Gemeinden weniger als 100 Euro beträgt. Die Abbildung zeigt auch einen klaren Zusammenhang mit der Höhe der kurzfristigen lokalen öffentlichen Verschuldung: hoch verschuldete Gemeinden investieren deutlich weniger, wäh-

rend die höchsten Investitionen in Gemeinden ohne jegliche Verschuldung zu finden sind.

Auch wenn der Zeitraum 2009 bis 2019 oft als ein außergewöhnliches „goldenes Jahrzehnt“ für die deutsche Wirtschaft bezeichnet wird – und das gilt sicherlich auch für die Arbeitsmarktentwicklung –, so sind doch viele seit langem bestehende Probleme, vor allem das dramatische Unterinvestitionsproblem und die damit zusammenhängende lokale Schuldenkrise, ungelöst geblieben. Diese Probleme hatten ihren Ursprung in den 1990er und frühen 2000er Jahren und wurden nach der globalen Finanzkrise bestenfalls teilweise gelöst.

Abbildung 4
Staatsverschuldung und Investitionen der Kommunen

Kommunale Investitionen und Kassenkredite pro Einwohner, 2001 bis 2018 in Euro, preisbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Altes Paradigma: Schlanker Staat und öffentlicher Kapitalstock

Warum hat Deutschland eine solche Verschlechterung seines öffentlichen Kapitalstocks überhaupt zugelassen? Wir sehen drei wesentliche Erklärungen:

- *Erstens*, in einer langfristigen Perspektive: Die Bundesrepublik stand vor der Herausforderung, die ostdeutsche Wirtschaft umzugestalten. Damit stellte sich die Frage, wie der Staat seine fiskalische Handlungsfähigkeit sichern kann. Dahinter stand die Einsicht, dass auch in den alten Bundesländern (SVR, 1991) ein Umdenken im staatlichen Handeln notwendig war. „Schlanker Staat“, Privatisierung und Deregulierung

- Stichworte und Konzepte aus den 1980er Jahren wurden zum führenden politischen Paradigma (SVR, 1989; Deregulierungskommission, 1990 und 1991). In engem Zusammenhang damit stand die unterschiedliche demografische Entwicklung in den Regionen, die zu der Schlussfolgerung führte, dass das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen reduziert werden muss, da die Nachfrage nach diesen Leistungen irgendwann nachlassen wird. Eine Konsequenz war z. B. der Rückbau des Eisenbahnsystems in vielen ländlichen Gebieten des Landes, insbesondere in Ostdeutschland, für die eine rasche Entleerung prognostiziert wurde. Dies wurde auch durch den Versuch vorangetrieben, den öffentlichen Sektor insgesamt zu verkleinern – teilweise unter der damals vorherrschenden ideologischen Prämisse (schlanker Staat).
- *Zweitens* ist ein weiterer Grund für die staatliche Unterinvestition vor allem im letzten Jahrzehnt die unflexible Gestaltung der fiskalischen Regeln. Die Schuldenbremse wurde 2009 in das deutsche Grundgesetz eingeführt. Sie trat nach der globalen Finanzkrise in Kraft, war aber keine unmittelbare Reaktion auf die Krise. Sie war der Endpunkt einer langen Diskussion in den Jahren zuvor, die vor allem von dem erwähnten Paradigma inspiriert war (SVR, 2007). Die Schuldenbremse schließt öffentliche Haushaltsdefizite in normalen Zeiten fast vollständig aus, auch die Fremdfinanzierung öffentlicher Investitionen. Allein dadurch entsteht ein systematisches Unterinvestitionsproblem: Viele Projekte haben einen sehr langen Zeithorizont und kommen vor allem künftigen Generationen zugute. Durch den Ausschluss einer Kostenteilung über die Generationen hinweg durch die öffentliche Verschuldung bedeutet dies, dass die heutigen Generationen zwar die vollen Kosten über die laufenden Steuereinnahmen tragen müssen, aber nicht den vollen Nutzen der Projekte über ihre gesamte Lebensdauer genießen werden. Dies führt ganz natürlich dazu, dass die heutigen Generationen (und Politiker, die die Präferenzen der heutigen Wähler bedienen) gegenüber öffentlichen Investitionen zurückhaltend sind. Eine weitere Inflexibilität der Schuldenbremse besteht darin, dass sie völlig blind gegenüber dem vorherrschenden Zinssatz für öffentliche Schulden ist. Der Zinssatz für deutsche Staatsanleihen ist selbst bei langen Laufzeiten negativ, ein Befund, der bisher als Randphänomen eingestuft wurde. Der Zinssatz liegt seit mindestens einem Jahrzehnt deutlich unter der Wachstumsrate des nominalen BIP, sodass die Fremdfinanzierung der öffentlichen Ausgaben (insbesondere der Investitionen) der effiziente Finanzierungsmodus wäre (Blanchard, 2019). Die Schuldenbremse erlaubt jedoch nicht, dieses fiskalische „free lunch“ auszunutzen, und reduziert damit künstlich das Investitionsniveau, das sonst erheblich höher gewesen wäre.
 - *Drittens* ist das drängende Unterinvestitionsproblem auf lokaler Ebene in den Besonderheiten des deutschen Steuerföderalismus begründet. Die Kommunen haben auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgaben-seite wenig Ermessensspielraum über ihren öffentlichen Haushalt. Die meisten Einnahmen stammen aus gemeinsamen Steuern, die nach einem formelbasierten Ansatz, einschließlich verschiedener Finanzausgleichsschemata, auf die verschiedenen Regierungsebenen verteilt werden. Für eine einzelne Gemeinde sind die Steuereinnahmen meist gegeben, und es kann wenig getan werden, um sie zu ändern. Entsprechend diesen Einnahmen sind die Kommunen dafür verantwortlich, bestimmte Arten von obligatorischen Sozialausgaben zu tätigen, z. B. Wohnkosten für Sozialhilfeempfänger. Häufig werden die Entscheidungen über diese Ausgabenposten auf Bundes- oder Landesebene getroffen, aber dennoch müssen die Kommunen sie durchführen, ohne dabei viel Mitspracherecht zu haben. Andere Arten „freiwilliger“ kommunaler Ausgaben, darunter Investitionen in Schulen, Straßen, Kultur- und Sporteinrichtungen usw., können nur dann finanziert werden, wenn nach Finanzierung der obligatorischen Ausgabenposten genügend Steuereinnahmen übrig bleiben. Das bedeutet natürlich, dass die kommunalen Investitionen in der Praxis zu einer Restausgabenkategorie werden und dass die Bürgermeister keine andere Wahl haben, als zuerst die Investitionen zu kürzen, wenn die öffentlichen Finanzen knapp werden.
- Nach 1990 sah sich die deutsche Wirtschaft mit massiven wirtschaftlichen Schocks (z. B. steigende Importdurchdringung nach der Globalisierung) konfrontiert und war einem starken industriellen Wandel und Strukturwandel unterworfen. Einige Regionen waren davon wesentlich stärker betroffen als andere (Dauth et al., 2014). Das Ruhrgebiet oder die Westpfalz z. B. erlitten die größten Verluste, da sie auf die Produktion von Gütern wie Textil, Kohle und Stahl spezialisiert waren, wo China und Osteuropa einen starken komparativen Vorteil entwickelten und viele Konkurrenten auf den Weltmärkten verdrängten. Die Arbeitslosigkeit stieg in diesen Regionen massiv an, ebenso die Sozialausgaben für die jeweiligen Kommunen. Andere Regionen litten ebenfalls unter den Steuerreformen Anfang der 2000er Jahre, die zu einem dramatischen Rückgang der lokalen Steuereinnahmen führten. Zwar erhielten die stark betroffenen Regionen eine gewisse Unterstützung durch Steuertransfers und die Regionalpolitik, doch reichte diese nicht aus, um die Verluste vollständig auszugleichen.

Daher standen den Bürgermeistern in diesen Gebieten meist nur zwei Hebel zur Verfügung, um ihre Haushalte auszugleichen: Kürzungen der freiwilligen Ausgaben (d.h. der Investitionen sowie des Verwaltungspersonals im öffentlichen Sektor) und, wo möglich, eine Erhöhung der lokalen Staatsverschuldung. Dies führte zu der in Abbildung 4 dargestellten Situation: eine recht komfortable finanzielle Situation florierender lokaler Gemeinschaften, die von der Globalisierung profitierten, da sie über den richtigen, exportorientierten Branchenmix verfügten. Diese „Gewinner“ haben ein akzeptables Investitionsniveau und überhaupt keine lokale Staatsverschuldung. Auf der anderen Seite des Spektrums kämpften viele Kommunen mit einer hohen lokalen Staatsverschuldung, schweren Kürzungen der Investitionsbudgets und damit erheblichen Lücken in der Quantität und Qualität der lokalen öffentlichen Güter.

Neue fiskalpolitische Argumente

Zwar blieb das Leitparadigma der deutschen Finanzpolitik bis zur Corona-Krise weitgehend intakt und wurde in der goldenen Dekade nach der globalen Finanzkrise allenfalls moderat verfeinert. Die Projektion einer alternden deutschen Bevölkerung, die gegenwärtig enge Grenzen für die öffentlichen Finanzen erfordert, war weiterhin die wichtigste Triebkraft für politische Entscheidungen. Andere Argumente, warum Deutschland eine massive öffentliche Investitionsagenda brauchte, gewannen in der akademischen und politischen Diskussion langsam an Boden. So wurde z.B. immer deutlicher, dass massive öffentliche Investitionen aus mindestens drei miteinander zusammenhängenden Gründen notwendig waren:

1. Die Transformation mehrerer führender Industriesektoren im Zuge der Digitalisierung und des Klimawandels,
2. die Verlangsamung des Produktivitätswachstums, die die Aussichten für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einer alternden Gesellschaft verschlechtert,
3. die erforderlichen gemeinsamen Anstrengungen in der Europäischen Union, um im Großmachtwettbewerb mit den USA und China durch Innovation, Technologieführerschaft und Wettbewerbsfähigkeit überleben zu können.

Diese Argumente führten bisher jedoch nicht zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Fiskalpolitik. Deutschland genoss die Verdienste des goldenen Jahrzehnts und erhöhte die Sozialausgaben. Aber die Gesellschaft war nach wie vor nicht willens oder zu selbstgefäl-

lig, eine Wende in der Fiskalpolitik zu orchestrieren. Was Deutschland während des goldenen Jahrzehnts von 2009 bis 2019 tatsächlich tat, war „zu wenig und zu spät“, um die dringendsten Probleme tatsächlich anzugehen. Dann, Anfang 2020, kam die Corona-Krise.

Finanzpolitischer Paradigmenwechsel

Es lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

1. Die Konsolidierungserfolge des letzten Jahrzehnts beruhen auf beschäftigungsintensivem Wachstum, niedrigen Zinsen und begrenzter Haushaltsdisziplin mit Hilfe der Schuldenbremse. Öffentliche Investitionen sind die Verlierer des Jahrzehnts.
2. Die Schuldenbremse war Ausdruck eines seit den 1980er Jahren politisch und gesellschaftlich dominierenden Paradigmas des „kleinen Staates“ und der „schlanken Regierung“. Tatsächlich basierte der Entschluss der Föderalismuskommission zur Schuldenbremse 2009 auf einem breiten politischen Konsens und spiegelt somit sehr unterschiedliche wirtschaftliche Narrative wider.
3. Der Pandemieschock wurde schnell beantwortet und beruhte auf einem breiten Konsens durch die Aussetzung der verfassungsmäßigen Schuldenregel. Die „schwarze Null“ scheint politisch obsolet geworden zu sein. Die Prüfung, ob sie längerfristig Bestand hat, steht noch aus. Eine Normalisierung der wirtschaftlichen Lage wird zeigen, ob sich die politischen und gesellschaftlichen Prioritäten im Sinne eines Paradigmenwechsels wirklich geändert haben.
4. Wenn es einen solchen Paradigmenwechsel gibt, wird er auf zwei wesentlichen Triebkräften beruhen: *erstens* auf der großen Lücke bei den öffentlichen Investitionen, die vor der Pandemie zunehmend wahrgenommen und öffentlich diskutiert wurde. Angesichts des schärfsten wirtschaftlichen Strukturwandels (Dekarbonisierung, digitale Transformation, demografische Alterung, globale Desintegration) seit Jahrzehnten werden diese Defizite immer gravierender. *Zweitens* hat sich das Zinsumfeld grundlegend verändert, was sich wiederum auf die Durchführung der Fiskalpolitik und das fiskalische Paradigma im weiteren Sinne auswirken muss. Die Schuldenbremse wurde zu einer Zeit eingeführt, als der Zinssatz r größer als die Wachstumsrate g als „normaler“ Fall betrachtet wurde, und die umgekehrte Situation war ein unwahrscheinlicher Grenzfall. Wenn jedoch $r < g$ aufgrund seiner Glaubwürdigkeit in Bezug auf Stabilität und als „sicherer Hafen“ als der neue Normalfall für die Deutschland an-

genommen werden kann, dann hat dies das Potenzial, eine grundlegende Änderung der Schuldenregulierung und der fiskalischen Regeln auszulösen.

5. Verbunden mit diesem neuen Zinsumfeld ist die äußerst unkonventionelle und expansive geldpolitische Reaktion zur Beruhigung der Finanzmärkte (Pandemie-Notkaufprogramm) und die Bereitschaft, neue gemeinsame Lösungen auf europäischer Ebene zu finden (Next Generation EU). Auch das kann als Vorbote oder Treiber eines Paradigmenwechsels interpretiert werden. Die lockere Geldpolitik dürfte jedoch nicht die Haupttriebfeder für niedrige Zinsen sein, sondern eher eine Reaktion auf strukturelle Veränderungen der Spar- und Investitionsbilanz, die wiederum nur allgemeinen Druck auf die Zinssätze – und damit auf das Marktumfeld, in dem Zentralbanken operieren – ausüben.
6. Ein spezifisches Problem der Fiskalpolitik in Deutschland betrifft den Fiskalföderalismus. Es bestehen grundlegende Ungleichgewichte, wie das Schuldenerbe der Kommunen zeigt. Bei der Schuldenbremse kann dies nur über fragwürdige Umwege (Schattenhaushalte) gelöst werden. Ein neues Fiskalparadigma müsste daher auch diese Ungleichgewichte in den kommunalen Finanzen angehen.

Förderung von transformativem Wachstum und Beschäftigung

Die Aussicht, aus der extremen Überlastung der Fiskalpolitik durch Innovation und Produktivitätssteigerung sowie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen über einen längeren Zeitraum herauszuwachsen, sollte auf keinen Fall aufgegeben werden. Aber es ist offensichtlich, dass diese Strategie keineswegs eine sichere Wette ist. Ganz im Gegenteil, ihre Durchführbarkeit ist höchst ungewiss. Dazu bedarf es eines verlässlichen finanzpolitischen Rahmens, der die drängenden strukturellen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft begleitet.

Die notwendige Transformation in den Bereichen Dekarbonisierung, Digitalisierung, Forschung und Entwicklung, um dem Produktivitätsrückgang etc. entgegenzuwirken, kann nur gelingen, wenn der private Sektor (über private Investitionen) und die öffentliche Hand kooperieren. Daher muss die Fiskalpolitik diesen Herausforderungen gerecht werden.

Im deutschen Konjunkturpaket vom Juni 2020 sind fast 45 Mrd. Euro für Investitionen in Zukunftstechnologien, digitale Transformation und nachhaltige Mobilität vorgesehen. Dies ist positiv zu bewerten, reicht aber bei weitem nicht aus. Wir brauchen solche Beiträge nicht einmalig,

sondern über einen längeren Zeitraum von rund zehn Jahren. Nur so besteht die Chance, die schwache Produktivitätsentwicklung der letzten Jahrzehnte umzukehren und damit die Grundlage für eine dynamische Entwicklung der Steuereinnahmen zu schaffen.

Die Entwicklung der Realzinsen in den letzten Jahrzehnten spiegelt sich auch in der schwachen Produktivitätsentwicklung wider. Vereinfacht könnte man argumentieren, dass ein jährliches staatliches (Netto-)Investitionsbudget dann nachhaltig mit Krediten finanziert werden kann, wenn es nicht einmal von der erwarteten Rendite dieser Investitionen abhängt. In Artikel 109 des Grundgesetzes, der genau dies regelt, könnte ein neuer Absatz (4) eingefügt werden: „*Ein Investitionshaushalt kann auch durch Kredite finanziert werden, wenn der durchschnittliche Zinssatz von Staatsanleihen aller Laufzeiten (alternativ: mit einer Laufzeit von mindestens zehn Jahren) unter der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr der Verabschiedung liegt. Investitionen im Sinne dieser Vorschriften sind solche, die den Bruttoanlagekapitalstock des Staates erhöhen (Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abgänge).*“ Das Potenzial dieses Finanzierungsmodus würde einen tatsächlichen strukturellen Wandel in der Durchführung der Fiskalpolitik markieren (d. h. einen echten Paradigmenwechsel). Ob es in der Praxis tatsächlich zu einem Wechsel in diese Richtung kommt, bleibt noch abzuwarten. Wir sind jedoch der Meinung, dass der grundlegende Wandel im Zinsumfeld die Schlüsselkomponente für einen solchen grundlegenden Wandel wäre, falls er eintritt.

Flexible Schuldenbremse und Vermögenshaushalt

Es ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die Schuldenbremse auch unter normalen Bedingungen – also unabhängig von Pandemie und Krise – den Handlungsspielraum des Staates unangemessen einschränkt. Dies zeigt sich besonders deutlich beim Umgang mit besonderem Investitionsbedarf und bei der Bereinigung finanzieller Altlasten auf einigen Bundesebenen. Für öffentliche Investitionen kann neben der oben skizzierten Lösung in Abhängigkeit von der Beziehung zwischen Zins- und Wachstumsrate (r/g) auch die Auslagerung in einen bestimmten Bundeshaushalt ein Weg sein. Dieser Haushalt muss jedoch privatrechtlich oder öffentlichrechtlich unabhängig sein.

Der Vermögenshaushalt des Bundes hätte die Aufgabe, die notwendige öffentliche Infrastruktur durch Bund und Länder nachhaltig und nach den jeweiligen technischen Standards bereitzustellen: Grundlage hierfür könnte ein Infrastrukturplan des Bundes sein, der alle Infrastrukturnetze einschließlich der kommunalen Knotenpunkte und länderspezifischen Hubs erfasst.

Schwieriger ist die Frage, wie das Schuldenerbe der Kommunen gelöst werden kann. Denn die Übertragung der Schulden der Gemeinden auf die Länder oder den Bundeshaushalt ist mit den Regeln der Schuldenbremse nicht vereinbar, obwohl der Gesamtschuldenstand unverändert bleibt. Solche Transaktionen sollten jedoch möglich sein, wenn der Verantwortung der Länder für ihre Gemeinden Rechnung getragen werden soll. Der Fall, der zu einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes führt, wäre analog zu beurteilen. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Sanierung bei einer Haushaltsnotlage sind nicht mehr möglich. Zu erwägen wäre hier eine Ergänzung der Schuldenbremse durch eine Ausweichklausel, die eine reine Verschiebung zwischen den Bundesebenen ohne Veränderung der Schuldenhöhe als irrelevant erachtet.

Reform der europäischen Fiskalregeln

Die Bedingungen der Europäischen Währungsunion bleiben für Deutschland als den anerkannten Stabilitätsanker wichtig. Allerdings wäre niemandem in der Eurozone geholfen, wenn alle Mitgliedstaaten nach der Pandemie überstürzt handeln und gleichzeitig mit der Konsolidierung ihrer Haushalte beginnen würden.

Dieses Problem kann zum einen dadurch gelöst werden, dass die Fristen für die Wiedererlangung der Maastricht-Konformität auf mindestens 15 bis 20 Jahre verlängert werden. Zum anderen sind lange Zeithorizonte für die obligatorische Schuldentilgung im Rahmen der deutschen Schuldenbremse erforderlich. Nach den geltenden Regeln muss die Rückzahlung „konjunkturgerecht“ erfolgen. Es gibt keinen historischen Präzedenzfall dafür, was genau dieser Begriff in der Praxis bedeutet. Aber angesichts der Tatsache, dass das Herauswachsen aus der Verschuldung nach der Corona-Krise höchstwahrscheinlich schwieriger sein wird als in der goldenen Dekade nach der globalen Finanzkrise, ist es dringend erforderlich, entsprechend lange Zeithorizonte einzuplanen. Andernfalls besteht die reale Gefahr, dass fiskalische Regeln fiskalische Sparmaßnahmen diktieren, was das Ziel der Schuldenkonsolidierung konterkarieren kann.

Auf der anderen Seite kann ein zusätzliches Investitionsbudget aufgestellt werden, möglicherweise auf der Grundlage der Beschlüsse zur EU der nächsten Generation (Next Generation EU). Dieser wird im Wesentlichen durch Anleihen der EU finanziert. Diese Anleihen sollten eine sehr lange Laufzeit haben und auf einer revolvingierenden Basis finanziert werden. Systematischer: Gemeinsame Investitionsprojekte – Infrastrukturnet-

ze, Forschung und Entwicklung (z. B. Pharmazeutika, künstliche Intelligenz) – sollen künftig in einem separaten, aber regulären zweiten EU-Haushalt über EU-Anleihen finanziert werden. Europa würde zu einer Investitionsunion.

Literatur

- Blanchard, O. (2019), Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109(4), 1197-1229, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.109.4.1197> (8. Oktober 2020).
- Deregulierungskommission (1990 und 1991), *Marktöffnung und Wettbewerb*.
- Dauth, W., S. Findeisen und J. Suedekum (2014), The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, *Journal of European Economic Association*, 12(6), 1643-1675, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jeea.12092> (8. Oktober 2020).
- DENA (2018), dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050.
- Deutscher Bundestag (1998), „Schlanker Staat“: Die nächsten Schritte, Bundestagsdrucksache 13/10145 vom 19. März.
- Grömling, M. und T. Puls (2018), Infrastrukturmängel in Deutschland – Belastungsgrade nach Branchen und Regionen auf Basis einer Unternehmensbefragung, *IW-Trends*, 45(2), 89-105.
- KfW Bankengruppe (2019), *KfW-Kommunalpanel 2019*.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2016), Lohnende Investitionen, *ifo-Schnelldienst*, 68(22), 12-14.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1989), Schlanker Staat, Abschlussbericht.
- SVR (1991/1992), Jahresgutachten 1991/92, Ziffer 259: „Seit dem 3. Oktober 1990 ist die Bundesrepublik eine andere, als sie es vormals war; auch in den alten Bundesländern ist damit ein Umdenken gefordert.“
- SVR (2007), Staatsverschuldung wirksam bekämpfen, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Experten/Staatsverschuldung_wirksam_begrenzen.pdf (8. Oktober 2020).

Jan Behringer, Till van Treeck, Achim Truger*

Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?

Die deutsche Volkswirtschaft weist seit etwa 15 Jahren einen hohen Leistungsbilanzüberschuss auf, der im letzten Jahrzehnt dauerhaft zwischen 6 % und 9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag. Dies wird von der großen Mehrheit der Ökonom*innen als Bedrohung der makroökonomischen Stabilität sowohl für Deutschland selbst als auch international angesehen. Während etwa der Internationale Währungsfonds (IWF, 2019), der französische nationale Ausschuss für Produktivität (Conseil National de Productivité, 2019) oder die Europäische Kommission im Rahmen der makroökonomischen Ungleichgewichtsprozedur (Europäische Kommission, 2020) regelmäßig einen Abbau der Überschüsse anmahnen, stößt diese Forderung in der deutschen Politik und einflussreichen Teilen der Wissenschaft auf wenig Verständnis. Die Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014; 2019) konnte sich der Kritik nicht anschließen und riet davon ab, Maßnahmen mit dem spezifischen Ziel der Leistungsbilanz-Korrektur zu ergreifen. Im vorliegenden Beitrag schließen wir uns der internationalen Kritik an, analysieren die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse aus einer sektoralen Saldenperspektive und unterbreiten einige wirtschaftspolitische Vorschläge für das notwendige Rebalancing.

Drei Mythen über Deutschlands Leistungsbilanzüberschüsse

Die politische Debatte bezüglich der Leistungsbilanzüberschüsse in Deutschland ist von drei Mythen geprägt, die die Suche nach wirtschaftspolitischen Lösungen erschweren. *Erstens* wird oftmals behauptet, eine besondere Exportorientierung sei historisch bedingt ein wichtiger Bestandteil des deutschen Wachstumsmodells (vgl. die Darstellung der Debatte in Höpner, 2019). Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte zeigt aber, dass Deutschlands Nettoexporte bzw. Leistungsbilanzsaldo seit der Reichsgründung von 1871 bis Mitte der 2000er Jahre mit Ausnahme weniger Jahre vor allem Ende der 1980er Jahre nie oberhalb von 4 % des BIP lagen (Jordá et al., 2017).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 29. September 2020 auf der Tagung des Forum New Economy vorgestellten Studie „How to reduce Germany's current account surplus?“ im Auftrag des Forum New Economy.

Zweitens wird behauptet, der hohe Exportüberschuss sei ein Ergebnis besonders ausgeprägter internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Exportstärke. Wie Abbildung 1 zeigt, lassen sich die hohen Exportüberschüsse Deutschlands viel eher als Ergebnis geringer Importe denn als Resultat besonderer Exportstärke verstehen. Während Exporte und Importe seit den 1990er Jahren zumeist einem linearen Trend folgten, fielen die Importe in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zurück, als die binnenwirtschaftliche Nachfrage stagnierte. In den 2010er Jahren entwickelten sich Exporte und Importe zwar wieder weitgehend im Gleichschritt. Hierdurch konnte aber der Niveausprung im Exportüberschuss aus den frühen 2000er Jahren nicht wieder wettgemacht werden.

Drittens lassen sich die deutschen Überschüsse auch nicht durch das alte wirtschaftswissenschaftliche Paradigma der Gleichgewichtsökonomik erklären, wonach selbst hohe Leistungsbilanzsalden als Ergebnis der intertemporalen Nutzenmaximierung einer Vielzahl von individuellen privaten Wirtschaftseinheiten entstehen können. Insbesondere kann die demografische Alterung, die häufig als wesentlicher Faktor angesehen wird, nur einen kleinen Teil des deutschen Überschusses erklären. Schätzungen des Internationalen

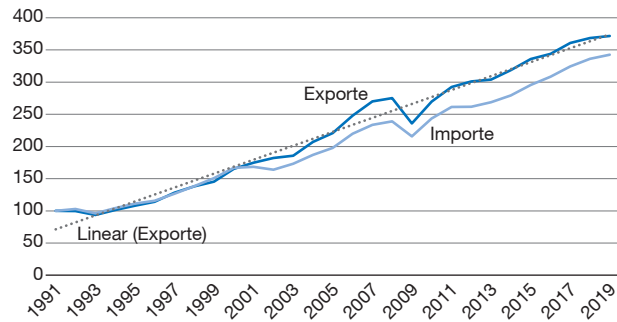
Jan Behringer, Dipl.-Volkswirt, ist Referatsleiter für Allgemeine Wirtschaftspolitik im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Prof. Dr. Till van Treeck ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Sozioökonomie und Professor für Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen sowie Senior Research Fellow am IMK.

Prof. Dr. Achim Truger ist Professor für Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Senior Research Fellow am IMK.

Abbildung 1
Deutsche Exporte und Importe

preisbereinigt, 1991 = 100



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

Währungsfonds (IWF, 2019) kommen zu dem Ergebnis, dass der gleichgewichtige Leistungsbilanzsaldo Deutschlands nur bei etwa 2,5 % des BIP liegt; der demografisch bedingte Anteil macht dabei nur knapp 1 Prozentpunkt aus. Deutschland ist nach IWF-Analyse das einzige größte Land weltweit, das seit Jahren permanent einen exzessiven Leistungsbilanzüberschuss ohne Anzeichen eines Anpassungsprozesses aufweist.

Sektorale Ursachenanalyse

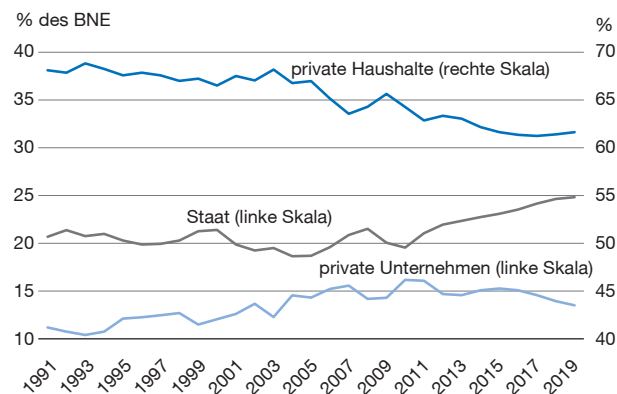
Im Gegensatz zu den Gleichgewichtsansätzen betonen stärker strukturalistisch orientierte Paradigmen der Makroökonomik die Bedeutung von nationalen und internationalen Verteilungskonflikten und Institutionen für das Entstehen von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten (Behringer und van Treeck, 2018, 2019). Ein Exportüberschuss be-

deutet, dass im Inland weniger Güter und Dienstleistungen nachgefragt als produziert werden. In Deutschland ergibt sich ein struktureller inländischer Nachfragemangel insbesondere durch die schlechte Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Seit Mitte der 1990er Jahre haben die privaten Haushalte etwa 8 Prozentpunkte der gesamtwirtschaftlichen Einkommen eingebüßt, zunächst in den 1990er und 2000er Jahren insbesondere gegenüber dem privaten Unternehmenssektor, und in den 2010er Jahren insbesondere gegenüber dem Staat (vgl. Abbildung 2a). Während die Ausgaben der privaten Haushalte für Güter und Dienstleistungen annähernd parallel zu den fallenden Einkommensanteilen ebenfalls zurückgegangen sind, haben die privaten Unternehmen und der Staat ihre Ausgaben in % des BIP nicht erhöht (vgl. Abbildung 2b). Vielmehr wurden die steigenden Einnahmen von den privaten Unternehmen und vom Staat genutzt, um dauerhaft Finanzierungsüberschüsse zu bilden, sodass der Exportüberschuss spiegelbildlich zu den im Verhältnis zum BIP abnehmenden Ausgaben der privaten Haushalte zunahm.

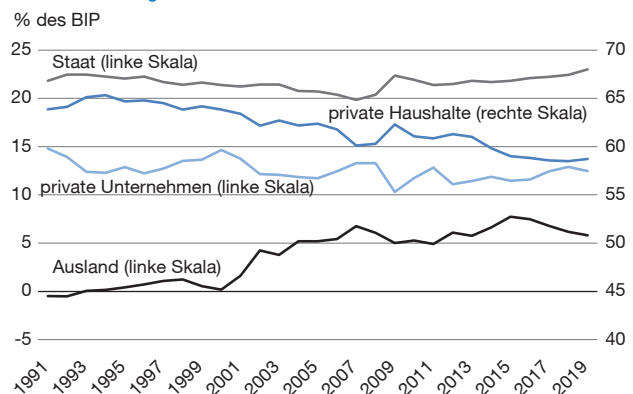
Im Ergebnis geben alle inländischen Sektoren (private Haushalte, private Unternehmen, Staat) in Deutschland systematisch weniger aus, als sie einnehmen. Das bedeutet, dass die deutsche Volkswirtschaft den inländischen Einnahmenüberschuss über Finanzprodukte im Ausland anlegt (vgl. Abbildung 3). Die durchschnittliche Rendite dieser Auslandsanlagen ist allerdings sehr enttäuschend (Hünnekes et al., 2019). Zudem ist die deutsche Volkswirtschaft durch die hohen Exportüberschüsse stark abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland. Da die hohen deutschen Überschüsse in anderen Ländern mit entsprechend hohen Defiziten einhergehen, ergibt sich die

Abbildung 2
Sektorenanalyse

a. Sektorale Einkommensanteile

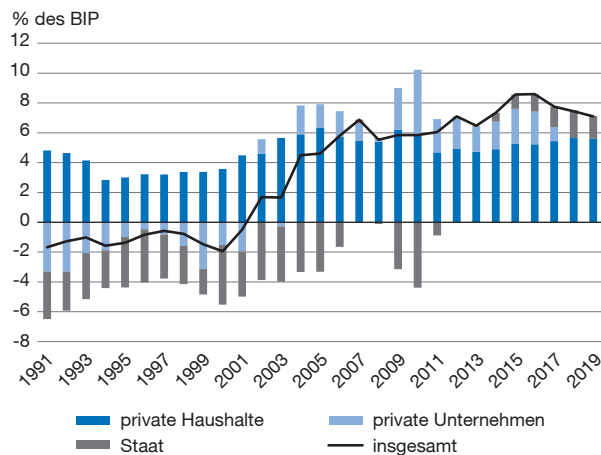


b. Sektorale Ausgaben für Investitionen und Konsum



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 3
Sektorale Finanzierungssalden in Deutschland



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

latente Gefahr von Schuldenkrisen und von protektionistischer Handelspolitik im Ausland, was naturgemäß auch Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland bedroht.

Die dauerhaften Finanzierungsüberschüsse der privaten Unternehmen sind im internationalen Vergleich und in historischer Betrachtung sehr ungewöhnlich. Sie sind in erster Linie das Ergebnis gesteigerter Ersparnis, und in geringerem Ausmaß gesunkener Investitionen der Unternehmen. Insofern verfangen Forderungen nach Arbeitsmarkt- und Produktmarktderegulierung oder niedrigeren Unternehmenssteuern, um Deutschland als Investitionstandort attraktiver zu machen, nicht. Hingegen lassen sich die hohen Unternehmensersparnisse teilweise als Ergebnis von Veränderungen in der Einkommensverteilung und des spezifischen institutionellen Umfelds in Deutschland verstehen. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist in Deutschland seit den 1980er Jahren stärker gefallen als in den meisten anderen Ländern. Ein Grund ist, dass der Niedriglohnsektor stark gewachsen ist und zudem die (Lohn-)Einkommen am oberen Ende der Verteilung (oberes Management) weniger stark gestiegen sind als etwa in den angelsächsischen Ländern. Letzteres hängt unter anderem damit zusammen, dass der Unternehmenssektor in Deutschland stark vom Mittelstand geprägt ist und die Eigentümerfamilien in vielen Fällen am Unternehmensmanagement beteiligt sind. Die Unternehmen sparten einen großen Teil der Gewinne, was zum einen steuerlich attraktiv ist und zum anderen die Unabhängigkeit von externer Kapitalmarktfinanzierung auch unter den veränderten Bedingungen internationalisierter Finanzmärkte sicherte.

Ebenso ungewöhnlich im historischen und internationalen Vergleich sind die dauerhaften Überschüsse des deut-

schen Staates. Diese sind im Zusammenhang mit dem strukturellen Rückbau des Staates seit den frühen 2000er Jahren zu sehen. Wegen der damals umfangreichen Steuerensenkungen überschritt Deutschland in den Jahren 2002 bis 2005 die 3%-Grenze für die staatliche Neuverschuldung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dies wurde trotz des Konjunkturerinbruchs 2001 zum Anlass für eine prozyklische Senkung der Staatsausgabenquote genommen, die sich seitdem auf dauerhaft niedrigerem Niveau bewegt (mit Ausnahme von zwei Jahren nach der globalen Finanzkrise) als in früheren Jahrzehnten. Seit dem Ende der Stagnationsphase 2001 bis 2005, in der das deutsche Leistungsbilanzüberschussmodell entstand, sind die Staatseinnahmen wieder kräftig angestiegen. Da zugleich die Schuldenbremse und darüber hinaus noch die Norm der schwarzen Null eingeführt wurden, wurde der Rückbau des Staates als makroökonomischer Akteur gleichwohl nur ansatzweise rückgängig gemacht.

Wirtschaftspolitische Strategie für das Rebalancing

Für die Zukunft besteht die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung des Rebalancing darin, die heimische Nachfrage und die heimische Produktion von Gütern und Dienstleistungen wieder miteinander in Einklang zu bringen. Zur Entwicklung von Lösungskonzepten reicht eine rein saldenmechanische Betrachtung nicht aus. Es bedarf vielmehr einer kausalen Interpretation. Aus unserer Sicht liegt die folgende Interpretation nahe: Die privaten Haushalte, deren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Einkommen im Zuge des Aufbaus der Leistungsbilanzüberschüsse massiv zurückging, könnten von einer Kombination aus *erstens* höheren Ausgaben des Staates, *zweitens* höheren Einkommen und *drittens* geringeren Arbeitszeiten profitieren. Dies wäre für die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland eine bessere Verwendung der heimischen Wirtschaftskraft als unsichere und renditeschwache Finanzanlagen im Ausland. Das Ausland wiederum könnte seine Exporte steigern und die Auslandsverschuldung reduzieren. Eine Wirtschaftspolitik, die sich den Abbau des Leistungsbilanzüberschusses zum Ziel setzt, könnte somit auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung anderer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Hierzu gehören zum einen die sozial-ökologische Transformation, die vermehrte staatliche und private Investitionen erfordern wird, und zum anderen die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Vertrauens in die Fähigkeit des politischen Systems, für alle Bürger*innen Verbesserungen der materiellen Lebensbedingungen zu organisieren.

Eine Schlüsselrolle kommt einer massiven Stärkung der öffentlichen Investitionen sowie öffentlicher Güter und

Dienstleistungen zu. Bei öffentlichen Investitionen vor allem in die sozial-ökologische Transformation, bei der Infrastruktur sowie im Bildungsbereich sind große Bedarfe unübersehbar (Bardt et al., 2019; Bach et al., 2020), die schrittweise ausgebaut und über Kredite finanziert werden könnten. Hierdurch würden auch höhere private Investitionen angeregt. Allerdings ist hierzu höchstwahrscheinlich eine Reform der Schuldenbremse notwendig, die deutlich höhere Haushaltsdefizite, insbesondere für investive Zwecke zulässt (Truger, 2015). Angesichts des dauerhaft hohen Leistungsbilanzüberschusses, des Entstaatlichungsprozesses der letzten Jahrzehnte und der anhaltend niedrigen Zinsen wären deutliche staatliche Finanzierungsdefizite über einen längeren Zeitraum machbar und wünschenswert.

Die Stärkung der privaten Haushaltseinkommen kann zum einen an der Primärverteilung ansetzen. Bis zur Finanzkrise 2009 war die Lohnentwicklung in Deutschland äußerst schwach. Um die Entwicklung der privaten Haushaltseinkommen zu stärken, muss zumindest eine erneute Umverteilung von den Lohneinkommen zu den Gewinneinkommen verhindert werden. Geeignete Mittel können unter anderem höhere Mindestlöhne, die Stärkung des Flächentarifvertragssystems sowie eine bessere Bezahlung und Personalausstattung im öffentlichen Sektor sein. Insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit haben sich während der Corona-Pandemie große Defizite gezeigt.

Zum anderen kann durch staatliche Maßnahmen auch die Sekundärverteilung adressiert werden. Allgemeine Steuerensenkungen für die privaten Haushalte sind theoretisch eine Möglichkeit, sie könnten jedoch für die Ankurbelung des privaten Konsums im Vergleich mit gezielten Transfers wie einer Erhöhung von Arbeitslosengeld und Grundversicherung sowie eine Stärkung der gesetzlichen Rente relativ ineffektiv sein. Um untere und mittlere Einkommensgruppen mit vergleichsweise hohen Konsumbedarfen zu stärken, könnte mehr oder weniger aufkommensneutral der Progressionsgrad des Steuersystems erhöht werden, insbesondere durch Anpassungen in der Einkommensteuer, der Erbschaft- und Vermögensteuer und bei den Unternehmensteuern. Dies gilt umso mehr, als die in der Vergangenheit stark gestiegenen Unternehmensgewinne nicht mit entsprechend höheren Investitionen einhergegangen, sondern größtenteils in die Ersparnisbildung des Unternehmenssektors geflossen sind.

Schließlich könnte eine gezielte Strategie der Arbeitszeitverkürzung beim Rebalancing hilfreich sein. Kürzere Arbeitszeiten für die Beschäftigten könnten eine attraktive Alternative zum Aufbau von immer höherem Geldvermögen im Ausland durch Unternehmen und reiche Haushalte

sein. Insbesondere für Beschäftigte in der exportorientierten Metall- und der Chemieindustrie mit hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad könnten innovative Arbeitszeitkonzepte wie die Vier-Tage-Woche attraktiv sein. Darüber hinaus könnten in allen Tarifverträgen individuelle Freizeitoptionen verankert werden. Durch die Arbeitszeitverkürzung mit einem gewissen Lohnausgleich würde sich *erstens* die Verteilungsposition der Beschäftigten verbessern und *zweitens* ein exportseitiger Abbau der Überschüsse in Wirtschaftszweigen mit etwas geringeren Exportsteigerungen ohne Beschäftigungsverluste ermöglicht.

Fazit

Mit einem geeigneten Maßnahmenpaket könnten die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse möglicherweise sogar ähnlich schnell wieder verschwinden, wie sie in den frühen 2000er Jahren entstanden sind. In den 2000er Jahren gab es eine massive Trendumkehr durch einen Entstaatlichungsprozess, einen Einbruch der Löhne und einen sprunghaften Anstieg der Ungleichheit. Es gibt keinen Grund, warum sich dies nicht innerhalb eines Jahrzehnts wieder umkehren lassen sollte. Allerdings bedarf es dazu entsprechend entschlossenen Handelns. Deutschland könnte dann seinen historisch einmaligen Sonderweg der dauerhaften Haushaltskonsolidierung von Staat und Unternehmen beenden und damit gleichzeitig die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen verbessern sowie entscheidende Schritte auf dem Weg zur sozial-ökologischen Transformation gehen.

Literatur

- Bach, S., H. Bär, K. Bohnenberger, S. Dullien, C. Kemfert, M. Rehm, K. Rietzler, M. Runkel, S. Schmalz, S. Tober und A. Truger (2020), Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, *IMK Study*, 68, Mai.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, Nr. 152 bzw. *IW-Policy Paper*, Nr. 10/19, November.
- Behringer, J. und T. van Treeck (2018), Income Distribution and the Current Account, *Journal of International Economics*, 114(2018), 238-254.
- Behringer, J. und T. van Treeck (2019), Income distribution and growth models: a sectoral balances approach, *Politics & Society*, 47(3), 303-332.
- Conseil National de Productivité (2019), First report – Productivity and competitiveness: Where does France stand in the Euro zone?.
- Europäische Kommission (2020), Commission Staff Working Document: Country Report Germany 2020, SWD(2020) 504 final.
- Höpner, M. (2019), The German Undervaluation Regime under Bretton Woods: How Germany Became the Nightmare of the World Economy, *MPIFG Discussion Paper*, 19/1.
- Hünnekes, F., M. Schularick und C. Trebesch (2019), Exportweltmeister: The low returns on Germany's capital exports, *CEPR Discussion Paper*, DP13863, Centre for Economic Policy Research.

IWF (2019), External sector report: The dynamics of external adjustment, Juli, Internationaler Währungsfonds.
 Jordá, O., M. Schularick und A. M. Taylor (2017), Macrofinancial History and the New Business Cycle Facts, *NBER Macroeconomics Annual 2016*, Volume 31, edited by Martin Eichenbaum and Jonathan A. Parker, University of Chicago Press, <http://www.macrohstory.net/data/> (28. September 2020).

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, *Jahresgutachten 2014/15*.

SVR (2019): Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/20*.
 Truger, A. (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, *Working Paper-Reihe der AK Wien/Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.

Rainer Kattel, Mariana Mazzucato, Keno Haverkamp, Josh Ryan-Collins*

Industriestrategie der nächsten Generation für Deutschland

Deutschland tritt in eine neue Ära ein. Das übergreifende wirtschaftspolitische Konzept der vergangenen Jahrzehnte stützte sich vordergründig auf die ordoliberalen Prinzipien, die die Rolle des Staates darin sehen, dafür zu sorgen, dass die Rahmenbedingungen ein Funktionieren der Märkte ermöglichen. Nach dieser Auffassung sollte der Staat Marktversagen beheben und den Rest der Wirtschaft überlassen. Jüngste strategische Initiativen wie die Hightech-Strategie 2025, die Nationale Industriestrategie 2030 und die Kohleausstiegsstrategie versuchen jedoch, über die Marktfixierung hinauszugehen und die Grundlagen für einen aktiveren Staat zu schaffen. Wir können Veränderungen ordoliberaler Prinzipien in der erfolgreichen Energiewende-Politik der 2000er Jahre verfolgen. Mit dem Umgang mit COVID-19 hat Deutschland einen weiteren Schritt getan; es steht an der Spitze mutiger politischer Maßnahmen, um die Wirtschaft angesichts der Pandemie umzugestalten.

Innovations- und Industriepolitik dienen idealerweise zwei übergreifenden Zielen. *Erstens* der Generierung und Verbreitung von neuem Wissen und neuen Routinen. *Zweitens* der Lösung der größten sozioökonomischen Herausforderungen der Gesellschaft, d. h. der Mitgestaltung bei der Ausrichtung des Wachstums. Das deutsche Wirtschaftsmodell nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich durch eine diffusionsorientierte Politik aus, die für eine relativ stabile Dynamik der Wissensgenerierung und -verbreitung sowie für eine erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gesorgt hat. Im

Schatten ihrer ordoliberalen Rhetorik setzte die deutsche Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg auf verdeckte Industrie- und Innovationspolitik und öffentlich-private Partnerschaften. Sie folgte der Logik der „Ordnungspolitik der sichtbaren Hand“ (Werner Abelshäuser). Solche Politiken und Allianzen konzentrierten sich auf die schrittweise Entwicklung von Innovationen sowie auf die Verbreitung neuen Wissens und neuer Praktiken durch öffentliche Forschungs- und Bildungseinrichtungen. Und sie funktionierte bis in die 1990er Jahre hinein spektakulär gut. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, werden private Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – mit Ausnahme Ostdeutschlands – von einer Vielzahl öffentlicher Forschungseinrichtungen ergänzt.¹ Dies deutet darauf hin, dass der deutsche Staat

1 Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Leibniz-Gemeinschaft.

Prof. Rainer Kattel, Ph.D., ist stellvertretender Direktor und Professor am Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) des University College London.

Prof. Mariana Mazzucato, Ph.D., ist Direktorin und Professorin am Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) des University College London.

Keno Haverkamp ist Research Assistant am University College London.

Josh Ryan-Collins, Ph.D., ist Head of Finance and Macroeconomics und Senior Research Fellow am Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) des University College in London.

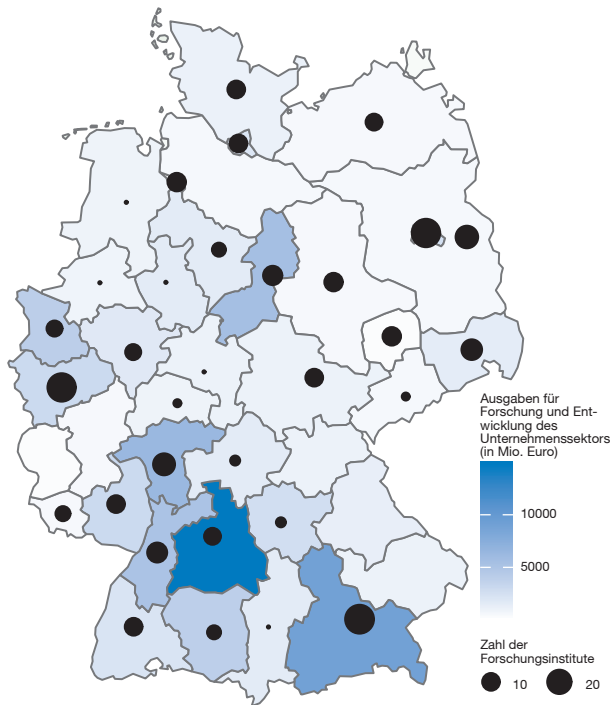
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 29. September 2020 auf der Tagung des Forum New Economy vorgestellten Studie „Challenge-driven economic policy: A new framework for Germany“ im Auftrag des Forum New Economy.

Abbildung 1
Ausgaben für private Forschung und Entwicklung
und Zahl der öffentlichen Forschungsinstitute

NUTS2-Regionen

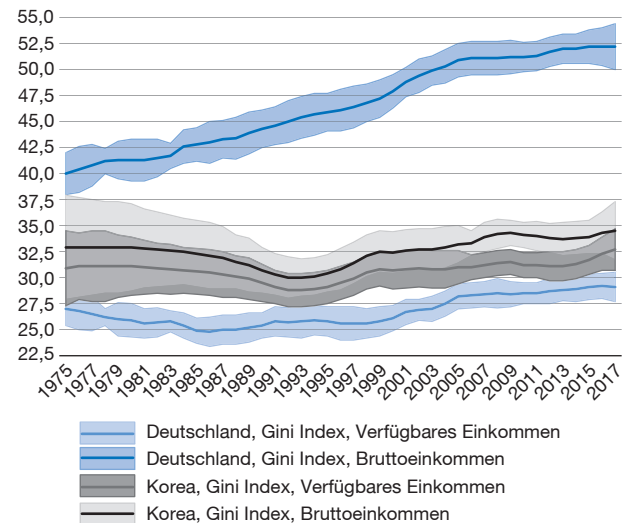


Quellen: Eurostat, Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Leibniz-Gemeinschaft, eigene Berechnungen.

bisher nicht in der Lage war, die Erfolge der Nachkriegszeit nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland zu wiederholen (Reinert, 2014).

Das wirtschaftspolitische Modell der Nachkriegszeit beruhte auch auf einer weitreichenden Koordinierung der Steuer-, Wohlfahrts- und Wirtschaftspolitik, die es großen Teilen der Gesellschaft ermöglichte, die Früchte des Wachstums zu genießen. Dieser Pakt gilt nicht mehr. In den letzten Jahrzehnten ist die Ungleichheit zu einer der größten Herausforderungen für das Land geworden. Wie Abbildung 2 zeigt, haben Deutschland und Südkorea ähnliche Verteilungskoeffizienten der verfügbaren Einkommen, doch „hinter dieser bemerkenswerten Ähnlichkeit verbirgt sich ein großer Unterschied in der Art und Weise, wie die Einkommen entstehen, wobei der Weg Deutschlands weitaus verschlungener ist als der Koreas: Um zu einem Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens von etwa 30 zu gelangen, muss Deutschland den Brutto-Gini-Koeffizienten um 44 % verringern, während Korea nur 9 % benötigt“ (Palma, 2019). Die Verteilungsintensität

Abbildung 2
Gini-Index nach Markteinkommen und verfügbarem
Einkommen, Deutschland und Korea



Quelle: Solt (2020).

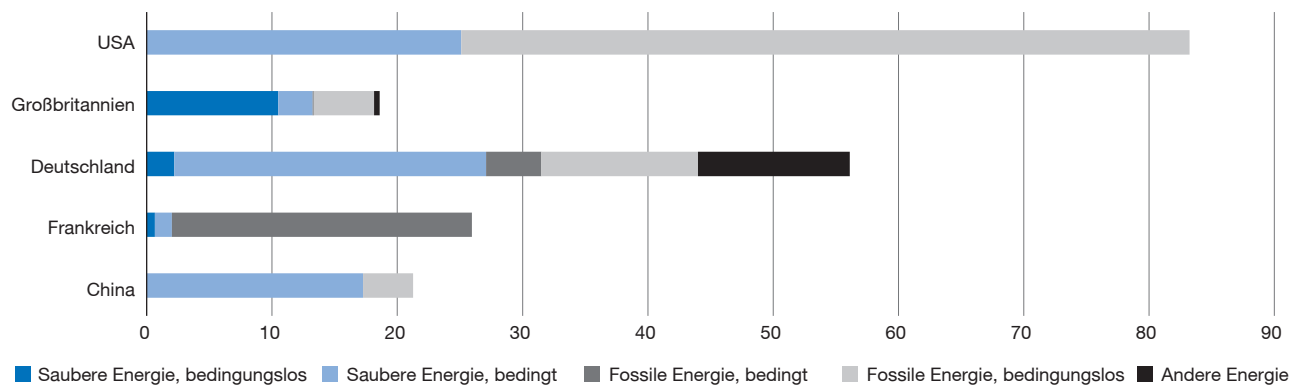
des deutschen Systems war eines der Schlüsselmerkmale des ordoliberalen Konsenses. Diese Verbindung zwischen industrieller Entwicklung und „Entwicklungsgesellschaft“ (Weiss, 1998) ist nun aufgehoben.

In Reaktion auf COVID-19 wurden jedoch Diskussionen über die deutsche Wirtschaftspolitik geführt, die einige Grundlagen neu überdenken. Deutschland hat nach der Pandemie mutige politische Maßnahmen zur Umgestaltung seiner Wirtschaft ergriffen. Viele Länder gewähren Unternehmen bedingungslose Kredite, wobei Deutschland auch in Erwägung zieht, sich an notleidenden Unternehmen zu beteiligen, eine Idee, die bei führenden deutschen Wirtschaftswissenschaftlern breite Unterstützung zu finden scheint. Während die deutsche Reaktion auf die globale Finanzkrise in den 2010er Jahren weitgehend von Sparmaßnahmen und der Unterstützung bestehender Industriepraktiken wie der Abwrackprämie für Altkaros geprägt war, hat die Regierung diesmal in ihren am 3. Juni 2020 veröffentlichten Unterstützungsmaßnahmen einen mutigeren nachhaltigen Ansatz gewählt. Seit Beginn der Pandemie im Jahr 2020 hat die deutsche Regierung 50 Mrd. Euro zur Unterstützung verschiedener Energiearten durch 18 neue oder geänderte Maßnahmen zugesagt. Abbildung 3 zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen G20-Ländern mit insgesamt 24 Mrd. Euro den größten Betrag für saubere Energie zugesagt hat.

Und obwohl es Anzeichen für einen sich wandelnden wirtschaftlichen Konsens gibt, scheint es in der kollek-

Abbildung 3
COVID-19-Konjunkturpakete aus einer Klima- und Energieperspektive

in Mrd. US-\$



Quelle: EnergyPolicyTracker, <https://www.energypolicytracker.org/region/g20/>, eigene Berechnungen.

tiven politischen Denkweise eher darum zu gehen, zu den führenden Volkswirtschaften aufzuschließen, anstatt eine führende Volkswirtschaft zu sein. Tatsächlich fällt Deutschland in mancher Hinsicht zurück. Sein Anteil an Patenten in Zukunftstechnologien sinkt (Bertelsmann, 2020). Die viel gepriesene Energiewende scheint in einer Vielzahl von Förderprogrammen und mangelnder politischer Koordination stecken zu bleiben (Gatzen et al., 2019).

Eine Industriestrategie, die es ermöglicht, große Herausforderungen wie die Klimakatastrophe zu bewältigen, erfordert die Wiederbelebung sowohl privater als auch öffentlicher Investitionen, Innovation und Zusammenarbeit. Es geht nicht um „mehr Staat“ oder „weniger Staat“, sondern um eine andere Art von Staat (Mazzucato, 2016).² Einer, der in der Lage ist, als Investor zu agieren, neue Arten von Wachstum zu katalysieren und auf diese Weise Investitionen und Innovationen des privaten Sektors anzuregen, was Erwartungen an zukünftige Wachstumsbereiche weckt. Dies erfordert eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft – es geht eher um die Wahl der „Willigen“ als der Gewinner.

² Diese Strategie erfordert langfristige strategische Investitionen und eine Politik, die darauf abzielt, Märkte zu schaffen und zu gestalten, anstatt nur Märkte oder Systeme zu „reparieren“. Die Schaffung von Märkten charakterisiert auftragsorientierte Investitionen, die dazu geführt haben, einen Menschen auf den Mond zu bringen, und die heute grüne Innovationen anregen. Auftragsorientierte Innovationen verlangen von den öffentlichen Stellen nicht nur, dem privaten Sektor Risiken abzunehmen, sondern auch die direkte Schaffung neuer technologischer Möglichkeiten und Marktlandschaften anzuführen. Dieses Papier befasst sich mit vier Schlüsselfragen, die sich aus einem marktschaffenden Rahmen für die Politik ergeben.

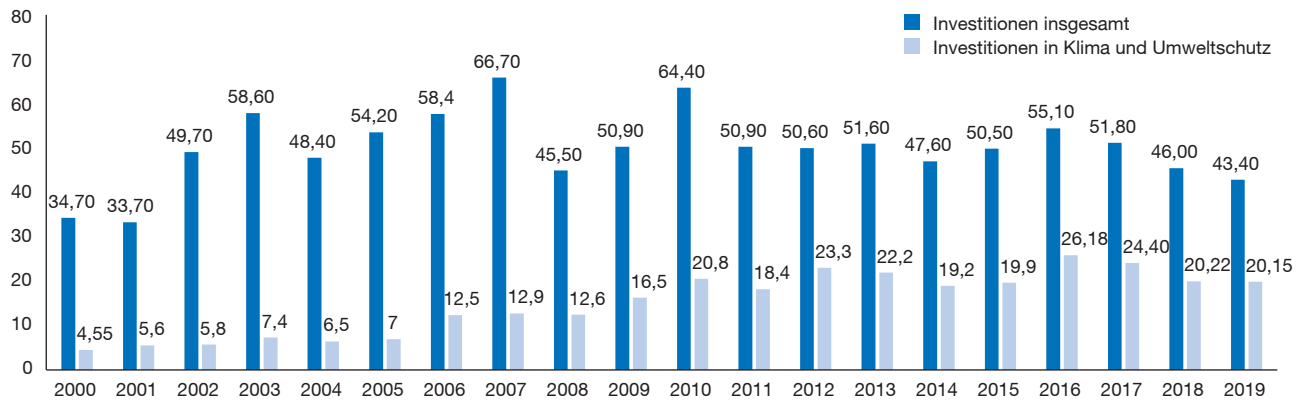
Wie Carlota Perez (2003) zeigt, dass es für das gegenwärtige durch die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) gesteuerte Industrieparadigma von entscheidender Bedeutung ist, zu verstehen, dass unser Lebensstil ebenso wichtig ist wie die Modernisierung und Umgestaltung der Industrie. Ein intelligenter grüner Lebensstil, so argumentiert sie, „als Richtung für Innovationen könnte der beste Weg sein, um eine erfolgreiche Einführung des IKT-Zeitalters zu erreichen ... Als Richtung für Innovationen und Investitionen umfasst er eine Veränderung der Lebens- und Konsumgewohnheiten, die zu einer Verschiebung der Materialien und des Produktdesigns führt, wie in diesem Fall den zunehmenden Ersatz von materiellen Gütern durch Dienstleistungen“. Dies bedeutet, dass neue Industriestrategien sowohl den Lebensstil als auch die industrielle Transformation in Angriff nehmen müssen.

Wir sind der Auffassung, dass politische Entscheidungsträger durch klar definierte Ziele oder genauer gesagt „Missionen“, die auf die Lösung wichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen ausgerichtet sind, die Möglichkeit haben, die Richtung des Wachstums zu bestimmen, indem sie strategische Investitionen tätigen, Maßnahmen über viele verschiedene Sektoren hinweg koordinieren und neue Industrielandschaften fördern, die der Privatsektor weiterentwickeln kann (Mazzucato, 2018). Das Ergebnis wäre eine Steigerung des sektorübergreifenden Lernens und der makroökonomischen Stabilität. Bei einem solchen herausfordernden und marktgestaltenden Ansatz geht es nicht um eine Planung von oben nach unten durch einen übermächtigen Staat; es geht darum, eine Richtung für das Wachstum vorzugeben, die den Erwartungen der Unternehmen an künftige Wachstums-

Abbildung 4

Das KfW-Inlandsvolumen und die Investitionen der KfW in den Umwelt- und Klimaschutz

in Mrd. Euro



Quelle: KfW, Geschäftsberichte (bis 2014) und Förderberichte (ab 2015), eigene Berechnungen.

bereiche zu erhöhen und eine Aktivität – als Selbstentdeckung der Unternehmen – zu katalysieren, die sonst nicht stattfinden würde. Es geht weder darum, die Risiken zu verringern und das Spielfeld zu nivellieren, noch darum, wettbewerbsfähigere Sektoren weniger zu unterstützen, da der Markt es nicht immer am besten weiß, sondern darum, das Spielfeld in Richtung der gewünschten gesellschaftlichen Ziele zu kippen, wie z. B. die Verhinderung des klimatischen Notstands.

Die deutsche Industrie- und Innovationspolitik hat sich langsam auf einen solchen missionsorientierten Ansatz zubewegt. Eine zentrale Säule ist dabei die größte deutsche Landesförderbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Industriepolitik durch die Vergabe von Krediten an Schwerpunktbereiche betreibt. Gemessen an der Größe ihrer Aktiva ist die KfW einflussreicher als ihre chinesischen und brasilianischen Pendanten CDB und BNDES (Mazzucato und Penna, 2016). Eine der größten Erfolgsgeschichten der KfW und des missionsorientierten Ansatzes in Deutschland ist der Übergang des Energiesystems im Rahmen der Energiewende. Statt nur den politischen Rahmen für den Markt zu schaffen, um eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien zu erreichen, hat sich der deutsche Staat auf die kühne Mission der Energiewende eingelassen. Durch den Einsatz von Einspeisetarifen und die Bereitstellung subventionierter langfristiger Finanzierungen über die KfW hat Deutschland seit Ende der 1990er Jahre eine Binnennachfrage zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien geschaffen. Abbildung 4 zeigt den dramatischen Anstieg der Investitionen der KfW in den Umwelt- und Klimaschutz seit dem Jahr 2000.

Die Energiewende schuf wohl einen globalen Markt für Sonnenkollektoren (Fagerberg, 2018) und führte zu mehr Innovation und Investitionen in den grünen Übergang. Im Jahr 2014 stellten deutsche Unternehmen ca. 50 % aller europäischen Unternehmensinvestitionen in energiebezogene FuE bereit (Umweltbundesamt, 2019).

Die Energiewende kann als ein erfolgreicher Fall beschrieben werden, bei dem missions- und diffusionsorientierte Elemente der Innovationspolitik kombiniert wurden. Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien und Institutionen wie BMWi, BMF und KfW bietet einen verlässlichen institutionellen Rahmen für eine missionsorientierte Innovationspolitik.

Im Jahr 2018 hat die Bundesregierung mit der Hightech-Strategie 2025 eine rahmenpolitische Agenda eingeführt, die eine übergreifende Koordinierungsstrategie für die deutsche Wissenschafts-, Technologie- und Innovationspolitik darstellt. Ihr Ziel ist es, gemeinsam mit den Ländern und der Wirtschaft die FuE-Ausgaben auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Dabei wird versucht, die deutschen Forschungseinrichtungen und die Forschungsförderung vor sozioökonomische Herausforderungen zu stellen. Die Strategie umfasst 12 Missionen, fungiert aber vor allem als ressortübergreifendes Koordinationsinstrument, um die bestehende, weitgehend diffusionsorientierte Forschungs- und Industrielandschaft und die sozioökonomischen Herausforderungen besser aufeinander abzustimmen.

Allerdings gibt es in der deutschen Industrielandschaft erhebliche unausgelastete Ressourcen. Ein Thema, das

in der wissenschaftlichen Debatte zunehmend Beachtung findet, ist die Rolle von Zentralbanken und Finanzregulatoren bei der Bewältigung klimabedingter Finanzrisiken (Campiglio et al., 2018). Seit der globalen Finanzkrise von 2008 haben die Zentralbanken zunehmend ein breiteres Spektrum „unkonventioneller“ Maßnahmen eingesetzt, darunter quantitative Lockerung und verschiedene andere kurz- und längerfristige Liquiditätsprogramme zur Stimulierung der Wirtschaft. Die Ausweitung der Zentralbankinterventionen in die Märkte bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit, die Finanzströme strategischer auf umweltfreundlichere, kohlenstofffreie Alternativen umzulenken. Trotz dieses großen Potenzials deuten Untersuchungen darauf hin, dass die Käufe von Unternehmensanleihen durch die Europäische Zentralbank (EZB) die Investitionsentscheidungen der Finanzmärkte widerspiegeln und dadurch bisher vor allem große kohlenstoffintensive Unternehmen begünstigt haben (Jourdan und Kalinowski, 2019; Matikainen, Campiglio und Zenghelis, 2017). Um diese unerwünschte Konsequenz zu verhindern, sollten die Zentralbanken entweder die Käufe im Rahmen der quantitativen Lockerung neu kalibrieren, um kohlenstoffintensive Finanzanlagen auszuschließen, oder parallel dazu ein grünes quantitatives Lockerungsprogramm durchführen, um den Effekt abzuschwächen.

In der Eurozone führen die Zentralbanken Belgiens, Finnlands, Frankreichs, Deutschlands, Italiens und Spaniens im Auftrag der EZB Anleihekäufe durch. Dies wird von jeder Nationalbank in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich durchgeführt. Das heißt, die Deutsche Bundesbank kauft beispielsweise Anleihen von Unternehmen in Deutschland und den Niederlanden, die Banque de France kauft Anleihen von französischen Unternehmen und so weiter. Während die Käufe in die Bilanz der jeweiligen Nationalbank eingehen, obliegt die Koordination der EZB. Infolgedessen werden etwaige finanzielle Gewinne oder Verluste nach dem Kapitalschlüssel der EZB auf alle Nationalbanken des Eurosystems verteilt. Untersuchungen haben ergeben, dass der Großteil der Anleihekäufe von Unternehmen getätigt wird, die in den kohlenstoffintensivsten Sektoren tätig sind: Gewinnung und Verteilung fossiler Energieträger, Automobilherstellung und -ausrüstung sowie Versorgungsunternehmen (Jourdan und Kalinowski, 2019).

Da die Bundesbank das Programm zur quantitativen Lockerung jedoch im Auftrag der EZB durchführt, ist die faktische Macht der Bundesbank relativ gering. Dennoch ist der Einfluss Deutschlands auf die EZB erheblich. Zumindest erscheint es angemessen, dass die Bundesbank ihre Kriterien für den Erwerb von Vermögenswerten aktiv überprüft, damit klimabedingte Finanzrisiken angemessen in ihre Programme zum Erwerb von Sicherheiten und

Vermögenswerten integriert sind (Chenet, Ryan-Collins und van Lerven, 2019).

Eine weitere nicht ausgeschöpfte Finanzierungsquelle, die sowohl Lebensstile als auch die industrielle Produktion verändert, ist die Beschaffung. Die öffentliche Hand in der EU gibt jedes Jahr rund 2 Billionen Euro für diese Anschaffungen aus, was 14 % des BIP entspricht; allein Deutschland gibt bis zu 500 Mrd. Euro für Beschaffungen aus. Angesichts dieser enormen Kaufkraft birgt eine grüne oder nachhaltige Beschaffung ein großes Potenzial zur Dekarbonisierung der Wirtschaft. Im Gegensatz zu Emissionshandelssystemen, deren Preise derzeit zu niedrig sind, um einen kohlenstoffarmen Übergang zu bewirken, bietet die grüne Beschaffung einen bedeutenden und unmittelbaren Weg in die Zukunft (Chiappinelli und Zipperer, 2017). Als positiver Spillover-Effekt hat die grüne Beschaffung das Potenzial, die Entwicklung von Leitmärkten für klimafreundliche Technologien anzustoßen und Anreize für grüne Innovationen zu schaffen.

Das deutsche Vergaberecht ermöglicht es der öffentlichen Hand, strategische Ziele, wie z.B. Umwelanforderungen, in die Vergabekriterien des Bieterverfahrens einzubeziehen. Wie Untersuchungen zeigen, enthielten jedoch nur 2,4 % aller öffentlichen Aufträge, die 2015 in Deutschland vergeben wurden, Umweltkriterien für das öffentliche Beschaffungswesen. Während Deutschland auf Bundesebene ehrgeizige Ziele für die Dekarbonisierung formuliert hat, scheint dies auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen nicht erreicht zu werden, wo eine Reihe von Herausforderungen und Hindernisse für eine umweltfreundliche Beschaffungspraxis bestehen.

Die deutsche Politik sollte die einzigartige Gelegenheit, die durch die globale Pandemie geschaffen wurde, für weitere institutionelle und politische Innovationen für gezieltere Investitionen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors nutzen. Um dies zu erreichen, braucht Deutschland ein neues wirtschaftspolitisches Modell, das ausdrücklich darauf abzielt, die Märkte für ein nachhaltigeres und gerechteres Wachstum zu gestalten. Ein marktgestaltender Politikrahmen setzt auf Komplementaritäten und Ausgewogenheit zwischen diffusionsorientierten Politiken und dem Fokus auf die Lösung spezifischer sozioökonomischer Herausforderungen (Missionen). Er muss den Innovationsauftrag auch auf die Finanzregulierung, das Beschaffungswesen und allgemeinere wirtschaftspolitische Institutionen wie Zentralbanken übertragen.

Im Falle Deutschlands bedeutet die Anwendung eines marktgestaltenden politischen Rahmens, dass es auf seinen bestehenden Stärken bei der Wissensverbreitung

durch öffentliche und private Akteure aufbaut und neu entstehende auftragsorientierte Politiken und Institutionen stärkt, wie es teilweise bei seinen Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie geschehen ist. Deutschland verfügt über ein enormes Potenzial, seinen Finanzsektor und seine öffentlichen Finanzen (insbesondere das öffentliche Beschaffungswesen) auf die in der Hightech-Strategie 2025 festgelegten Missionen auszurichten. Wir meinen, dass dies zusätzlich zu einer besseren Koordinierung der bestehenden Industrie- und Innovationspolitik die Bereiche sind, in denen Deutschland robustere dynamische Fähigkeiten in den öffentlichen Organisationen aufbauen muss. Insbesondere besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Finanzierungsarten, die Investitionen in die Realwirtschaft begünstigen, und spekulativen Finanzierungen, die risikoarmen, kurzfristigen Kapitalgewinnen durch den Handel mit vorhandenen Vermögenswerten Vorrang einräumen. Da Innovation ein kollektiver, unsicherer und kumulativer Prozess ist, erfordert sie eine langfristige, engagierte und geduldige Finanzierung. Dies ist die Art von Finanzierung, die in den heutigen Finanzsektoren oft fehlt, und sie ist im privaten Bereich immer schwerer zu finden.

Grundsätzlich sollten sich die deutsche Innovations-, Industrie-, Finanz- und Beschaffungspolitik ergänzen und über unabhängige Initiativen und diskrete Ansätze hinausgehen. Die Märkte werden nicht von sich aus eine grüne und integrative Richtung für Innovationen finden. Es gibt noch keinen vorgefertigten Weg, der multidirektionale, experimentelle, grüne und integrative Innovationen rentabel macht. Nur wenn es eine stabile und konsistente Richtung für Investitionen gibt, werden Regulierungen und Innovationen auf einem grünen und integrativen Pfad zusammenlaufen. Der Übergang muss durch eine langfristige, geduldige Finanzierung gefördert werden, die bereit ist, Risiken einzugehen, und in der Lage ist, andere Investoren zu mobilisieren und zu drängen. Um zu verhindern, dass die Innovation weiterhin auf einem kohlenstoffreichen Pfad verlaufen, der mit zunehmender Ungleichheit gepflastert ist, und um stagnierenden Innovationslandschaften den Rücken zu kehren, muss die öffentliche Politik sicherstellen, dass Investitionen in kohlenstoffarme und integrative Innovationen belohnt werden. Dies kann erreicht werden, indem die gesamte und koordinierte Palette staatlicher Instrumente genutzt wird, um „die Willigen“ auszuwählen: jene Organisationen, die bereit sind, die schwierigen Anstrengungen auf sich zu nehmen, die für einen grünen und integrativen Übergang erforderlich sind. Die Regierung kann diesen Prozess nicht auf Mikro-Ebene managen, da dies die Innovation ersticken würde. Aber sie kann eine klare Richtung vorgeben, die ersten risikoarmen Investitionen tätigen, die später private Akteure

anziehen, und diejenigen belohnen, die bereit sind, zu investieren und innovativ zu sein.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2020), Weltklassepatente in Zukunftstechnologien, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/weltklassepatente-in-zukunftstechnologien> (8. Oktober 2020).
- Campiglio, E. et al. (2018), Climate Change Challenges for Central Banks and Financial Regulators, *Nature Climate Change*, 8(6), 462-468.
- Chenet, H., J. Ryan-Collins und F. van Lerven (2019), Climate-Related Financial Policy in a World of Radical Uncertainty, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), *Working Paper Series*, 2019-13, 23. Dezember, <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/climate-related-financial-policy-world-radical-uncertainty> (8. Oktober 2020).
- Chiappinelli, O. und V. Zipperer (2017), Using Public Procurement as a Decarbonisation Policy: A Look at Germany, *DIW Economic Bulletin*, 7(49), 523-532, <https://www.econstor.eu/handle/10419/172946> (8. Oktober 2020).
- Fagerberg, J. (2018), Mission (Im)Possible? The Role of Innovation (and Innovation Policy) in Supporting Structural Change & Sustainability Transitions, *Working Papers on Innovation Studies*, (Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo), <https://ideas.repec.org/p/tik/inowpp/20180216.html> (8. Oktober 2020).
- Gatez, C. et al. (2019), Technologische Innovationen und neue Geschäftsmodelle für die Energiewende - Die Rolle der deutschen F&I Politik: Studie im Auftrag der unabhängigen Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), *Research Report (Studien zum deutschen Innovationssystem, 2019)*, <https://www.econstor.eu/handle/10419/194281> (8. Oktober 2020).
- Jourdan, S. und W. Kalinowski (2019), Aligning Monetary Policy with EU's Climate Targets, Veblen Institute for Economic Reforms and Positive Money Europe.
- Matikainen, S., E. Campiglio und D. Zenghelis (2017), The Climate Impact of Quantitative Easing, *Policy Paper*.
- Mazzucato, M. (2016), From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy', *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156.
- Mazzucato, M. (2018), Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth, Website (Publications Office of the European Union, 21. Februar 2018), <http://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en> (8. Oktober 2020).
- Mazzucato, M. und Caetano C. R. Penna (2016), Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks, *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.
- Palma, J. G. (2019), Behind the Seven Veils of Inequality. What If It's All about the Struggle within Just One Half of the Population over Just One Half of the National Income?, *Development and Change*, 50(5), 1133-1213.
- Perez, C. (2003), *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar Publishing.
- Reinert, E. S. (2014), Warum Manche Länder Reich Und Andere Arm Sind: Wie Der Westen Seine Geschichte Ignoriert Und Deshalb Seine Wirtschaftsmacht Verliert, Schäffer-Poeschel, https://www.amazon.co.uk/dp/B07V3T2JNH/ref=dp-kindle-redirect?_encoding=UTF8&btcr=1 (8. Oktober 2020).
- Solt, F. (2020), Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database, *Social Science Quarterly*, 101(3), 1183-1199.
- Umweltbundesamt (2019), Innovationsmotor Umweltschutz: Forschung und Patente in Deutschland und im nationalen und internationalen Vergleich, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-12-05_uib_06-2019_innovationsmotor-umweltschutz-2019.pdf (8. Oktober 2020).
- Weiss, L. (1998), *The Myth of the Powerless State*, 1. Aufl., Cornell University Press.

Robert Skidelsky

Keynes: die erneute Rückkehr des Meisters

In der aktuellen Corona-Krise wiederholen sich die Muster früherer Krisen. Vor dem Hintergrund sinkender Produktion und steigender Arbeitslosigkeit versuchen Notenbanken und Staaten weltweit ihre Ökonomien vor einem größeren Absturz zu bewahren. Die Rezeptur für diese Stabilisierungspolitik basiert auf der Lehre des britischen Ökonomen John Maynard Keynes, die dieser vor dem Hintergrund der Großen Depression im Jahr 1936 in seiner „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ beschrieb. Doch nicht nur in der Krise, auch darüber hinaus empfehlen sich die wirtschaftspolitischen Ansätze von Keynes für das 21. Jahrhundert.

Mein Buch „Keynes: Die Rückkehr des Meisters“ erschien im Herbst 2009, ein Jahr nach dem globalen Bankenkollaps von 2008 und den massiven Rettungsaktionen, die von Regierungen auf der ganzen Welt unternommen wurden. Damit gingen der Bailout eines bankrotten Bankensystems sowie umfangreiche geld- und fiskalpolitische Konjunkturprogramme einher. Anders als nach dem Wall-Street-Crash 1929 blieben die Regierungen in der Krise 2008/2009 nicht passiv. Ich gehe davon aus, dass durch diese Eingriffe eine weitere Große Depression verhindert werden konnte: Während die Wirtschaftsleistung nach dem Zusammenbruch 1929 über 13 Quartale in der Rezession blieb, beschränkte sich der Produktionsrückgang nach dem Zusammenbruch von 2008 auf vier Quartale.

Mit dem Rücken zur Wand ist jeder ein Keynesianer

Bevor die Wirtschaft sich wirklich erholen konnte, wurden die Maßnahmen infolge der Krise 2008/2009 bereits wieder zurückgefahren. Die Angst vor einer möglichen Überschuldung ließ die Regierungen die öffentlichen Ausgaben kürzen und die „Rückkehr des Meisters“ erwies sich als kurzlebig. „I guess everyone is a Keynesian in a foxhole“, sagte Robert Lucas, der Hohepriester der Chicagoer Wirtschaft. Keynes war offenbar nur für Notfälle gedacht.

Heute ist das Muster ähnlich. Die Regierungen waren gezwungen, einen großen Teil ihrer Volkswirtschaften zu schließen, um die Ausbreitung der Coronavirus-Pandemie zu stoppen, und haben großzügig finanzielle Mittel bereitgestellt, um die Einkommen der Unternehmen und Millionen von arbeitenden Menschen zu sichern. Aber sie hoff-

ten, dass der Staatshaushalt bei der Wiedereröffnung der Wirtschaft entlastet wird, wenn der Aufschwung v-förmig verläuft. Damit die Staatsverschuldung nicht außer Kontrolle gerät, wird nun bereits wieder über Steuererhöhungen gesprochen.

Dies scheint vernünftig. Viele Unternehmer und Ökonomen halten das Marktsystem für grundsätzlich gesund. Es wird zwar von Zeit zu Zeit krank und braucht daher Medikamente, aber im Grunde ist es selbsteilend, wie der menschliche Körper. Deshalb sollte die Behandlung in Umfang und Dauer begrenzt sein. Dies gilt insbesondere angesichts der Risiken der politischen Medizin. Der britische Ökonom John Maynard Keynes (1883-1946) lehnte diese Analogie zwischen dem Marktsystem und dem selbsteilenden Körper ab und glaubte stattdessen, dass ein vom Staat unbeaufsichtigt gelassenes Marktsystem niemals gesund sein könne.

Keynes für Anfänger

Die meisten, die vom Keynesianismus gehört haben, glauben, dass diese ökonomische Schule darauf abzielt, Haushaltsdefizite zuzulassen. Das ist falsch. Keynesianismus ist eine Wirtschaftstheorie, die ein ausgeglichenes Produktions- und Beschäftigungsniveau mithilfe des Staatshaushalts ermöglicht. Das kann entweder mit einem Haushaltsüberschuss, einem Haushaltsdefizit oder einem ausgeglichenen Haushalt einhergehen, je nachdem, wie die wirtschaftliche Lage sich gerade darstellt. Es ist nicht von sich aus erstrebenswert, den Staatshaushalt

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Prof. Robert Skidelsky ist Professor emeritus an der Universität Warwick und britischer Politiker.

halt auszugleichen. Vielmehr sollten konjunkturelle Auf- und Abschwünge ausgeglichen werden. Aber warum ist diese Balance so wichtig?

Keynes' revolutionäre Einsicht war, dass kapitalistische Marktwirtschaften nicht automatisch zur Vollbeschäftigung tendieren. Ihr Normalzustand tendiert zur Unterbeschäftigung, die sich bei einer ernsthaften Depression verschlimmert. Diese Behauptung schockierte die Ökonomen zur damaligen Zeit, deren Modelle lehrten, dass anhaltende Arbeitslosigkeit bei flexiblen Löhnen unmöglich sei. Keynes' Kollege aus Cambridge Arthur Pigou drückte diese Überzeugung so aus: „With perfectly free competition among workpeople and labour perfectly mobile ... there will always be at work a strong tendency for wage-rates to be so related to demand that everybody is employed“ (Pigou, 1933). Ausgehend von diesem Argument, müssen sich arbeitslose Arbeitnehmer dafür entscheiden nicht zu arbeiten, indem sie auf Löhne bestehen, die die Arbeitgeber ihnen nicht zahlen können. Als Keynes während der Großen Depression die Millionen von Arbeitslosen um sich herum sah, bemerkte er, dass etwas mit den Modellen nicht stimmen kann! Die Leute wollen nicht arbeitslos sein. Sie finden unabhängig vom Lohn keine Arbeit.

Paradigmenwechsel

Die keynesianische Ökonomik beginnt mit einem Paradigmenwechsel. Keynes geht davon aus, dass Menschen arbeitslos sind, weil es keine Nachfrage nach Arbeit gibt. Doch diese Überlegung hatte die Wirtschaftswissenschaftler nicht wirklich überzeugt. Sie führten alle möglichen ausgefallenen Gründe an, um darzulegen, dass das, was wie unerwünschte Arbeitslosigkeit aussah, tatsächlich eine „Entscheidung für Freizeit“ war. Noch heute würde ich davon ausgehen, dass die meisten Ökonomen tief im Inneren glauben, dass fast alle Arbeitslosen einen Arbeitsplatz finden könnten, wenn sie es wirklich wollten oder wenn ihnen staatliche Sozialleistungen kein alternatives Einkommen bieten würden.

Aber warum erholen sich Volkswirtschaften nicht schnell von Zusammenbrüchen? Was ist mit der Idee der v-förmigen Erholung? Sicherlich kann ich, wenn ein Arbeitgeber mich nicht mit 500 Pfund pro Woche einstellen will, meine Lohnforderung so lange senken, bis es sich für ihn lohnt, mich einzustellen. Der orthodoxe Wirtschaftswissenschaftler hat eine fertige Antwort parat: Indem Arbeitnehmer auf unrealistische Löhne bestehen, nehmen sie sich selbst die Beschäftigung. Gegen diese Annahme führte Keynes zwei Gründe an, warum selbst flexible Löhne die Vollbeschäftigung nicht aufrechterhalten oder herstellen können.

Kaufkrafttheorie der Löhne

Sein erstes Argument lautete, dass jeder Produzent auch ein Konsument sei: Mein Lohn ist dein Einkommen, denn mit meinem Lohn kaufe ich deine Waren. Wenn mein Lohn sinkt, sinkt dein Einkommen. Eine Senkung der Produktionskosten (sei es durch Lohnkürzungen oder durch Entlassungen von Arbeitnehmern) vertieft also einen Einbruch, in dem gleichzeitig die Kaufkraft und die Gesamtnachfrage verringert wird. Ein Einkommensrückgang in einem Teil der Wirtschaft reduziert die Produktion in einem anderen Teil usw. Es entsteht eine Abwärtsspirale, da sich die Arbeitslosigkeit in der gesamten Wirtschaft rasch ausbreitet. Schließlich wird die Kaufkraft erst auf einem deutlich niedrigeren Niveau stabilisiert, wenn die Menschen aufhören zu sparen. Aber nichts passiert, um den Konsum anzuregen und damit eine Erholung zu fördern. Nur ausgebildete Ökonomen kommen auf die verrückte Idee, dass der Weg in den Wirtschaftsaufschwung darin besteht, dass alle die Ausgaben kürzen.

Vertrauen und Geldhaltung

Keynes' zweites Argument gegen die Idee der v-förmigen Erholung hatte mit der Geldhaltung zu tun. Es ist charakteristisch für eine Krise, dass Unternehmen ihr Geld horten bzw. ihre Barreserven aufstocken, statt zu investieren. Je größer diese „Liquiditätspräferenz“, desto höher ist der Zinssatz, den die Kreditgeber verlangen. Um die Produktion anzukurbeln, brauchen Kreditnehmer aber niedrigere, nicht höhere Zinsen. Wenn also das Vertrauen gering ist, bedeuten die höheren Zinssätze, die z. B. von den Banken verlangt werden, noch weniger Investitionen, weniger Konsum und weniger Beschäftigung.

So führen flexible Löhne und unflexible Zinssätze zu einer Vertiefung des Einbruchs. Anders als bei Robert Lucas bleibt die Wirtschaft ohne staatliche „Stimulierung“ in der Rezession. Aber die Mainstream-Ökonomik erlebt ein Comeback: Depressionen oder tiefe Rezessionen sind sehr seltene Ereignisse, wie die „schwarzen Schwäne“ von Nassim Taleb (2008). Es wäre absurd, das Wirtschaftsleben so zu organisieren, als stünde der nächste Einbruch unmittelbar bevor. Marktwirtschaften würden eine innere Stabilität aufweisen, sodass Krisen sehr seltene Ereignisse wären. Das hat Keynes jedoch bestritten: Schwarze Schwäne können jederzeit aus dem Nichts auftauchen.

Der Grund dafür ist laut Keynes, dass die Theorie der „sich selbst ausgleichenden“ Marktwirtschaft von der Vorstellung abhängt, dass jeder, und insbesondere Investoren die Zukunft genau vorhersagen können. Wenn sie den Wert der Vermögenswerte, die sie heute kaufen, in zehn Jahren genau berechnen könnten, würden sie niemals Dinge zu falschen Preisen kaufen. Wie Keynes (1937) schrieb: „The

calculus of probability ... was supposed to be capable of reducing uncertainty to the same calculable status as that of certainty itself.“ Aber das ist ein Mythos. „Actually, however, we have, as a rule, only the vaguest idea of any but the most direct consequences of our acts“ (Keynes, 1936). Dies ist ein zweiter Paradigmenwechsel, der vielen Ökonomen die Augen öffnete. Dies hatte erhebliche Konsequenzen. Weil die Zukunft ungewiss ist, werden private Investitionen – die von der Erwartung künftiger Erträge abhängen – un stetig sein. Der Wohlstand hängt von den „animal spirits“ der Menschen ab. Wenn sie sich zuversichtlich fühlen, stellen sie mehr Arbeiter ein; wenn sie pessimistisch sind, stellen sie weniger ein.

Stabilisierungspolitik

Aus dieser Darstellung des Marktverhaltens ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: Erstens, Zusammenbrüche sind immer möglich, weil die Zukunft ungewiss ist; und zweitens, wenn sie geschehen, gibt es keine „automatischen“ Marktmechanismen, die einen schnellen Aufschwung gewährleisten. Deshalb muss der Staat als „Ausgleichsmechanismus“ in der Marktwirtschaft wirken. Er steigert oder senkt die Nachfrage je nach Bedarf.

Diese zwei Dinge sollten Regierungen tun, und zwar nicht nur im Notfall, sondern dauerhaft:

1. Sie sollten die Investitionen stabilisieren. Dies können sie durch öffentliche Investitionsprogramme erreichen. Keynes (1936) schrieb: „I expect to see the state, which is in a position to [take] long views ... taking an ever greater responsibility for directly organising investment.“ Dies geschah in den 25 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, doch seit den 1980er Jahren ist der Anteil des Staates an den Gesamtinvestitionen drastisch zurückgegangen, was die Instabilität der Investitionen erhöht.
2. Die Regierungen sollten eine „antizyklische“ Politik verfolgen, um die Wirkung weiterer Schwankungen zu begrenzen. Das bedeutet, die Wirtschaft mit zusätzlichen Staatsausgaben anzukurbeln, wenn die privaten Ausgaben sinken, und sie zu drosseln, wenn diese steigen. Dies kann auf der Einnahmen- oder auf der Ausgaben-seite oder auf beiden Seiten geschehen. Der „Multiplikator“, der auf der „marginalen Konsumneigung“ basiert, zeigt den Regierungen, welchen Gesamteffekt die zusätzliche oder reduzierte Nachfrage auf die Wirtschaft haben wird.

Diese beiden ausgleichenden Funktionen, öffentliche Investitionen und antizyklische Politik, sind notwendig, um Vollbeschäftigung und Stabilität in kapitalistischen Marktwirtschaften zu gewährleisten. Und je mehr Ressourcen

kontinuierlich genutzt wurden, desto höher ist die Wachstumsrate und desto größer die soziale Zufriedenheit. Dies war – kurz zusammengefasst – die Botschaft von Keynes.

Gegenargumente

Lassen Sie uns nun die wesentlichen Einwände gegen die keynesianische Theorie und Politik betrachten. Der erste ist, wie wir gesehen haben, dass Mainstream-Ökonomen glauben, dass Marktwirtschaften eine natürliche Stabilität aufweisen, anders als es Keynes annahm. Aber es gibt auch Argumente gegen einzelne keynesianische Instrumente.

1. Anti-keynesianische Ökonomen lehren, dass öffentliche Investitionen weniger effizient sind als private. Sie verdrängen (crowd out) sogar private Investitionen. Dies trifft zu, wenn alle Ressourcen der Wirtschaft voll ausgeschöpft werden. Wenn jedoch freie Kapazitäten vorhanden sind, können öffentliche Investitionen private Investitionen steigern (crowd in), indem sie die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen. Die meisten Regierungen haben die öffentlichen Investitionen nach den 1970er Jahren drastisch gekürzt. Das Wachstum wurde halbiert und die Arbeitslosigkeit stieg an. Tatsächlich wird ein Teil der öffentlichen Investitionen nicht effizient eingesetzt, aber das sollte mit der Ineffizienz von Arbeitslosigkeit abgewogen werden.
2. Monetaristische Ökonomen – Nachfahren von Milton Friedman – behaupten, dass die keynesianische „antizyklische“ Politik zwangsläufig inflationär sein muss. Regierungen können den Konjunkturzyklus nicht steuern; und selbst wenn sie es könnten, würden sie im Bemühen Wählerstimmen zu gewinnen, so viel Geld drucken, dass es zu einer schleichenden und schließlich beschleunigten Inflation führen würde.

Diese monetaristische Kritik ist teilweise berechtigt. Aber auch hier müssen wir das keynesianische System mit der monetaristischen Alternative vergleichen. Monetaristen behaupten, dass die Märkte „antizyklisch stabil“ seien, wenn es keine „Schocks“ gäbe, da die Menschen rational in die Zukunft vorausschauen können. Der wichtigste „Schock“, gegen den Vorkehrungen getroffen werden müssen, sind unerwartete Änderungen des Preisniveaus. Diese können die Menschen dazu verleiten, zu falschen Preisen zu handeln. Der Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität ist daher eine niedrige und konstante Inflationsrate. Dies macht es erforderlich, dass die Kontrolle der Geldmenge oder der Zinssätze aus der Verantwortung der Politiker genommen und unabhängigen Zentralbanken übertragen wird. Dieses System wurde in den 2000er Jahren in den meisten Ländern getestet. Es hat 2008 bis 2009 einen wirtschaftlichen Zusammenbruch nicht verhindert.

Selbst die Politik der quantitativen Lockerung – die Überschwemmung der Wirtschaft mit Zentralbankgeld oder M0 in den Jahren 2009 bis 2012 – führte nach dem Zusammenbruch nicht zu einer v-förmigen Erholung. Der Trugschluss der Monetaristen besteht darin, dass die Geldmenge (zu der die erweiterte Geldmenge oder Bankkredite gehören) nicht direkt unter der Kontrolle der Zentralbank steht. Wie viel Bankkredit eine Ausweitung der Geldbasis bewirkt, hängt von Keynes' „animal spirits“ ab. Ein sehr hoher Zinssatz kann einen Boom beenden, aber selbst ein negativer Realzinssatz führt möglicherweise nicht zu einer Erholung, wenn die „animal spirits“ sich verdunkeln.

Politikempfehlung

Die Antwort auf das Scheitern sowohl des altmodischen Keynesianismus als auch des neomodischen Monetarismus besteht nicht darin, die ausgleichende Rolle des Staates aufzugeben, sondern sie so automatisch wie möglich zu gestalten. Der Staat sollte sich zu zwei Dingen verpflichten: zu einem öffentlichen Investitionsprogramm und zu einer Arbeitsplatzgarantie im öffentlichen Sektor.

Das erste würde die Investitionsschwankungen enger begrenzen; die zweite würde einen Puffer an Arbeitsplätzen schaffen, der sich in einem Abschwung automatisch ausweiten und in einem Aufschwung reduzieren würde. Öffentliche Investitionen bedeuten nicht zwingend öffentliches Eigentum. Ein Teil davon könnte durch quasi-staatliche Institutionen wie öffentliche Investitionsbanken oder Unternehmen mit staatlicher Beteiligung getragen werden. Diese würden unter einem weit gefassten zentralstaatlichen Mandat stehen und damit nationale Ziele widerspiegeln, aber unternehmerische von politischen Entscheidungen trennen. Die öffentliche Arbeitsplatzgarantie würde zentral finanziert, aber mit Projekten, die lokal ausgewählt und verwaltet werden. Das Ergebnis beider Politiken gemeinsam wäre, dass zum ersten Mal seit der industriellen Revolution unerwünschte Arbeitslosigkeit abgeschafft würde.

Marxisten würden behaupten, dass ein solches aktualisiertes keynesianisches Programm nur ein Wunschtraum ist. Eine kapitalistische Wirtschaft braucht eine „Reservearmee

der Arbeitslosen“, um die Profite zu erhöhen und die Löhne zu senken. Nur eine vollständig sozialisierte Wirtschaft, so sagen sie, kann die Arbeitslosigkeit abschaffen und das Lohnwachstum aufrechterhalten. Tatsächlich wiesen die keynesianisch geführten kapitalistischen Volkswirtschaften von 1950 bis 1975 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 2 % bis 3 % auf, halb so hoch wie seither, mit steigenden statt stagnierenden Löhnen, und die Inflation war nur geringfügig höher als während monetaristischer Führung.

Kein System der politischen Ökonomie ist vollkommen. Aber es sollte nicht im Vergleich mit einem idealen System beurteilt werden, sondern mit den realen Alternativen. Keynes machte sich daran, die Demokratie vor den beiden Herausforderern seiner Zeit – Faschismus und Kommunismus – zu retten. Er sagte, wenn wir angesichts der Massenarbeitslosigkeit mit der Laissez-faire-Politik fortfahren würden, würde die politische Freiheit nicht überleben. Wird das Problem aber richtig analysiert, könnte es möglich sein, die Krankheit zu heilen und gleichzeitig Effizienz und Freiheit zu bewahren.

Diese Überlegungen sind auch heute aktuell. Ich bezweifle, dass die westliche Bevölkerung über längere Zeit eine politische Ökonomie tolerieren wird, die dauerhafte Arbeitslosigkeit, häufige ökonomische Abstürze, stagnierende Löhne und extreme Ungleichheiten bei Vermögen und Einkommen mit sich bringt. Der Keynesianismus löst nicht alle wirtschaftlichen Probleme. Keynes (1936) schrieb, die beiden großen Fehler der kapitalistischen Gesellschaften seien das Versagen, Vollbeschäftigung zu schaffen, und seine arbiträre und ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen. Er machte sich daran, den ersten Fehler zu überwinden, was das große Problem der damaligen Zeit war. Diese beiden Therapien mit dem Green New Deal zu verbinden, bleibt die größte wirtschaftliche Herausforderung unserer Zeit.

Literatur

- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan.
- Keynes, J. M. (1937), *The General Theory of Employment*, *The Quarterly Journal of Economics*, 51, 212-223.
- Pigou, A. C. (1933), *The Theory of Unemployment*, Macmillan.
- Taleb, N. (2008), *Der schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, Hanser.

Title: Keynes: *The Recent Return of the Master*

Abstract: *The current crisis repeats the patterns of previous crises. Against a backdrop of falling production and rising unemployment, central banks and governments around the world are trying to save their economies from a major crash. The formula for this stabilisation policy is based on the lessons of the British economist John Maynard Keynes, which he described after the Great Depression in 1936 in his “General Theory of Employment, Interest, and Money”. For the slump but also beyond, Keynes provided insightful policy recommendations that can be applied in the 21st century.*

JEL Classification: B22, B31, E00

Sebastian Eichfelder, Jonathan Hoke

Steuerpolitik in der COVID-19-Krise

Die Corona-Krise hat die Debatte über eine steuerliche Entlastung von Unternehmen neu belebt. Tatsächlich haben Reformen in Deutschland bereits seit 20 Jahren die Unternehmensbesteuerung deutlich gesenkt. Ziel ist es, im internationalen Steuerwettbewerb zu bestehen. Allerdings geht die neue ökonomische Geografie davon aus, dass es sich Volkswirtschaften mit hoher Standortattraktivität leisten können, hohe Steuern zu erheben. Für die Standortwahl der Unternehmen sind stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine ausgebaute Infrastruktur und gut ausgebildete Arbeitskräfte wesentlich wichtiger. Die Steuerpolitik in der COVID-19-Pandemie sollte sich dementsprechend darauf konzentrieren, diese Standortfaktoren zu verbessern.

Infolge der US-amerikanischen Steuerreform 2017 sowie konjunktureller Probleme im Zuge der COVID-19-Pandemie mehren sich in Deutschland Stimmen, die eine strukturelle Reform der Unternehmensbesteuerung anmahnen (etwa Fuest und Peichl, 2020; Homburg, 2020; Hüther, 2020; Welling, 2018; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2018; Wolff, 2018). So wird argumentiert, die Steuerreform der USA könne Investitionsentscheidungen von Unternehmen erheblich beeinflussen (Heinemann et al., 2017, 3). Im Koalitionsvertrag 2018 plante die Große Koalition, den Steuerwettbewerb zwischen den EU-Staaten zu unterbinden und eine „europäische Antwort auf internationale Veränderungen und Herausforderungen [bei den Unternehmensteuern], nicht zuletzt in den USA, zu geben“ (CDU et al., 2018, 7-8, 13).

Diese geplanten Veränderungen wurden konkretisiert, indem vier Kernelemente einer möglichen Unternehmensteuerreform durch Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) genannt wurden: 1. Verbesserungen und Entlastungen bei der Thesaurierungsbegünstigung für Personenernehmen sowie ergänzend die Einführung eines Optionsmodells zur Körperschaftsbesteuerung; 2. Verbesserung und Erhöhung der Gewerbesteueranrechnung auf die Einkommensteuer sowie Einführung der Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer auf die Körperschaftsteuer; 3. moderate Absenkung des Körperschaftsteuersatzes; 4. schrittweise Abschaffung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019; CDU/CSU-Fraktion, 2019). Auch die vom bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder jüngst wieder ins Gespräch ge-

brachten Reformvorschläge (Börse Online, 2020) gehen in eine ähnliche Richtung. Kern aller dieser Vorschläge ist das Bestreben, die steuerliche Belastung von Unternehmen und insbesondere von Kapitalgesellschaften zu senken, um im internationalen Standortwettbewerb mithalten zu können. Auch wenn die bisherigen Reformpakete der Bundesregierung keine erheblichen Entlastungen bei den Unternehmensteuern vorsehen (Beck Online, 2020a, 2020b; Korn, 2020), ist anzunehmen, dass die Diskussion um eine nachhaltige Senkung der Steuerbelastung von Unternehmen künftig wieder Fahrt aufnehmen wird.

Diese Diskussion knüpft an eine Entwicklung an, die bereits mit dem Auslaufen der Vermögensteuer im Jahr 1997 sowie den Reformgesetzen der rot-grünen Bundesregierung von 1999 bis 2002 ihren Anfang genommen hat und sich in der Unternehmensteuerreform 2008/2009 fortsetzte (Bach, 2018). Lag die nominale Steuerbelastung auf thesaurierte Gewinne von Kapitalgesellschaften bei einem gewerbesteuerlichen Hebesatz von 400 % und unter Vernachlässigung der Kirchensteuer im Jahr 1998 noch bei 56,2 %, beträgt sie heute 29,9 %. Bei ausgeschütteten Gewinnen von Kapitalgesellschaften ergibt sich eine Senkung der nominalen Steuerbelastung von 63,3 % auf 48,3 %, während sich die Spitzenbelastung von Personengesellschaften ebenfalls deutlich von 58,0 % auf 47,5 % vermindert hat (eigene Berechnungen). Berücksichtigt man weiterhin die Abschaf-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Prof. Dr. Sebastian Eichfelder ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Jonathan Hoke ist dort studentischer Mitarbeiter.

fung der Gewerbesteuer, die faktische Abschaffung der Vermögensteuer, die Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 sowie die massiven Steuervergünstigungen für Erbschaften von Unternehmenvermögen, dann wird deutlich, dass insbesondere Unternehmen und deren Anteilseigner als Gewinner der steuerlichen Reformpolitik der letzten 20 Jahre gelten können.

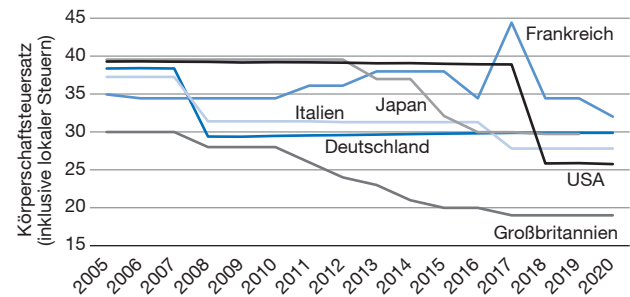
Aus dieser Perspektive erscheinen die aktuell diskutierten Reformvorschläge nicht unbedingt sozial ausgewogen. Die angemahte strukturelle Reform des deutschen Steuersystems bedeutet insbesondere auch eine Umverteilung der Steuerbelastung auf Arbeitseinkommen und Konsumausgaben, während sich die Belastung von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkommen erheblich reduziert. Es stellt sich die Frage, ob eine derart ausgerichtete Steuerpolitik noch dem Grundgedanken der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspricht. Es erscheint zudem bedenklich, dass eine derartige Politik die im öffentlichen Diskurs monierte Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich negiert und womöglich weiter verstärkt (Bartels, 2018).

Steuerwettbewerb und neue ökonomische Geografie

Es ist grundsätzlich unstrittig, dass der Wettbewerbsdruck im Bereich der Unternehmensbesteuerung in jüngster Zeit zugenommen hat. Die USA haben mit dem „Tax Cuts and Jobs Act“ zum 1.1.2018 die Federal Income Tax von 35 % auf 21 % gesenkt. In den OECD-Staaten fiel die durchschnittliche Unternehmensbesteuerung von etwa 32 % auf 24 % von 2000 bis 2019. So liegt auch die durchschnittliche Steuerbelastung der Unternehmen in der EU bei etwa 21 % (OECD, 2019). Die Unternehmensteuern sind in den vergangenen Jahren unter anderem in Belgien (auf 25 %), Großbritannien (auf 19 %), Japan (auf 29,7 %) und Italien (auf 27,8 %) erheblich gesenkt worden. Weitere Steuersenkungen sind geplant in Frankreich, Griechenland, Niederlande, Norwegen und Schweden (vgl. hierzu auch Abbildung 1). Deutschland wird sich dem daraus resultierenden Wettbewerbsdruck nicht vollständig entziehen können (Schreiber et al., 2018, 242). Allerdings stellt sich die Frage, welcher Stellenwert der Besteuerung bei Standortwahl- und Investitionsentscheidungen grundsätzlich zukommt.

Befragungen von Unternehmen kommen üblicherweise zu dem Ergebnis, dass Steuern zwar einen wesentlichen aber beileibe nicht den wichtigsten Standortfaktor darstellen. Nach einer Metastudie des Ifo-Instituts Dresden werden Steuern und Abgaben als fünftwichtigster Faktor für die Standortwahl zwischen verschiedenen Kommunen eingeordnet (Ebertz et al., 2008, 18). Größere Bedeutung haben das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die Kundennähe, das Lohnniveau und die Verkehrsanbindung/Infrastruktur. Eine Studie der Kreditanstalt für Wiederauf-

Abbildung 1
Entwicklung der Steuersätze auf
Kapitalgesellschaften in OECD-Staaten



Quelle: OECD.Stat, 2020.

bau, die deutlich mehr harte und weiche Standortfaktoren berücksichtigt, steht die Besteuerung sogar eher im unteren Mittelfeld der relevanten Standortfaktoren (Landua et al., 2017). Der von der Weltbank jährlich veröffentlichte Ease-of-Doing-Business-Index platziert Deutschland im Jahr 2020 auf Rang 22, wobei Steuern auch hier nur einer von vielen Faktoren sind (Linnemann und Weiß, 2019; Weltbank, 2020). Internationale Untersuchungen, die mehrere Standortfaktoren vergleichen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen (etwa Kimelberg und Williams, 2013; MacCarthy and Atthirawong, 2003; Vlachou und Iakovidou, 2015). Während die rein steuerliche Literatur einen signifikanten Einfluss der Besteuerung auf Standortwahlentscheidungen und insbesondere Direktinvestitionen feststellen kann (Feld und Heckemeyer, 2011; Hebous et al., 2011), sollte ihre Bedeutung auf die Standortwahl internationaler Unternehmen nicht überschätzt werden.

Eine theoretische Grundlage für die Relevanz der Unternehmensbesteuerung für die Standortwahl bietet die ökonomische Geografie für die Paul Krugman im Jahr 2008 mit dem Nobelpreis für Ökonomie ausgezeichnet wurde. Nach der Theorie der ökonomischen Geografie können Steuern als ein Preis für die Attraktivität einer wirtschaftlichen Region interpretiert werden (Baldwin und Krugman, 2004; Hühnerbein und Seidel, 2010). Räume und Volkswirtschaften mit einer hohen Standortattraktivität können dementsprechend hohe Steuern am Markt für Investitionen durchsetzen, während wirtschaftlich weniger attraktive Regionen sich nur geringfügige Steuerbelastungen leisten können. Eine derartige Theorie entspricht dem empirischen Befund und lässt sich zudem durch eine Reihe einfacher Beobachtungen rechtfertigen:

- Für die deutsche Gewerbesteuer erheben wirtschaftlich attraktive Großstädte deutlich höhere Hebesätze als weniger attraktive Gemeinden im ländlichen Raum. Besonders hohe Hebesätze wenden regionale Ballungszentren

wie München (490 %), Hamburg (470 %) oder Frankfurt a. M. (460 %) an.¹

- Große wirtschaftlich attraktive Staaten erheben in aller Regel deutlich höhere Unternehmensteuern als kleinere mit kleineren Märkten und einer geringeren Standortattraktivität. Im Jahr 2019 etwa lag die Steuerbelastung von großen attraktiven Staaten wie Deutschland (29,9 %), Frankreich (32 %), Italien (27,8 %) oder den USA (Staat New York, 27,5 %) deutlich über derjenigen in kleineren oder osteuropäischen Staaten wie Bulgarien (10 %), Litauen (15 %) Polen (19 %), Rumänien (16 %) oder Tschechien (19 %) (Ernst & Young, 2019; OECD.Stat, 2020).
- Als Staat mit attraktiven wirtschaftlichen Regionen (Kalifornien, New York) konnten sich die USA über Jahre hinweg die höchsten Unternehmensteuern in der westlichen Welt leisten, ohne dass dies Wachstum oder wirtschaftlicher Bedeutung erkennbar Abbruch getan hätte. Bemerkenswert ist zudem, dass gerade als mobil geltende Unternehmen der digitalen Wirtschaft (Apple, Google, Facebook) ihren Firmensitz im Staat Kalifornien haben, einer Region, die in den letzten 15 Jahren eine der höchsten Unternehmensteuern weltweit hatte.²

Steuerwettbewerb mit den USA und Europa

Zunächst lässt sich festhalten, dass die nominale Steuerbelastung der meisten wirtschaftlich attraktiven Bundesstaaten sich einschließlich der State Corporate Income Taxes nicht allzu dramatisch vom deutschen Referenzwert von 29,83 % unterscheidet. Mit der State Corporate Income Taxes ergeben sich Gesamtbelastungen von 27,5 % für den Staat New York und 29,84 % für Kalifornien.³ Hinzu können noch lokale Steuern (etwa 8,85 % für New York City (Bundesfinanzministerium, 2019, 17)) und vermögensbezogene Steuern kommen, die in Deutschland nicht anfallen.

Neben der reinen Senkung der Unternehmensteuersätze enthält der „Tax Cuts and Jobs Act“ noch steuerliche Sonderabschreibungen für Realinvestitionen und begünstigte

- 1 Dabei scheint es insbesondere auf die direkte lokale Konkurrenzsituation anzukommen. So finden sich etwa auch hohe Hebesätze in ost-deutschen regionalen Ballungskernen wie Magdeburg (450 %), Halle (450 %), Leipzig (460 %) und Dresden (450 %).
- 2 Vor der US-Steuerreform kam zu der Federal Income Tax von 35 % noch eine State Income Tax von 8,84 % sowie etwaige lokale Steuern. Die Gesamtbelastung betrug somit über 40 % und lag damit eindeutig international in der Spitze bei den Steuerbelastungen von Unternehmen (hierzu auch Bundesfinanzministerium, 2019, 16-17).
- 3 Die State Corporate Income Taxes der betreffenden Staaten betragen 6,5 % für New York, 8,84 % für Kalifornien. Für andere Staaten ergeben sich zum Teil noch höhere Belastungen. So beträgt etwa die Corporate State Income Tax in Pennsylvania 9,99 %. In 23 Bundesstaaten ergeben sich höhere Belastungen als in New York (Tax Foundation, 2020).

Steuersätze für Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern, die die effektive Steuerbelastung in den USA weiter absenken. Daher argumentiert die Literatur zum Teil mit effektiven Steuerbelastungen von unter 25 % (Haas und Wünnemann, 2018).⁴ Diesen entlastenden Effekten der Steuerreform stehen allerdings auch belastende Faktoren gegenüber, die die Bemessungsgrundlage weit über den in den USA erzielten Gewinn hinaus erweitern können und damit vergleichbar zu gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen eine Besteuerung erfolgsunabhängiger Ertragsbestandteile implizieren. So stellt die Base Erosion and Anti-Abuse Tax (BEAT) faktisch eine alternative Mindestbesteuerung dar, die die steuerliche Abzugsfähigkeit von Betriebsausgaben mit Auslandsbezug unter Umständen erheblich einschränkt. Zudem bedeutet die Besteuerung des Global Intangible Low-Taxed Income eine erhebliche Ausweitung der Hinzurechnungsbesteuerung für Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern.⁵ Während die Sonderabschreibungen im Jahr 2022 auslaufen, verschärft sich die durch BEAT anfallende Belastung sukzessiv bis zum Jahr 2026.

Damit erscheint zumindest zweifelhaft, dass sich die US-Steuerreform negativ auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Investitionstätigkeit in Deutschland auswirken wird. Insbesondere stellt sich die Frage, welche Relevanz der Besteuerung als Standortfaktor bei der Frage zukommt, ob europäische Unternehmen Produktions- und Forschungskapazitäten in den USA aufbauen oder gar den Unternehmenssitz verlagern. Befragungsdaten sprechen dafür, dass gerade für langfristige strategische Entscheidungen Standortfaktoren wie die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Zuliefernetzwerke, Kooperationsmöglichkeiten mit Forschungseinrichtungen, Arbeitskosten oder die Infrastruktur bedeutsamer sind. Auch scheint unklar, wie nachhaltig die Politik der derzeitigen US-Regierung ausgelegt ist. Die Steuerreform wurde gegen den Widerstand der Demokraten regelrecht durch die Gremien gepeitscht und führte bereits in Zeiten der Hochkonjunktur zu einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung. Langfristig dürfte sich diese Position fiskalpolitisch kaum halten lassen. Die in Teilen erratische Politik der Trump-Regierung sollte nicht unbedingt dazu beitragen, die USA als Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen.

Im europäischen Vergleich stellt Deutschland demgegenüber inzwischen durchaus ein Hochsteuerland dar. Belgien (25 %), Italien (27,8 %), Griechenland (28 %) und Großbritannien (19 %) haben ihre Steuerbelastungen bereits ge-

4 Heinemann et al. (2017) ermitteln in einer ersten Analyse der US-Steuerreform unter Berücksichtigung von Abschreibungsbegünstigungen einen effektiven Durchschnittssteuersatz von 22,7 % (Heinemann et al., 2017, 1-5).

5 Eine detailliertere Darstellung dieser Regelungen findet sich etwa bei Linn (2018) oder Schreiber et al. (2018).

senkt und liegen unter der üblicherweise als Referenzwert unterstellten deutschen Steuerbelastung von 29,8%. Die Situation wird sich voraussichtlich noch dadurch verschärfen, dass einige europäische Staaten weitere steuerliche Entlastungen von Unternehmen planen (Schreiber et al., 2018, 242-243). Dies lässt eine Senkung der Unternehmensteuerbelastung in Deutschland zunächst als naheliegend erscheinen.

Allerdings sollte bei diesen Überlegungen auch die Wettbewerbsposition Deutschlands in der Europäischen Union berücksichtigt werden. Seit der Wiedervereinigung ist Deutschland die größte und wichtigste Volkswirtschaft der EU mit einer hohen Finanzstabilität. Deutschland hat sich in den letzten zehn Jahren deutlich dynamischer entwickelt als Italien oder Frankreich. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Sinne der ökonomischen Geografie von Krugman durchaus gerechtfertigt, dass Deutschland für seinen attraktiven Investitionsstandort⁶ einen höheren Preis fordert als seine europäischen Wettbewerber. Dass wirtschaftlich schwächere und weniger attraktive Staaten geringere Unternehmensteuern erheben, sollte Deutschland nicht verunsichern. Eine Sondersituation dürfte im Vergleich zu Großbritannien bestehen. Aus der Perspektive der ökonomischen Geografie spiegelt die dramatische Senkung der Unternehmensteuerbelastung auf 19% die stark gesunkene Attraktivität Großbritanniens infolge des Brexit wider (Zeit, 2019). Ein wesentlicher Gesichtspunkt für die deutsche Steuerpolitik sollte zudem der Einfluss sein, den Deutschland auf die europäischen Nachbarn ausübt. Als ökonomisches Schwergewicht auf dem europäischen Kontinent hat die deutsche Steuerpolitik auch für seine Nachbarn Bedeutung. Wenn sich Deutschland am aktuellen Unterbietungswettbewerb aktiv beteiligt, dann dürfte dies andere europäische Staaten wieder unter Zugzwang setzen.

Verteilung von Einkommen und Steuerbelastungen

Während Anfang der 1950er Jahre noch etwa 17% des Gesamtsteueraufkommens auf Unternehmensteuern (Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer) und etwa 6% auf Steuern auf Vermögen und Vermögenstransfers (z. B. Grundsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) entfielen, waren es in den Jahren 2013 bis 2016 noch etwa 10% (Unternehmensteuern) bzw. 4%.⁷ Im gleichen Zeitraum ist zudem die Bedeutung von privaten Vermögen

im Verhältnis zum Volkseinkommen deutlich gestiegen.⁸ Betrug das private Vermögen im Jahr 1950 noch weniger als das Zweifache des Bruttoinlandsprodukts, so hat sich dieses Verhältnis bis zum Jahr 2010 auf mehr als das Vierfache mehr als verdoppelt bei weiterhin steigender Tendenz (Piketty und Zucman, 2014, 1255). Bach (2018) findet Belege für eine steigende Steuerbelastung auf Konsum und Arbeitseinkommen, während der Anteil der Steuern auf Vermögen und Unternehmensgewinne am Gesamtsteueraufkommen zurückgeht.

Gleichzeitig zeigen weithin beachtete Forschungsergebnisse von Thomas Piketty und weiteren Ökonomen, dass die Konzentration von Vermögen und Einkommen in der Spitze der Bevölkerung in Deutschland wie auch in der gesamten westlichen Welt in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen ist (Piketty, 2020). Nach Berechnungen von Bartels (2019) stieg zwischen 1961 und 2014 der Anteil der einkommensstärksten 10% am Volkseinkommen von etwa 30% auf über 40%, während gleichzeitig der Anteil der einkommensschwächsten 50% von etwa 32% auf 15% gefallen ist, wie auch in Abbildung 2 zu erkennen ist (Bartels, 2019, 686). Gerade seit Mitte der 1990er Jahre ist eine verstärkte Polarisierung von Einkünften zu beobachten (Bartels, 2018).

Eine derartige Entwicklung lässt sich nur schwer mit Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit (Hey, 2017, 633) oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Einklang bringen. Demzufolge sollten gerade die finanziell leistungsfähigen Bevölkerungsschichten, die letztlich identisch mit Vermögenden und insbesondere den Anteilseignern von Unternehmen sind (Bartels, 2019), stärker zur Finanzierung des Steueraufkommens beitragen, als finanziell weniger leistungsfähige „arme“ Bevölkerungsschichten. Dies spricht zudem für eine fortschreitende Spaltung und Entsolidarisierung der deutschen Gesellschaft (Hurst, 2018; Klein, 2018), die derzeit die gesellschaftliche Debatte bestimmt und sich anscheinend auch im Steuersystem niederschlägt. Die derzeit diskutierten Pläne für eine weitere Senkung der Steuerbelastung von Unternehmen drohen diese Tendenzen weiter zu verschärfen.

Steuerpolitik im Rahmen der COVID-19-Pandemie

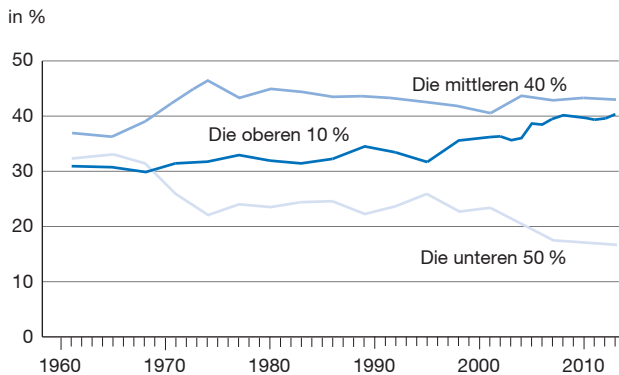
Die bisherigen Maßnahmen des COVID-19-Konjunkturpakets sehen keine dauerhaften Senkungen der Steuersätze

6 Laut dem European Attractiveness Survey 2020 liegt Deutschland europaweit auf Platz 3 der attraktivsten wirtschaftlichen Regionen in Bezug auf Direktinvestitionen (Ernst & Young, 2020).

7 Eigene Berechnungen auf Basis der kassenmäßigen Steuereinnahmen nach Steuerarten von 1950 bis 2017 (Bundesfinanzministerium, 2018; Statistisches Bundesamt, 2019, 281).

8 Diese Überlegung gilt allerdings nicht für die Unternehmensgewinne. Nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist der Anteil des Volkseinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 1950-1953 bis 2013-2016 von etwa 42% auf 32% zurückgegangen. Allerdings erklärt dies nur etwa zur Hälfte den Rückgang des Anteils der Unternehmensteuern am deutschen Steueraufkommen von etwa 17% auf 10% im gleichen Zeitraum (vgl. hierzu Statistisches Bundesamt, 2019, 281).

Abbildung 2
Anteile der Einkommensgruppen am Volkseinkommen



Quelle: Bartels, 2018, 56.

für Unternehmen (Gewerbsteuer, Körperschaftsteuer) vor (vgl. Beck Online, 2020a, 2020b; Korn, 2020). Neben Maßnahmen zur Ankurbelung des Konsums (zeitlich befristete Senkung der Mehrwertsteuer, Kinderbonus von 300 Euro, Senkung der EEG-Umlage, temporäre Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende bei der Einkommensteuer), der Förderung der Elektromobilität (Kaufprämien für Elektrofahrzeuge, Erhöhung des maximalen Bruttolistenpreises für eine begünstigte Besteuerung der privaten Nutzung von Elektrofahrzeugen auf 60.000 Euro, Ausbau von Ladenetzen) sind insbesondere auch ertragsteuerliche Erleichterungen zur Schonung der Liquidität sowie steuerliche Anreize für Investitionen vorgesehen.

Um die Liquidität von Unternehmen zu schonen, soll der Verlustrücktrag für die Jahre 2020 und 2021 auf 5 Mio. Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehegatten 10 Mio. Euro) angehoben werden. Zudem werden die Fristen für die Verwendung von Investitionsabzugsbeträgen gemäß § 7g sowie die Reinvestitionsfristen für Rücklagen gemäß § 6b EStG temporär um ein Jahr verlängert. Um Investitionsanreize für Unternehmen zu verstärken, wurden weiterhin degressive Abschreibungen von maximal 25 % für Investitionen in den Jahren 2020 und 2021 sowie eine Erhöhung der Forschungszulage von 2 Mio. Euro auf 4 Mio. Euro umgesetzt. Dauerhafte steuerliche Entlastungen ergeben sich bei der Gewerbesteuer. Der Freibetrag für Hinzurechnungen gemäß § 8 Nr. 1 Gewerbesteuergesetz wurde auf 200.000 Euro erhöht, was auch Inflationseffekte der Vorjahre ausgleichen soll (der Freibetrag wurde seit 2008 nicht angepasst). Zudem wurde als Reaktion auf die gestiegenen Hebesätze der Gewerbesteuer der Anrechnungsfaktor gemäß § 35 Einkommensteuergesetz auf maximal 4 erhöht, was das Risiko von steuerlichen Doppelbelastungen für Einzelunternehmen und Personengesellschaften mindert. Diese Maßnahmen erscheinen als durchaus sachgerecht,

um einerseits Liquiditätsprobleme in der COVID-19-Pandemie zu vermindern und andererseits Investitionsanreize im Sinne einer antizyklischen Konjunkturpolitik zu erzeugen. Im Verhältnis zu steuerlichen Investitionsanreizen aus früheren konjunkturellen Krisen in den USA wäre gleichwohl zu überlegen, ob der Gesetzgeber nicht noch stärker auf beschleunigte Abschreibungsregelungen setzen sollte, um antizyklische Investitionsanreize zu verstärken.

Sowohl in der Finanzkrise als auch im „Tax Cuts and Jobs Act“ haben die USA stark auf steuerliche Sonderabschreibungen (Bonus Depreciation) zurückgegriffen, um den Anreiz für kurzfristige Investitionen zu erhöhen. Derartige Förderinstrumente sind für den Staat bei den aktuellen Zinssätzen vergleichsweise günstig, da Abschreibungen nur beschleunigt werden (etwa 50 % Sonderabschreibung im Jahr der Investition, die weiteren 50 % der Investitionssumme werden über die Nutzungsdauer abgeschrieben). Die Unternehmen sparen aufgrund erhöhter Abschreibungen in der aktuellen Periode zwar Steuern, vermindern damit aber gleichzeitig ihr Abschreibungspotenzial für künftige Perioden. Letztlich führt dies zu einer Verlagerung von Steueraufkommen in die Zukunft, was für den Staat relativ unproblematisch ist, solange die Zinssätze für Staatsanleihen nahe null oder sogar negativ sind. Zugleich entlastet eine solche Politik aber Unternehmen, deren Kapitalkosten deutlich höher liegen.

Bisherige empirische Untersuchungen machen deutlich, dass derartige Sonderabschreibungen, die zeitlich befristet sind, einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Investitionstätigkeit von Unternehmen haben, als dauerhafte Senkungen der Steuersätze von Unternehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass starke Vorverlagerungseffekte von Investitionen zu erwarten sind und nur Unternehmen von der Förderung profitieren, die auch wirklich in der Krise investieren. Bei zeitlich befristeten Sonderabschreibungen liegen die geschätzten Elastizitäten der Investitionstätigkeit im Verhältnis zu steuerlicher Förderung zwischen 6 und 14 (Eichfelder und Schneider, 2018, 24-25; House und Shapiro, 2008; Maffini et al., 2019; Ohrn, 2018; Zwick und Mahon, 2017), bei dauerhaften Anpassungen der Steuersätze oder der Kapitalnutzungskosten aber nur zwischen 0,25 und 1 (Auerbach und Hassett, 1992; Bond und Xing, 2015; Chirinko et al., 1999; Cummins et al., 1994). Dementsprechend wären zeitlich befristete steuerliche Sonderabschreibungen für Bereiche mit Nachholbedarf (etwa die digitale Infrastruktur) zur Förderung von Investitionen deutlich besser geeignet als eine dauerhafte Senkung der Steuerlast.

Eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturpolitik (IMK) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (iw) macht weiterhin deutlich, dass die öffentliche Hand in den letzten beiden Jahrzehnten Investitionen in den öffentli-

chen Kapitalstock massiv vernachlässigt hat. Dies umfasst insbesondere Bereiche wie Bildung, Verkehr, Kommunikationsnetze und Dekarbonisierung. Der damit in Zusammenhang stehende Investitionsbedarf wird für die nächsten zehn Jahre auf 450 Mrd. Euro geschätzt (Bardt et al., 2019).

Fazit

Politiker, Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter fordern immer wieder eine sinkende Steuerbelastung für deutsche Unternehmen und begründen dies mit der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Angesichts dessen nach wie vor hoher Attraktivität erscheinen derartige Maßnahmen aber nicht zweckmäßig. Insbesondere wäre eine Senkung der Unternehmensteuern nicht geeignet, um die Liquidität von Unternehmen in der aktuellen Krisensituation sicherzustellen, da zahlungsunfähige Unternehmen keine Gewinne erwirtschaften. Eine (dauerhafte) Senkung der Unternehmensteuersätze wäre zudem wenig geeignet, um die dringend benötigten antizyklischen Investitionsanreize für Unternehmen zu erzeugen. Zielführender erscheinen demgegenüber zeitlich befristete Maßnahmen zur Erhöhung von Investitionsanreizen, wie Sonderabschreibungen oder Forschungszulagen, die bereits teilweise durch das COVID-19-Konjunkturpaket auf den Weg gebracht wurden. Idealerweise sollten sich derartige steuerliche Maßnahmen auf Sektoren und Bereiche konzentrieren, bei denen ein hoher Investitionsbedarf besteht (etwa digitale Infrastruktur, digitale Prozesse, Dekarbonisierung der deutschen Industrie, Infrastruktur für Elektromobilität).

Die bisherige Debatte negiert leider häufig, dass die Unternehmensbesteuerung keinesfalls den wichtigsten Faktor bei Standortwahlentscheidungen darstellt, sondern sich bei Befragungen üblicherweise als ein mittelmäßig relevanter Standortfaktor erweist. Vernachlässigt wird zudem, dass die (digitale) öffentliche Infrastruktur, die Digitalisierung der Gesellschaft und die Nachhaltigkeit der Energieerzeugung Standortfaktoren sind, die deutlich wichtiger sind als die ertragsteuerliche Belastung von Unternehmen (EY, 2020; Weltbank, 2020). Demzufolge wäre es unter dem Gesichtspunkt der Standortattraktivität Deutschlands vermutlich zielführender, bestehende steuerliche Vergünstigungen für privilegierte Schichten abzubauen (etwa die steuerliche Nichterfassung von Spekulationsgewinnen im Privatvermögen oder die massiven Begünstigungen für Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer, Eichfelder, 2018, 2400 ff.) und gleichzeitig die öffentliche Investitionstätigkeit in die erläuterten Bereiche massiv zu erhöhen, um den identifizierten Investitionsstau für öffentliche Investitionen abzubauen.

Eine derartige Politik würde aller Wahrscheinlichkeit nach die Standortattraktivität Deutschlands erhöhen und zu-

gleich die massive und zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen vermindern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Anteilseigner von Unternehmen und Vermögende bereits stark von den steuerlichen Reformbemühungen der letzten 20 Jahre profitiert haben und zugleich ökonomische Gewinner der Globalisierung sind. Profiteure einer neuen Unternehmensteuerreform wären also genau diejenigen Akteure, die ihre ökonomischen Positionen in den letzten Jahren ohnehin stark verbessern konnten. Eine Steuerpolitik, die derartige Zusammenhänge und Probleme ignoriert, riskiert dauerhaft den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der vermutlich einen der wichtigsten Faktoren für den Wirtschaftsstandort Deutschland darstellt.

Literatur

- Auerbach, A. J. und K. A. Hassett (1992), Tax policy and business fixed investment in the United States, *Journal of Public Economics*, 47(2), 141.
- Bach, S. (2018), 100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution, Arbeitspapier, DIW Berlin.
- Baldwin, R. E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, integration and tax harmonisation, *European Economic Review*, 48(1), 1.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, *IMK Report*, 152.
- Bartels, C. (2018), Einkommensverteilung in Deutschland von 1871 bis 2013: Erneut steigende Polarisierung seit der Wiedervereinigung, *DIW Wochenbericht*, 85(3), 51.
- Bartels, C. (2019), Top incomes in Germany, 1871-2014, *Journal of Economic History*, 79(3), 669.
- Beck Online (2020a), Corona-Konjunkturpaket: Welche Hilfen für wen geplant sind, Beck Online Redaktion beck-aktuell, 4. Juni, *becklink 2016506*, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/corona-konjunkturpaket-welche-hilfen-fuer-wen-geplant-sind> (24. Juni 2020).
- Beck Online (2020b), Bundesregierung gibt grünes Licht für Corona-Konjunkturpaket, Beck Online Redaktion beck-aktuell, 12. Juni, *becklink 2016574*, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bundesregierung-gibt-gruenes-licht-fuer-corona-konjunkturpaket> (24. Juni 2020).
- Börse Online (2020), Söder fordert wegen Corona-Krise Steuersenkungen und Steuerreform, <https://www.boerse-online.de/nachrichten/aktien/soeder-fordert-wegen-corona-krise-steuersenkungen-und-steuerreform-1029624602> (26. September 2020).
- Bond, S. und J. Xing (2015), Corporate taxation and capital accumulation: Evidence from sectoral panel data for 14 OECD countries, *Journal of Public Economics*, 130, 15.
- Bundesfinanzministerium (2018), Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950 bis 2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-1950-bis-2017.html (3. Februar 2020).
- Bundesfinanzministerium (2019), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2018, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-08-08-die-wichtigsten-steuern-im-internationalen-vergleich-2018-ausgabe-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (20. Januar 2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), Altmeier benennt vier Kernelemente einer Unternehmensteuerreform, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191115-altmeier-benennt-kernelemente-unternehmenssteuerreform.html> (20. Januar 2020).
- CDU, CSU und SPD (2018), Koalitionsvertrag 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (20. Juni 2020).
- CDU/CSU-Fraktion (2019), Positionspapier „Modernisierung der Unternehmenbesteuerung in Deutschland“ der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2019-11/>

- Positionspapier%20zur%20Modernisierung%20der%20Unternehmenbesteuerung_17102019.....pdf (22. Januar 2020).
- Chirinko, R. S., S. M. Fazzari und A. P. Meyer (1999), How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data, *Journal of Public Economics*, 74(1), 53.
- Cummins, J. G., K. A. Hassett und R. G. Hubbard (1994), A reconsideration of investment behavior using tax reforms as natural experiments, *Brookings Papers of Economic Activity*, 25(2), 1.
- Ebertz, A., M. Kriese, M. Thum und E. Seitz (2008), Bewertung von lokalen Standortfaktoren für Haushalte und Unternehmen in Sachsen: Entwicklung von Indikatoren zur Überprüfung der Demographietauglichkeit von Förderprojekten der Sächsischen Aufbaubank: Gutachten im Auftrag der Sächsischen Aufbaubank, *Ifo-Dresden-Studien*, 46.
- Eichfelder, S. (2008), Teilsteuerverrechnung nach der Unternehmensteuerreform 2008/2009, *Der Steuerberater*, 59, 199.
- Eichfelder, S. (2018), Braucht Deutschland eine neue Unternehmensteuerreform?, *Deutsches Steuerrecht*, 56(45), 2397.
- Eichfelder, S. und K. Schneider (2018), How do tax incentives affect business investment: Evidence from German bonus depreciation, *arqus Working Paper*, 231.
- Ernst & Young (EY, 2019), EY worldwide corporate tax guide 2019, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-worldwide-corporate-tax-guide-2019.pdf (24. Juni 2020).
- EY (2020), EY Attractiveness Survey Europe 2020, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/attractiveness/ey-europe-attractiveness-survey-2020-v3.pdf (24. Juni 2020).
- Feld, L. P. und J. H. Heckemeyer (2011), FDI and taxation: A meta-study, *Journal of Economic Surveys*, 25(2), 233.
- Fuest, C. und A. Peichl (2020), Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems, *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 162.
- Haas, W. und M. Wünnemann (2018), Steuerpolitik in der 19. Legislaturperiode: Globaler Steuerwettbewerb ist Anlass für notwendige Strukturformen, *Deutsches Steuerrecht*, 56(8), 377.
- Hebous, S., M. Ruf und A. Weichenrieder (2011), The effects of taxation on the location decisions of multinational firms: M&A versus greenfield investments, *National Tax Journal*, 64(3), 817.
- Heinemann, F., O. Pfeiffer, T. Schwab, C. Spengel, M. Olbert und K. Stutzenberger (2017), Analysis of US corporate tax reform proposals and their effects for Europe and Germany, *ZEW-Gutachten und Forschungsberichte*.
- Hey, J. (2017), Steuerrecht zwischen Umverteilung und Standortpolitik. Steuerpolitische Aufgaben der 19. Legislaturperiode, *Deutsche Steuer-Zeitung*, 105(18), 632.
- Homburg, S. (2020), Steuersenkungen – Wenn nicht jetzt wann dann?, *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 157.
- House, C. L. und M. D. Shapiro (2008), Temporary investment tax incentives: Theory with evidence from bonus depreciation, *American Economic Review*, 98(3), 737.
- Hühnerbein, O. und T. Seidel (2010), Intra-regional tax competition and economic geography, *The World Economy*, 33(8), 1042.
- Hurst, F. (2018), Studie zu sozialer Ungleichheit: Hier arm, dort reich, *Tagesschau*, 23. Mai, <https://www.tagesschau.de/inland/soziale-ungleichheit-101.html> (22. Juni 2020).
- Hüther, M. (2020), Zeit für Wachstumspolitik, *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 165.
- Kimelberg, S. M. und E. Williams (2013), Evaluating the importance of business location factors: The influence of facility type, *Growth and Change*, 44(1), 92.
- Klein, J. (2018), Soziale Durchmischung: Die Spaltung wird größer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. Juni, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/interview-mit-sozialforscher-die-spaltung-wird-groesser-15618171.html> (22. Juni 2020).
- Korn, C. (2020), Das zweite Corona-Steuerhilfegesetz im Überblick, *Deutsches Steuerrecht*, 58(26), 1345.
- Landua, D., S. Wagner-Endres und U. Wolf (2017), Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren: Ergebnisse auf Grundlage der Daten des Difu-Projekts „Koordinierte Unternehmenbefragung“, KfW Research.
- Linn, A. (2018), Die US-Unternehmensteuerreform und ihre Auswirkungen auf das deutsche Unternehmensteuerrecht, *Deutsches Steuerrecht*, 56(7), 321.
- Linnemann, N. und F. Weiß (2019), Braucht Deutschland doch (keine) Unternehmensteuerreform?, *Internationales Steuerrecht*, 28(17), 692.
- MacCarthy, B. L. und W. Atthirawong (2003), Factors affecting location decisions in international operations – A Delphi study, *International Journal of Operations & Production Management*, 23(7), 794.
- Maffini, G., J. Xing und M. Devereux (2019), The impact of investment incentives: Evidence from UK corporation returns, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 361.
- OECD (2019), Tax policy reforms 2019, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-26173433.htm> (8. Januar 2020).
- OECD.Stat (2020), Tax database, Table II.1, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78166> (24. Juni 2020).
- Ohrn, E. (2018), The effect of corporate taxation on investment and financial policy: Evidence from the DPAD, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 272.
- Piketty, T. (2020), *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, Beck.
- Piketty, T. und G. Zucman (2014), Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255.
- Schreiber, U., D. von Hagen und F. N. Pönnighaus (2018), Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb, *Steuer und Wirtschaft*, 99(3), 242.
- Statistisches Bundesamt (2019), *Statistisches Jahrbuch 2019*.
- Tax Foundation (2020), State Corporate Income Tax rates and brackets for 2020, <https://taxfoundation.org/state-corporate-income-tax-rates-brackets-2020/> (14. Februar 2020).
- Vlachou, C. und O. Iakovidou (2015), The evolution of studies in business location factors, *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 20(4), 1.
- Welling, B. (2018), Notwendigkeit der steuerlichen Strukturformen, *Der Betrieb*, 71(3), M4.
- Weltbank (2020), Ease of Doing Business rankings, https://www.doing-business.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/Doing-Business-2020_rankings.pdf (24. Juni 2020).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-03-15-WB-US-Steuerreform-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (20. Februar 2020).
- Wolff, G. (2018), Die Folgen der US-Steuerreform für Europa: Warum die Bundesregierung auf Trumps Reform rasch reagieren muss, *Manager-Magazin*, 14. Februar.
- Zeit (2019), Statistikamt: Britische Wirtschaft schrumpft erstmals seit 2012, <https://www.zeit.de/news/2019-08/09/britische-wirtschaft-schrumpft-erstmal-seit-dem-jahr-2012> (14. Februar 2020).
- Zwick, E. und J. Mahon (2017), Tax policy and heterogeneous investment behavior, *American Economic Review*, 107(1), 217.

Title: Tax Policy in the COVID-19 Crisis

Abstract: Current reform proposals call for a reduction of the corporate tax burden in Germany and justify this due to the competitiveness of Germany as a business location. However, in view of Germany's continuously high attractiveness in this regard, these demands appear to be inappropriate, even in an international context. To ensure this attractiveness in the long term, it seems to be more important to focus on investments in digitisation, the digital infrastructure, and electromobility. Even in times of economic problems, e.g., the COVID19 pandemic, lowering the nominal tax burdens on companies is not necessarily the answer. Instead, temporary tax breaks for companies that invest during this phase of economic weakness may be more appropriate.

JEL Classification: H25, H71

Bernd Raffelhüschen, Stefan Seuffert

Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor

In Zeiten der gesellschaftlichen Alterung befindet sich die Rentenpolitik im Zwiespalt zwischen politisch opportunen Leistungsausweitungen und fiskalischer Nachhaltigkeit. Die langfristigen fiskalischen Auswirkungen von leistungsausweitenden Maßnahmen und eine generationengerechte Ausgestaltung der Rentenversicherung lassen sich anhand der Methodik der Generationenbilanzierung quantifizieren. Die langfristigen Kosten der „Rente mit 63“ und des Grundrentenkompromisses entsprechen einer Nachhaltigkeitslücke von zusammen knapp 10 % des Bruttoinlandprodukts. Es zeigt sich, dass der Grundrentenkompromiss die wichtigsten Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik bricht. Im Sinne der intergenerativen Gleichbehandlung wäre der dynamische Lebenserwartungsfaktor zur automatischen Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung sinnvoll.

Die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hat die politische und öffentliche Debatte der vergangenen Jahre geprägt und dürfte auch in den kommenden Jahren für Diskussionsstoff sorgen. Denn der näher rückende Renteneintritt der Babyboomer erhöht nicht nur die Dringlichkeit rentenrechtlicher Konsolidierungsmaßnahmen, sondern auch die Popularität von Leistungsausweitungen in der GRV.

Die Umlagefinanzierung der GRV wird zukünftig durch den doppelten demografischen Wandel unter massiven Druck geraten. Während aufgrund geringer Geburtenraten immer weniger junge potenzielle Beitragszahler nachrücken, bewirkt die steigende Lebenserwartung einen deutlichen Anstieg der Personen im Ruhestand und damit einen Anstieg der Leistungsempfänger. In den kommenden zehn Jahren wird sich das Verhältnis zwischen Personen im Ruhestand

und Erwerbspersonen durch den Renteneintritt der Babyboomer besonders stark verändern. Zu Beginn der 2000er Jahre stand angesichts dieser schon damals absehbaren Entwicklung die Konsolidierung der zukünftigen Finanzen der GRV im Fokus der Rentenpolitik. Spätestens mit den Regelungen bezüglich der abschlagsfreien „Rente mit 63“ können die rentenpolitischen Maßnahmen in den vergangenen Jahren zunehmend als Leistungsausweitungen bezeichnet werden. Diese Entwicklung setzt sich in Form des jüngst umgesetzten Grundrentenkompromisses fort. Aus der Perspektive der fiskalischen Nachhaltigkeit wäre jedoch eine Wende dieses Trends dringend angebracht. Anstelle immer neuer Leistungsausweitungen ist die Umsetzung zielgenauer Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. So könnte z. B. der von der steigenden Lebenserwartung ausgehende finanzielle Druck auf die GRV durch einen dynamischen Lebenserwartungsfaktor zur automatischen Anpassung des Renteneintrittsalters egalisiert werden.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Zur Analyse der langfristigen fiskalischen Auswirkungen der „Rente mit 63“ und des Grundrentenkompromisses steht mit der Generationenbilanzierung eine Methode bereit, die neben der vom Staat ausgegebenen expliziten Staatsverschuldung auch die implizite Staatsverschuldung in Form ungedeckter Leistungsversprechungen berücksichtigt. Im Allgemeinen basiert die Generationenbilanzierung auf einer Projektion der staatlichen Einnahmen und Ausgaben anhand der altersspezifischen Verteilung von Leistungsbezügen und Abgabenleistungen in der Bevölkerung. Der Barwert der staatlichen Gesamtverschuldung im Verhältnis zum aktuellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird im Rahmen der Generationenbilanzierung als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet. Im Fall der isolierten GRV entspricht diese dem Rückstellungsbedarf, den ein bilanzierender Rentenversicherungsträger bilden müsste, um bei unverändertem Beitragssatz und Bundeszu-

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge des Instituts für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Stefan Seuffert, M. Sc., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

schuss das gegenwärtige Rentenniveau zu halten. Anhand der Veränderung der Nachhaltigkeitslücke durch Politikmaßnahmen lässt sich deren langfristige fiskalische Wirkung quantifizieren (Raffelhüschen, 1999; Bonin, 2001). Zur Projektion der Einnahmen und Ausgaben der GRV greift die vorliegende Arbeit auf das von Seuffert (2020) beschriebene Rentenprojektionsmodell zurück. Die Projektion der kohortenspezifischen Rentenansprüche auf Entgeltpunktebene dieses Modells erlaubt die detaillierte Modellierung rentenrechtlicher Änderungen wie beispielsweise der Abschlagsregelungen im Rahmen der „Rente mit 63“. Die aktuelle Generationenbilanz weist im Referenzjahr 2018 eine Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates von 164,8 % des BIP aus. Davon sind 78,1 Prozentpunkte der GRV zuzurechnen (Bahnsen et al., 2019).

Irrwege der Rentenpolitik

Das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007 führte die Rente für besonders langjährig Versicherte ein, die Versicherte mit einer Wartezeit von mindestens 45 Jahren von der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ausnahm. Im Rahmen des Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetzes von 2014 wurde die Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte von 65 Jahren auf 63 Jahre abgesenkt. Vor 1953 geborene besonders langjährig Versicherte konnten demzufolge bereits im Alter von 63 Jahren eine abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen. Für die darauffolgenden Jahrgänge steigt diese Altersgrenze ähnlich wie die Regelaltersgrenze schrittweise um zwei Jahre auf 65 Jahre an. Besonders langjährig Versicherte können demzufolge dauerhaft etwa zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in die Rente eintreten. Diese Regelung wird gemeinhin als „Rente mit 63“ bezeichnet. In ihrem Gesetzentwurf zum Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz formulierte die Bundesregierung, dass besonders langjährig Versicherte „ihren Beitrag zur Stabilisierung der GRV [bereits] geleistet“ (Deutscher Bundestag, 2014) hätten. In Anbetracht des (Teilhabe-)Äquivalenzprinzips und der Umlagefinanzierung der GRV ist diese Argumentation nur schwer nachvollziehbar. Das Teilhabeäquivalenzprinzip der Rentenversicherung stellt über das Entgeltpunktesystem sicher, dass Personen, die mehr zur Finanzierung der GRV beigetragen haben, auch höhere Rentenzahlungen erhalten. Der von den besonders langjährig Versicherten geleistete Beitrag zur Stabilisierung der Rentenversicherung wird dementsprechend in Form höherer Rentenansprüche berücksichtigt. Die Umlagefinanzierung hat in Verbindung mit dem demografischen Wandel darüber hinaus zur Folge, dass die Beitragssätze zukünftig steigen und die Beiträge dementsprechend eine größere relative Belastung des Arbeitseinkommens bedeuten werden.

Der Bezug einer Rente für besonders langjährig Versicherte ist dabei keinesfalls ein seltener Ausnahmefall. Seit der Einführung der „Rente mit 63“ lag der Anteil der Neurentner, die eine Rente abschlagsfrei vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch nahmen, stets deutlich über 25 %. Mehr als jeder vierte Neurentner ist also „Rentner mit 63“. Nicht zuletzt aufgrund ihrer langen Erwerbshistorie beziehen die „Rentner mit 63“ dabei vergleichsweise hohe Renten. Diese sind im Durchschnitt um mehr als 40 % höher als jene sonstiger 63- oder 64-jähriger Altersrentner (eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung, 2020). Bei einem Renteneintritt zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze wird der Rentenzahlbetrag im Normalfall um 7,2 % reduziert. Das Entfallen der Abschläge für eine Gruppe von Rentnern, die sowohl hinsichtlich ihrer Zahl als auch bezüglich der Höhe ihrer Rentenansprüche bedeutsam ist, schlägt sich folgerichtig in hohen Kosten für die Rentenversicherung nieder. Würden die besonders langjährig Versicherten bei Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze zukünftig wieder mit Abschlägen belegt, könnte dies die Nachhaltigkeitslücke der GRV ceteris paribus um 5,5 Prozentpunkte bzw. 185,7 Mrd. Euro senken.¹

Die Diskussion um die Grundrente hat den politischen Diskurs 2019 geprägt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichte zunächst im Februar und im Mai 2019 ein „Eckpunktepapier“ bzw. ein „Faktenpapier“ (BMAS, 2019a; 2019b). Dort wurde eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung, die sogenannte „Respekt-Rente“, in groben Zügen vorgestellt. Der zugehörige Referentenentwurf für ein Grundrentengesetz vom 21. Mai 2019 scheiterte jedoch an der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung (Deutsche Bundesregierung, 2019). Am 10. November 2019 veröffentlichte die Große Koalition schließlich einen Koalitionsbeschluss, der einen Kompromiss zwischen der „Respekt-Rente“ und der im Koalitionsvertrag vereinbarten bedürftigkeitsgeprüften Grundrente beinhaltet (CDU/CSU, SPD, 2019). Am 19. Februar 2020 beschloss das Bundeskabinett den zugehörigen Gesetzentwurf (Deutsche Bundesregierung, 2020), der schließlich am 2. Juli 2020 im Bundestag angenommen wurde.

Der Grundrentenkompromiss sieht eine Bezuschussung der Renten von Rentnern mit mindestens 35 Beitragsjahren und durchschnittlich zwischen 0,3 und 0,8 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr vor. Die entsprechenden Renten werden um den Faktor 1,875 – maximal aber auf durchschnittlich rund 0,8 Entgeltpunkte und beschränkt auf 35

1 Der unterschiedliche Einfluss auf die isolierte Nachhaltigkeitslücke der GRV im Vergleich zur Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates beruht auf den finanziellen Verflechtungen der GRV mit anderen staatlichen Systemen, etwa dem Steuersystem oder den Zahlungen der GRV an die gesetzliche Krankenversicherung.

Beitragsjahre – angehoben. Anstelle einer Bedürftigkeitsprüfung wurde eine Feststellung des Bedarfs anhand der Einkommensteuerdaten beschlossen. Die Grundrente soll ausschließlich Rentner mit Einkommen unterhalb von 1.250 Euro im Falle von Alleinstehenden und 1.950 Euro bei Paaren im vollen Umfang begünstigen. Im Rahmen zweier Gleitzonen werden darüber hinaus auch Personen mit Einkommen oberhalb dieser Grenzen bzw. Personen mit Grundrentenzeiten von 33 bis unter 35 Jahren in abgeschwächter Form begünstigt. Auf Grundlage der Angaben des am 19. Februar 2020 beschlossenen Gesetzentwurfs und des Mikrodatsatzes zum Versichertenrentenbestand 2017 des Forschungsdatenzentrums der Rentenversicherung ergeben sich anfängliche jährliche Kosten des Grundrentenkompromisses von ca. 2,3 Mrd. Euro.² Die Generationenbilanzierung zeigt in der langfristigen Perspektive eine Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke der GRV um 4,4 Prozentpunkte bzw. 149,3 Mrd. Euro durch den Grundrentenkompromiss.

Grundrente und Fundamentalprinzipien der Rentenpolitik

Die deutsche Sozialpolitik ist mit dem Leistungsprinzip der Rentenversicherung und dem Gleichbehandlungsprinzip sowie dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung von drei grundlegenden Prinzipien geprägt. Je nach Ausgestaltung bricht der Grundrentenkompromiss mit mindestens zwei dieser drei Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik (Raffelhüschen, 2019).

Leistungsprinzip

Das grundlegende Prinzip der deutschen Rentenversicherung ist das Leistungsprinzip, das über das Entgeltpunktesystem der GRV in Form einer Teilhabeäquivalenz sichergestellt ist. Personen, die gemessen am Einkommen innerhalb eines Jahres mehr geleistet haben und dementsprechend auch stärker zur Finanzierung der GRV beigetragen haben, beziehen für dieses Jahr höhere Renteneinkommen als Personen, die geringere Leistungen erbracht haben. Darüber hinaus bedeutet die Teilhabeäquivalenz, dass Personen, die über einen längeren Zeitraum gearbeitet und entsprechend über die Jahre hinweg einen größeren Beitrag zur Finanzierung der GRV geleistet haben, höhere Rentenleistungen beziehen als Personen, die bei

gleichem Einkommen über einen kürzeren Zeitraum gearbeitet haben. Somit bekommt jeder Rentner in Abhängigkeit von seinem Einkommen in der Erwerbsphase und den entsprechenden Beiträgen zur GRV eine die monetäre Lebensleistung reflektierende Rente. Die Grundrente bricht – wie auch die „Rente mit 63“ – mit diesem Leistungsprinzip, obwohl gerade die Honorierung der Lebensleistung das politisch adressierte Ziel der sogenannten Grundrente ist. Im Rahmen der Grundrente bemisst sich die Lebensleistung zu einem Gutteil daran, ob eine Beitragsdauer von 33 bzw. 35 Jahren erreicht wurde. Die Höhe der Beitragsleistungen in dieser Zeit und damit auch die Frage, ob die Beitragsjahre in Vollzeit oder Teilzeit verbracht wurden, ist dabei von untergeordneter Bedeutung.

Das funktionierende Leistungsprinzip der GRV und die damit einhergehende Replizierung der Einkommensverteilung der Erwerbsphase während des Rentenbezugs ist außerdem im Hinblick auf die intergenerative Gerechtigkeit bedeutsam. Rentner mit niedrigen Renteneinkommen waren zuvor Erwerbstätige mit geringen Erwerbseinkommen. Die Verteilung der Renten spiegelt die Verteilung der Einkommen und damit auch ungleich verteilte Chancen auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen 40 bis 50 Jahren wider. Dadurch kommt die Grundrente insbesondere Frauen zugute. Der nachträgliche Ausgleich ungleicher Arbeitsmarktchancen und Erwerbseinkommen im Alter ist durchaus ein hehres Ziel. Wird dieser Ausgleich jedoch nicht innerhalb einer Generation vorgenommen, sondern der unbeteiligten jungen Generation auferlegt, so mag der intragenerativen Gleichbehandlung Genüge getan sein, im Gegenzug wird jedoch die intergenerative Gleichbehandlung aufgegeben.

Gleichbehandlungsprinzip

Neben dem Leistungsprinzip der GRV wird durch die Grundrente auch das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung als zweites Fundamentalprinzip der Sozialpolitik gebrochen.³ Dem Gleichbehandlungsprinzip in der Grundsicherung folgend, behandelt die staatlich finanzierte Sozialhilfe bisher alle Bedürftigen gleich – unabhängig von Alter, Geschlecht oder regionaler Herkunft. Das erklärte Ziel der Grundrente ist jedoch die Aufwertung der Rentenansprüche bestimmter Rentner über das Grundsicherungsniveau hinaus (Deutsche Bundesregierung, 2020, 1-2). Anders formuliert ist das Ziel der Grundrente die Ungleichbehandlung von Personen, deren (Renten-)Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Langjährig in der GRV versicherte Bedürftige werden al-

2 Die Wirkung der Gleitzonenregelungen auf die Anspruchsberechtigtenzahl wird anhand der Angaben des am 19. Februar 2020 beschlossenen Gesetzentwurfs vorgenommen, da die benötigte Mikrodatengrundlage mit detaillierten Informationen zu rentenrechtlichen Zeiten in Verbindung mit Individual- und Haushaltseinkommen nicht vorliegt. So weisen z.B. Pimpertz und Stockhausen (2019) darauf hin, dass auch der wichtigste deutsche Längsschnittdatensatz „das SOEP keine hinreichenden Angaben zur Erwerbsbiographie“ zur Untersuchung der Anspruchsberechtigtenzahlen einer potenziellen Grundrente liefert.

3 Die Unterscheidung zwischen Grundsicherung im Alter und Sozialgeld ist nicht Ausdruck einer bereits praktizierten altersspezifischen Unterscheidung der Grundsicherungsniveaus, sondern hauptsächlich durch Unterschiede in der Verbeitragung von Erwerbs- und Alterseinkommen in der Sozialversicherung bedingt.

so anders behandelt als andere Bedürftige. Das bedeutet sowohl eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung als auch der Art der Beschäftigung. Bedürftige GRV-Versicherte mit mindestens 33 Beitragsjahren werden durch die Grundrente anders behandelt als solche mit einer geringeren Beitragsdauer und als solche die in sonstigen Versorgungswegen der ersten Schicht vorgesorgt haben, wie beispielsweise nicht versicherungspflichtige Selbstständige.

Der Bruch des Gleichbehandlungsprinzips manifestiert sich zudem in einer Regelung des Grundrentenkompromisses, die über die Einführung einer Grundrente im engeren Sinne hinausgeht. Durch die Einführung eines Freibetrags in der Grundsicherung für langjährig Versicherte wird die Wirksamkeit der Grundrente für Rentner sichergestellt, deren Renten ansonsten deutlich unter dem Grundsicherungsbedarf liegen würde. Gerade für Rentner mit hohen Aufstockungsbeträgen im Rahmen der Grundrente könnte das verfügbare Einkommen sonst unverändert bleiben, da die Grundrente vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet würde. Dementsprechend sieht der Koalitionsbeschluss den Freibetrag für „Rentnerinnen und Rentner, die [...] Grundsicherung im Alter beziehen“ (CDU/CSU, SPD, 2019, 1) vor.

Die Regelungen des Grundrentengesetzes machen allerdings deutlich, dass auch Rentner, die bisher keine Grundsicherungsansprüche hatten, durch den Freibetrag künftig Ansprüche im Rahmen der Grundsicherung im Alter hätten. Für Rentner mit mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten wird in Abhängigkeit ihres Renteneinkommens der Grundsicherungsbedarf de facto angehoben und so das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung endgültig gebrochen. Andererseits hätte ein Freibetrag, der sich ausschließlich auf bereits nach heutigen Regelungen bedürftige Rentner bezöge, eine absolute Schlechterstellung mancher Nicht-Grundsicherungsempfänger zur Folge. Einschließlich der nicht auf die Grundsicherungsleistungen angerechneten Rentenleistungen könnten die Bezüge von Grundsicherungsempfängern dann die Bezüge von Rentnern kurz oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze überschreiten und stünden somit im krassen Widerspruch zum Lebensleistungsprinzip.

Paradoxerweise müssen nach den Regelungen des Grundrentenkompromisses manche Rentner, die keinen Grundrentenanspruch haben und bisher auch keinen Grundsicherungsanspruch hatten, zukünftig Grundsicherungsleistungen beantragen, um eine absolute Schlechterstellung gegenüber Grundrentnern zu vermeiden. An der durch den Freibetrag nach oben verschobenen Bedürftigkeitsgrenze für langjährige Versicherte dürften nun jedoch neue Begehrlichkeiten geweckt sein. Denn zukünftig werden neue

Grundsicherungsempfänger finanziell mit Rentnern gleichgestellt, die eine größere Lebensleistung in Form von Entgeltpunkten vorzuweisen haben. Die ursprünglich von der Grundrente adressierte stellenweise Kongruenz von Ansprüchen langjährig versicherter Rentner mit den Bezügen aus der Grundsicherung im Alter ist entsprechend nicht ausgeräumt, sondern schlicht nach oben verschoben.

Subsidiaritätsprinzip

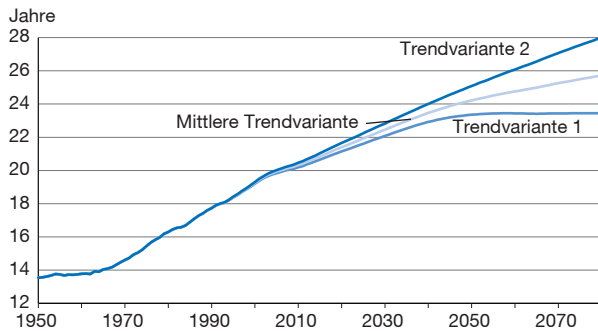
Die ursprünglich vorgeschlagene „Respekt-Rente“, die ohne jegliche Bedürftigkeitsprüfung eingeführt worden wäre, hätte neben dem Gleichbehandlungsprinzip auch das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung gebrochen. Die Einkommensprüfung der beschlossenen Grundrente verhindert den Bruch der auf diesem Prinzip basierenden Verpflichtung zur Selbsthilfe zumindest teilweise. Angesichts der Verortung der Gleitzone außerhalb der eigentlichen Einkommensgrenzen ist jedoch von einer deutlichen Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips in der Grundsicherung zu sprechen. Außerdem werden zukünftig Vermögen nicht in die Einkommensüberprüfung einbezogen, die ohnehin aufgrund der administrativen Umsetzung noch Jahre nach Einführung der Grundrente mehr schlecht als recht funktionieren dürfte.

Vorschlag für eine zukunftsfeste gesetzliche Rentenversicherung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts rührte die steigende Lebenserwartung in erster Linie von einer sinkenden Kindersterblichkeit her. In den vergangenen 60 Jahren ist die Lebenserwartung dagegen auf den Anstieg der ferneren Lebenserwartung in den hohen Altersjahren zurückzuführen. Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen ist seit den 1960er Jahren kontinuierlich gestiegen und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Das Statistische Bundesamt stellt zwei verschiedene Trendvarianten für die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung zur Verfügung, die in Abbildung 1 dargestellt sind (Statistisches Bundesamt, 2017). Trendvariante 1 geht bis in die 2040er Jahre von einem leicht nachlassenden Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen aus und unterstellt in der Folge, dass sie nicht weiter ansteigt. Die optimistischere Trendvariante 2 bildet dagegen die Entwicklung eines nahezu ungebremsten Anstiegs der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen bis über das Jahr 2080 hinaus ab. Trendvariante 1 geht davon aus, dass die 65-Jährigen 2080 im Durchschnitt 88,4 Jahre alt werden. Träfe Trendvariante 2 zu, würden sie sogar durchschnittlich 93,0 Jahre alt.

Der Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen war bis 2012 mit der Entwicklung der Lebenserwartung bei

Abbildung 1
Fernere Lebenserwartung mit 65



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

(Regel-)Renteneintritt und dementsprechend mit der Entwicklung der durchschnittlichen (Standard-)Rentenbezugsdauer gleichzusetzen. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 beendet, wie in Abbildung 2 dargestellt, die seit den 1960er Jahren andauernde Zunahme der Rentenbezugsdauer. Zwischen 1962 und 2012 war diese um 6,7 Jahre gestiegen. Die Beitragsdauer des Standardrentners blieb dagegen konstant. Dementsprechend sank die Zahl der Beitragsjahre je Rentenjahr. Mussten Versicherte 1962 im Regelfall noch 3,3 Beitragsjahre je Rentenjahr leisten, waren es 2012 nur noch 2,2 Jahre und damit ein Drittel weniger.

Dynamischer Lebenserwartungsfaktor

Eine nachhaltige und damit intergenerativ gerechte Finanzierung der GRV setzt ein konstantes Verhältnis aus Beitragsdauer und Rentenbezugszeit (RBZ) voraus. Denn das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit oder Fairness ist in seiner Substanz ein Gebot der Gleichbehandlung. Die

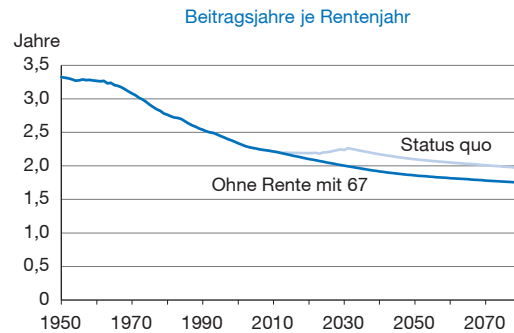
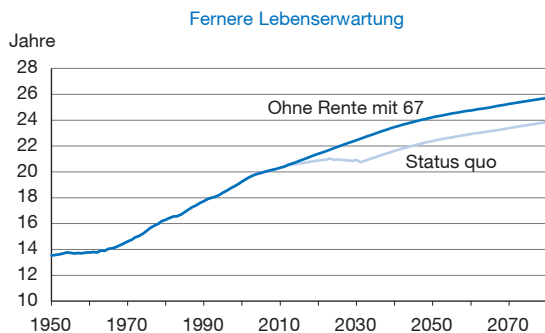
durchschnittliche Rentenbezugszeit ist dabei die fernere Lebenserwartung im Renteneintrittsalter $fLEW_{REA_t,t}$. Der idealtypische Einzahlungszeitraum umfasst die Beitragsjahre (BJ_t) des Standardrentners, also die Altersjahre zwischen 20 und dem Renteneintrittsalter (REA). Um die Relation aus Rentenbezugszeit und Einzahlungszeitraum konstant zu halten, müssen Veränderungen der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter ($\Delta fLEW_{REA_t,t}$) von Jahrgang zu Jahrgang in eben diesem Verhältnis auf die Rentenbezugsdauer und die Beitragszahlungsdauer aufgeteilt werden. Die hierzu notwendige Erhöhung (ΔREA_t) des Renteneintrittsalters berechnet sich anhand dieser Gleichung:

$$\Delta REA_t = BJ_{t-1} \cdot \frac{\Delta fLEW_{REA_{t-1,t}}}{BJ_{t-1} + RBZ_{t-1}} = \frac{fLEW_{REA_{t-1,t}} - fLEW_{REA_{t-1,t-1}}}{BJ_{t-1} + RBZ_{t-1}} \quad (1)$$

Der Term $(\Delta fLEW_{REA_{t-1,t}})/(BJ_{t-1} + RBZ_{t-1})$ stellt den eigentlichen dynamischen Lebenserwartungsfaktor dar. Dieser verändert sich von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit von der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung, sodass das Verhältnis aus Beitragsdauer und Rentenbezugszeit aus dem Vorjahr der Einführung des Lebenserwartungsfaktors konstant gehalten wird.

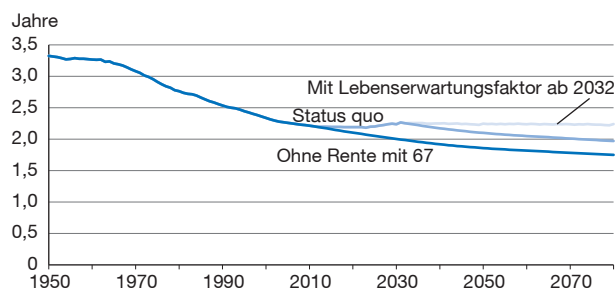
Eine triviale Anhebung des Renteneintrittsalters anhand eines einheitlichen Anteils des Anstiegs der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter eines bestimmten Ausgangsjahres führt nicht zum gleichen Ergebnis, wie die Anpassung des Renteneintrittsalters anhand des dynamischen Lebenserwartungsfaktors. Denn durch die Anhebung des Renteneintrittsalters verändert sich auch die für die Rentenbezugsdauer ausschlaggebende fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt. Dabei ist zu beachten, dass die Veränderung der ferneren Lebenserwartung $\Delta fLEW_{REA_{t-1,t}}$ sich bei beiden zu vergleichenden Jahrgängen, die in Periode t bzw. in Periode $t-1$ in Rente gehen, auf die fernere Lebens-

Abbildung 2
Fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt bei mittlerer Trendvariante und Beitragsjahre je Rentenjahr



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

Abbildung 3
Beitragsjahre/Rentenzahl mit Lebenserwartungsfaktor



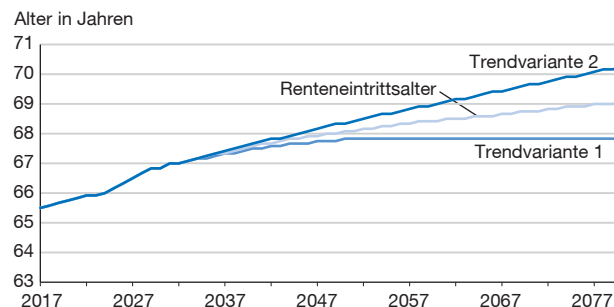
Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

erwartung im Renteneintrittsalter der Periode $t-1$ bezieht. Zur Sicherstellung von $(RBZ_{t-1})/(BJ_{t-1})=(RBZ_t)/(BJ_t) \forall t$ wäre genau genommen für jede Periode eine iterative Anpassung des Regelrenteneintrittsalter notwendig. Dementsprechend kann auch die Umsetzung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors in Formel (1) keine mathematisch exakte Konstanz des Verhältnisses aus Rentenbezugszeit und Beitragszahlungsdauer gewährleisten.

Da in der Praxis die kleinste sinnvolle Einheit zur Anpassung des Regelrenteneintrittsalter jedoch ganze Monate sind und die Ergebnisse der Anpassung dementsprechend ohnehin stark gerundet werden, genügt Formel (1) den praktischen Ansprüchen einer gesetzlichen Regelung vollkommen. Im Rahmen dieser Arbeit wird unterstellt, dass Rundungen nicht zu Ungunsten der Rentner ausfallen sollen. Daher wird stets auf ganze Monate abgerundet. Die monatsweise Anhebung des Regelrenteneintrittsalter hat zur Folge, dass die fernere Lebenserwartung für monatsgenaue Lebensalter benötigt wird. Daher werden die jahrgangsspezifischen Werte der ferneren Lebenserwartung zwischen den vollen Altersjahren durch Interpolation bestimmt.

Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 entspricht in ihrer Gesamtwirkung von 2012 bis 2031 in etwa der Einführung des Lebenserwartungsfaktors im Jahr 2012. Allerdings wurde der Anstieg aus politischen Gründen nicht gleichmäßig über die Jahre verteilt, sodass die relative Beitragsdauer in der zweiten Hälfte des Zeitraums trotz einer voraussichtlich steigenden Lebenserwartung merklich ansteigt (vgl. Abbildung 3). Die in der ersten Hälfte des Anpassungszeitraums in die Rente eingetretenen Jahrgänge werden folglich bessergestellt als die nachfolgenden Jahrgänge. Auch eine solche übergangsbedingte Ungleichbehandlung würde durch die endogene Anpassung des Renteneintrittsalter mittels Lebenserwartungsfaktor zukünftig vermieden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 4
Renteneintrittsalter mit Lebenserwartungsfaktor



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklungen des Renteneintrittsalter, die sich auf Grundlage der vom Statistischen Bundesamt in zwei Trendvarianten bereitgestellten ferneren Lebenserwartung bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nach Vollendung der Anhebung des Renteneintrittsalter auf 67 Jahre im Jahr 2031 ergeben würden. Trendvariante 1 hätte ab 2053 ein gleichbleibendes Renteneintrittsalter von 67 Jahren und zehn Monaten zur Folge. Mit der deutlich optimistischeren Trendvariante 2 würde im Jahr 2076 das vieldiskutierte Renteneintrittsalter von 70 Jahren erreicht.

In der im Rahmen dieser Studie für die Kostenschätzung unterstellten mittleren Trendvariante liegt das Renteneintrittsalter zu diesem Zeitpunkt jedoch erst bei 68 Jahren und elf Monaten. Wer aktuell berufstätig ist, muss auch bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nicht damit rechnen, erst mit 70 Jahren in Rente gehen zu können. Selbst für einen heute 13-Jährigen ist die „Rente mit 70“ nicht viel mehr als ein Mythos, der nur im schlechtestmöglichen Szenario Realität würde. Dabei ist die negative Bewertung eines hohen Renteneintrittsalter auf Grundlage des Lebenserwartungsfaktors ohnehin zu hinterfragen. Denn der Renteneintritt mit 70 ginge mit der realistischen Erwartung einher, fast 93 Jahre alt zu werden – zumindest im geschlechterübergreifenden Durchschnitt. Der Lebenserwartungsfaktor hat zur Folge, dass jede Anhebung des eigenen Renteneintrittsalter um einen Monat etwa anderthalb Monate mehr Lebenszeit bedeutet.

Zur Modellierung der Auswirkung einer Einführung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors auf die Einnahmen und Ausgaben der GRV werden auf Basis der vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten empirischen Erwerbsquoten laut Mikrozensus die zukünftigen Erwerbsquoten projiziert (Statistisches Bundesamt, 2019). Dem Vorgehen von Ehing und Moog (2013) folgend

werden die Erwerbsquoten der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters entsprechend erhöht. Die Erwerbsquoten der rentennahen Jahrgänge werden dabei so angehoben, dass das effektive Renteneintrittsalter annahmegemäß ansteigt. Durch die geringeren Rentnerzahlen und die erhöhte Zahl an Beitragszahlern in den Jahren ab 2031 könnte die Einführung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors die Nachhaltigkeitslücke der GRV um 37,9 Prozentpunkte – also von 78,1 % auf 40,2 % des BIP senken. Das entspräche einer Reduktion der impliziten Staatsverschuldung um rund 1.282 Mrd. Euro.

Verbleibende Nachhaltigkeitslücke

Die gesellschaftliche Alterung in Deutschland liegt in einer zunehmenden Lebenserwartung und einer Fertilität begründet, die mit etwa 1,5 Kindern je Frau seit Jahrzehnten deutlich unterhalb des bestandserhaltenden Niveaus von etwa 2,1 Kindern je Frau liegt. Mithilfe des Lebenserwartungsfaktors könnten die Auswirkungen einer weiter steigenden Lebenserwartung auf die implizite Verschuldung der GRV neutralisiert werden. Die geringe Fertilität würde jedoch weiterhin zu einem strukturellen Finanzierungsproblem führen – insbesondere infolge des anstehenden Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre. Die Formel zur Rentenwertanpassung gemäß § 68 Abs. 5 SGB VI enthält durch den Nachhaltigkeitsfaktor mit dem Gewichtungsfaktor (α) ein Instrument zur Aufteilung der durch den doppelten demografischen Wandel entstehenden Lasten zwischen der aktuellen Rentnerpopulation und der aktuellen Beitrags- und Steuerzahlerpopulation. Bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors würde nach aktueller Rechtslage die verbleibende Auswirkung der geringen Fertilität auf die GRV zu einem Viertel von der Rentnergeneration getragen ($\alpha = 0$).⁴

Anders als zu Beginn der 2000er Jahre stand in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr die nachhaltige Finanzierung der GRV und dementsprechend die Lastenverteilung des demografischen Wandels zwischen Rentnern und Beitragszahlern im Fokus. Aus politökonomischer Perspektive ist diese Entwicklung wenig verwunderlich. Die geburten- und wählerreichen Jahrgänge der Babyboomer waren um die Jahrtausendwende herum weit vom Renteneintritt entfernt. Die Konsolidierungsmaßnahmen in der GRV betrafen sie damals nur insofern, als kurzfristige extreme Anstiege der Beitragssätze vermieden wurden. Knapp 20 Jahre später stehen die Babyboomer vor dem Renteneintritt und die GRV vor massiven Veränderungen

ihrer Ausgaben- und Einnahmensituation. Angesichts der Nachhaltigkeitslücke in der GRV von insgesamt 78,1 % des BIP, ist eine genaue Prüfung von Kosten, Wirkungsweise und Zielgenauigkeit leistungsausweitender Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Leistungsausweitungen sind beispielhaft für teure und in ihrer Wirkung fragwürdige Maßnahmen der Rentenpolitik. Die „Rente mit 63“ stellt eine Subventionierung des vorzeitigen Renteneintritts gut versorgter Rentner dar, die die Nachhaltigkeitslücke um 5,5 Prozentpunkte erhöht. Der Grundrentenkompromiss ist mit einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 4,4 Prozentpunkte ähnlich teuer und bricht darüber hinaus mit den Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik.

Schlussendlich obliegt die Entscheidung zwischen Konsolidierung und Ausweitung der Rentenleistungen der Politik. Die rentenpolitischen Instrumente zur Verteilung der Lasten der gesellschaftlichen Alterung stehen mit dem dynamischen Lebenserwartungsfaktor und dem Gewichtungsfaktor α bereit. Der Lebenserwartungsfaktor bietet die Möglichkeit, die Traglast der Kosten der steigenden Lebenserwartung gerade jenen Kohorten zuzuschreiben, die in ihren Genuss kommen. Die verbleibende demografisch bedingte Nachhaltigkeitslücke kann durch den Parameter α zwischen den Generationen aufgeteilt werden. Für $\alpha = 0$ trügen allein die zukünftigen Beitrags- und Steuerzahler die Lasten des demografischen Wandels und das Rentenniveau bliebe konstant. Im Gegensatz zu diesem Leistungsprimat steht das Beitragsprimat, das mit einem Gewichtungsfaktor von $\alpha = 1$ die Beiträge konstant hielt und das Rentenniveau absenken würde. Aus dem Blickwinkel der intergenerativen Fairness ist die Frage, welche der Haltelinien man einhalten will, leicht entschieden. Nicht die zukünftigen Beitragszahler sind dafür verantwortlich, dass sie so wenige sind, die ihre vielen Eltern zu versorgen haben, sondern es sind die Babyboomer selbst, die durch ihre niedrige Fertilität das Problem verursacht haben, das sie selbst für ihre Kinder darstellen. Nur das Beitragsprimat könnte man als wirklich verursachergerecht bezeichnen – im Leistungsprimat hätten zukünftige Generationen mit dem Generationenvertrag ein erhebliches Akzeptanzproblem.

Literatur

- Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen, S. Seuffert (2019), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 146.
- Bonin, H. (1999), *Generational Accounting. Theory and Application*.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2019a), Faktenpapier: Die neue Grundrente. Mehr Anerkennung von Lebensleistung und Vermeidung von Altersarmut 2019.
- BMAS (2019b), Grundrente, Eckpunktepapier 2019.
- CDU/CSU, SPD (2019), Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20191110_Koalitionsbeschluss.pdf (20. November 2019).

⁴ Darüber hinaus gibt der Parameter auch Aufschluss darüber, inwieweit Mehrausgaben durch Maßnahmen wie der Grundrente, die intergenerative Ungleichheiten aus der Erwerbsphase im Alter ausgleichen sollen, intragenerativ getragen werden.

Deutsche Bundesregierung (2019), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen. (Grundrentengesetz – GruRG) vom 21.5.2019, Referentenentwurf der Bundesregierung 2019.

Deutsche Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen. (Grundrentengesetz – GruReG), Drucksache des Deutschen Bundestages, 19/18473.

Deutscher Bundestag (2014), Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache des Deutschen Bundestages, Nr. 18/909.

Deutsche Rentenversicherung (2020), Statistikportal der Rentenversicherung, <https://statistik-rente.de/drv/> (18. Februar 2020).

Ehing, D. und S. Moog (2013), Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, *Journal for Labour Market Research*, 46(2), 167-182.

Pimpertz, J. und M. Stockhausen (2019), Grundsicherung statt Grundrente, *IW-Trends*, 46(3), 41.

Raffelhüschen, B. (2001), Generational Accounting: Method Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17-28.

Raffelhüschen, B. (2019), Die „Respekt-Rente“ verdient keinen Respekt – sie bereichert die Reichen, *WSI-Mitteilungen*, 4.

Seuffert, S. (2020), Die zukünftige Entwicklung der Rentenversicherung. Methodik eines Modells der Deutschen Rentenversicherung, *FZG Diskussionspapiere*, 73, im Erscheinen.

Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

Statistisches Bundesamt (2019), Erwerbsquoten 2017, Sonderauswertung auf Anfrage 2019.

Title: *From Basic Pension to Life Expectancy Factor*

Abstract: *German public pension policy has always been torn between popular service expansions and the need for fiscal consolidation. Based on the methodology of generational accounting, this work determines long-term fiscal effects of two exemplary expansive measures and introduces a measure aiming towards increased fiscal sustainability. The two measures consist of the recently introduced distortionary early retirement scheme at age 63 as well as the introduction of the supplementary basic pension scheme. Both measures increase the sustainability gap by 10% of GDP and will oppose the fundamental principles of the German social policy system. The authors introduce a dynamic life expectancy factor for automatic adjustment of the statutory retirement which could potentially reduce the pension system's sustainability gap by half of the initial magnitude.*

JEL Classification: H55, J11, J18

Anzeige



springer.com



Sie wollen Aufmerksamkeit für Ihr Buch? Publizieren Sie bei Springer!

- Professionelle Begleitung und persönliche Unterstützung
- Alle Formate: eBook, innovative Online-Formate und Print-Buch
- Schnelle Verbreitung und globale Reichweite

+ Formate
+ Leser

Besuchen Sie: springer.com/autoren



A19897

Florian Blank

Wissenschaft und Rentenpolitik

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ aus Politiker*innen und Expert*innen hat im März 2020 ihren Bericht vorgelegt. Daraus ergeben sich Fragen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik: Welchen Einfluss sollten Wissenschaftler*innen auf die Rentenpolitik nehmen dürfen? Sollten sogar rentenpolitische Kompetenzen an ein Experten-Gremium übertragen werden? Zu bedenken ist, dass nicht nur der Nutzen wissenschaftlicher Politikberatung wertgeschätzt werden sollte, sondern auch die Beschränkungen wissenschaftlicher Expertise ernstgenommen werden müssen.

Der von der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“¹ vorgelegte Bericht lässt viele Fragen zur künftigen Ausgestaltung des Rentensystems offen. Ihre Beantwortung wird auf die Zukunft verschoben und/oder an die Politik zurückverwiesen. Das betrifft die Entwicklung der Altersgrenze in der Rentenversicherung, aber auch das Sicherungsniveau und Grenzwerte für die Beitragssätze, für die Korridorlösungen skizziert werden. Angeregt wird, den „Sozialbeirat zu einem Alterssicherungsbeirat weiterzuentwickeln“. Dieser solle „alle drei Säulen der Alterssicherung in den Blick nehmen [...]“. Er sollte zudem in seinen Gutachten und Stellungnahmen die wirtschaftliche Lage älterer Menschen sowie die voraussichtliche Entwicklung der Demografie und

der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Alterssicherung berücksichtigen.“ Zusätzlich zur Begutachtung der Renten- und Alterssicherungsberichte der Bundesregierung sollte der Beirat verpflichtet sein, Empfehlungen zu rentenrechtlichen Haltelinien abzugeben, spezielle Fragen durch Sondergutachten und Empfehlungen zu klären und Empfehlungen zur Altersgrenze zu machen. Zur Zusammensetzung des Beirats merkt die Kommission an, dass geprüft werden solle, über die im Sozialbeirat vertretenen Gruppen hinaus weitere Akteure aufzunehmen. „Für die konkrete Ausgestaltung der Berufung, der Arbeitsweise und der Beschlussfassung des Alterssicherungsbeirats sind viele Möglichkeiten denkbar. Die Ausgestaltung sollte erst nach einem offenen Diskussionsprozess gesetzlich geregelt werden.“ (Kommission, 2020)

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

- 1 Der Kommission gehörten fünf Vertreter*innen der Koalitionsparteien – einschließlich der beiden Vorsitzenden –, jeweils ein/e Vertreter*in des DGB und der BDA sowie drei Wissenschaftler*innen an, zudem ohne Stimmrecht Vertreter*innen der DRV Bund und des BMAS. Unterstützend wurde ein Staatssekretärsausschuss eingerichtet. Weiter nahmen Mitarbeiter*innen der Kommissionsmitglieder, des Bundeskanzleramtes und des Bundesfinanzministeriums an den Sitzungen teil. Die Kommission wurde zudem durch eine Arbeitsgruppe „Daten“ mit weiteren Expert*innen sowie eine Geschäftsstelle unterstützt. Der Autor dieses Beitrags hat an einer Sitzung der Daten-AG teilgenommen. In diesem Beitrag werden sowohl männliche als auch weibliche Formen verwendet, wenn nicht konkrete Personen – wie etwa die Mitglieder der Rentenkommission – gemeint sind.

Reaktionen auf den Kommissionsbericht

Das Verschieben von inhaltlichen Entscheidungen und der „Rückpass“ an die Politik wird von einem der an der Kommission beteiligten Experten, Axel Börsch-Supan², scharf kritisiert. Er führt diese Ergebnisse auf die Zusammensetzung der Kommission zurück: „In unserer gegenwärtigen politischen Landschaft mag man nichts anderes erwartet haben. Eine Kommission, in der eine satte Zweidrittelmehrheit aus Berufspolitikern und Verbandsvertretern besteht, kann keine großen Sprünge machen, da die meisten Mitglieder ihren Partei- und Verbandsinteressen verpflichtet sind. Zudem haben die Interessen des Status Quo in unserem politischen System eine Mehrheit, da die Älteren eifrig zur Wahl gehen, während die Jüngeren [...] das nur mäßig tun. Die ganz Jungen aber, um die es eigentlich in einem verlässlichen Generationenvertrag geht, dürfen noch gar nicht wählen.“ (Börsch-Supan, 2020)

- 2 Direktor Munich Center for the Economics of Aging, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Dr. Florian Blank ist Referatsleiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

Gert G. Wagner, Vorsitzender des Sozialbeirats und ebenfalls Mitglied der Kommission, äußert sich positiver über die Arbeitsergebnisse und skizziert sein Verständnis der Rolle von Experten und seine Vorstellung des Alterssicherungsbeirats: „Wenn ich als Wissenschaftler in so eine Kommission berufen werde, verlasse ich diese Rolle doch in dem Moment, wo ich der Politik konkrete Empfehlungen geben soll. Ich finde es nicht erstaunlich und richtig, dass Wissenschaftler als Staatsbürger unterschiedliche Wertvorstellungen haben. Die müssen sie auch offenlegen. Deswegen wäre es auch wichtig, dass das Gewicht der Wissenschaft im neu zu schaffenden Alterssicherungsbeirat größer sein wird als das gegenwärtig im Sozialbeirat der Fall ist. Beiräte sollen ja keine Politik machen, sondern die Politik mit Empfehlungen herausfordern. Das können Wissenschaftler besonders gut.“ (Wagner, 2020)³

Andere Kommentare bewerten die aktive Rolle der politischen Akteure in der Alterssicherung dagegen positiv. Ingo Schäfer (Referatsleiter beim DGB und Mitglied der Daten-AG der Kommission) weist darauf hin, Rentenpolitik immer als Verteilungspolitik zu begreifen. „Die Vorschläge der Kommission stellen die Idee in den Mittelpunkt, dass die Entwicklung der Alterssicherung und deren Ausgestaltung stets politisch aktiv weiterentwickelt werden muss – dass die Verteilungsfragen also immer wieder neu aufgerufen und für einen festgelegten Zeitraum beantwortet werden müssen.“ Er äußert sich zum Vorschlag eines Alterssicherungsbeirats skeptisch, da manche Wissenschaftlerinnen wirtschaftsnahe Politik betreiben und selbst von den Maßnahmen nicht betroffen wären, und verweist auf die Rolle der Sozialpartner in der Finanzierung der Sozialversicherung: „Politische Vorschläge müssen daher insbesondere von diesen beiden Trägern der Sozialversicherung gestützt werden, sonst verliert das System dauerhaft und nachhaltig an Vertrauen, Stabilität und Flexibilität.“ (Schäfer, 2020)

Florian Blank und Rudolf Zwiener (Wissenschaftler am WSI und IMK der Hans-Böckler-Stiftung) gehen in einer Kurzanalyse der Kommissionsvorschläge auf die Idee eines Alterssicherungsbeirats nicht ein, heben aber hervor: „Rentenpolitik wird also weder als ein sich vermeintlich selbst stabilisierendes System neu konzipiert, noch werden vermeintlich wissenschaftlich-objektive Werte zu Leistungen und Beiträgen der Politik vorgegeben. Rentenpolitik bleibt damit öffentliche Rentenpolitik, d. h. die gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber, was sich die Gesellschaft auch angesichts der

Alterung der Gesellschaft leisten möchte.“ (Blank und Zwiener, 2020)

Bert Rürup, ehemaliger Vorsitzender des Sozialbeirats und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, weist in einem Interview auf die politische Funktion der Kommission hin und bemerkt, dass der Kommissionsbericht keine innovativen Empfehlungen oder konkreten Ideen enthalte, außer dem „seltsamen Vorschlag, einen Alterssicherungsbeirat einzurichten“ (Rürup, 2020).

In einem Beitrag in der April-Ausgabe 2020 des Wirtschaftsdienst unterbreitet schließlich der Hamburger Ökonom Stefan Voigt einen Vorschlag zur Rentenpolitik und fordert „mehr Mut!“ (Voigt, 2020). Er wirft die Frage auf, ob der Politik durch die „Ad-hoc-Beratung“ durch Kommissionen geholfen ist. Ausgehend von politik-ökonomischen Überlegungen und anschließend an Beispiele für unabhängige Institutionen als „neue[m] Zweig der Gewaltenteilung“ (wie von der Politik unabhängige Zentralbanken, den Bundesrechnungshof oder Datenschutzbeauftragte), schlägt er einen „unabhängigen Rentenrat“ vor. Mit Blick auf dessen Kompetenzen sei die im Kommissionsbericht genannte Vorschlagspflicht für Problemlösungen „eine Verbesserung gegenüber dem Status quo, weil der Rentenrat die Politik dabei unterstützen würde, unpopuläre Entscheidungen vorzubereiten“. Im Idealfall solle der Rentenrat aber eigene Entscheidungskompetenzen haben. Die parlamentarische Zustimmung sei für die Legitimation der Rentenpolitik unumgänglich, Voigt schreibt daher, dass die Überstimmung der Beschlüsse des Rentenrats durch eine parlamentarische Mehrheit möglich sein solle. Ein Beispiel für die „intelligente Konstruktion“ des politischen Eingriffsrechts sei die Notwendigkeit einer parlamentarischen Zwei-Drittel-Mehrheit. Dem Rat könnten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, Wissenschaftlerinnen oder beide angehören, jedoch: „Um eine evidenzbasierte Rentenpolitik zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, dass die Vertreter der Wissenschaft eine Mehrheit im Rentenrat stellen.“ Entsprechend wird der Auswahlmechanismus für die Mitglieder konzipiert: „Wenn unterstellt wird, dass die Einrichtung eines Rentenrats das Ziel hat, evidenzbasierte Politik zu stärken und die Rentenversicherung damit zukunftsfest zu machen, dann ist es wichtig, dass die wissenschaftlichen Mitglieder Experten sind – und nicht verkappte Interessenvertreter.“ (Voigt, 2020)

Der Kritik Börsch-Supans und dem Vorschlag Voigts liegt die Annahme zugrunde, dass von Wissenschaftlern im Vergleich zu Politik und Verbänden die besseren inhaltlichen Entscheidungen in der Rentenpolitik entwickelt bzw. getroffen werden können. Wagner plädiert ebenso

³ Im Sozialbeirat vertreten je vier Personen die Versicherten und die Arbeitgeber, eine die Bundesbank und drei die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

für ein stärkeres Gewicht der Wissenschaft in einem neuen Beratungsgremium, verbindet das aber mit einem abgeklärten Blick auf „Wissenschaftler als Staatsbürger“. Schäfer, Zwiener und Blank betonen dagegen das Politische in der Rentenpolitik. Von den einen wird der Bereich der demokratischen Politik gegenüber der (vermeintlich exakten, objektiven) Wissenschaft verteidigt, die – so wiederum die Auffassung der Vertreter der Gegenposition – besser in der Lage sei, notwendige Entscheidungen zu treffen. Wo die eine Seite demokratische Politik nicht in der Lage sieht, verantwortungsvoll und langfristig zu handeln, sieht die andere Seite Wissenschaft nicht in der Lage, unpolitisch zu urteilen.

Neutrale Wissenschaft?

Was kann Wissenschaft in politische Diskussionen einbringen? Wissenschaftlerinnen verfügen aufgrund von Ausbildung und beruflicher Position über die Fähigkeit und über die Möglichkeit bzw. Aufgabe, Fragestellungen methodisch und intersubjektiv nachvollziehbar in der Tiefe zu bearbeiten und sich dabei in einem hohen Maße zu spezialisieren. Sie können politische Argumente systematisieren und mit Blick auf ihre empirischen Grundlagen überprüfen. Sie können Daten erheben und Zusammenhänge identifizieren, die auch politisch relevant sind. Wissenschaftler sind in ihrer Arbeit aber häufig frei von direkten Anforderungen an den praktischen politischen, gesellschaftlichen oder ökonomischen Nutzen ihrer Ergebnisse. Ihre Arbeit sowie ihr Wissen um Forschungsergebnisse in einem Arbeitsfeld können der Ausgangspunkt für Politikberatung sein und zur politischen Entscheidungsfindung wertvolle Beiträge leisten. Wissenschaftlerinnen können außerdem im Falle von Auftragsforschung politisch vorgegebene Fragestellungen bearbeiten. Durch ihre Arbeit können sie neue Ideen und Lösungsvorschläge entwickeln.

Letzteres ist aber kein Privileg der Wissenschaft: Auch Politikerinnen oder z.B. Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden haben Ideen. Sie verfügen zudem über Kontextwissen, das möglicherweise zur Umsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen beiträgt. In einigen der genannten Beiträge im Nachgang zur Kommissionsarbeit scheint die Vorstellung auf, dass Wissenschaftler in einer besseren Position seien, neue und – so lässt sich ergänzen – radikalere, unabhängigere und stimmigere Ideen und Lösungsvorschläge zu entwickeln und zu präsentieren, als Vertreterinnen von Verbänden und Politik, die auf spezifische Partei- und Verbandszwecke und -interessen hin orientiert sind. Auf den ersten Blick spricht einiges dafür, dass dies der Fall ist, insbesondere wenn die Wissenschaftlerinnen an öffentlichen Hochschulen lehren und ihre künftigen Karrieren weder von Drittmit-

teln aus Auftragsforschung oder von einer möglichen Anstellung bei einem Verband abhängen.

Auf den zweiten Blick muss das allerdings deutlich relativiert werden. Wissenschaftler haben als „Staatsbürger unterschiedliche Wertvorstellungen“ (Wagner, 2020), sie haben sowohl politische Haltungen als auch ein spezifisches Fachwissen. Zu Wertvorstellungen, Wissenschaftsverständnis und Fachwissen – einschließlich der breit akzeptierten Paradigmen und der als gesichert geltenden Forschungsergebnisse – tragen die Meinungen und Einschätzungen ihrer Fachkollegen wie auch wissenschaftliche Trends bei. Wissenschaftler starten mit ihren Überlegungen nicht im luftleeren Raum. Auch können Gewohnheit, persönliche Netzwerke, ideologische Nähe oder auch ökonomische Überlegungen (in Bezug etwa auf Drittmittel) die Verbundenheit von Wissenschaftlerinnen mit Parteien, Verbänden, Firmen oder Initiativen bedingen. Daran ist nichts Verwerfliches. Aber der damit verbundene Austausch kann Wissenschaftlerinnen prägen und so die Unvoreingenommenheit, mit der sie Ideen entwickeln können, einschränken. Dieses Umfeld beschränkt möglicherweise auch ihre Bereitschaft, unpopuläre Ideen zu entwickeln und zu präsentieren. Diese Einschränkung ist sicher nicht so offen und weitreichend wie die, die ein Politiker erfährt, der sich wiederholt gegen die eigene Partei positioniert. Dennoch schweben Wissenschaftler nicht neutral über wissenschaftlicher Peergroup, Gesellschaft und Politik.

Wer ist Expertin?

Die Forderung nach einer stärkeren Rolle von Wissenschaftlern in der Rentenpolitik führt zur Frage nach dem Expertenstatus. Mit der Forderung kann die Abwertung des Wissens von Expertinnen, die außerhalb des akademischen Betriebs arbeiten, einhergehen (und auch im akademischen Betrieb gibt es offene und versteckte Auf- und Abwertungen je nach Titel und Arbeitsplatz). Beispiele dafür sind nicht nur die Experten in Verbänden und ihrem Umfeld, sondern auch Politiker. Es fällt leicht, Politikerinnen auf Expertinnen für die eigene Positionierung im Wettbewerb um Wählerstimmen oder „den am Ende notwendigen Interessenausgleich und dessen gesetzliche Durchsetzung“ (Voigt, 2020) zu reduzieren. In den Parteien und Fraktionen findet sich aber durchaus eine Reihe von Fachleuten, die sich unterstützt von ihren Stäben und im Austausch mit Wissenschaft und Verbänden tief in spezifische Themen eingearbeitet haben. Sicher findet in Fraktionen und Parteigremien eine Arbeitsteilung zwischen Politikern statt und die fachliche Spezialisierung erreicht nicht die gleichen Ausmaße wie in der Wissenschaft – die (hier einmal zugespitzte) Annahme, dass in der Politik nur

Generalisten agierten, die über Themen abstimmten, die sie in ihrer Tiefe nicht verstünden oder deren langfristige Konsequenzen sie nicht überblickten, scheint wiederum gefährlich verkürzt.

Verteilungskonflikte

Weitere Argumente betreffen spezieller die Grenzen von Wissenschaft in der Rentenpolitik. Hinter einigen sozialpolitischen Fragen stehen Verteilungskonflikte. Wissenschaft kann den Zusammenhang dieser Verteilungsfragen mit anderen Fragekomplexen zu klären versuchen – etwa den Zusammenhang von verschiedenen Verfahren der Rentenfinanzierung und dem Wirtschaftswachstum –, sie kann aber nicht die Verteilungsfragen selbst entscheiden. Verteilungsfragen sind letztlich Machtfragen, die in Verhandlungen geklärt werden müssen. Die beteiligten Parteien und Verbände schauen dabei durchaus in die Zukunft und sind sich klar darüber, dass viele Fragen nicht abschließend bearbeitet, sondern „nur“ mit einem tragbaren Kompromiss für eine Zeit lang gelöst werden können. Die reine Machtlogik kann dadurch gemildert werden, dass der Gegner in einem Verteilungskonflikt so behandelt wird, dass auch künftige Verhandlungen möglich bleiben. Verteilungskonflikte tragen immer den Stempel „Wiedervorlage“ und werden häufig mit Blick auf die in der Zukunft anstehende Neuverhandlung unter möglicherweise gewandelten Rahmenbedingungen zeitweilig beigelegt, aber nicht endgültig entschieden.

Wissenschaft kann daher für die Rentenpolitik Daten erheben, Wirkmechanismen identifizieren und beispielsweise Berechnungen auf der Grundlage von Beobachtungen und Annahmen anstellen. Und natürlich können Wissenschaftlerinnen auch Ideen entwickeln. Sie können aber letztlich keine Sachfragen entscheiden, die Verteilungsprobleme berühren, ohne dabei selber Partei zu ergreifen. Hinzu kommt, dass es keinen reinen wissenschaftlichen Weg gibt, aus Daten (also Beschreibungen und Zusammenhängen) Problemlösungen zu sozialen oder politischen Problemen zu generieren.

Die Frage des Zeithorizonts

Insbesondere mit Blick auf die Rentenpolitik lässt sich argumentieren, dass langfristige stabile Lösungen gefunden werden müssen, da das Vertrauen in die Stabilität der Alterseinkünfte ein zentraler Faktor für die Legitimität der Alterssicherung ist und im Falle der Sozialversicherung durchaus auch von einer Art „Eigentumsschutz“ der Ansprüche ausgegangen werden sollte. Gleichzeitig wird Politikern unterstellt, dass sie eher kurzfristig planen, nämlich entlang der Wahlzyklen: „Wir gehen davon aus, dass Politiker (wieder)gewählt werden wollen“ (Voigt,

2020).⁴ Ein durch Wissenschaftlerinnen dominierter Rentenbeirat, eventuell mit weit reichenden Kompetenzen, könnte dieses Problem korrigieren und langfristig tragfähige Regelungen finden.

Auch mit dieser Überlegung sind Probleme verbunden: *Erstens* das Bild der Politikerinnen: Natürlich sind diese auch an ihrer Wiederwahl und daher an Wählerstimmen interessiert. Nur: Wenn sie als nutzenmaximierende politische Unternehmerinnen skizziert werden, muss dieses grundlegende Menschenbild auch auf Wissenschaftler angelegt werden. Es bleibt dann aber die Frage, wie und in welcher „Währung“ diese ihren Nutzen innerhalb eines Rentenbeirats maximieren würden. Durch den Gewinn an wissenschaftlichem Renommee? Oder etwa durch Sicherung und Ausbau der Beamtenpensionen? Oder es muss von dem eindimensionalen Bild abgewichen werden, und Politikern wird dann unterstellt, inhaltliche Ziele auch in der Langfrist-Perspektive zu verfolgen und sich von normativen Vorstellungen leiten zu lassen.⁵ Das wiederum muss dann auch für Wissenschaftlerinnen gelten – wie Wagner es ja anmerkt. Konkreter aber hält – *zweitens* – das Bild der risikoaversen, zu großen und langfristig wirksamen Reformen unfähigen Politik dem empirischen Test nicht stand. Sowohl die „Rentenreform 1992“ unter der Regierung Kohl als auch die „Riester-Reform 2001“, das Einfügen des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel 2005 und schließlich die „Rente mit 67“ waren einschneidende Maßnahmen („Paradigmenwechsel“; Schmähl, 2011), die alles andere als populär waren und sind. Trotz der vermeintlich kurzfristigen Interessen der Politik sind also weit reichende Maßnahmen nicht nur möglich, sondern vorgekommen. *Drittens* ist die Frage der langfristigen Planung mit Blick auf die Erwartungen in der Bevölkerung unerlässlich. Nur: Die Rahmenbedingungen ändern sich schnell, etwa in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009, in der aktuellen Corona-Krise mit ihren Folgen für Finanz- und Arbeitsmärkte, in der langen Nullzins-Phase oder durch das Migrationsgeschehen.⁶ Prognosen sind notwendig, die langfristige Planung der Einnahmen und Ausgaben im Rentensystem und damit die Bewertung von regulatorischen Mechanismen sind

4 Vgl. auch Börsch-Supan (2020) zum Rentenpakt 2018, „der nicht zuletzt aus großkoalitionärer Wahltaktik die eifrigsten Wähler am meisten belohnt, nämlich die ältere Generation.“

5 Diese Argumentation gilt auch für die Wähler, die nicht allein individualistisch-nutzenmaximierend handeln, sondern bei ihrer Wahlentscheidung unterschiedlichste Faktoren berücksichtigen (oder, je nach Menschenbild, durch unterschiedlichste Faktoren geprägt sind). Dazu können auch die Sorge um das Wohlergehen der jeweils älteren oder jüngeren Mitmenschen gehören.

6 So mussten die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes entsprechend der gestiegenen Migration angepasst werden, was unter sonst gleichen Annahmen zu einem erheblich geringeren Bevölkerungsrückgang in der Zukunft führt (Statistisches Bundesamt, 2020).

unter den genannten Umständen aber schwierig. Auch in einem vermeintlich selbststabilisierenden System wie dem schwedischen Rentensystem wird nachgebessert – wenn nicht im Rentensystem selbst, dann bei den steuerlichen Rahmenbedingungen (Wöss, 2015). Die Politik kann nicht außen vor bleiben.

Fazit

Politik braucht wissenschaftliche Beratung – wie sich im Übrigen auch in der Corona-Krise zeigt. Sie kann im Austausch Expertenansichten aufnehmen und sicher wird sich solch ein Austausch weiter verbessern lassen. Was Rentenpolitik nicht braucht, ist die Illusion, dass Wissenschaftler qua Profession notwendig zu besseren Lösungen gelangen als die Politik, oder gar die Entpolitisierung der Rentenpolitik durch eine Abgabe von Entscheidungskompetenzen an Expertinnen. Ihnen fehlt dafür schlicht das demokratische Mandat. Selbst bei einer vermittelten Legitimation – da ein Entscheidungsgremium von der Politik eingesetzt würde – ist so eine Experten-Herrschaft höchst bedenklich, insbesondere, wenn Verteilungskonflikte unter Ausschluss oder Marginalisierung der Betroffenen entschieden würden. Das bedeutet nun wiederum nicht, dass sich Wissenschaftlerinnen aus der gesellschaftlichen Debatte heraushalten sollten – es gibt gute Gründe, über die Rolle von Wissenschaft in der Demokratie (Kitcher, 2011), über „öffentliche Soziologie“ (Burawoy, 2015) oder eine „engagierte Wissenschaft“ (Bourdieu, 2002) nachzudenken. Wissenschaftler sind aber in ihren Empfehlungen nicht neutral und sollten sich der Grenzen ihrer Profession und Expertise bewusst sein.

In der Alterssicherung geht es immer um Verteilungsfragen, die letztlich nicht wissenschaftlich einheitlich zu klären sind. Wissenschaftler sind genauso altruistisch und wertorientiert oder aber so eigennützig-rational wie Politikerinnen. Wissenschaftler haben in ihren Arbeiten und ihren Überlegungen vielleicht einen anderen Zeithorizont als Politiker, langfristige Lösungen stoßen allerdings angesichts immer neuer Rahmenbedingungen schnell an ihre Grenzen. Schließlich existiert hochwertige Expertise auch in Verbänden und bei Personen außerhalb der Hochschulen. Es gibt viele Möglichkeiten, Inputs für eine Rentenpolitik zu erarbeiten und zu vermitteln, und viele

Wege Rentenpolitik zu gestalten – auch beispielsweise im Rahmen der Selbstverwaltung (Bieback, 2015; Voigt und Wagner, 2000). Aus dem Wunsch nach einer Verbesserung oder Weiterentwicklung solcher Möglichkeiten ein Primat der Wissenschaft über die Politik abzuleiten, wäre der falsche Weg.

Literatur

- Bieback, K.-J. (2015), *Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm*, in Rixen, S. und E. M. Welskopp-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf*, 11-30, Springer VS.
- Blank, F. und R. Zwiener (2020), *Der Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. Einordnung und Einschätzungen*, WSI Policy Brief 37, Hans-Böckler-Stiftung.
- Börsch-Supan, A. (2020), *Drückeberger am Werke*, Gastbeitrag in der Zeitschrift *Cicero*, 27. März, <https://www.cicero.de/innenpolitik/renten-kommission-bundesregierung-generationengerechtigkeit-generationenvertrag> (12. August 2020).
- Bourdieu, P. (2002), *Für eine engagierte Wissenschaft*, *Le Monde diplomatique* vom 15. Februar, <https://monde-diplomatique.de/artikel/1125558> (14. August 2020).
- Burawoy, M. (2015), *Global und lokal: Warum betreiben wir öffentliche Soziologie?*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9/2015, 91-102.
- Kitcher, P. (2011), *Science in a Democratic Society*, Prometheus Books.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/Bericht%20der%20Kommission/bericht-der-kommission.html> (15. September 2020).
- Rürup, B. (2020), *Unser System ist nicht vorbereitet*, Interview in *Euro am Sonntag*, 4. Juli, <https://www.finanzen.net/nachricht/private-finanzen/euro-am-sonntag-interview-bert-ruerup-34-unser-system-ist-nicht-vorbereitet-34-8993860> (12. August 2020).
- Schäfer, I. (2020), *Wie weiter in der Alterssicherung? Zu den Vorschlägen der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“*, *Soziale Sicherheit*, 69(5), 164-169.
- Schmähl, W. (2011), *Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 – Entscheidungen, Begründungen, Folgen*, *Soziale Sicherheit*, 60(12), 405-414.
- Statistisches Bundesamt (2020), *Bevölkerungsvorausberechnung*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html (12. August 2020).
- Voigt, S. (2020), *Mehr Mut in der Rentenpolitik! Ein Vorschlag*, *Wirtschaftsdienst*, 100(4), 294-299, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/4/beitrag/mehr-mut-in-der-rentenpolitik-ein-vorschlag.html> (15. September 2020).
- Voigt, S. und G. G. Wagner (2000), *Zur Reform der Altersvorsorge – ein konstitutionenökonomischer Vorschlag*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 49(3), 235-249.
- Wagner, G. G. (2020), *Die Altersgrenze sollte ab 2031 weiter steigen*, Interview im *Tagesspiegel*, 27. März, <https://www.tagesspiegel.de/politik/experte-der-rentenkommission-die-altersgrenze-sollte-ab-2031-weiter-steigen/25687604.html> (12. August 2020).
- Wöss, J. (2015), *Pensionen – das „schwedische Modell“ auf dem Prüfstand*, Beitrag auf *A&W Blog*, 27. März, <https://awblog.at/pensionen-schwedische-modell/> (12. August 2020).

Title: *Science and Pension Politics*

Abstract: *Recently, a German federal government commission presented its findings on how to reform the pension system. Part of the commission's report and the subsequent debate deal with the role of experts and scientific advisors in pension politics. This article contributes to the debate and seeks to refute claims that experts should have more competences.*

JEL Classification: A11, A13, H55, J14

Lutz Schneider

Deindustrialisierung und Wahlverhalten

Eine regionale Analyse der Bundestagswahlen 2017

Der politische Erfolg der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2017 lässt sich auch mit negativen Auswirkungen einer schrumpfenden Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe erklären. Dieser politische Effekt einer schrumpfenden Beschäftigung ist in Regionen mit vitaler industrieller Tradition besonders stark. Die durchgeführte Regression bestätigt, dass Regionen, die in den 1930er Jahren durch einen hohen Anteil an Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie gekennzeichnet waren und die heute einen starken Rückgang der industriellen Beschäftigung verzeichnen, deutlich höhere Wahlergebnisse für die AfD haben.

Im sächsischen Freital entfielen bei der Bundestagswahl 2017 35 % der gültigen Zweitstimmen auf die Alternative für Deutschland (AfD). Die junge Partei ging als stärkste politische Kraft aus dieser Wahl hervor, im gesamten Wahlkreis erzielte die AfD ihr bundesweit bestes Ergebnis. In Pirmasens in der Südwestpfalz erreichte die AfD 16 % und damit eines der besten Ergebnisse im Westteil von Deutschland. Beide Orte weisen bei aller Unterschiedlichkeit wirtschaftshistorische Gemeinsamkeiten auf. Bis zum Zweiten Weltkrieg und darüber hinaus prominente Zentren der Industrialisierung in der Stahl- bzw. der Schuhindustrie schrumpfte die Industriebeschäftigung in den letzten 30 Jahren im Zuge der Transformations- und globalisierungsbedingten Öffnung der Märkte dramatisch. Waren im vormaligen Kreis Freital Anfang der 1980er Jahre über 25.000 Personen im produzierenden Gewerbe beschäftigt, so waren es 2016 im entsprechenden Gebiet weniger als 8.000, ein Rückgang von ungefähr 70 %. In Pirmasens, das zwar nicht vom Transformationsschock, aber von der ausländischen Importkonkurrenz getroffen wurde, liegt der entsprechende Rückgang bei immerhin 50 %.¹ Die These dieses Beitrags besagt, dass die Wahlerfolge des neuen politischen Akteurs erstens durch manifeste ökonomische Verluste zumindest mitbedingt sind und zweitens diese Verluste vor allem dann wirksam werden, wenn sie von einem hohen ökonomischen Status aus von den Betroffenen historisch bewertet werden.

Ökonomische Disruption, sozialer Status und Wahlverhalten

Aus theoretischer Sicht steht hinter dieser Hypothese die verhaltensökonomische Erkenntnis, dass Verlusserfahrungen deutlich stärker motivieren als Gewinnerwartungen und dass die Bewertung der Phänomene als Verlust oder Gewinn über Referenzpunkte vermittelt wird (Tversky und Kahneman, 1981). Im vorliegenden Fall sind die Referenzpunkte wirtschaftsgeschichtlich markiert. In Regionen, die durch eine lange Industrietradition gekennzeichnet sind, wirkt derselbe quantitative Verlust, z. B. bei der Beschäftigung, deutlich stärker auf die Identität von Personen als in Gebieten, für die dies nicht zutrifft. Der Wahlerfolg der AfD – so die Hypothese – wäre daher dort am größten, wo eine negative Beschäftigungsentwicklung in der Industrie auf eine lange Industrietradition trifft.

Natürlich ist es wenig plausibel, eine Eruption im Wahlverhalten, wie die der Bundestagswahl 2017, durch langfristige Wirtschaftsentwicklungen erklären zu wollen. Hinter Eruptionen stehen zumeist andere Eruptionen, die als Auslösemechanismen fungieren. Im vorliegenden Fall ist der Migrationsschock der letzten Jahre unbestreitbar ein solcher Impuls. Dieser Impuls hat aber die Regionen Deutschlands durch die Technokratie der Flüchtlingsverteilung in nahezu identischer Weise getroffen. Die politi-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

1 Für den westlichen Teil ließe sich als vermutlich prominentestes Beispiel auch auf Gelsenkirchen verweisen, mit einem AfD-Stimmenanteil von 17 % bei der Bundestagswahl 2017 und einem Beschäftigungsrückgang im produzierenden Gewerbe von 70 % seit den frühen 1980er Jahren.

Prof. Dr. Lutz Schneider lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für angewandte Wissenschaften in Coburg und ist Forschungsprofessor am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

sche Reaktion war demgegenüber sehr heterogen, und das nicht nur hinsichtlich des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 2017. Diese regionale heterogene Absorption des Schocks könnte durch in der Vergangenheit erforderte ökonomische Statusverluste und weitere Abstiegserwartungen bedingt sein.

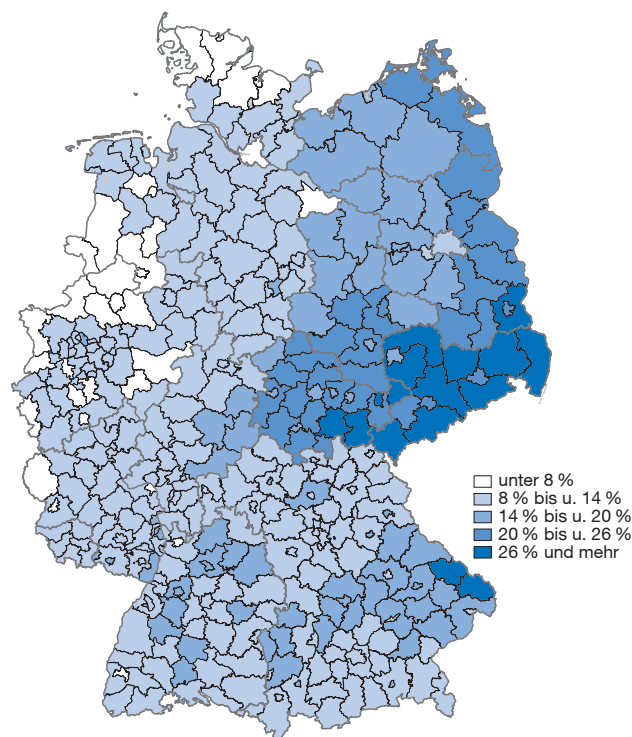
Dass eine massive De-Industrialisierung traditionsreicher Industriestandorte zu eruptiven Effekten in sozialer und politischer Dimension führen kann, wird schon seit längerer Zeit in den USA beobachtet (Autor et al., 2016; Che et al., 2016; Autor et al., 2019). In Deutschland wurde den Folgen regionaler De-Industrialisierungsprozesse für das Wahlverhalten von ökonomischer Seite bisher weniger Beachtung geschenkt – wohl deshalb, weil die Handelsintegration (zumindest in Westdeutschland) per Saldo nicht zu einem Rückgang der Industriebeschäftigung geführt hat (Dauth et al., 2014). Die regionale Variation ist allerdings erheblich und in Ostdeutschland muss von einem flächendeckenden Rückgang historischen Ausmaßes gesprochen werden. Eine der wenigen Studien, die den Zusammenhang von Handelsintegration, regionaler Industriebeschäftigung und Wahlverhalten in deutschen Regionen untersucht, stammt von Dippel et al. (2020). Die AfD ist in dieser Studie noch nicht repräsentiert, da sich der Betrachtungszeitraum von 1987 bis 2009 erstreckt. Dennoch liefert die elaborierte Analyse den belastbaren und für den vorliegenden Zusammenhang entscheidenden Befund, dass hohe Importkonkurrenz zu negativen Effekten für die Industriebeschäftigten in den betroffenen Regionen und dieser adverse Beschäftigungseffekt zu signifikanten Stimmengewinnen im rechten Parteienspektrum führt.

Eigens mit dem Wahlerfolg der AfD bei der Bundestagswahl 2017 beschäftigen sich Franz et al. (2018) sowie Rösel und Samartzidis (2018). Die erste Untersuchung betont die Bedeutung ökonomischer und demografischer Faktoren. Demnach punktet die AfD in ländlichen Regionen mit alternder Bevölkerung, aber auch Regionen mit eher unterdurchschnittlichem Einkommen und höherer Industriebeschäftigung neigen der AfD zu. Demgegenüber betonen Rösel und Samartzidis (2018) gesellschaftspolitische Faktoren. Ihrer Untersuchung zufolge erhält die AfD in Regionen besonders viele Stimmen, die durch geringen gesellschaftlichen Zusammenhalt charakterisiert sind, namentlich durch fehlende Diversitätsakzeptanz und geringes Institutionenvertrauen.

Regionale Verteilung: AfD-Hochburgen und Industrietradition

In Abbildung 1 wird die regionale Verteilung des Zweitstimmenanteils der AfD bei der Bundestagswahl 2017

Abbildung 1
AfD-Zweitstimmenanteil bei der Bundestagswahl 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

veranschaulicht. Es ist ein klares Ost-West-Gefälle erkennbar. Aggregiert man die fünf neuen Bundesländer, so erreicht die AfD 22,6 % der gültigen Stimmen. In den zehn westlichen Bundesländern kommt sie auf 10,7 %. Allerdings sind unter der generellen Ost-West-Dichotomie auch regionale Variationen zu finden.

Im linken Teil von Abbildung 2 ist die Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe seit den frühen 1980er Jahren zu sehen. Auch hier findet sich ein deutliches Ost-West-Gefälle. Dieses überlagert allerdings eine starke Heterogenität in den westlichen Bundesländern. Hier gibt es einerseits Regionen mit Verlusten von ostdeutscher Dimension mit einem Beschäftigungsabbau von mehr als 60 %. Im Süden und Nordwesten finden sich demgegenüber zahlreiche Regionen mit einem Beschäftigungsaufbau im Produzierenden Sektor.

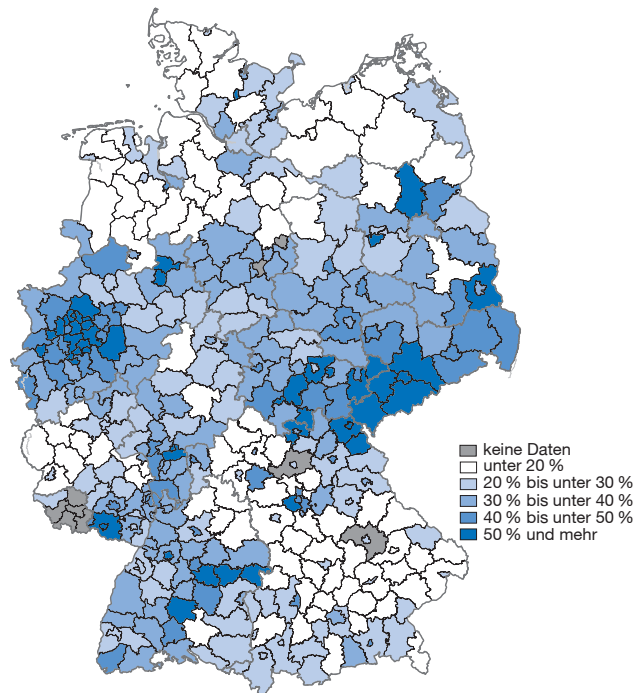
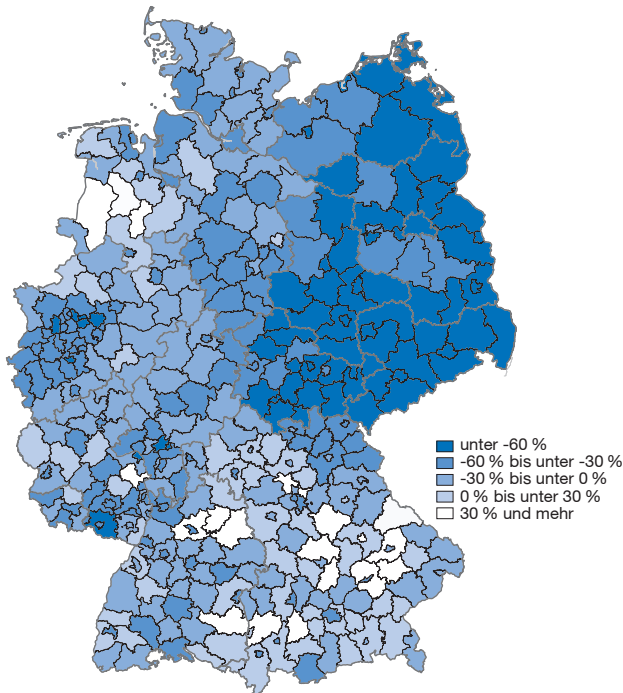
Der rechte Teil von Abbildung 2 illustriert die historischen Zentren der deutschen Industrie, d. h. Regionen, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark durch industrielle Fertigung geprägt gewesen sind. In Kombination der beiden Abbildungen wird deutlich, dass es eine Schnittmenge von Regionen gibt, die in den 1930er Jahren noch hohe Anteile in der Industriebeschäftigung aufwiesen

Abbildung 2

Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe und Industriebeschäftigung 1933

Beschäftigungsentwicklung des produzierenden Gewerbes in %
(1980/1981 bis 2016, 401 Kreise)

Anteil der Industriebeschäftigten an allen
Beschäftigten in % (1933, 401 Kreise)



Quellen: Falter, J. W. und D. Hänisch (1990); Statistisches Bundesamt; Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

(über 40 %), seit den 1980ern aber zu den Verlierern gehören. Hierzu zählen vornehmlich Sachsen und Thüringen, Teile des Ruhrgebiets und der Pfalz.

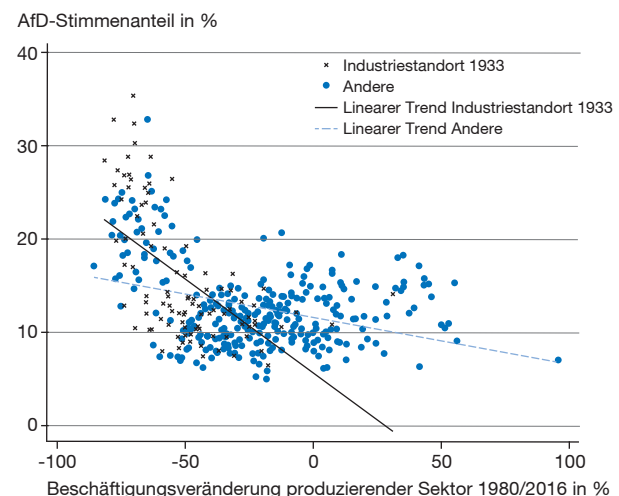
Abbildung 3 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen dem AfD-Stimmenanteil 2017 und der langfristigen Entwicklung der Industriebeschäftigung getrennt für Regionen mit starker Industrietradition und Regionen ohne eine solche. Ganz generell zeigt sich ein negativer Zusammenhang, der aber klarer und stärker für Regionen mit ausgeprägter Industrietradition erscheint.

AfD stark in traditionellen Industrieregionen ohne Industrie

In einer multivariaten Analyse werden die regionalen Zuwächse des AfD-Zweitstimmenanteils zwischen 2017 und 2013 – neben anderen Faktoren – durch die Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe von 1980/1981 bis 2016 erklärt. Dieser Prädiktor wird ferner mit der Information interagiert, ob es sich bei der entsprechenden Region um ein Gebiet mit ausgeprägter Industrietradition handelt. Dazu wird eine Dummy-Variable aufgenommen, die den Wert von eins aufweist, wenn die entsprechende Region im Jahr 1933 beim Anteil der In-

dustriebeschäftigten zum oberen Quartil im Deutschen Reich gehörte. Außerdem wird eine Dummy-Variable für die Regionen in den fünf neuen Bundesländern in-

Abbildung 3
Veränderung der Industriebeschäftigung und AfD-Zweitstimmenanteil bei der Bundestagswahl 2017



Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 1

OLS-Schätzung der Veränderung des AfD-Zweitstimmenanteils bei den Bundestagswahlen 2017/2013

Abhängige Variable	Veränderung AfD-Zweitstimmenanteil 2017 zu 2013				AfD-Zweitstim- menanteil 2017
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Wachstum Beschäftigung 1981/2016 × Industrieschwerpunkt 1933	-0,029 [0,012]**	-0,043 [0,016]***	-0,030 [0,012]**		-0,038 [0,013]***
Industrieschwerpunkt 1933 (0/1-Variable)	-0,012 [0,005]**	-0,008 [0,007]	-0,009 [0,005]*		-0,014 [0,006]**
Wachstum Beschäftigung Produzierendes Gewerbe 1981/2016	0,022 [0,006]***	0,013 [0,006]**	0,018 [0,006]***		0,024 [0,007]***
Ostdeutscher Kreis (0/1-Variable)	0,073 [0,021]***	0,096 [0,027]***	0,080 [0,021]***		0,084 [0,025]***
Wachstum Beschäftigung 1981/2016 × Ostdeutscher Kreis	-0,054 [0,030]*	-0,043 [0,040]	-0,052 [0,029]*		-0,062 [0,036]*
Lohnverhältnis Medianlohn Frauen/Medianlohn Männer (2015)	-0,059 [0,024]**		-0,063 [0,023]***		-0,038 [0,028]
Männeranteil an der Bevölkerung 18 bis 50 Jahre (2015)	0,512 [0,122]***		0,498 [0,120]***		0,486 [0,135]***
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (2015)	-0,000 [0,000]***		-0,000 [0,000]***		-0,000 [0,000]***
Arbeitslosenquote (2015)	0,003 [0,001]***		0,003 [0,001]***		0,003 [0,001]**
Bevölkerungsentwicklung (2001 bis 2015)	-0,165 [0,031]***		-0,155 [0,030]***		-0,128 [0,034]***
Anteil Personen über 60 Jahre (2015)	-0,092 [0,071]		-0,088 [0,069]		0,038 [0,077]
Anteil Personen mit Migrationshintergrund (2011)	0,074 [0,031]**		0,088 [0,030]***		0,123 [0,036]***
Stadtkreis (0/1-Variable)	-0,007 [0,004]*		-0,009 [0,004]**		-0,012 [0,005]**
SPD-Stimmenanteil Reichstagswahl 1930	-0,001 [0,016]			-0,011 [0,017]	-0,005 [0,018]
KPD-Stimmenanteil Reichstagswahl 1930	0,049 [0,025]**			0,032 [0,023]	0,051 [0,027]*
NSDAP-Stimmenanteil Reichstagswahl 1930	-0,027 [0,018]			-0,056 [0,020]***	-0,027 [0,020]
Zentrum/BVP-Stimmenanteil Reichstagswahl 1930	-0,016 [0,009]*			-0,025 [0,011]**	-0,027 [0,010]**
Bestimmtheitsmaß R ²	0,86	0,77	0,86	0,76	0,87
Anzahl Kreise	392	392	392	392	392

Anmerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern. Die Sterne markieren das Signifikanzniveau: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %. In allen Schätzspezifikationen werden fixe Bundeslandeffekte kontrolliert.

Quelle: eigene Berechnungen.

kludiert, auch diese Variable wird zusätzlich mit der Beschäftigtenentwicklung im produzierenden Gewerbe von 1980/1981 bis 2016 interagiert. Damit können offene Ost-West-Unterschiede in der Schätzung berücksichtigt werden. Zudem werden folgende Kontrollvariablen berücksichtigt: das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Arbeitslosenquote, die Bevölkerungsentwicklung, der Anteil von Personen über 64, der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, der Männeranteil an der Bevölkerung zwischen 18 und 50 Jahren, das Verhältnis der Frauen- zu den Männerlöhnen sowie die Stimmenanteile der vier erfolgreichsten Parteien bei der Reichstags-

wahl im September 1930 (SPD, NSDAP, Zentrum/BVP, KPD).² Außerdem werden Bundesländerspezifika über Bundeslanddummies kontrolliert. Alle Daten wurden auf die regionale Ebene der 401 administrativen Kreise zum Gebietsstand von 2017 transferiert. In Tabelle 1 in Spalte (1) sind die Ergebnisse der Regression der Zuwächse des AfD-Zweitstimmenanteils der Bundestagswahl 2017

² Die Daten zu den aktuellen Kontrollvariablen aus den Jahren nach 2000 entstammen der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes bzw. der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Die historischen Daten stammen aus Falter und Hänisch (1990).

gegenüber der Bundestagswahl 2013 auf die genannten Erklärungsgrößen dargestellt.

Der für die vorliegende Arbeit entscheidende Interaktionseffekt ist signifikant negativ. Industrietradition und Beschäftigungsverlust (negatives Beschäftigungswachstum) zusammen sind mit einer höheren Wählergunst für die AfD verbunden. Für sich genommen findet sich in den traditionellen Industrieregionen allerdings eine negative Korrelation zu den AfD-Zuwächsen. In Regionen mit dieser Tradition wählen die Bürger also weniger AfD – es sei denn, in diesen Regionen gab es deutliche Beschäftigungsverluste in der Industrie, mit anderen Worten, die Industrietradition schmilzt ab (Interaktionseffekt). Es zeigt sich ferner eine signifikant positive Korrelation von Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe und den Stimmengewinnen der AfD bei der Bundestagswahl 2017 im Vergleich zu 2013. Werden die drei Variablen sinnvollerweise zusammen interpretiert, so lässt sich unter Zuhilfenahme der Punktschätzer sagen, dass in Industrieregionen ab einem Rückgang der Industriebeschäftigung von über 41 % die AfD höhere Stimmengewinne verzeichnete als in Regionen ohne diese Tradition. Ab dieser Stärke des Beschäftigungsrückgangs macht sich die Industrieidentität im Sinne eines stärkeren Zuwachses an Wählerschaft des neuen politischen Akteurs bemerkbar. Im Osten Deutschlands ist diese Schwelle für alle Industrieregionen erreicht, im Westen für immerhin 42 der 69 Regionen mit starker Industrietradition.

Ferner wird in der Regression sichtbar, dass je höher die Beschäftigungsverluste im Osten sind, desto höher sind auch die Stimmengewinne für die AfD. Dieser Effekt ist hoch signifikant und in der Dimension stark; er überkompensiert den generellen positiven Basiseffekt der Beschäftigung im produzierenden Gewerbe deutlich. Ferner zeigt sich ein signifikant positiver Effekt des AfD-Stimmengewinns für ostdeutsche Kreise von über 7 Prozentpunkten. Außerdem führt eine geringere Lohnlücke zwischen Männern und Frauen und ein Männerüberschuss in der Altersgruppe der 18- bis 50-Jährigen zu mehr AfD-Stimmen. Darin könnten sich die gesunkene Bedeutung der Männer für die Einkommensgenerierung von Familien sowie die gesunkenen Chancen auf dem Partnerschaftsmarkt widerspiegeln. Zu den schlechteren Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven der Männer auf dem Arbeitsmarkt in deindustrialisierten Gebieten gesellen sich Nachteile bei der Partnerwahl (Autor et al., 2019). Auch wenn diese Mechanismen durch die einfache Querschnittsregression nicht identifiziert werden können, so lässt sich aber zumindest behaupten, dass die Korrelationen damit vereinbar sind. Ansonsten zeigt sich, dass ein höheres regionales Einkommen geringere AfD-Stimmengewinne, eine höhere Arbeitslosenquote höhe-

re AfD-Stimmengewinne impliziert. In Einklang mit Franz et al. (2018) erreicht die AfD überdies in schrumpfenden Gebieten stärkere Stimmengewinne. Ferner zeigt sich eine positive Korrelation von AfD-Stimmengewinnen und dem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund. In Stadtkreisen verbucht die AfD geringere Stimmengewinne. Interessanterweise zeigt sich schließlich ein positiver Zusammenhang zwischen den Stimmengewinnen der AfD und den Stimmenanteilen der KPD bei der Reichstagswahl 1930, Regionen mit einem hohen Anteil von Zentrums- und BVP-Wählern 1930 zeigen demgegenüber weniger AfD-Stimmengewinne.

In den Spalten (2) bis (5) wurden andere Schätzspezifikationen verwendet, um die Robustheit der Schätzungen zu prüfen. In Spezifikation (2) wird auf ökonomische und demografische Kontrollvariablen und die historischen Variablen zur Reichstagswahl 1930 gänzlich verzichtet. Es zeigt sich hier sogar ein noch stärkerer Effekt des Zusammenspiels von Industrietradition und Entwicklung der Industriebeschäftigung. In Spezifikation (3), welche die ökonomischen und demografischen Effekte kontrolliert, zeigen sich nur noch geringfügige Unterschiede zur vollen Spezifikation in Spalte (1).

In Spalte (4) wird noch einmal gesondert der Frage von historischen Pfadabhängigkeiten der Wahlergebnisse nachgegangen. In der eindrucksvollen Untersuchung von Antoni et al. (2019) wird eine positive regionale Korrelation zwischen dem Wahlergebnis der NSDAP in den Reichstagswahlen der Weimarer Republik und den AfD-Stimmengewinnen zwischen 2013 und 2017 belegt. In der vorliegenden Schätzspezifikation (1) zeigte sich hingegen eine positive Korrelation der AfD-Zuwächse zu den KPD-Ergebnissen in der Wahl von 1930. Dies muss freilich nicht im Widerspruch zu Antoni et al. (2019) stehen, da diese sich ausschließlich den NSDAP-Ergebnissen widmen. Dabei zeigt sich allerdings ein deutlicher Unterschied zu den vorliegenden Ergebnissen. Der von Antoni et al. (2019) gefundene positive NSDAP-Effekt lässt sich in Spalte (1) nicht auffinden, in Spezifikation (4) – wenn auf andere exogene Variablen gänzlich verzichtet wird – ergibt sich in der vorliegenden Analyse sogar eine signifikant negative Korrelation zwischen dem Ergebnis der NSDAP 1930 und den AfD-Stimmengewinnen zwischen 2013 und 2017. Dieser erstaunliche Unterschied könnte darin begründet sein, dass Antoni et al. (2019) eine kleinräumigere regionale Analyseeinheit oder aber eine andere Methode der Zuordnung der historischen Wahldaten auf die heutige Gebietsstruktur verwenden. Dennoch scheint es hier einen Bedarf für weitere Analysen zu geben – auch im Hinblick auf die Frage nach der Korrelation der AfD-Stimmengewinne zu anderen, nicht rechtsgerichteten Parteien des Weimarer Reichstags.

In Spalte (5) ist ferner zu erkennen, dass sich die Ergebnisse kaum verändern, wenn statt der Veränderung der Stimmenanteile der AfD zwischen 2013 und 2017 in einer Level-Regression lediglich das AfD-Wahlergebnis 2017 als abhängige Variable verwendet wird. Dies könnte dafür sprechen, dass die Partei 2013 noch eine deutlich andere Wählerschaft angezogen hat, als dies 2017 der Fall war. Dadurch sind die Ergebnisse der Level- und der Differenzen-Schätzung sehr ähnlich.

Fazit

Der Beitrag liefert Belege für die These, dass die Wahlerfolge der AfD bei der Bundestagswahl 2017 auch mit den regionalen Beschäftigungsrückgängen in der Industrie seit den 1980er Jahren erklärt werden können – zumindest dann, wenn die Beschäftigungsrückgänge hoch (und damit irreversibel) und an traditionsreichen Industriestandorten erfolgt sind. Die präsentierte Querschnittsanalyse gibt in der Tat deutliche Hinweise für einen derartigen Zusammenhang. In weiteren Untersuchungen zeigt sich ferner, dass die Zusammenhänge auch für die Europawahl 2019 belegbar sind, sie gelten im Übrigen nicht für illegitime gewalttätige Formen politischen Protests, z. B. in Form von Übergriffen auf Flüchtlinge.

Aus theoretischer Sicht zeigt die Analyse einmal mehr, dass ökonomische Verwerfungen wirkmächtige Folgen für politische Einstellungen und politisches Verhalten haben. Dabei erhärtet die empirische Untersuchung die verhaltensökonomische Einsicht, dass die subjektiven Bewertungen solcher ökonomischen Verwerfungen entscheidend vom historischen Referenzstandard geprägt werden. Eine ökonomische Schrumpfung wird sich anders auswirken, wenn der Verlust von einem hohen Status aus erfolgt. Und der Verlust wird stärker wirken, wenn dadurch die individuelle und/oder auch die regionale Identität bedroht wird – eine Einsicht der Identitätsökonomik (Akerlof und Cranton, 2000). Hierdurch gewinnt die Quantität der Schrumpfung eine wichtige Bedeutung. Ab einer gewissen kritischen Größenordnung kann eine Krise individuell wie regional als identitätsbedrohend erfahren werden. Die politischen Reaktionen werden in diesem Falle sehr viel einschneidender ausfallen.

Zuletzt muss einschränkend darauf verwiesen werden, dass hinter den in der empirischen Analyse beobachteten Faktoren andere Mechanismen wirksam sein können, die dann auch eine andere Interpretation der Wahlursachen nahelegen würden. Zumindest ein schwer zu übersehendes Identifikationsproblem sei genannt. Die Ergebnisse werden maßgeblich durch die Ost-West-Differenz geprägt; ist im Osten doch der Beschäftigungsrückgang seit den 1980er Jahren besonders hoch gewesen, ebenso waren es die Stimmenanteile der AfD 2017. Hinter der resultierenden Korrelation könnten sich andere Mechanismen verbergen – abweichende kulturelle und soziale Prägungen, politische Einstellungen und Erwartungshaltungen. Auch wenn der Einbezug der regionalen Dummy-Variablen dieses Problem abmildern dürfte, kann ein verzerrender Effekt nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Literatur

- Akerlof, G. A., und R. E. Kranton (2000), Economics and Identity, *Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 715-753.
- Autor, D., D. Dorn und G. Hanson (2019), When Work Disappears: Manufacturing Decline and the Falling Marriage Market Value of Young Men, *American Economic Review: Insights*, 1(2).
- Autor, D., D. Dorn, G. Hanson und K. Majlesi (2016), Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure, *National Bureau of Economic Research*, Nr. w22637.
- Cantoni, D., F. Hagemeister und M. Westcott (2019), Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology, Rationality and Competition, *Discussion Paper Series*, Nr. 142.
- Che, Y., Y. Lu, J. R. Pierce, P. K. Schott und Z. Tao (2016), Does trade liberalization with China influence US elections?, *National Bureau of Economic Research*, Nr. w22178.
- Dauth, W., S. Findeisen und J. Südekum (2014), The rise of the East and the Far East: German labor markets and trade integration, *Journal of the European Economic Association*, 12(6), 1643-1675.
- Dippel, C., R. Gold, S. Heblich und R. Pinto (2020), *The Effect of Trade on Workers and Voters*, im Erscheinen.
- Falter, J. W. und D. Hänisch (1990), Wahl- und Sozialdaten der Kreise und Gemeinden des Deutschen Reiches von 1920 bis 1933, *GESIS Datenarchiv*, Köln, ZA8013 Datenfile Version 1.0.0, doi:10.4232/1.8013.
- Franz, C., M. Fratzscher und A. S. Kritikos (2018), AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker, *DIW-Wochenbericht*, 85(8), 135-144.
- Rösel, F. und L. Samartzidis (2018), Wert- statt Geldmangel: AfD triumphiert im Osten dort, wo es an Toleranz und Vertrauen in die Politik fehlt, *ifo Dresden berichtet*, 25(3), 9-13.
- Tversky, A. und D. Kahneman (1981), The framing of decisions and the psychology of choice, *Science*, 211(4481), 453-458.

Title: *Deindustrialisation and Voting Behaviour: A Regional Analysis of the German Federal Election of 2017*

Abstract: *In this contribution, the political success of the Alternative für Deutschland (AfD) in the German federal election of 2017 is explained by the adverse effect of shrinking manufacturing employment. The employment effect is particularly strong in regions with vital industrial traditions. The performed regression confirms that regions that were characterised by a high share of manufacturing workers in the 1930s and that experience a sharp decline in industrial employment today show significantly better election results for the AfD.*

JEL Classification: D72, F6, J2

Vera Konrad, Andreas Polk

Big Data und Preisdiskriminierung

Unternehmen nutzen Daten zur Optimierung von Preisen. Mit zunehmender Kenntnis individueller Kundenprofile könnte der Spielraum steigen, Individuen gezielt über personalisierte Angebote anzusprechen. Die wettbewerblichen Effekte sind ambivalent: Personalisierte Preise können zur Ausbeutung im Sinne einer Abschöpfung der Konsumentenrente führen, aber auch die Wettbewerbsintensität erhöhen. In der Praxis scheuen sich die Unternehmen bisher weitgehend, individualisierte Preise einzusetzen.

Mit der Digitalisierung entstehen neben allen Vorteilen auch neue wettbewerbliche Probleme (Schweitzer et al., 2018; Kerber, 2019; Genth et al., 2016; Dewenter und Lüth, 2016). Die möglicherweise „ausbeuterische“ Verwendung von Daten zur Etablierung personalisierter Preise ist ein Teilaspekt dieser Diskussion: Zwingen Unternehmen und Datenhändler ihre Kunden zur Aufgabe der Anonymität, um in Zukunft individuelle Zahlungsbereitschaften besser abschöpfen zu können? Preisdiskriminierung, also das Abschöpfen von Konsumentenrente durch unterschiedliche Preissetzung für (nahezu) identische Produkte, gibt es schon lange. Ein Blick in den Supermarkt genügt: Im Kühlregal sind enorme Preisunterschiede für einfache Produkte wie z.B. Milch üblich. Aber auch unterschiedliche Packungsgrößen verschleiern zum Teil sehr unterschiedliche Preise für homogene Produkte. Diese Form der Preisdiskriminierung, die auf die Selbstselektion der Kunden setzt, ist eine Alltagserscheinung.

Online-Tracking: neue Dimension der Preisdiskriminierung

Mit der Digitalisierung tritt die Preisdiskriminierung ersten Grades wieder stärker in den Vordergrund. Sie ist eigentlich ein theoretischer Referenzfall, der davon ausgeht, dass ein Unternehmen die Zahlungsbereitschaft jedes einzelnen Kunden genau kennt. Dies ist in der Realität faktisch nie erfüllt, da die Informationsanforderungen an die Unternehmen viel zu hoch sind. Praktisch spielen daher Gruppenpreise eine größere Rolle. Sie beinhalten das Setzen von Preisen gemäß der Zahlungsbereitschaft bestimmter Kundengruppen, die sich aufgrund objektiv überprüfbarer Kriterien zuordnen lassen.¹ Voraussetzung für jede Form der Preisdiskriminierung ist die fehlende Möglichkeit zur Arbitrage, d. h. ein Weiterverkauf der Produkte auf einem Sekundärmarkt ist unmöglich oder aufgrund hoher Transaktionskosten stark eingeschränkt.

¹ Beispiele sind Rabatte für Studierende, Senioren oder Kinder oder die Differenzierung nach Regionen, etwa beim Kauf eines Neuwagens innerhalb Europas.

Gruppenpreise und personalisierte Preise sind verwandt: Werden Gruppen detailliert genug beschrieben, konvergieren Gruppenpreise zu denen perfekter Preisdiskriminierung (etwa Belleflamme und Peitz, 2015, Kap. 8). Informationen lassen sich auf zahlreiche Arten sammeln: Cookies, Trackingpixel oder das Aufzeichnen von Clickverhalten und Verweildauern auf Webseiten zeigen Surfverhalten und damit Interessen, Browser verraten Daten über das Computersystem und den Standort. Externe Daten geben Auskunft über Gewohnheiten, Familienstatus, Einkommen und Kreditwürdigkeit. Kunden helfen aktiv bei der Datensammlung, indem sie Kundenkarten nutzen, ihre E-Mails nach Inhalten scannen lassen und die Kontaktdaten ihrer Freunde an Facebook weitergeben. Gegen einzelne Aspekte dieser Datensammlung kann sich der Konsument zwar wehren: Cookies und Werbe-IDs lassen sich löschen, bestimmte Messengerdienste vermeiden. Dies ist aber mit Kosten verbunden und nur partiell möglich. Eine völlige Kontrolle über die eigenen Daten ist nicht möglich (Acquisti, 2008).

Verhaltensbasierte Preisdiskriminierung

Aspekte, die im Zuge der Digitalisierung und der personalisierten Preisdiskriminierung diskutiert werden, sind:

- Wie wirkt die Fähigkeit zur Preisdiskriminierung auf Preise, Gewinne, Konsumenten und die allgemeine Wohl-

Vera Konrad studiert Volkswirtschaftslehre im Master am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE).

Prof. Dr. Andreas Polk lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Industrieökonomik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

fahrt? Es wird zwischen personalisierter Preisdiskriminierung aufgrund von Kaufhistorien (Behavior-Based Price Discrimination), und solcher, die vor dem Kauf auf Informationsauswertung beruht (Tracking, Datenbroker) unterschieden. Welche Rolle spielt dabei Wettbewerb?

- Daten können die Qualität der Angebote erhöhen. In diesem Fall entsteht ein Trade-off zwischen besseren Produktangeboten und der Fähigkeit zu personalisierten Preisen.
- In welchem Ausmaß setzen Unternehmen personalisierte Preise ein? Welche Ratio könnte hinter dem aktuell beobachtbaren Verhalten stehen?

Zentral für das Verständnis verhaltensbasierter Preisdiskriminierung ist der sogenannte Ratchet-Effekt, der wie eine einrastende Sperrklinke wirkt (Freixas et al., 1985; Laffont und Tirole, 1988; Conitzer et al., 2012): Können aus vergangenen Käufen Informationen gewonnen werden, nutzen Unternehmen dies, um Zahlungsbereitschaften in der Zukunft abzuschöpfen. Der Kauf wirkt wie ein Schalter, der Verbraucher der zukünftigen Rentenabschöpfung durch individualisierte Preise aussetzt. Dies setzt allerdings voraus, dass Konsumenten den langfristigen Effekt des gegenwärtigen Konsums ignorieren, also nicht strategisch vorausschauen und auch, dass Unternehmen keinem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Sind Kunden nicht naiv, können sie sich wehren und den Konsum aus strategischen Gründen aufschieben. Dies bedeutet zwar kurzfristigen Konsumverzicht, führt in der Zukunft aber zu niedrigeren Preisen. Unternehmen müssten verlässlich versichern, Daten über die Kaufhistorie zu löschen oder personalisierte Preise nicht anzuwenden, um frühen Konsum zu induzieren. Sie leiden hier allerdings unter einem Glaubwürdigkeitsproblem, denn ein solches Verhalten wäre ex post nicht rational. Im Wettbewerb kann die verhaltensbasierte Preisdiskriminierung die Wettbewerbsintensität zugunsten der Verbraucher erhöhen, selbst wenn diese kurzfristig denken. Die Fähigkeit, aus vergangene Konsum zu lernen, erlaubt es den Unternehmen, die Nachfrage je nach Zahlungsbereitschaft zu segmentieren und separat zu adressieren. Da jedes Segment in Hinblick auf die Zahlungsbereitschaft homogener ist als die Gesamtmenge, steigt die Wettbewerbsintensität in den jeweiligen Segmenten. Weil die Unternehmen im Wettbewerb Anreize haben, Kunden des Wettbewerbers abzuwerben, wird die Preissetzung insgesamt aggressiver. Als Konsequenz sinken die Preise im Vergleich zur Situation ohne verhaltensbasierte Preisdiskriminierung, die Konsumentenrente steigt. Im Extremfall, wenn die Unternehmen perfekt über die Zahlungsbereitschaft jedes einzelnen Konsumenten informiert sind, entsteht ein Bertrand-ähnlicher Wettbewerb zugunsten der Nachfrager.

Die Bedeutung von Anonymität

Die Literatur zur Anonymisierung von Daten im Kontext von Preisdiskriminierung diskutiert diese im Wesentlichen anhand verhaltensbasierter Preisdiskriminierung. Die zentrale Frage ist, ob die Anonymisierung von Daten durch das Löschen von Kaufhistorien für die Konsumenten von Vorteil ist. Auch hier spielt wieder eine zentrale Rolle, ob sich die Unternehmen im Wettbewerb zueinander befinden oder über Marktmacht verfügen.

Ausgangspunkt ist die Idee, dass Privatsphäre im Sinne einer Anonymisierung der eigenen Kaufhistorien zum Nachteil der Konsumenten führen kann. Sie geht in Anlehnung an Coase von einem Monopolunternehmen und rationalem Verhalten aller Akteure aus (Coase, 1972; Acquisti und Varian, 2005; Conitzer et al., 2012; Montes et al., 2019). Konsum findet intertemporal über mehrere Perioden statt, Konsumentenpräferenzen sind differenziert. Wenn ein Kauf zu einem früheren Zeitpunkt zum Ratchet-Effekt führt, reagieren die Konsumenten strategisch und schieben ihre Kaufentscheidungen aus strategischen Gründen auf (Acquisti und Varian, 2005). Um dies zu vermeiden, muss der Monopolist die Preise in der frühen Periode senken und den Konsumenten Anreize zu geben, sich der zukünftigen individualisierten Preisdiskriminierung auszusetzen. In der Konsequenz profitieren die Konsumenten von niedrigen Preisen heute. Sie werden nur deshalb angeboten, weil der Monopolist Preisdiskriminierung bei seinen Bestandskunden durchsetzen kann. Aus Verbrauchersicht kann fehlende Anonymität also erlauben, Konsumaufschub glaubwürdig erscheinen zu lassen und dadurch Preissenkungen zu induzieren.

Das Unternehmen könnte diese aus seiner Sicht nachteilige Situation vermeiden, wenn es glaubwürdig versichern könnte, die durch Konsum gewonnenen Daten nicht zur Preisdiskriminierung einzusetzen. Dies ist jedoch nicht einfach, weil sich ein solches Verhalten ex post nicht rationalisieren lässt. Sind die Konsumenten nun aber in der Lage, ihre Daten zu anonymisieren, existiert ein Substitut für die fehlende Selbstbindung des Unternehmens: Die Anonymisierung von Daten hindert das Unternehmen, zu einem späteren Zeitpunkt Preisdiskriminierung durchzuführen. Dies nimmt den Kunden Anreize, den Konsum aufzuschieben, was wiederum das Unternehmen erkennt. In der Konsequenz führt die Anonymisierung zu höheren Preisen im heutigen Konsum, sie ist zum Nachteil der Verbraucher. Doch warum sollten sich die Konsumenten zu ihrem eigenen Nachteil verhalten und Daten löschen? Natürlich gibt es zahlreiche allgemeine Motive jenseits ökonomischer Überlegungen, die für eine Aufrechterhaltung der Privatsphäre sprechen. Wenn die Kosten der Anonymisierung gering sind, befinden sich die Konsumenten in einem Gefangenendilemma: Individuell ist es sinnvoll, die eigenen Daten zu löschen, da die Möglich-

keit zur Personalisierung genommen wird und der Effekt des Einzelnen auf die frühen Preise vernachlässigbar ist. Diese Rationalität gilt aber für alle, was der Monopolist antizipiert. In der Konsequenz steigen die Preise. Die Möglichkeit der Anonymisierung übt damit einen negativen externen Effekt auf die anderen Konsumenten aus, sie findet in zu starkem Ausmaß statt.

Informationen, Preise und Wettbewerb

Zahlreiche Beiträge diskutieren Verfeinerungen dieser Idee (Acquisti und Varian, 2005; Conitzer et al., 2012; Montes et al., 2019; Taylor, 2004). Dabei ist eine zentrale Frage, ob das Löschen von Daten, also das Aufrechterhalten von Privatsphäre, tatsächlich zum Nachteil der Konsumenten ist, wie es die Coase-Vermutung suggeriert. Zentrale Aspekte sind die Kosten der Anonymisierung und die Intensität des Wettbewerbs.

Kosten der Anonymisierung können selbst im Monopolfall dazu führen, dass auch die Konsumenten von der Möglichkeit zur Anonymisierung profitieren (Conitzer et al., 2012). Niedrigere, also insbesondere nicht zu hohe Kosten der Anonymisierung, erhöhen das strategische Potenzial des Konsumaufschubs gegenüber dem Unternehmen. In der Konsequenz sinken die Preise in der frühen Konsumperiode, ohne dass die Konsumenten von der Anonymisierung tatsächlich Gebrauch machen müssen. Dies ist nur möglich, wenn die Kosten der Anonymisierung einerseits nicht zu hoch sind, da dann das Drohpotenzial fehlen würde; und andererseits auch nicht zu niedrig, da die Konsumenten sonst rational anonymisieren würden, was das Unternehmen erkennen und zu seinem Vorteil nutzen würde.

Ein weiterer Aspekt ist die Ausprägung des Wettbewerbs. Der Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Anonymisierung hängt stark von den zugrunde liegenden Marktcharakteristiken und Wettbewerbsparametern ab (Taylor und Wagman, 2014). Einer besonderen Bedeutung kommt dabei die Rolle von Datenmärkten zu (Montes et al., 2019). Wenn es möglich ist, Daten über Dritte zu kaufen, lassen sich Anreize zur Preisdiskriminierung von der Notwendigkeit früher Lockangebote separieren. So entfällt die Basis für die Coase-Vermutung, die ja gerade auf dem Zwang zur Datensammlung durch frühe Konsumanreize aufbaut. Unabhängige Datenbroker können also dazu beitragen, dass fehlende Anonymisierung und personalisierte Preissetzung zulasten der Konsumenten geht.

Eine weitere Rolle spielt der Zugang zu Daten. Allgemeine Datenverfügbarkeit führt bei personalisierter Preissetzung zur Annäherung an Bertrand-ähnlichem Wettbewerb um jeden einzelnen Kunden. Wettbewerb ist also geeignet, die Konsumenten aus dem Gefangenendilemma zu befreien.

Anonymisierung findet zwar nicht statt, aber der Datenreichtum auf Seiten der Unternehmen wird zum Vorteil für die Verbraucher (Montes et al., 2019).

Information und Qualität

Neben der Preissetzung kann auch die Qualität des Angebots eine wichtige Rolle im Zuge der Personalisierung spielen. Aus Sicht der Konsumenten kann es rational sein, Informationen zu offenbaren, wenn diese zu einer besseren Angebotsqualität führen. Dies setzt voraus, dass die Konsumenten nicht vollständig über ihre eigenen Präferenzen informiert und damit auf Angebote des Unternehmens angewiesen sind. Nur dann besteht ein Interesse, möglichst passende Produkte vorgeschlagen zu bekommen. Beispielsweise werden Vorschläge für Medieninhalte auf Online-Plattformen wie Amazon besser, wenn das Unternehmen seine Kunden individuell kennt (Buch-, Film- oder Musikempfehlungen). Auch Suchergebnisse auf Einkaufsportalen liefern bessere Ergebnisse, wenn der Kunde viele Informationen über sich preisgibt.²

Ein potenzieller Nachteil dieser Informationsoffenbarung liegt aus Sicht der Konsumenten darin, dass das Unternehmen gleichzeitig etwas über die individuelle Zahlungsbereitschaft lernt, was sich im Zuge der personalisierten Preissetzung abschöpfen lässt. Diese Fähigkeit, bessere Ergebnisse durch höhere Preise zu erkaufen, gibt dem Konsumenten Anreize, relevante Informationen zurückzuhalten. Aus ihrer Sicht besteht ein Abwägungsproblem zwischen der Informationsweitergabe zum Zweck besserer Angebote und den damit einhergehenden höheren Preisen.

Die Theorie analysiert diese Fragestellungen im Kontext monopolistischer Mehrprodukt-Unternehmen, die ein einzelnes Produkt identifizieren und als Take-it-or-leave-it-Angebot unterbreiten müssen (Ichihashi, 2020; Hidir und Vellodi, 2020). In Hinblick auf die Anonymität besteht ein entgegengesetztes Interesse zwischen Unternehmen und Konsumenten. Das Unternehmen profitiert von umfassender Information, da es so in die Lage versetzt wird, ein passendes Angebot zu unterbreiten und den Kauf zu realisieren. Gleichzeitig ist es in der Lage, die Zahlungsbereitschaft über einen höheren Preis abzuschöpfen. Der Konsument hingegen profitiert von einer gewissen Informationszurückhaltung: Wenn der Anbieter die Präferenzen nicht exakt kennt, besteht ein Anreiz den Preis zu senken, um auch bei nicht perfekt passenden Angeboten Kaufentscheidungen zu induzieren. Das Zurückhalten von Informationen ist damit aus Sicht des Konsumenten rational, da sie von sinkenden Preisen profi-

² Beispiele finden sich nicht nur in der digitalen Welt. Ein Auto- oder Hausverkäufer profitiert davon, die Präferenzen seiner Kunden genau zu kennen. So ist es möglich, zusätzliche Zahlungsbereitschaft abzuschöpfen.

tieren. Sie kann aber zu ineffizienten Lösungen für alle Beteiligten führen, da weniger zielgerechte Angebote unterbreitet werden und Handlungsmöglichkeiten brachliegen.

Wie lassen sich solche Ineffizienzen vermeiden?

- Wenn sich der Anbieter verpflichtet, die gewonnenen Informationen für die Angebotsunterbreitung, nicht aber für die Preissetzung einzusetzen, fällt die Abwägungsentscheidung für den Konsumenten weg und es bleibt allein der Anreiz, sämtliche Informationen für bessere Angebote zu offenbaren. Fraglich ist, wie dies glaubwürdig ausgestaltet sein könnte. Denkbar sind Reputationseffekte. Einheitspreise, wie bei Apple Music, Netflix und Amazon Prime, könnten eine mögliche Form des Reputationsaufbaus sein. Dies könnte also ein Erklärungsansatz sein, warum Unternehmen bisher wenig von personalisierten Preisen Gebrauch machen.
- Märkte für Daten könnten ebenfalls beitragen, Ineffizienzen zu reduzieren (Ichihashi, 2020). Wenn das Unternehmen den Konsumenten für die Weitergabe der Daten bezahlt, lassen sich die Aspekte der Angebotsqualität und der Preisdifferenzierung über den Preis für Daten separieren. Der Konsument wird für die vollständige Informationsoffenlegung so entlohnt, dass er für die induzierten Preiserhöhungen im Zuge der Personalisierung von Preisen kompensiert wird.

Welche Rolle spielen personalisierte Preise in der Praxis? Medien thematisieren Beispiele flexibler Preissetzung regelmäßig, auch in der Politik scheint das Thema angekommen zu sein (Bundesregierung, 2019; Munsberg, 2020; Schneiders, 2015; o. V., 2016; Walker, 2017). Dabei ist es wichtig, zwischen der dynamischen und der personalisierten Form der Preisdiskriminierung zu differenzieren. Während es zeitliche Preisanpassungen relativ häufig gibt, hat bislang kaum eine empirische Untersuchung einen belastbaren Nachweis für eine großflächige und systematische Personalisierung von Preisen erbracht (BEVH und Boniversum, 2017; Dautzenberg et al., 2018b; PricewaterhouseCoopers, 2019; Goldfarb und Tucker, 2019; Ngwe et al., 2019; Europäische Kommission, 2018; Mikians et al., 2012; Hannak et al., 2014).

Bislang ist die Zahl empirischer Untersuchungen zur personalisierten Preisdiskriminierung überschaubar. Insbesondere die Abgrenzung zu Gruppenpreisen ist ein kritischer Aspekt, da Preissetzung basierend auf unterschiedlichen Zeitpunkten oder Standorten eher als Preisdiskriminierung dritten Grades einzuordnen ist, oder sich durch mögliche Kostenfaktoren erklären lassen (z.B. Transportkosten, Steuern) (Hannak et al., 2014). Aus den bisherigen empirischen Studien lassen sich folgende Erkenntnisse ziehen:

- Systematische personalisierte Preisdiskriminierung findet bisher nicht in umfassendem Maße statt.
- Der Umfang von Preisschwankungen ist relativ gering.
- Die Evidenz für personalisierte Preise ist bei Hotel-, Flug- und Mietwagenanbietern höher als in anderen Branchen.

Die Faktenlage ist insgesamt eher dünn

Insgesamt ist eher eine Preisdifferenzierung nach Gruppen zu beobachten, auf die Anwendung personalisierter Preise deutet bisher wenig hin. So hat eine Studie für die USA 2012 gezeigt, dass insgesamt nur drei von 200 untersuchten Einzelhändlern eine Preisdifferenzierung nach Standort durchführen (Mikians et al., 2012). Eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 zeigt für eine Minderheit der untersuchten Produktgruppen signifikante, wenn auch geringe Abweichungen der Preise je nach Standort (Europäische Kommission, 2018). Die untersuchten Preisdifferenzen zwischen den verdeckten Testkäufern und der Kontrollgruppe war zwar statistisch signifikant, insgesamt waren die Preisaufschläge jedoch sehr gering (im Mittel 0,22 %). Zudem wiesen 94 % der beobachteten Produktpaare überhaupt keine Preisdifferenz auf.

Wenn überhaupt, so scheint die Reisebranche (Hotels, Flüge, Mietwagen) anfällig für personalisierte Preise zu sein. Dies sind Sektoren, in denen das Online-Buchen über Preisvergleichsportale traditionell eine große Rolle spielt. Bei Flugtickets ergab die EU-Studie z.B. eine mittlere Abweichung von 1,78 %, während diese bei anderen Produkten wie Sportschuhen (0,08 %) und Fernsehgeräten (0,02 %) deutlich geringer ausfielen. Insgesamt scheint der Umfang der Preisdifferenzierung gering, zumal andere Studien gar keine Ausdifferenzierung nach persönlichen Kriterien identifizieren (Iordanou et al., 2017). Auch die EU-Studie kommt zu dem Fazit, dass personalisierte Preise zurzeit in Europa keine bedeutende Rolle spielen. Für die USA untersuchen Hannak et al. (2014) Einzelhändler und Reiseanbieter.³ In ihrer Analyse zeigen einzelne Einzelhändler und Hotelanbieter, aber alle untersuchten Mietwagenanbieter Zeichen von personalisierter Preisdiskriminierung, dies allerdings nur für einen Bruchteil der untersuchten Produktangebote (meist unter 2 %). Die Höhe scheint durchaus relevant: Beim Einzelhandel lagen die Preisunterschiede im Mittel unter 100 US-\$, bei den Hotel- und Mietwagenanbietern darüber.

Ein Hinweis darauf, dass Preisdifferenzierung in der Zukunft eine stärkere Rolle spielen könnte, ist der Nachweis von A/B-

³ Der Standort der Kunden wurde durch die IP-Adresse fixiert, die Datenerhebung fand im Frühjahr 2014 statt und umfasst die zehn größten Einzelhändler (ohne Amazon) und sechs Reiseanbieter (Hotel, Mietwagen).

Testing bei zwei Hotelvergleichsportalen in der genannten Studie. Dabei werden Kunden von den Unternehmen zufällig in Gruppen aufgeteilt, die unterschiedliche Preise angeboten bekommen. Ziel ist es, die Reaktion auf Preisvariationen zu messen. Auch wenn diese Methode nicht mit einer personalisierten Preisdiskriminierung gleichzusetzen ist, könnte A/B-Testing als Grundlage für ein umfassenderes Verständnis über die Zahlungsbereitschaften der Kunden dienen und die Basis für personalisierte Preisdiskriminierung schaffen (Iordanou et al., 2017). Auch ist eine Differenzierung nach „digitalem Fußabdruck“ (Browser- und Systemeinstellungen) nicht ausreichend empirisch belegt. Der Standort der Kunden kann hingegen durchaus eine Rolle spielen (Hupperich et al., 2018). Interessant ist ein Fund von Hannak et al. (2014) zur Reisesuchmaschine Orbitz, in der eine Differenzierung nachgewiesen wurde, wenn der Benutzer bereits einen Account besaß. In diesem Fall erhielten Nutzer mit Account das angebotene Hotel um 12 US-\$ günstiger. Dies betraf 5 % der angebotenen Hotels.

Die Situation in Deutschland

Eine Personalisierung von Preisen in Deutschland ist bisher nur in Einzelfällen belegt. 2018 untersuchten die Verbraucherzentrale Brandenburg Unternehmen verschiedener Branchen (Dautzenberg et al., 2018a). Während in keinem Fall eine Preisdifferenzierung nach Endgerät beobachtet wurde, kam es bei sechs Händlern zu Differenzierungen gemäß Standorten der Kunden. Bei zwei Unternehmen wurde dabei eine Systematik festgestellt: Ein Händler für Autoteile und Reparaturdienstleistungen bot Online-Kunden in den Städten Marburg, Berlin und München in unterschiedlicher Häufigkeit eine Reduzierung bei 8 % der Produkte an. Im Falle eines Online-Shops eines Baumarktes wurde bei über 50 % der untersuchten Produkte eine Preisdifferenz nach Standort festgestellt. Kunden aus Berlin erhielten deutlich häufiger dasselbe Angebot zu einem niedrigeren Preis im Online-Shop als die aus München.

Ein Gutachten für den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen mit Daten aus dem Jahr 2015 findet in neun von zehn Branchen keine Hinweise auf Preisdiskriminierung nach Betriebssystem, Endgerät oder Standort (Schleusener und Hossell, 2016). Lediglich bei Flugreisen wurde bei einem einzelnen Flug eine Preissenkung in Höhe von 40 Euro festgestellt, wenn der Flug über ein Online-Portal anstatt direkt über die Anbieterwebsite angeboten wurde. Diese Praxis der Differenzierung nach Vergleichsplattform und Anbieterwebsite konnte sowohl im Einzelhandel als auch bei Fluganbietern für andere Märkte außerhalb Deutschlands gefunden werden (Mikians, 2016).

Insgesamt sind systematisch personalisierte Preise damit momentan kaum belegt. Dies schließt aber nicht aus, dass

sie ein Potenzial für die Zukunft bieten. Im Einzelhandel lassen sich Ansätze erkennen, die darauf hinweisen, dass Unternehmen mit personalisierten Preisen liebäugeln. Zurzeit testet der Lebensmitteldiscounter Lidl seit 2019 in Berlin und Brandenburg eine App Lidl Plus (Lidl, 2020), mit der der Kunde persönliche Daten über sich und sein Kaufverhalten an das Unternehmen weitergibt. Im Gegenzug erhält der Kunde personalisierte Rabatte direkt beim Einkauf. Kundenkarten und Kundenbindungsprogramme wie Payback oder DeutschlandCard sind zwar schon länger ein fester Bestandteil des Einzelhandels, eine explizite Personalisierung der Preise findet durch diese jedoch noch nicht statt, da die Speicherung der individuellen Daten durch die Anonymisierung nicht zu personalisierten Preisen führt (Schwaiger und Hufnagel, 2018).

Zurückhaltung bei personalisierten Preisen

Obwohl personalisierte Preise durchaus profitabel sein können, existieren sie offenbar bisher nur in geringem Maße. Was sind Erklärungsansätze für dieses scheinbare Paradox? Einen Ansatz liefert die Theorie: Wenn Unternehmen Daten nutzen, um personalisierte Angebote zu unterbreiten, kann dies dazu führen, dass Kunden ihre Daten gar nicht erst zur Verfügung stellen. Damit dies nicht geschieht, müssen Unternehmen glaubwürdig erscheinen und eine Reputation der Verlässlichkeit aufbauen.

Auch die Kundenwahrnehmung spielt eine entscheidende Rolle. Kunden empfinden Preisdifferenzierung im Allgemeinen als unfair, selbst wenn sie von der Differenzierung profitieren (Reinartz et al., 2017). Diese Wahrnehmung ist weniger stark ausgeprägt, wenn die Kunden die Differenzierung anhand einer Gruppenzugehörigkeit (z. B. Studierendentarife) oder durch eigene Entscheidungsgewalt (z. B. Zustimmung durch Teilnahme an einem Loyalitätsprogramm) nachvollziehen und ein gewisses Maß an Kontrolle ausüben können. Eine Rolle spielt dabei das Framing von personalisierten Preisen als Rabatt oder Coupon. Die Kunden können dann selbst entscheiden, ob sie den Coupon einlösen oder einen Rabatt vor Ort akzeptieren. So haben sie weniger das Gefühl, der Preissetzung der Unternehmen passiv ausgesetzt zu sein.

Doch insgesamt scheinen personalisierte Preise aus Gründen der Fairness zu einem Vertrauensverlust gegenüber den Unternehmen zu führen. Der Imageschaden oder zumindest das Risiko ihm ausgesetzt zu sein, scheint für die Unternehmen schwer zu wiegen. Berücksichtigt werden sollte auch, dass bestimmte Formen der Differenzierung rechtliche Grenzen in Anti-Diskriminierungsnormen finden, die sich zudem von Land zu Land unterscheiden können (an der Heiden und Wersig, 2017). Möglicherweise sehen Unternehmen bisher auch deshalb von einer Personalisierung in großem Umfang ab.

Literatur

- Acquisti, A. und H. R. Varian (2005), Conditioning Prices on Purchase History, *Marketing Science*, 24(3), 367-381.
- An der Heiden, I. und M. Wersig (2017), *Preisdifferenzierung nach Geschlecht in Deutschland*, Antidiskriminierungsbericht.
- Belleflamme, P. und M. Peitz (2015), *Industrial Organization: Markets and Strategies* (2nd Au.), Cambridge University Press.
- BEVH (Bundesverband E-Commerce und Versandhandel und Creditreform) und Boniversum (2017), Die Wirtschaftslage im deutschen Interaktiven Handel B2C 2016/2017: Geschäftslage und -erwartungen, https://www.boniversum.de/wp-content/uploads/2017/07/Boniversum_bevh_B2C-Trendauswertung_2016-17.pdf (9. Mai 2020).
- Bundesregierung (2019), Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas L. Kemmerich, Michael Theurer, Reinhard Houben, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache, 19/9772.
- Coase, R. H. (1972), Durability and monopoly, *The Journal of Law and Economics*, 15(1), 143-149.
- Conitzer, V., C. R. Taylor und L. Wagman (2012), Hide and Seek: Costly Consumer Privacy in a Market with Repeat Purchases, *Marketing Science*, 31(2), 277-292.
- Dautzenberg, K., C. Gaßmann, B. Groß, F. Müller, D. Neukamp und U. Bodenstein (2018a), *Dynamische Preisdifferenzierung im deutschen Online-Handel*.
- Dautzenberg, K., C. Gaßmann, B. Groß, F. Müller, D. Neukamp, L. Schmidtke und U. Bodenstein (2018b), *Individualisierte Preisdifferenzierung im deutschen Online-Handel*.
- Dewenter, R. und H. Lüth (2016), Big Data aus wettbewerblicher Sicht, *Wirtschaftsdienst*, 96(9), 648-654, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/9/beitrag/big-data-aus-wettbewerblicher-sicht.html> (9. Oktober 2020).
- Europäische Kommission (2018), Consumer market study on online market segmentation through personalised pricing/offers in the European Union: Request for Specific services 2016 85 02 for the implementation of framework contract EAH/2013/CP/04.
- Freixas, X., R. Guesnerie und J. Tirole (1985), Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect, *The Review of Economic Studies*, 52(2), 173-191.
- Genth, S., N. Gier, P. Kenning, M. Pohst, J. Rimmel, M. Schleusener, M. Schmidt-Kessel und B. Weber (2016), Dynamische Preissetzung – Wer profitiert?, *Wirtschaftsdienst*, 96(12), 863-882, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/12/beitrag/dynamische-preissetzung-wer-profitiert.html> (9. Oktober 2020).
- Goldfarb, A. und C. Tucker (2019), Digital Economics, *Journal of Economic Literature*, 57(1), 3-43.
- Hannak, A., G. Soeller, D. Lazer, A. Mislove und C. Wilson (2014), Measuring Price Discrimination and Steering on E-commerce Web Sites, *IMC '14: Proceedings of the 2014 Conference on Internet Measurement*, ACM Association for Computing Machinery, November, 305-318.
- Hidir, S. und N. Vellodi (2020), Privacy, Personalization and Price Discrimination, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Hupperich, T., D. Tatang, N. Wilkop und T. Holz (2018), An Empirical Study on Online Price Differentiation, *Proceedings of CODASPY '18*, ACM Association for Computing Machinery, März, 76-83.
- Ichihashi, S. (2020), Online Privacy and Information Disclosure by Consumers, *American Economic Review*, 110(2), 569-595.
- Iordanou, C., C. Soriente, M. Sirivianos und N. Laoutaris (2017), Who is Fiddling with Prices?, *Proceedings of SIGCOMM '17*, ACM Association for Computing Machinery, August, 376-389.
- Kerber, W. (2019), Updating Competition Policy for the Digital Economy? An Analysis of Recent Reports in Germany, UK, EU, and Australia, *SSRN*, <https://ssrn.com/abstract=3469624> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3469624> (20. Juli 2020).
- Laffont, J.-J. und J. Tirole (1988), The Dynamics of Incentive Contracts, *Econometrica*, 56(5), 1153-1175.
- Lidl Stiftung (2020), Lidl plus, <https://www.lidl.de/de/lidl-plus/s7379415> (15. Mai 2020).
- Mikians, J., L. Gyarmati, V. Erramilli und N. Laoutaris (2012), Detecting price and search discrimination on the Internet, *HotNets-XI: Proceedings of the 11th ACM Workshop on Hot Topics in Networks*, ACM Association for Computing Machinery, October, 79-84.
- Montes, R., W. Sand-Zantman und T. Valletti (2019), The Value of Personal Information in Online Markets with Endogenous Privacy, *Management Science*, 65(3), 1342-1362.
- Munzberg, H. (2020), 54 633 Preisänderungen – pro Woche, *Süddeutsche Zeitung*, 13. Mai.
- Ngwe, D., K. J. Ferreira und T. Teixeira (2019), The Impact of Increasing Search Frictions on Online Shopping Behavior: Evidence from a Field Experiment, *Journal of Marketing Research*, 56(6), 944-959.
- O.V. (2016), Flexible figures – A growing number of companies are using “dynamic” pricing, *The Economist*, 28. Januar.
- PricewaterhouseCoopers (2019), Quarterly Sales Radar Q2 2019: Dynamic Pricing, <https://www.pwc.de/de/consulting/quarterly-sales-radar-q2-2019-dynamic-pricing.pdf> (9. Mai 2020).
- Reinartz, W., J. Haucap, N. Wiegand und M. Hunold (2017), Preisdifferenzierung und -dispersion im Handel, Bd. 6, https://einzelhandel.de/images/Roik/Preisdifferenzierung_und_-dispersion_im_Handel_Whitepaper_2.pdf (11. Mai 2020).
- Schleusener, M. und S. Hosell (2016), Expertise zum Thema „Personalisierte Preisdifferenzierung im Online-Handel“, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/eWeb-Research-Center_Preisdifferenzierung-im-Onlinehandel.pdf (9. Oktober 2020).
- Schneiders, P. (2015), Jeder kriegt einen eigenen Preis, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. April.
- Schwaiger, M. und G. Hufnagel (2018), Gutachten zum Thema: „Handel und elektronische Bezahlsysteme“, https://www.abida.de/sites/default/files/Gutachten_Handel_Bezahlsysteme.pdf (8. Mai 2020).
- Schweitzer, H., J. Haucap, W. Kerber und R. Welker (2018), Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen: Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=15 (9. Oktober 2020).
- Taylor, C. und L. Wagman (2014), Consumer privacy in oligopolistic markets: Winners, losers, and welfare, *International Journal of Industrial Organization*, 34(C), 80-84.
- Taylor, C. R. (2004), Consumer privacy and the market for customer information, *The RAND Journal of Economics*, 35(4), 631-650.
- Walker, T. (2017), How much ...? The rise of dynamic and personalised pricing, *The Guardian*, 20. November.

Title: *Big Data and Price Discrimination*

Abstract: We discuss personalised pricing with big data. Personalised prices tend to shift surpluses from consumers to firms, at the same time they have the potential to increase competition. The dominant effects depend upon the type and degree of competition, whether or not consumers can protect their privacy, the commitment power of firms and whether firms are able to separate the data analysis to improve the quality of offers to counter rent extraction. Firms are reluctant to use personalised prices so far. This could be due to the perceived unfairness by consumers, or the interest of firms in increasing their reputation as liable trading partners.

JEL Classification: D40, D83, L11

Thomas Ehrmann, Aloys Prinz

Deutsche Bahn: Schienennetzmonopol, Heuschrecken und der Staat

Die Deutsche Bahn musste in den vergangenen sechs Jahren eine Gesamtdividende von 2,85 Mrd. Euro bei einem kumulierten Jahresergebnis von knapp 2,35 Mrd. Euro zahlen. Die DB Netz verfolgte in diesem Zeitraum eine monopolistische Preispolitik für die Verkehrsunternehmen auf den nachgelagerten Wettbewerbsmärkten, die gravierende Folgen sowohl für die eigenen als auch für die konkurrierenden Verkehrsunternehmen hatte. Dieser Beitrag erläutert, warum das Unternehmen wirtschaftlich gezwungen war, genau diese Strategien anzuwenden. Im Koalitionsvertrag heißt es aber, dass „die Erhöhung des Marktanteils der Eisenbahnen“ angestrebt wird, wobei „nicht die Gewinnmaximierung, sondern die sinnvolle Maximierung des Verkehrsaufkommens auf der Schiene im Vordergrund steht“. Es soll also nicht der Gewinn, sondern der Transportoutput auf der Schiene maximiert werden.

Wie würde sich ein Monopolunternehmen verhalten, das Vorleistungen an Downstream-Unternehmen liefert? Es würde für diese Leistungen Monopolpreise fordern, mit der Folge, dass die Downstream-Unternehmen, die im vollkommenen Wettbewerb stehen, gewinnlos bleiben. Wie würde sich eine „Heuschrecke“ verhalten, die den Unternehmen „die Substanz absaugt“ (Münftefering)? Sie würde einfach mehr aus dem Unternehmen an Dividende herausziehen, als dort an Überschuss erwirtschaftet wird. Wie sollte sich ein Eigenkapitalgeber verhalten, dessen Auftrag gerade nicht Gewinnmaximierung ist, von der Anwendung monopolistischer Strategien ganz zu schweigen? Er müsste versuchen, zumindest die beiden genannten Verhaltensweisen zu vermeiden.

DB AG – Monopolpreise und Substanzverzehr

Wenn man ein Staatsunternehmen betrachtet, das dem Lehrbuchfall der skizzierten klassischen Monopolstrategie perfekt entspricht, dann ist es die Deutsche Bahn (DB). Das Wachstum der Betriebsleistung der DB Netz war über Jahre hinweg deutlich niedriger als das der Trassenentgelte. Gegenüber der Umsatzentwicklung bei Trassenentgelten, die von 4,6 Mrd. Euro (2014) auf 5,3 Mrd. Euro (2018) stiegen, mithin ein Wachstum von 15,2 % aufwiesen, nahm die Verkehrsleistung von 1,064 Mrd. Trassen-Kilometern (2014) auf 1,115 Mrd. Trassen-Kilo-

meter (2018) nur um 4,7 % zu. Die Verhältnisse liegen im DB Fernverkehr wegen des zunehmenden Marktdrucks etwas anders: Die Steigerung der Verkehrsleistung um 19 % von 2014 bis 2018 geht mit im gleichen Zeitraum um 20 % gestiegenen Umsätzen einher. Für DB Cargo wäre dagegen die erwähnte theoretische Gewinnlosigkeit ein erstrebenswertes Ziel: Schon das bereinigte EBIT (Gewinn vor Zinsen und Steuern) war für die Jahre 2017 (-90 Mio. Euro), 2018 (-190 Mio. Euro) und 2019 (-308 Mio. Euro) immer negativ. Fasst man die Effekte zusammen, dann ergibt sich: Die Summe des bereinigten EBIT der von den Vorleistungen der DB Netz abhängigen DB-Wettbewerbsunternehmen war zwischen 2017 und 2019 deutlich kleiner als die Summe des EBIT der DB Netz.

Dieses Verhalten der DB wurde von den Eigenkapitalgebern nachgerade erzwungen, und zwar auch auf der Basis der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Diese wurde 2009 zwischen der Bundesregierung

Prof. Dr. Thomas Ehrmann lehrt am Institut für strategisches Management der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. Aloys Prinz ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft II der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Tabelle 1
Operative Ergebnisse der Deutschen Bahn

in Mio. Euro

	EBIT bereinigt		
	2019	2018	2017
DB Fernverkehr	485	417	381
DB Regio	408	492	508
DB Cargo	-308	-190	-90
Summe	585	719	799
DB Netz Fahrweg	807	840	687

Quellen: Deutsche Bahn (2018, 2019).

(Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI), den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes und der DB 2009 geschlossen und ist als LuFV III seit dem 1. Januar 2020 in Kraft. Sie regelt für die Jahre 2020 bis 2024 eine jährliche „geplante Dividende“ (§ 2a) von jeweils 650 Mio. Euro (Böttger, 2020).

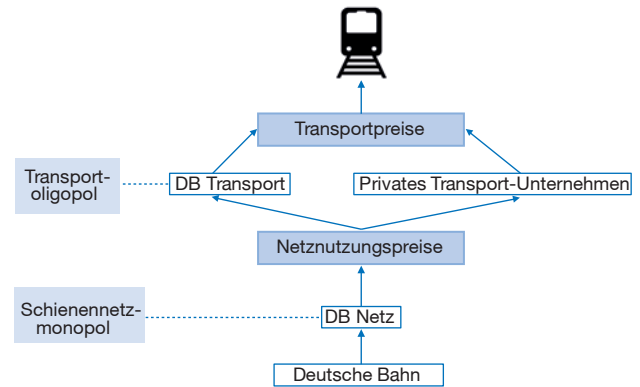
Die Folgen dieser monopolistischen Verhaltensweise der DB Netz für die Transportunternehmen auf nachgelagerten Wettbewerbsmärkten sind gravierend, sowohl für die DB-eigenen als auch für deren konkurrierende Transportunternehmen. Wenn man einen Eigenkapitalgeber betrachtet, der der Vorstellung einer „Substanz mindernden Heuschrecke“ entspricht, dann ist es der Eigenkapitalgeber der DB, die in den letzten sechs Jahren bei kumulierten Jahresergebnissen von knapp 2,35 Mrd. Euro insgesamt Dividenden in Höhe von 2,85 Mrd. Euro zahlen musste.

Zwang zu Monopolpreissetzung: eine sehr vereinfachte Darstellung

Zuerst wird durch eine einfache Überlegung der Zwang zur Monopolpreissetzung gezeigt. Es wird auch erläutert, dass es unter den aktuellen Umständen keine andere Möglichkeit für die DB Netz gibt. Die Gesamtmenge der beiden konkurrierenden Transportunternehmen, davon eines im DB Konzern und eines außerhalb (Cournot-Duopol), kann modelliert werden als $X = x_{T1} + x_{T2}$, mit einer (linearen) Preis-Absatz-Funktion (inversen Nachfragefunktion): $p_T(X) = a - bX$.

Das Modell dieser Märkte wird in Abbildung 1 dargestellt. Angenommen wird dabei, dass es im Transportbereich ein Oligopol zwischen einem DB Transport- und privaten Transportunternehmen gibt, die jeweils beide von DB Netz, dem Schienenmonopol, ihre Netznutzungsvorleistungen beziehen.

Abbildung 1
Vertikale und horizontale Marktstrukturen im Bereich der Deutschen Bahn



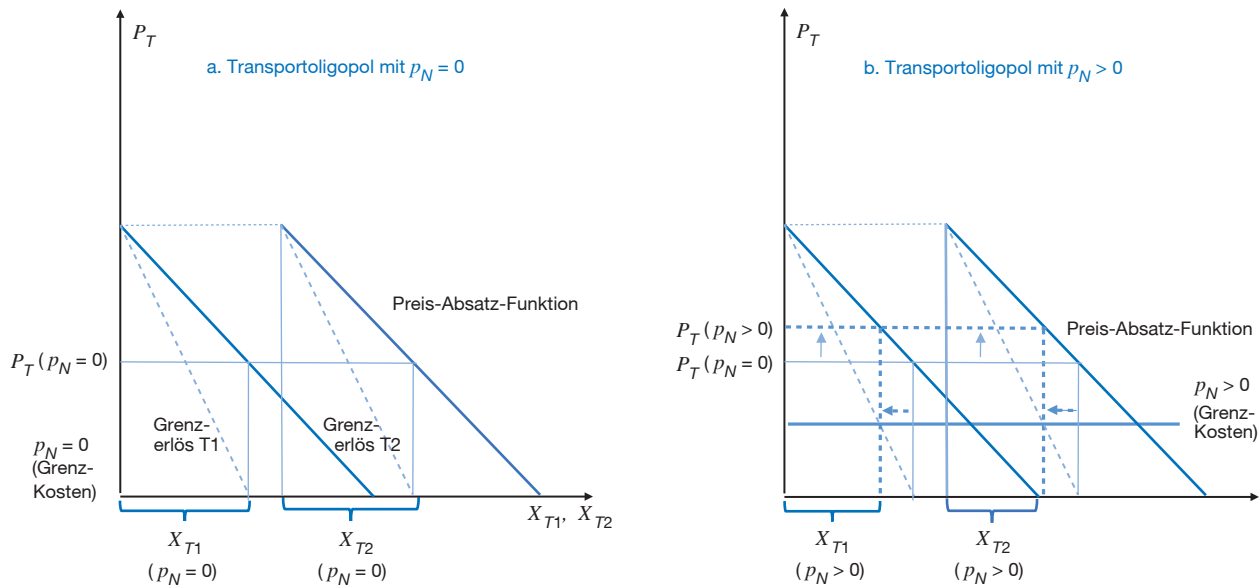
Quelle: eigene Darstellung.

Das Marktverhalten der beteiligten Unternehmen ergibt sich aus der jeweiligen Marktstruktur sowie aus den politischen Vorgaben für die öffentlichen Unternehmensanteile (DB, DB Netz und DB Transport). Für das private Transportunternehmen wird Gewinnmaximierung angenommen. Da nach dem LuFV III der Bahn ebenfalls der Gewinn als Zielgröße vorgegeben wird, kann sowohl für DB Transport als auch für DB Netz von Gewinnmaximierung (oder zumindest Gewinnorientierung) ausgegangen werden.

An dieser Stelle wird auf eine Berechnung der Konsequenzen, die sich aus dieser Konstellation für den Transportpreis der Transportunternehmen und für das Netznutzungsentgelt der DB Netz ergeben, verzichtet. Die Berechnungen sind in Prinz und Ehrmann (2020) ausgeführt. Stattdessen wird die Analyse mit Hilfe von Abbildungen durchgeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die beiden Transportunternehmen außer von den Trassenkilometern abhängige Netznutzungskosten, p_N , keine weiteren (variablen) Kosten haben. Zudem sind die Unternehmen gleich groß und haben dieselbe Gewinnfunktion.

In Abbildung 2a wird angenommen, dass das Netznutzungsentgelt p_N null beträgt. Gewinnmaximierung im Oligopol aus den beiden Transportunternehmen (Duopol) ergibt ein Cournot-Nash-Gleichgewicht mit einheitlichem Transportpreis P_T für die Kunden der Transportunternehmen. Im Cournot-Duopol wählen die Unternehmen ihre Outputmengen zur Gewinnmaximierung; ein Nash-Gleichgewicht ergibt sich mit der Cournot-Annahme, indem beide Unternehmen simultan ihre Outputmengen jeweils als „beste Antwort“ auf die Outputwahl des Gegenspielers wählen. Da die Unternehmen identisch sind,

Abbildung 2
Modell des Transportmarktes



X_T = Menge der Transportleistungen; P_T = Transportpreis; P_N = Nutzungsentgelt.

Quelle: eigene Darstellung.

bieten sie auch gleichgroße Transportleistungen an ($x_{T1} = x_{T2}$). Anzumerken ist allerdings, dass infolge der Oligopolstruktur der entsprechende Transportpreis für die Kunden deutlich größer als null ist, obwohl die Grenzkosten der beiden Unternehmen gleich null sind. Dies ist die sogenannte erste Stufe der Marginalisierung, da der Transportpreis über den Grenzkosten liegt.

Ein gewinnmaximierendes Netzmonopol wird allerdings das Netznutzungsentgelt nicht auf null setzen, selbst wenn seine eigenen variablen Kosten null sind. Es wird vielmehr – bei gegebenem Oligopolgleichgewicht am Transportmarkt – das Netznutzungsentgelt als Monopolist festlegen. Dies hat Rückwirkungen auf den Transportpreis und die Transportleistungen. Abbildung 3 zeigt, wie das Netznutzungsentgelt als Grenzkosten in die Preisbildung am Transportmarkt eingeht. Die Folgen sind ein höherer Transportpreis und geringere Transportleistungen. Das bedeutet, dass zur ersten Marginalisierung über die Oligopolstruktur des Transportmarktes eine zweite Marginalisierung über die Festlegung des Netznutzungsentgelts eines gewinnmaximierenden Netzmonopols hinzukommt. Diese doppelte Marginalisierung (Spengler, 1950; Tirole, 1995, 174 ff.) verschafft den schienenengebundenen Transportunternehmen einen Nachteil gegenüber anderen Transportunternehmen mit der Folge, dass die Schiene nicht in dem Maß genutzt wird, wie es unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten erforderlich wäre.

Auf den Punkt gebracht heißt das, dass das Gewinnziel im Bereich eines öffentlichen Unternehmens ihm gerade denjenigen Vorteil nimmt, den es gegenüber privaten Unternehmen hat: Es kann sich an anderen Zielen orientieren und damit eine Verbesserung des Marktergebnisses auf unvollkommenen Wettbewerbsmärkten erzielen – sofern der öffentliche Eigentümer diese anderen Ziele verbindlich vorschreibt.

Keine wettbewerbsadäquate Leistung beim Netz

Die direkten und indirekten Folgen dieser Ausgangssituation bedeuten des Weiteren, dass es keinen internen Druck auf die DB Netz gibt, eine wettbewerbsadäquate Leistung zu erbringen. Weder die DB Holding noch die Transportsparten können diesen Druck entfalten, allein schon, weil der Ergebnisdruck aus der geplanten Dividende den Leistungsdruck zu niedrigeren Trassenpreisen dominiert. Aus dem Brief des DB-Vorstandes an die Führungskräfte der Bahn vom 7. September 2018 lässt sich genau dieser Zusammenhang ablesen. Es wird die mangelnde Managementkompetenz bei Prozessen und Steuerung hervorgehoben sowie herausgestellt: „[D]ie geschäftsfeldübergreifende Zusammenarbeit ist nach wie vor unbefriedigend und einer der Gründe, warum wir in der Performance abrutschen.“ Diese Einlassung kann als Problemeingeständnis im Zusammenspiel mit der DB Netz interpretiert werden. Desgleichen kann extern gegen

den wie oben verfahrenen Eigentümer keine nachgeordnete Behörde mit strenger Anreizregulierung gegen die DB Netz agieren, die sich effizienzfördernd und Trassenpreise senkend auswirken würde.

Eigentümer, die Unternehmensziele und Handlungsmöglichkeiten

Der Eigentümer hat sich bezüglich der Unternehmensziele im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 festgelegt: „Wir werden in den Satzungen der DB Netz AG, der DB Station & Service AG sowie des Gesamtkonzerns volkswirtschaftliche Ziele wie die Steigerung des Marktanteils der Schiene festschreiben und die Vorstände der Unternehmen auf die Erfüllung der Ziele verpflichten“ (Bundesregierung, 2018, 78).

Dieses Marktanteilsziel kann in der Form operationalisiert werden, dass das Netzmonopol mit der Festlegung des Netznutzungsentgelts den Output an Schienen-Transportleistungen maximiert. Der Vergleich der Abbildungen 2a und 2b zeigt bereits die Lösung. Um bei gegebener oligopolistischer Marktstruktur die Transportleistungen über das Netznutzungsentgelt zu maximieren, muss dieses null betragen. Damit würde der Transportpreis von Abbildung 2b auf denjenigen in Abbildung 2a sinken. Gleichzeitig würden die Transportleistungen entsprechend steigen. Wie stark diese Ausweitung der Transportleistungen wäre, hängt von der Preiselastizität der Schienen-Transportnachfrage ab. Je preiselastischer diese ist, desto größer werden die Zuwächse an Transportleistungen.

Allerdings würden mit einem Netznutzungsentgelt von null die Gewinne der beiden gewinnmaximierenden Transportunternehmen erhöht. Der Gewinn des öffentlichen Transportunternehmens fließt zwar unmittelbar dem öffentlichen Eigentümer zu, aber dennoch wird dieser Gewinn niedriger sein als derjenige bei Gewinnmaximierung des Schienennetzmonopols. Dies senkt selbstverständlich den Gewinn des Gesamtkonzerns DB. Dementsprechend müsste sich hier der politische Wille des Koalitions-

onsvertrags in der Bereitschaft zeigen, auf bestimmte „geplante“ Dividendenabführungen oder „nachlässige“ Verhaltensweisen bei der Regulierung usw. zu verzichten.

Fazit

Die wichtigste Schlussfolgerung dieses Beitrags besteht darin, dass Ergebnisdruck (sprich: Gewinnmaximierung) keinesfalls Leistungsdruck (sprich: Verlagerung von Transportleistungen auf die Schiene) nach sich zieht. Im Gegenteil, Ergebnisdruck hinsichtlich eines Monopolunternehmens (DB Netz) auf unvollkommenen Wettbewerbsmärkten (Schienentransport) führt zu höheren Preisen bei Schienentransporten und damit zu geringerer Schienennutzung. Dieses Ergebnis widerspricht diametral dem angestrebten politischen Ziel.

Um dies zu korrigieren, muss sich in einem ersten Schritt der Eigenkapitalgeber erneut mit den Zielen der DB Netz (z. B. in der Satzung der DB Netz) beschäftigen (Ehrmann, 2020). Darüber hinaus wären diese Aktivitäten der DB Netz mit solchen Anreizen und Regulierungen zu unterstützen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) auf den nachgelagerten Transportstufen den politischen Zielen entsprechende Ausgangspreise (im Sinne von Vorleistungskosten) erhalten. Die insgesamt erzielbaren Wettbewerbswirkungen für alle EVU können beträchtlich sein.

Literatur

- Böttger, C. (2020), Bahnsektor – Krise trotz erhöhter Finanzmittel, *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 194-200.
 Bundesregierung (2018), Koalitionsvertrag 2018.
 Deutsche Bahn (2018), *Integrierter Bericht DB AG 2018*.
 Deutsche Bahn (2019), *Integrierter Bericht DB AG 2019*.
 Ehrmann, T. (2020), Gutachten zur Satzungsänderung bei DB Netz AG, im Auftrag des Netzwerks Europäischer Eisenbahnen e.V.
 Prinz, A. und T. Ehrmann (2020), Managerial challenges in the railway sector: Public ownership of railroad tracks, transportation output and prices, *Working Paper*, Universität Münster.
 Spengler, J. (1950), Vertical integration and anti-trust policy, *Journal of Political Economy*, 58, 347-352.
 Tirole, J. (1995), *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press.

Title: Deutsche Bahn: Rail Network Monopoly, Financial Locusts and the State

Abstract: Deutsche Bahn had to pay a total dividend of 2.85 billion euro over the past six years with cumulated annual results of just under 2.35 billion euro. During that time period, DB Netz AG pursued a monopolistic pricing policy for the transport companies on downstream competitive markets, which had serious consequences for both DB's own companies and its competing transport companies. This article explains why the company was economically forced to use the strategies that it did. It then outlines what the shareholder should do to achieve the goals set out in the coalition agreement. This agreement states the aim is "the increase in the market share of the railways", whereby "the focus is not on maximizing the profit, but on sensibly maximising the traffic on the railways". In economic terms, this means that the transport output by rail should be maximised instead of profits.

JEL Classification: K23, L12, L43

Thomas Theobald, Rudolf Zwiener, Camille Logeay

Wie hängen Lohnhöhe und Beschäftigung zusammen?

Der Zusammenhang zwischen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung ist eine theoretisch umstrittene Frage. Die verschiedenen Denkschulen stimmen nicht nur bezüglich der Größenordnungen der Effekte nicht überein, sondern ziehen zum Teil auch unterschiedliche Wirkungskanäle heran und betrachten unterschiedliche Zeiträume. Daher wird sogenannten evidenzbasierten Studien besondere Aufmerksamkeit geschenkt, um die Frage zu beantworten, wie sich eine Lohnerhöhung letztendlich auf die Beschäftigung auswirkt. Das makroökonomische Mehr-Länder-Modell NiGEM wurde in den letzten Jahrzehnten in der wirtschaftspolitischen Beratung in diesem Kontext vielfach genutzt, auch von der Deutschen Bundesbank und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Dieser Beitrag knüpft an die Bedeutung des NiGEM-Modells in der wirtschaftspolitischen Beratung an und prüft, inwieweit der dort modellierte Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung empirisch valide ist.

Die Analysen dieses Beitrags basieren auf dem vom National Institute of Economic and Social Research (NIESR) entwickelten Modell NiGEM (Hantzsche, Lopresto und Young, 2018). Es ist ein umfassendes Simulations- und Prognosemodell für die Weltwirtschaft, das typische neuklassische Elemente wie Preis- und Lohnrigiditäten und eine um Inflationserwartungen erweiterte Phillips-Kurve umfasst. Die Erwartungsbildung der Wirtschaftsakteure erfolgt für Prognosen adaptiv; Simulationen können alternativ auch unter rationalen Erwartungen ausgeführt werden. Das Modell ermöglicht eine konsistente und dennoch detaillierte Abbildung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) aller OECD- und zahlreicher Schwellenländer. Die übrigen Wirtschaftsräume der Welt werden in regionalen Blöcken modelliert, sodass das Wachstum der Importvolumina dem Wachstum der Exportvolumina auf globaler Ebene entspricht.

Arbeitsmarktmodellierung in NiGEM

NiGEM versteht sich als ein makroökonomisches Modell zwischen zwei extremen Modellierungsansätzen (Pagan, 2003): Im Gegensatz zu Simulationsmodellen, etwa vielen DSGE (dynamic stochastic general equilibrium)-Modellen, die eine rein kalibrierte Modellklasse bilden,

werden die Parameter im NiGEM mit Hilfe eines Datensatzes geschätzt. Eine vollkommen freie Schätzung im Sinne von Vektorautoregressiven (VAR) Modellen ist angesichts der Zahl der Variablen aber nicht realisierbar und de facto finden Ausschlussrestriktionen durch die Variablenauswahl in den Gleichungen statt. In vorliegendem Beitrag werden die drei Gleichungen des Lohn-Preis-Beschäftigungssystems näher analysiert, da die Auswirkungen von Lohnsteigerungen auf die Beschäftigung hauptsächlich dort verankert sind. Im NiGEM-Modell legt die Profitmaximierung der Firmen grundsätzlich Arbeits- und Kapitalnachfrage fest, sodass das Arbeits-Outputverhältnis negativ vom Reallohn und technischen Fortschritt und das

Dr. Thomas Theobald ist Referatsleiter für Finanzmärkte und Konjunktur im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Dr. Rudolf Zwiener, promovierter Makroökonom, war dort Referatsleiter.

Prof. Dr. Camille Logeay lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Kapital-Outputverhältnis negativ von den realen Kapitalnutzungskosten abhängen. Da die hierdurch implizierte negative Beziehung zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung Eingang in alle aggregierten Arbeitsmarktgleichungen findet, folgt NiGEM grundsätzlich dem neoklassischen Ansatz. Alle drei Gleichungen des Arbeitsmarktsystems nehmen die Form einer Fehlerkorrektur an und teilen eine ähnliche Langfristbeziehung (blau hervorgehoben in Kasten 1) zwischen Beschäftigung, Output, technologischem Fortschritt sowie Löhnen und Preisen. In der Lohngleichung spielt zudem die Arbeitslosigkeit eine Rolle. In der Preisgleichung wird ein kapazitätsauslastungsabhängiger Markup über den marginalen Kosten von Löhnen und Kapital herangezogen.

Die drei Gleichungen im Kasten 1 implizieren durch die Auswahl der Variablen in der langen wie in der kurzen Frist Ausschlussrestriktionen (Sims, 1980). Die Koeffizienten in den Langfristbeziehungen unterliegen mehreren Restriktionen. Beispielsweise ergibt sich eine langfristige Elastizität zwischen Reallohn und Arbeitsproduktivität von 0,5. In der Lohngleichung des Systems entspricht das $c_{14} = -c_{16}$ und $c_{14}/c_{12} = 2$. Die Bedeutung weiterer Koeffizientenrestriktionen wird erst in den Simulationen, d. h. im Zusammenspiel aller Gleichungen, ersichtlich. Insgesamt werden (ohne die Koeffizienten deterministischer Variablen) von den 27 aufgelisteten Koeffizienten letztendlich nur neun frei geschätzt.

Das Lohn-Preis-Beschäftigungssystem

Die makroökonomische Bedeutung der Löhne kommt im NiGEM grundsätzlich innerhalb dreier Wirkungskanäle zum Tragen:

1. Die Lohnentwicklung ist eine Einflussgröße für Anpassungen der Arbeitskräftenachfrage. Eine Erhöhung des Nominallohns kann zwar Preissteigerungen nach sich ziehen (Koeffizienten c_{23} und c_{28}), deren Einfluss auf den Umsatz der Unternehmen an sich positiv wäre. Das gilt aber nur, falls die abgesetzte Menge konstant bliebe. Vielmehr setzen die vom Lohnniveau abhängigen Kosten direkt Anreize dafür, Arbeitskräfte einzustellen oder zu entlassen (Koeffizienten c_{35} ; c_{36}). Neben der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist die Reallohnentwicklung daher im Ausgangsmodell eine direkt wichtige Einflussgröße auf die Beschäftigungsentwicklung.
2. Die Lohnentwicklung wirkt sich auf die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit aus, da sich die im Inland determinierten Preissteigerungen (Koeffizienten c_{23} und c_{28}) über die Verbraucherpreise auch in Exportpreissteigerungen übersetzen (der entspre-

Kasten 1

Lohn-Preis-Beschäftigungssystem

Lohngleichung

$$\Delta \log(WAGE_t) = c_{11} + c_{12} \log(WAGE_{t-1}) + c_{13} \log(UTC_{t-1}) + c_{14} \log(Y_{t-1}) + c_{15} TECHL_{t-1} + c_{16} \log(L_{t-1}) + c_{17} U_{t-1} + c_{18} \Delta \log(CED_t) + u_{1,t}$$

Preisgleichung

$$\Delta \log(UTC_t) = c_{21} + c_{22} \log(UTC_{t-1}) + c_{23} \log(WAGE_{t-1}) + c_{24} \log(Y_{t-1}) + c_{25} TECHL_{t-1} + c_{26} \log(L_{t-1}) + c_{27} \log(CU_{t-1}) + c_{28} \Delta \log(WAGE_t) + u_{2,t}$$

Beschäftigungsgleichung

$$\Delta \log(L_t) = c_{31} + c_{32} \log(L_{t-1}) + c_{33} \log(Y_{t-1}) + c_{34} TECHL_{t-1} + c_{35} \log(WAGE_{t-1}) + c_{36} \log(UTC_{t-1}) + c_{37} \Delta \log(Y_t) + c_{38} \Delta TECHL_t + c_{39} \Delta \log(L_t) + c_{310} \Delta \log(WAGE_t) + c_{311} \Delta \log(UTC_t) + D + u_{3,t}$$

Variablenverzeichnis: $WAGE$ = nominaler Stundenlohn, UTC = im Inland determinierter Teil der Verbraucherpreise (unit total cost), Y = BIP, $TECHL$ = (das Arbeitsvolumen erweiternder) technologischer Fortschritt, L = Arbeitsvolumen, U = Arbeitslosenquote, CU = Kapazitätsauslastung, CED = Konsumdeflator, D = Deterministik

chende Langfristkoeffizient beträgt in der Exportpreisgleichung gemäß NiGEM Benutzerhandbuch 0,7; der Kurzfristkoeffizient sogar 0,9). Lohnerhöhungen können zu höheren nominalen Lohnstückkosten führen, wenn die nominalen Arbeitnehmerentgelte stärker steigen als das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dieses Verhältnis (Koeffizient c_{23} im Vergleich zu den Koeffizienten c_{24} und c_{26}) bestimmt den Druck, den die Arbeitskosten auf das inländische Preisniveau ausüben, was wiederum die Terms of Trade mitbestimmt. Ausgeglichen werden kann diese Entwicklung entweder durch Steigerungen der Lohnstückkosten bei den Handelspartnern oder durch eine Abwertung des nominalen Wechselkurses (außerhalb der Europäischen Währungsunion). Weitere nicht-preisliche Wettbewerbskomponenten sind auch bedeutend (Storm und Naastepad, 2015), werden aber in dem Drei-Gleichungssystem nicht berücksichtigt.

3. Die Löhne sind für die Mehrzahl der Haushalte der wichtigste Bestandteil des verfügbaren Einkommens, und zudem orientieren sich Renten- und Arbeitslosengeldzahlungen vor allem an der Lohnentwicklung. Die Löhne wirken also maßgeblich auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage – sei es durch den privaten Konsum oder durch die privaten Wohnungsbauinvestitionen.

Nach Pagan (2003) verfolgen Hybrid-Modelle wie NiGEM das doppelte Ziel der theoretischen Nachvollziehbarkeit der Wirkungskanäle sowie der empirischen Konsistenz.

Lohnsimulationen von Sachverständigenrat und Deutscher Bundesbank mit NiGEM

Die hier diskutierten Simulationsstudien basieren auf kontrafaktischen Simulationen mit dem NiGEM-Modell. Das Modell reproduziert zum einen mehr oder weniger akkurat die tatsächlichen historischen Verläufe aller VGR-Variablen (Baseline-Simulation). Zum anderen werden bestimmte Variablen (hier der durchschnittliche nominale Lohn pro Stunde) exogen verändert. Die daraus resultierenden Reaktionen der anderen Variablen (Szenario-Simulation) werden dann mit der Baseline verglichen. Diese Abweichungen werden so interpretiert, dass sie die Wirkung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen (hier der Lohnerhöhung) zeigen.

Nach dem Ende der Finanzkrise von 2008/2009 und während der Krise des Euroraums warnten SVR und Bundesbank vor stärkeren Lohnsteigerungen in Deutschland. Mit diesen hätten nach Einschätzung einiger ökonomischer Beobachter die Binnennachfrage und damit auch die Importe aus dem europäischen Ausland angekurbelt werden sollen (Niechoj et al., 2010). Damit hätte ein Beitrag zum Abbau der hohen deutschen preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euroraums und globalen Leistungsbilanzungleichgewichte geleistet werden können. Anhand von Lohnsimulationen mit NiGEM argumentierten jedoch der SVR (2010) und die Deutsche Bundesbank (2013), dass bei einer solchen Lohnpolitik für Deutschland aufgrund deutlicher Beschäftigungsverluste mittel- und langfristig mit Wachstumsverlusten zu rechnen gewesen wäre, und dass zudem kein positiver Wachstumseffekt für die südeuropäischen Krisenländer aufgetreten wäre.

Die erwähnten Lohnsimulationen von Bundesbank und SVR sind sehr ähnlich, weisen allerdings zwei wesentliche Unterschiede auf: So fällt die exogen gesetzte Erhöhung der nominalen Stundenlöhne bei der Bundesbank mit dauerhaft 2 % über der Baseline doppelt so hoch aus wie beim SVR, und die Bundesbank analysiert einen Zeitraum von 16 Jahren, während es beim SVR nur fünf Jahre sind. Somit fallen die Ergebnisse der Bundesbank bei linearer Spezifikation annähernd doppelt so hoch aus wie die des SVR.

Vergleicht man die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse der beiden Veröffentlichungen für die ersten fünf Jahre, dann zeigen sich in beiden Simulationen – bezogen auf die jeweilige Impulsstärke – ein vergleichbarer Rückgang des realen BIP, ein Anstieg der Verbraucherpreise und ein sofortiger starker Einbruch der Beschäftigung im ersten

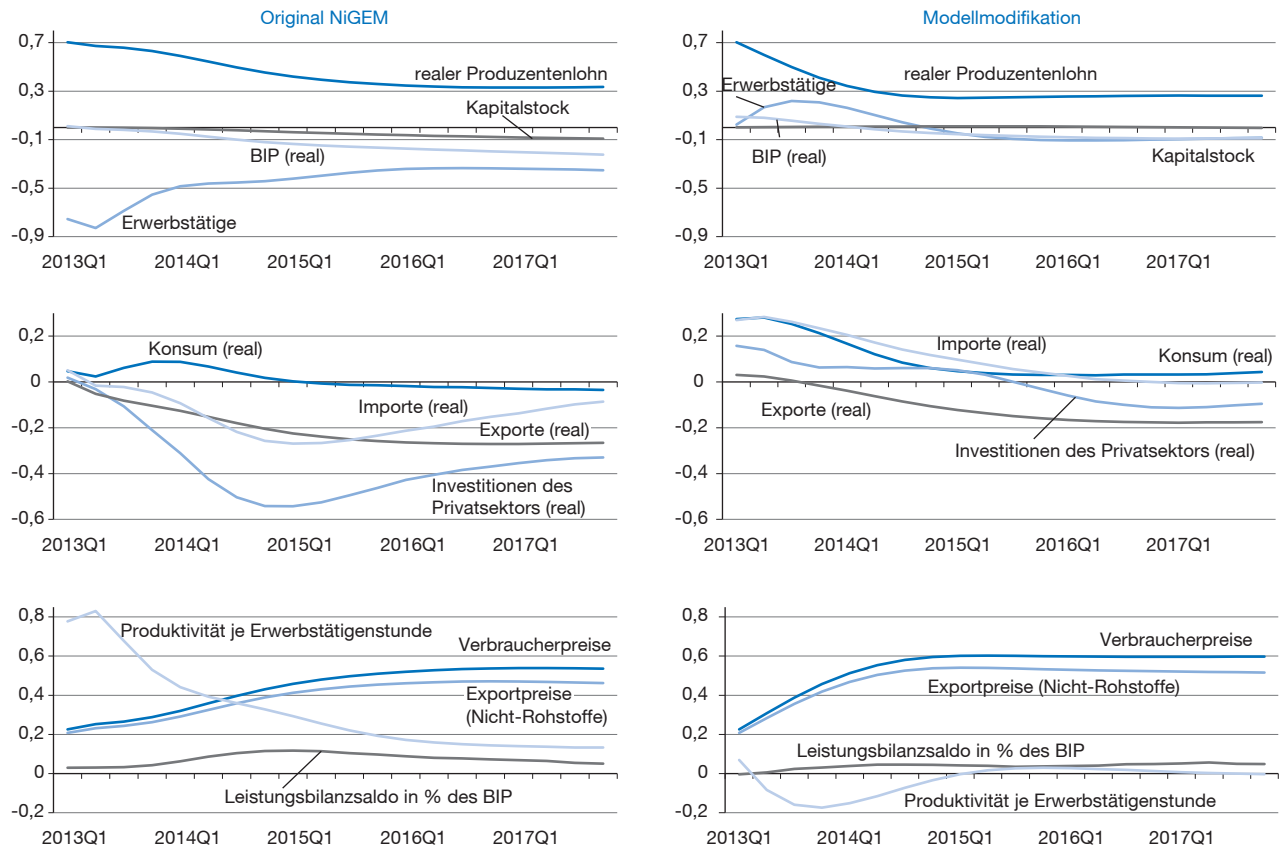
Jahr. In beiden Lohnsimulationen kommt es anschließend zu einer teilweisen Korrektur des starken Beschäftigungseinbruchs. In der langfristigen Lohnsimulation der Bundesbank findet aber selbst nach 16 Jahren noch keine vollständige Anpassung bei Beschäftigung, Konsum und BIP statt. Diese drei wichtigen Größen verschlechtern sich weiter von Jahr zu Jahr gegenüber der Baseline, sodass sich die langfristigen Effekte nicht eindeutig bestimmen lassen. Dagegen sind die Auswirkungen auf das Wachstum in den Peripherieländern Spanien, Griechenland, Portugal und Irland in beiden Studien vernachlässigbar gering. In den Simulationen von Bundesbank und SVR wird zudem eine sofortige und dauerhafte Erhöhung (keine Senkung) des deutschen Leistungsbilanzüberschusses ausgewiesen.

Die Simulationen des SVR können mit aktuellen NiGEM-Versionen gut reproduziert werden (vgl. Abbildung 1, linke Seite). Die Frage der theoretischen Nachvollziehbarkeit wird hier anhand dieser reproduzierten Ergebnisse analysiert. Wie man sieht, übersetzt sich der nominale Lohnschock von 1 % über fünf Jahre in einen Reallohnschock von unmittelbar 0,7 %, der sich nach drei Jahren auf 0,3 % einpendelt. Die Beschäftigung reagiert unmittelbar bei einer restringierten Kurzfristelastizität von über Eins mit einem Abbau um 0,8 %, der sich dann spiegelbildlich zum Reallohn und mit einer Elastizität von de facto Eins auf etwa -0,3 % einpendelt. Diese schnelle Reaktion ist ökonomisch überraschend, denn üblicherweise würde sich ein solcher Stellenabbau, falls er als Folge eines Verlustes an Wettbewerbsfähigkeit auftritt, erst allmählich vollziehen. Merkwürdig ist zudem, dass die Unternehmen im ersten Jahr diesen Beschäftigungsabbau trotz fast unverändertem Absatz vornehmen können. Denn im ersten Jahr der Simulation bleiben das reale BIP und der Kapitalstock noch nahezu unverändert (Teilabbildung links oben).

Der massive Beschäftigungsabbau um 0,8 % zu Beginn des Simulationszeitraums geht somit automatisch einher mit einem deutlich positiven Produktivitätsschub (Teilabbildung links unten). Da sich gleichzeitig im ersten Jahr die Verbraucherpreise um 0,2 % erhöhen, steigen die Gewinne der Unternehmen spürbar. In den beiden Folgejahren wird diese Entwicklung zur Hälfte korrigiert, weil der Preisaufrtrieb den Reallohnimpuls gegenüber der Baseline auf 0,3 % reduziert. Dieses Ergebnis bestätigt nicht die Aussage des SVR, dass die „Produktivität in der Simulation jedoch nicht gegenüber dem Basisszenario verändert (wird)“ (SVR, 2010, Ziffer 206). Vielmehr ist das Gegenteil der Fall (Teilabbildung unten links). Im Modell werden institutionelle Faktoren, wie der Kündigungsschutz, der eine derart schnelle und starke Beschäftigungsreaktion der Unternehmen verhindert, offenkundig kaum berücksichtigt.

Abbildung 1
Erhöhung der nominalen Stundenlöhne um 1 % ohne geldpolitische Reaktion (für Deutschland)

Veränderung makroökonomischer Größen gegenüber der Baseline in %



Quelle: eigene Berechnungen.

Aufgrund des sofortigen und starken Beschäftigungseinbruchs in NiGEM nach einer Lohnerhöhung kann der private Konsum kurzfristig kaum zulegen. Darüber hinaus gerät das Wirtschaftswachstum in eine Abwärtsspirale. Da die Exporte aufgrund des Verlustes an preislicher Wettbewerbsfähigkeit rückläufig sind und die Konsumentwicklung wegen der induzierten Beschäftigungsverluste schwach bleibt, wirkt sich dies nachfrageseitig auch negativ auf die reale Investitionsdynamik aus (Teilabbildung links Mitte).

Wie ökonomisch plausibel sind diese Effekte? Wenn es einen Beschäftigungsabbau der Unternehmen nach Lohnkostensteigerungen bei zunächst unverändertem Produktionsniveau gibt, dann bedarf es dazu im Normalfall zusätzlicher (Rationalisierungs-)Investitionen. Die treten im Modell aber nicht auf. Abbildung 1 (links Mitte) zeigt, dass die gesamten privaten Investitionen in NiGEM mit einer Elastizität von gut -0,5 im zweiten Jahr des Lohnschocks reagieren. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass der schwächeren Exportdynamik bei gegebenem Beschäfti-

gungsabbau keine stärkere binnenwirtschaftliche Dynamik gegenübersteht. Wäre kein Beschäftigungsabbau in solcher Höhe gegeben, dann würden die verfügbaren Einkommen der Haushalte durch den Lohnschock per Saldo nicht belastet, sondern angeregt. Ein großer Teil der Investitionen des Privatsektors in Form von Wohnungsbauinvestitionen dürften dann auch positiv beeinflusst werden.

Das NiGEM-Ausgangsmodell wird also sehr stark durch die jeweils aktuelle Reallohnsituation gesteuert. Induzierte Produktivitätseffekte dürften in der Realität allerdings zu einem großen Teil auf Investitionen und weniger auf Entlassungen beruhen. Dies bleibt in den beschriebenen Simulationen unberücksichtigt. Zudem dürften in der Realität die Beschäftigung bzw. das Arbeitsvolumen viel stärker auf Nachfrageschwankungen reagieren als auf Nominallohnänderungen, zumal letztere in NiGEM in hohem Maße in den Preisen weitergewälzt werden.

Der SVR weist auch darauf hin, dass „es unzulässig (wäre), die Simulationsergebnisse dahingehend zu interpretieren,

dass steigende Reallöhne notwendigerweise zu einem Rückgang der Beschäftigung führen“ (SVR, 2010, Ziffer 210). Die Simulationsergebnisse zeigen allerdings das Gegenteil. Auch in Phasen, in denen die Reallöhne letztlich geringer als die Produktivität steigen, kommt es im Modell zu einem Rückgang der Beschäftigung aufgrund der verwendeten Restriktionen. Insgesamt überzeugen die Dynamiken der Simulationen nicht und stellen die Erfüllung des ersten Ziels der theoretischen Nachvollziehbarkeit in Frage.

Die Beschäftigungsgleichung unter ökonomischer Betrachtung

Im Folgenden wird nun das zweite Ziel von Hybrid-Modellen wie NiGEM – die empirische Konsistenz – näher betrachtet. In den ersten drei Spalten der Tabelle 1 werden die Variablen der Beschäftigungsgleichung bzw. des Arbeitsvolumens im Arbeitsmarktsystem aufgelistet, die Koeffizientenrestriktionen erläutert und die geschätzten Koeffizienten, wie sie in NiGEM berichtet werden, wiedergegeben. In der Spalte (3) wird die NiGEM-Spezifikation des Arbeitsvolumens unter Berücksichtigung der im NiGEM-Benutzerhandbuch aufgeführten Restriktionen im Lohn-Preis-Beschäftigungssystem nachgeschätzt; in der Spalte (4) unter gleichen Bedingungen als Einzelgleichung.

Die Langfristrestriktionen in der NiGEM-Spezifikation sorgen für eine Elastizität von 0,5 zwischen Reallohn und Arbeitsproduktivität. Auf Basis eines Wald-Koeffiziententests und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 % kann tatsächlich bei der Systemschätzung nicht ausgeschlossen werden, dass die gewählte Elastizität des Arbeitsvolumens bezüglich des Outputs bei 1, die Semi-Elastizität bezüglich des technologischen Fortschritts bei -0,5 und die Elastizität bezüglich des Reallohns bei -0,5 liegen. Eine weitere Langfristrestriktion besteht für den in der Preisgleichung verwendeten Koeffizienten des kapazitätsauslastungsabhängigen Markups, der in Höhe des 1,25-fachen des Ladungskoeffizienten gesetzt wird.¹ Der Ladungskoeffizient der Langfristbeziehung in der Preisgleichung (c22) wird in NiGEM in gleicher Höhe auch für die Lohngleichung (c12) verwendet. Diese Restriktion lässt sich per Koeffizienten-Test allerdings ablehnen, wenn das Lohn-Preis-Beschäftigungssystem unrestringiert geschätzt wird.

Im Ausgangsmodell wird die Konstante in der Beschäftigungsgleichung (c31) unerklärlicherweise auf einen hohen positiven Wert von 4,96 gesetzt. Das erzeugt einen starken negativen Ladungskoeffizienten. Diese Setzung

¹ Diese Restriktion lässt sich zwar nicht auf Basis einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 %, wohl aber von 10 % ablehnen.

lässt sich empirisch nicht nachvollziehen. Durch den hohen Ladungskoeffizienten bekommt der Reallohn auch in der kurzen Frist einen stark negativen Einfluss auf die Beschäftigung, da der entsprechende Koeffizient auf das Verhältnis aus den Ladungskoeffizienten der Beschäftigungs- und der Lohngleichung restringiert ist.

Als einziger Kurzfristkoeffizient weist die Lohnveränderung in der Beschäftigungsgleichung eine solche Restriktion auf, die von den Koeffizienten anderer Gleichungen abhängt. Konkret hat diese einen hohen negativen Wert von -1,23. Dieser sehr elastische Zusammenhang kann von der nachgeschätzten Regression nur angenähert werden, wenn man das restringierte System bis 2006 schätzt (-1,37). Die Tatsache, dass es sich unter Berücksichtigung der Restriktionsstruktur nicht um ein stabiles Resultat handelt, wird in Tabelle 1 offenkundig. In der Systemschätzung bis 2018 fällt der Wert sogar auf -1,61 (Spalte 3), da der Ladungskoeffizient der Preisgleichung unter Berücksichtigung der Daten nach 2006 zurückgeht; in der restringierten Einzelgleichungsschätzung (Spalte 4) liegt er dagegen nur bei -0,37. Behrend et al. (2019) schätzen in einer kurzfristigen Spezifikation ohne Restriktionen mit einer Langfristbeziehung, bei der die Restriktionen der neoklassischen langfristigen Arbeitsnachfragekurve leicht verändert werden, sogar einen positiven Kurzfristkoeffizienten des Reallohns. Zusammenfassend zeigt die Bandbreite der Resultate, dass bei Verzicht auf die empirisch kaum zu motivierende Restriktion der Kurzfristeffekt der Löhne auf die Beschäftigung eher klein und teilweise sogar positiv ist.

Zudem fallen die diagnostischen statistischen Tests der System- und der Einzelgleichungsreplikation nicht überzeugend aus. Aufgrund der vielen Restriktionen fällt die Anpassungsgüte gemessen am adjustierten R^2 sogar negativ aus. Der t-Wert in Höhe von -3743 bzw. -4730 für den Ladungskoeffizienten c32 deutet auf die Schätzung einer Identitätsbeziehung hin. Dies erlaubt ein erstes Zwischenfazit, nach dem die NiGEM-Ausgangsgleichung keine ökonomisch bestätigten Zusammenhänge in den simulierten Größenordnungen widerspiegelt.

In Spalte (5) weist die Tabelle 1 die Ergebnisse einer Schätzung ohne jegliche Restriktionen aus. Diese Spezifikation erlaubt eine Einschätzung, inwieweit die Verwendung der neoklassischen Arbeitsnachfragekurve als Langfristbeziehung in der Beschäftigungsgleichung Sinn ergibt. Dabei werden für die Kurzfrist-Koeffizienten Verzögerungen höherer Ordnung zugelassen. Dieses Modell entsteht als Resultat einer sequentiellen Eliminierung der Koeffizienten mit dem höchsten p-Wert, bis nur noch Kurzfrist-Koeffizienten mit p-Wert kleiner als 10 % übrigbleiben. Evident ist, dass bei der unrestringierten Schätzung die neoklassisch-motivierte Arbeitsnachfrage

Tabelle 1

Koeffizienten in verschiedenen NiGEM-Modellversionen (1975Q1 bis 2018Q4; 236 Beobachtungen)

Abhängige Variable: DLOG(Arbeitsvolumen)	(1) Restriktion	(2) NiGEM	(3) Repliziert im System		(4) Repliziert als Einzelgleichung		(5) Unrestringiert		(6) Modifiziert	
Stichprobe			1975Q1 bis 2018Q4		1975Q1 bis 2018Q4		1975Q1 bis 2018Q4		1975Q1 bis 2018Q4	
Variablen			Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Konstante	c31	4,955	4	--	4,955	--	0,346	1,03	1,635	2,70
Kointegration										
LOG(Arbeitsvolumen(-1))	c32	-0,411	-0,412	-3743,25	-0,412	-4730,53	0,001	0,04	-0,083	-2,74
LOG(Reales BIP(-1))	(-1)*c32	0,411	0,412	--	0,412	--	-0,056	-1,61	0,083	--
Technologischer Fortschritt (- 1, arbeitserw.)	(1-σ)*c32	-0,206	-0,205	--	-0,206	--	0,023	1,33	--	--
LOG(Realer Produzentenlohn(-1))	σ*c32	-0,206	-0,205	--	-0,206	--	--	--	--	--
LOG(Nominaler Lohn(-1))		--	--	--	--	--	0,031	1,06	--	--
LOG(im Inland determinierter Preis(-1))		--	--	--	--	--	-0,028	-0,80	--	--
LOG(Kapitalstock(-1))		--	--	--	--	--	--	--	-0,088	-2,66
Kurzfrist										
DLOG(Reales BIP)	c37	0,661	0,415	4,54	0,462	5,29	--	--	0,209	4,64
DLOG(Reales BIP(-1))		--	--	--	--	--	0,213	4,84	--	--
DLOG(Reales BIP(-2))		--	--	--	--	--	0,182	4,33	--	--
DLOG(Reales BIP(-3))		--	--	--	--	--	0,125	3,01	--	--
DLOG(Reales BIP(-4))		--	--	--	--	--	0,120	2,97	--	--
D(Technolog. Fortschritt)	(-1)*c37	-0,661	-0,415	--	-0,462	--	--	--	--	--
D(Technolog. Fortschritt(-1))			--	--	--	--	-0,155	-1,98	--	--
DLOG(Arbeitsvolumen)	1-c37	0,339	0,585	--	0,538	--	--	--	--	--
DLOG(Beschäftigte(-1))		--	--	--	--	--	--	--	0,621	5,46
DLOG(Realer Produzentenlohn)	-σ*C32/C12	-1,231	-1,609	--	-0,373	--	--	--	--	--
DLOG(Realer Produzentenlohn(-1))		--	--	--	--	--	--	--	0,114	2,04
DLOG(Kapitalstock(-1))		--	--	--	--	--	--	--	-0,779	-2,15
Ladungskoeffizient der Lohngleichung	c12	-0,167	-0,128	-18,17	-0,552	-3,08	--	--	--	--
(1-S91Q1)*0,03/(1+0,035*(@trend-124))		1	-0,005	-3,13	--	--	--	--	--	--
S91Q1		--	--	--	--	--	0,001	0,39	--	--
I05Q1		--	--	--	0,025	2,73	--	--	0,026	4,74
I97Q2		--	--	--	--	--	--	--	0,025	6,29
adjustiertes R ²				< 0		< 0		0,284		0,464
Akaike-Informationskriterium				--		-5,98		-7,90		-7,53
Schwarz-Bayes-Informationskriterium				--		-5,91		-7,68		-7,37
Hannan-Quinn-Informationskriterium				--		-5,95		-7,81		-7,47
Diagnose-Test: Residuen	Null-Hypothese			p-Wert		p-Wert		p-Wert		p-Wert
Breush-Godfrey LM(1)				0		0,978		0,618		0,032
Breush-Godfrey LM(2)				0		0		0,686		0,992
Breush-Godfrey LM(3)				0		0		0,563		0,042
Breush-Godfrey LM(4)	Keine Residuen- Autokorrelation			0		0,002		0,699		0,623
Breush-Godfrey LM(5)				0		0,019		0,808		0,042
Breush-Godfrey LM(6)				0		0,024		0,445		0,031
Breush-Godfrey LM(7)				0		0,014		0,563		0,015
Breush-Godfrey LM(8)				0		0,144		0,249		0,333
White w/o cross terms	Homoskedastizität			--		0,007		0		0,025
Jarque-Bera	Normalverteilung			0		0,024		0,001		0,001
Ramsey Reset (2 terms)	Linearität			--		---		0,277		0,599

Mit $\sigma = 0,5$ wird in NiGEM die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital bezeichnet.

Quelle: eigene Berechnungen.

in der Kointegrationsbeziehung der Gleichung jeglichen Erklärungsgehalt verliert. Der Ladungskoeffizient ist vergleichsweise klein, positiv und insignifikant. Das deutet darauf hin, dass die oben genannten Testergebnisse zu den Elastizitäten und Semielastizitäten der Langfristbeziehungen von den Kurzfristsetzungen abhängen. Damit wird das Zwischenfazit nochmals bekräftigt.

Als Konsequenz wird im Folgenden gezeigt, wie eine Modifizierung der NiGEM-Beschäftigungsgleichung (Tabelle 1, Spalte 6), die das Ziel der empirischen Konsistenz besser erfüllt, die Reaktion der Beschäftigungsvariable auf Lohnänderungen verändert und zudem die theoretische Nachvollziehbarkeit verbessert.

Effekte einer Modifikation der Beschäftigungsgleichung

Tabelle 1 zeigt in der Spalte (6) eine sowohl keynesianisch als auch empirisch motivierte Modifikation der Langfristbeziehung und der Kurzfristmodellierung. Diese modifizierte Gleichung ist angelehnt an die Beschäftigungsgleichung des makroökonomischen Modells des IMK (Herr et al., 2018). In der langen Frist bilden nur das BIP und der Kapitalstock eine Kointegration mit der Beschäftigung. Kointegrationstests zeigen, dass sich die Kointegrationsbeziehung in der Beschäftigungsgleichung auf eine Spezifikation ohne die Reallöhne reduzieren lässt. Als einzige Restriktion wird eine Nachfrageelastizität des Arbeitsvolumens in Höhe von 1 aufrechterhalten, die sich im Koeffizienten-Test bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 % nicht ablehnen lässt. Qualitativ fallen die Schätz- und Simulationsergebnisse zudem ähnlich aus, wenn man auch diese Restriktion aufgibt. Im Gegensatz zur NiGEM-Ausgangsgleichung und der Schätzgleichung, in der die Restriktionen aufgelöst werden, sind nun alle Koeffizienten signifikant und somit empirisch motiviert. Auch die diagnostischen Tests zeigen ein besseres Ergebnis, auch wenn noch Schwachstellen in Form von serieller Korrelation bestehen. Zusammenfassend ist die Langfristbeziehung empirisch durch Signifikanz- und Kointegrationstests validiert; wirtschaftstheoretisch lässt sich die Spezifikation als keynesianisch einordnen.

Denn eine keynesianisch motivierte Beschäftigungsgleichung erfordert, dass die Entscheidung über die Arbeitsnachfrage dem Gütermarkt nachgelagert getroffen wird. Grundsätzlich hängt daher die Arbeitsnachfrage stark vom Wirtschaftswachstum ab. Produktivitätseffekte, die diesen Zusammenhang verändern, entstehen unter anderem durch zusätzliche Investitionen in den Kapitalstock. Die Lohnentwicklung wirkt auf die Arbeitsnachfrage ein, indem sie Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, die Preise und auf die Investitionstätigkeit hat. Die Unterneh-

men können kurzfristig nicht „beliebig“ zwischen Arbeit und Kapital substituieren, sondern nur in dem Maße, wie sie vorher ihre Investitionen arbeitssparend ausgerichtet haben. Investitionen wirken dann als Komponente des BIP vor allem kurzfristig nachfrage- und beschäftigungssteigernd, über die Erhöhung des Kapitalstocks produktivitätssteigernd und daher für sich genommen potenziell vor allem langfristig beschäftigungsmindernd.

Abbildung 1 (rechte Seite) illustriert Ergebnisse des ursprünglichen Simulationsdesigns des SVR (2010) mit der modifizierten Beschäftigungsgleichung in NiGEM.² Die Teilabbildung oben rechts zeigt, dass sich der Reallohnschock in dieser Modellvariante ähnlich entwickelt wie in der reproduzierten Simulation: Die Reallöhne steigen um ca. 0,7 % gegenüber der Baseline, um sich nun schon nach zwei Jahren auf zusätzliche 0,3 % einzupendeln. Die Beschäftigung reagiert aber ganz anders: Bis zur Mitte des zweiten Jahres wird ein leichter und allmählicher Ausbau gegenüber der Baseline simuliert; danach dreht sich die Wirkung vernachlässigbar gering ins Negative.

Auch Kapitalstock und BIP verändern sich im Gegensatz zur Simulation des SVR kaum. Was sich verändert, ist die Zusammensetzung des Wachstums (Teilabbildung Mitte). Während die realen Exporte wie in der Simulation des SVR rückläufig gegenüber der Baseline sind, liefert der reale private Verbrauch nunmehr eine positive Veränderung. Das stützt nachfrageseitig auch die realen Investitionen, die sich in der ersten Hälfte des Simulationszeitraums schwach positiv gegenüber der Baseline und in der zweiten Hälfte schwach negativ entwickeln. Anders als in der Simulation des SVR nehmen die Importvolumina gegenüber der Baseline zu. Die Teilabbildung unten rechts zeigt, dass sich zudem geringe Veränderungen der Produktivität und des Leistungsbilanzsaldos ergeben. Dass der Leistungsbilanzsaldo nicht rückläufig gegenüber der Baseline ist, dürfte auf das Anziehen der Exportpreise zurückzuführen sein.

Zusammenfassend: Mit modifizierter Beschäftigungsgleichung liefern höhere Lohnpfade im NiGEM-Modell entgegen den Simulationen von Sachverständigenrat und Deutscher Bundesbank keine signifikanten Wachstums- und Beschäftigungsverluste gegenüber der Baseline. Vielmehr regt die ausgewogenere Verteilung zugunsten der Arbeitseinkommen die Binnennachfrage an und bietet aufgrund stärkerer Steuereinnahmen zusätzlichen fiskalischen Spielraum zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums (Lindner, Stephan und Zwiener, 2018).

² Ähnlich dem Vorgehen von Behrend et al. (2019) werden zudem neu geschätzte Import- und Exportgleichungen für Deutschland verwendet. Als wichtiges Resultat zeigt die aktualisierte Schätzung eine verringerte Nachfrageelastizität der Importe.

Schlussfolgerungen

Die eingangs diskutierten Modellsimulationen von Sachverständigenrat und Deutsche Bundesbank mit NiGEM zu den vermeintlich negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Lohnerhöhungen dienten der wirtschaftspolitischen Beratung. Sie wurden publiziert, als in Deutschland der Ruf nach stärkeren Lohnsteigerungen nach einer langen Phase der Lohnmoderation in den 2000er Jahren lauter wurde und sich die Europäische Währungsunion aufgrund interner Wettbewerbsungleichgewichte in einer schwierigen Phase befand. Insofern kam den Empfehlungen von Bundesbank und SVR in dieser Zeit Bedeutung zu.

Die Simulationen wurden mit einem Modell durchgeführt, das in seinem Kern, dem System für die Lohn-, Beschäftigungs- und Preisgleichung, nicht allein auf empirisch geschätzten Gleichungen, sondern stark auf gesetzten Restriktionen beruhte und auch heute noch beruht. Bei der Überprüfung der empirischen Relevanz dieser Setzungen zeigt sich, dass selbst das 2006 implementierte zentrale Gleichungssystem zum damaligen Zeitpunkt statistisch nicht wirklich abgesichert werden konnte. Bestimmte Setzungen, wie z. B. die Konstante in der Beschäftigungsgleichung oder die Restriktion für den kurzfristigen Einfluss des Reallohns, hatten einen starken Einfluss auf die Koeffizientenschätzungen der erklärenden Variablen. In diesem Beitrag wird anhand von Simulationen gezeigt, dass sowohl das Ziel der Nachvollziehbarkeit der Wirkungskanäle, insbesondere in der kurzen Frist, als auch die empirische Konsistenz nicht ausreichend gegeben sind. Dies ruft nach einer Modifikation des Modells. Zudem dürfte vielen Nutzern von NiGEM die konkrete Ausgestaltung des Systems, die Implikationen der Setzungen, aber auch deren statistische (In)Signifikanz nicht bekannt (gewesen) sein.

In diesem Artikel wird eine Modifikation des Modells ohne Kurzfristrestriktionen und mit einer alternativen – keynesianisch inspirierten – Kointegrationsbeziehung durchgeführt, deren empirische Validität besser abschneidet als die des NiGEM-Ausgangsmodells. Mit dieser Modifikation verändern sich auch die Ergebnisse und die wirtschaftspolitischen Aussagen der erwähnten Simulationen des SVR

und der Deutschen Bundesbank: Ein höherer Lohnpfad regt nun stärker die Binnennachfrage an, weil die „gesetzten“ unmittelbaren Beschäftigungsverluste ausbleiben. Merkliche Wachstums- und Beschäftigungsverluste für die deutsche Volkswirtschaft bleiben im gesamten Simulationszeitraum aus – vielmehr ändert sich die Zusammensetzung der Wachstumskräfte zugunsten der Binnennachfrage. Zusätzlicher fiskalischer Spielraum aufgrund stärkerer Steuereinnahmen im Inland bietet die Möglichkeit zu einer Wachstumspolitik, die zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums beitragen kann.

Mit den Restriktionen des NiGEM-Ausgangsmodells und ihrer Beibehaltung über eineinhalb Jahrzehnte wurde ein vielfach in der wirtschaftspolitischen Beratung zitiertes Ergebnis konzipiert, das empirisch kaum gerechtfertigt werden kann.

Literatur

- Behrend, A., K. Gehr, C. Paetz, T. Theobald und S. Watzka (2019), Europa kann es besser: Wirtschaftspolitische Szenarien für stabileres Wachstum und mehr Wohlstand, *Friedrich-Ebert-Stiftung*.
- Deutsche Bundesbank (2013), Zu den makroökonomischen Effekten einer Anhebung des Lohnniveaus in NiGEM Simulationen, *Monatsbericht*, Februar.
- Hantzschke, A., M. Lopresto und G. Young (2018), Using NiGEM in uncertain times: Introduction and overview of NiGEM, *National Institute Economic Review*, Nr. 244.
- Herr, H., A. Herzog-Stein, J. Kromphardt, C. Logeay, P. Nüß, T. Pusch, T. Schulten, A. Watt und R. Zwiener (2018), Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, *Endbericht*, veröffentlicht bei der Mindestlohnkommission, 59 f. und Anhang A4.
- Lindner, F., S. Stephan und R. Zwiener (2018), Dringend gebraucht – aktive Wirtschaftspolitik, um Außenhandelsüberschüsse abzubauen, *Wirtschaftsdienst*, 98(9), 644-650.
- Niechoj, T., U. Stein, S. Stephan und R. Zwiener (2011), Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum, Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010, *IMK Report*, Nr. 68.
- Pagan (2003), Report on modelling and forecasting at the Bank of England, *Bank of England Quarterly Bulletin*, Spring, 60-88.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2010), Auswirkungen einer expansiven Lohn- und Fiskalpolitik in NiGEM, *Jahresgutachten 2010/11*.
- Sims, C. A. (1980), Macroeconomics and Reality, *Econometrica*, 48(1), 1-48.
- Storm, S. und C. W. M. Naastepad (2015), Crisis and recovery in the German economy: The real lessons, *Structural Change and Economic Dynamics*, 32, 11-24.

Title: *Wage Levels and Employment – On Economic Policy Advice Using the Multi-Country Model NiGEM*

Abstract: *The restrictions of the NiGEM initial model and their relevance over the last decade and a half have produced oft-cited economic policy advice that can hardly be justified empirically: Wage increases will result in significant employment losses. But with statistically validated modifications, the results and the economic policy statements of the simulations by the German Council of Economic Experts and the Deutsche Bundesbank find that a higher wage path now stimulates domestic demand more strongly because the set employment losses do not materialise. There are no noticeable losses in growth and employment for the German economy.*

JEL Classification: C54, E24, E27



SpringerPlus

Die Open Access-Plattform Ihrer Wahl für Forschungsergebnisse aus allen Fachbereichen!

- Unkompliziertes Einreichen der Artikel
- Strenges Peer Review
- Klare, transparente und schnelle redaktionelle Abläufe
- Erfüllt alle Anforderungen an Open Access-Publikationen
- Indizierung in den wichtigsten Datenbanken wie Web of Science, Scopus und PubMed Central

Open
Access

Weitere Informationen unter springerplus.com



A19900

Stephan Schulmeister*

CO₂-Emissionen müssen stetig teurer werden – durch einen Preispfad für fossile Energie

Die beiden wichtigsten Herausforderungen für die Politik in der EU sind die Überwindung der Wirtschaftskrise und die Bekämpfung des Klimawandels. Beide Ziele erfordern „Mega-Investitionen“, die Treibhausgasemissionen reduzieren und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum stärken. Beispiele für solche „Green-Deal-Projekte“ sind die energetische Sanierung des gesamten Gebäudebestands in der EU, der Bau von Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetzen, der Übergang zu emissionsfreien Autos und zu Wasserstofftechnologien in der Industrie sowie ein massiver Ausbau der Produktion erneuerbarer Energie.

Das Potenzial eines „green growth“ im Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft kann jedoch nur realisiert werden, wenn die Preise fossiler Energie als Hauptverursacher von CO₂-Emissionen schneller steigen als das allgemeine Preisniveau – ganz einfach deshalb, weil die Gewinne aus Investitionen in Energieeffizienz und/oder in erneuerbare Energien in den eingesparten Kosten fossiler Energie bestehen (Opportunitätsgewinne). Entscheidend ist die Verankerung der Erwartung aller Akteure, dass die Kosten für CO₂-Emissionen nie wieder billiger werden, sondern stetig steigen. Da die Preise sowohl für fossile Energie als auch für CO₂-Emissionsrechte zu den instabilsten Preisen in der Weltwirtschaft gehören, können weder CO₂-Steuern noch der Emissionshandel diese Erwartungen verankern. Gleichzeitig haben Investitionen in den Klimaschutz extrem lange Amortisationszeiten und erfordern daher ein Höchstmaß an langfristiger Planungssicherheit.

Die spezifischen Bedingungen am Rohölmarkt (geringe Preiselastizität von Angebot und Nachfrage, Rolle der

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

* Dieser Text ist eine Kurzfassung von Schulmeister (2020).

Dr. Stephan Schulmeister ist selbständiger Wirtschaftsforscher und Universitätslektor in Wien und war Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

OPEC, Konflikte innerhalb des Ölkartells sowie mit anderen Ölproduzenten, politische Turbulenzen im Nahen Osten) sowie die zunehmende Bedeutung der Spekulation mit Erdölderivaten lassen die Preise für fossile Energie in einer Abfolge ausgeprägter Bullen- und Bärenmärkte schwanken, sie boomten in den 1970er Jahren, fielen in den 1980er und 1990er Jahren, stiegen massiv bis zur Finanzkrise und sind danach wieder gefallen.

Diese Entwicklung, insbesondere der jüngste Ölpreisverfall, hat die Kosten von CO₂-Emissionen wieder gedämpft und damit auch Investitionen zu deren Vermeidung sinken lassen. Gleichzeitig versucht die Politik, CO₂-Emissionen zu bepreisen, entweder durch den Emissionshandel oder durch CO₂-Steuern. Keines der beiden Instrumente kann aber einen Pfad stetig steigender Emissionskosten realisieren und damit entsprechende Erwartungen verankern.

Schwankungen der CO₂-Preise

Das EU-Emissionshandelssystem (ETS) wurde 2005 eingeführt und umfasst die großen CO₂-Emittenten wie energieintensive Industrien sowie Stromerzeuger, auf die etwa 45 % aller Emissionen in der EU entfallen. Theoretisch stellt der Emissionshandel ein optimales Steuerungsinstrument dar: Die Emissionen werden durch das Volumen der CO₂-Zertifikate begrenzt, und diese Obergrenze wird schrittweise verringert. An den Zertifikatbörsen wird ein einheitlicher CO₂-Preis gebildet, der die Emissionen dorthin lenkt, wo ihr Nutzen am größten ist. Um Anreize für Investitionen in die CO₂-Reduktion zu schaffen, sollten die Preise für die Genehmigungen stetig steigen. In der Praxis ist jedoch das Gegenteil der Fall: Seit 2005 schwankt der Preis für die Emissionen einer Tonne CO₂ zwischen 32,30 Euro und 3,10 Euro (vgl. Abbildung 1). Dieses Desaster hat zwei Hauptursachen.

1. Die Menge der Zertifikate wird im Voraus für einen längeren Zeitraum festgelegt. Dies führt aufgrund der Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung zu Fehlallokationen und damit zu „falschen“ CO₂-Preisen. So waren die Finanzkrise 2008 und ihre Folgen nicht vorhersehbar, das Überangebot an Emissionszertifikaten ließ deren Preis auf weniger als 5 Euro fallen.
2. Finanzakteure verwenden auf den CO₂-Preis bezogene Derivate (besonders Futures) als Spekulationsvehikel und nutzen so das „trending“ dieser Preise und verstär-

Abbildung 1
Schwankungen der CO₂-Future-Preise



Quelle: Intercontinental Exchange (ICE).

ken es zugleich. Abbildung 1 zeigt, wie selbst ein simples technisches Spekulationssystem ausgeprägte Trends ausnutzt: Kaufe, wenn der aktuelle Preis den gleitenden 50-Tage-Durchschnitt von unten schneidet, und verkaufe im gegenteiligen Fall. So werden seit 2010 99 % aller Zertifikatstransaktionen mit Derivaten und nur 1 % mit echten Zertifikaten abgewickelt. Bereits 2012 war das Gesamtvolumen der CO₂-Transaktionen mehr als 33 Mal höher als der „Compliance-Bedarf“ der Unternehmen.

CO₂-Steuern sind keine Lösung

In allen EU-Ländern gibt es seit langem eine Steuer auf Treibstoffe. Sie entspricht einer Steuer auf die durch deren Verbrauch verursachten CO₂-Emissionen, da ein festes Verhältnis zwischen der Treibstoffmenge und den dadurch verursachten CO₂-Emissionen besteht. In Deutschland beträgt die Steuer auf Diesel 47 Cent pro Liter. Da bei dessen Verbrennung pro Liter 2,65 kg CO₂ entstehen, belastet die Steuer den Ausstoß von einer Tonne CO₂ mit rund 180 Euro (= 0,47/2,65 kg). Das ist deutlich mehr als bei den meisten geplanten oder – wie in Schweden oder der Schweiz – bereits eingeführten (allgemeinen) CO₂-Steuern.

Aufgrund der schwankenden Rohölpreise sind Phasen deutlicher Preissenkungen bei Benzin, Diesel und Heizöl selbst bei einer hohen CO₂-Steuer unvermeidlich. Angesichts des Ausmaßes der Ölpreisschwankungen gilt dies auch dann, wenn die Steuer schrittweise erhöht würde. Ein konkretes Beispiel: Zwischen 2004 und 2008 sowie zwischen 2009 und 2012 stieg der Ölpreis dramatisch an und mit ihm die Preise für Treibstoffe, Heizöl und Erdgas. Abbildung 2 zeigt den Preis für Rohöl der Sorte Brent und Diesel in Deutschland in Euro – letzterer stieg auf über 1,50 Euro. Auf die beiden Erdöl-Bullenmärkte folgten jedoch Bärenmärkte und der Dieselpreis fiel sowohl

2009 als auch 2016 wieder auf nur etwa 1 Euro. In der Folge zog die Nachfrage nach verbrauchsstarken Autos wie SUV wieder an. Investitionen in CO₂-Reduzierungen, die bei einem Ölpreis von 70 Euro (und mehr) rentabel waren, wurden zu „sunk investments“. Dasselbe wiederholte sich kürzlich: Durch den Ölpreisverfall sank der Dieselpreis in Deutschland auf rund 0,90 Euro/l und ökologische Investitionen wurden „ex post“ unrentabel.

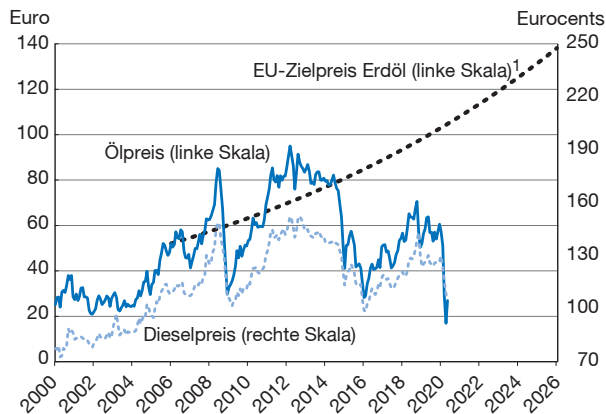
Auch langfristig dürften die Ölpreise niedrig bleiben, insbesondere wegen der schwindenden Marktmacht der OPEC, neuen Anbietern, insbesondere der USA, deren Produktion durch Fracking ab einem Preis von etwa 50 US-\$ deutlich anzieht, sowie wegen des geringen Wirtschaftswachstums. Steigende CO₂-Steuern können die Erwartung stetig steigender Emissionskosten nicht verankern. Eher im Gegenteil: Je mehr es der EU (und anderen Ländern) gelingt, den Verbrauch fossiler Energie zu reduzieren, desto stärker würde der Ölpreis gedämpft, was wiederum dem Anstieg der Emissionskosten durch CO₂-Steuern konterkariert.

Festlegung stetig steigender Preise für fossile Energie in der EU

Wie könnte ein steigender Pfad der fossilen Energiepreise erreicht werden? Statt den CO₂-Gehalt von Öl, Kohle und Erdgas zu besteuern, sollte die EU einen Pfad mit stetig steigenden Preisen für diese Energieträger (zunächst für etwa 20 Jahre) festlegen und die Differenz zwischen dem EU-Zielpreis und dem jeweiligen Weltmarktpreis durch eine monatlich angepasste Mengensteuer abschöpfen. Diese Steuer stellt eine (implizite) CO₂-Steuer dar, freilich anders konstruiert. Gleichzeitig würde eine solche Steuer für einen EU-einheitlichen CO₂-Preis sorgen, da jede Einheit Rohöl, Kohle und Erdgas eine bestimmte Menge CO₂ enthält.

Gedankenexperiment am Beispiel von Rohöl: Anfang 2006 wäre in der EU folgende Regelung in Kraft getreten: Auf Basis des (damals) aktuellen Ölpreises (Brent) von 52,0 Euro/Barrel wäre der innerhalb der EU gültige Preis auf einem vorgegebenen Pfad um 5 % pro Jahr gestiegen. Diese Veränderungsrate wäre viel geringer als die seither realisierten Schwankungen, aber sie ist immer positiv – und jeder kennt sie im Voraus. Zwischen März 2012 und Januar 2016 fielen der Ölpreis von 95,00 auf 28,30 Euro und der Dieselpreis in Deutschland von 1,52 auf 0,99 Euro (vgl. Abbildung 2). Der EU-Zielpreis für Öl läge jedoch im Januar 2016 bei 84,80 Euro/Barrel. Für Februar 2016 würde die EU-Energiesteuer somit 56,50 Euro/Barrel – 84,80 Euro minus 28,30 Euro – betragen, etwa das Doppelte der Ölrechnung (die Zahlen dienen nur zur Veranschaulichung; wäre tatsächlich ein EU-Preis eingeführt worden, wäre der Weltmarktpreis für Öl stärker gedämpft worden). Der Dieselpreis in Deutschland wäre kontinuierlich gestie-

Abbildung 2
Öl- und Dieselpreis im Vergleich zum EU-Zielpreis



¹ Erdöl verteuert sich um 3 Prozentpunkte stärker als die Zielinflation von 2%, also um 5% pro Jahr.

Quellen: OECD; Destatis; WIFO.

gen, wenn auch wahrscheinlich etwas langsamer als der Ölpreis, aber schneller und stetiger als das allgemeine Preisniveau (ebenso die Preise für Erdgas und Kohle).

Wenn man bedenkt, dass die EU 2016 insgesamt 414,5 Mrd. Euro für fast ausschließlich fossile Energieimporte zahlen musste, wird deutlich: Eine solche Energiesteuer könnte langfristig (je nach Startpreis) mehr als 500 Mrd. Euro pro Jahr einbringen, und ihre Erträge würden überdurchschnittlich steigen: Zum einen steigt der EU-Zielpreis, zum anderen dämpft er gleichzeitig die Energieimporte der EU und damit die Weltmarktpreise. Also steigen die Preisspanne und damit auch die Steuereinnahmen. Technisch wäre die Umsetzung einer solchen flexiblen Mengensteuer im „digitalen Zeitalter“ einfach: Ausgehend von der Differenz zwischen dem EU-Zielpreis und dem Weltmarktpreis wird die im Folgemonat gültige Steuer pro Mengeneinheit Öl, Kohle und Erdgas am Ende eines jeden Monats von der EU-Kommission festgelegt und in den Mitgliedstaaten von den Produzenten und Importeuren fossiler Energie eingezogen (die Erträge könnten auf die Mitgliedsländer entsprechend ihrem CO₂-Ausstoß verteilt werden, vorausgesetzt, ein Großteil wird für Maßnahmen der Emissionsreduktion verwendet).

Natürlich sollte das „Tempo“ der Preispfade in größeren Abständen an die Entwicklung angepasst werden, aber da eine Preissenkung fossiler Energie ausgeschlossen ist, gilt: Je früher eine Investition getätigt wird, desto größer ist ihr Gewinn. Ein solches Bepreisungssystem würde daher Investitionen in die CO₂-Vermeidung nachhaltig stimulieren. In die EU importierte Waren würden einer analogen Energiesteuer (Border Carbon Adjustment Tax) unterliegen. Solange es bei den Handelspartnern der EU keine vergleichbaren CO₂-Steuern gibt, müssten die EU-Exporte von der gezahlten EU-Steuer auf fossile Energie entlastet werden (analog zur

Mehrwertsteuer). Technisch gesehen wäre es weitaus einfacher, nur drei flexible Mengensteuern auf Öl, Kohle und Erdgas einzuführen, als das komplexe und bürokratische EU-Emissionshandelssystem zu verwalten (ganz zu schweigen von seiner Ausweitung auf Verkehr und Wohnen).

Flexible Mengensteuer auf fossile Energie

Was wären die wichtigsten Preis- und Investitionseffekte der EU-Zielpreise für fossile Energien? Alle Waren und Dienstleistungen würden sich innerhalb der EU in dem Maße verteuern, in dem fossile Energie bei ihrer Herstellung verwendet wird – von Treibstoffen einschließlich Kerosin bis zu Kunststoffprodukten. Produkte, die mit erneuerbarer Energie oder weniger Energie hergestellt werden, würden sich relativ verbilligen. Die Investitionseffekte wären bedeutend: Da die Besitzer von Einfamilienhäusern, Wohnungsbaugenossenschaften usw. wissen, wie viel Heizkosten sie durch energieeffizientere Gebäude einsparen könnten, würden sie ihre Investitionen entsprechend ausweiten. Die verlässlichen Preispfade würden die Autofirmen von einem großen Teil des Risikos langfristiger Investitionen in die Entwicklung von Elektrofahrzeugen und wasserstoffbetriebenen Lkw entlasten. Dasselbe gilt für den noch komplexeren und teureren Übergang von fossiler zu „grüner“ Energie in der industriellen Produktion, insbesondere auf der Basis von Wasserstoff.

Der Anreiz für Investitionen in die Reduzierung der CO₂-Emissionen durch stetig steigende Preise fossiler Energie sollte verstärkt werden, indem ein Teil der Steuererträge für langfristige Großprojekte verwendet wird (ein anderer Teil sollte die Belastung einkommensschwacher Gruppen ausgleichen). Zu diesen Projekten gehören die energetische Sanierung des gesamten Gebäudebestands in der EU (Isolierung, Photovoltaik, Wärmepumpen), die Schaffung eines transeuropäischen Netzes für Hochgeschwindigkeitszüge, die Umstellung auf Elektroautos und auf Wasserstofftechnologie in den energieintensivsten Industrien (Stahl, Papier, Grundstoffchemie, Baustoffe), Investitionen in öffentliche Nahverkehrssysteme und in die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Ein solcher Green Deal würde das Wirtschaftswachstum in der EU stabilisieren und gleichzeitig die Umwelt verbessern. Durch den Abbau von Arbeitslosigkeit und atypischen Beschäftigungsverhältnissen und damit der (Angst vor) Armut würde der langfristige Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft auch das europäische Sozialmodell stärken und die integrativen Kräfte innerhalb der EU.

Literatur

Schulmeister, S. (2020), Fixing Long-term Price Paths for Fossil Energy – The Optimal Incentive for Limiting Global Warming, *WIFO Working Paper*, 604, Juli.

Konjunkturschlaglicht

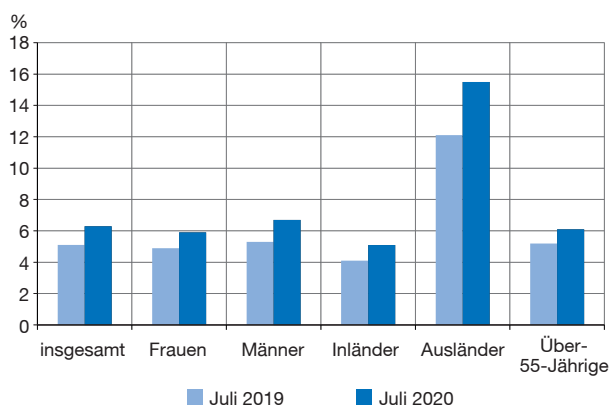
Muster der Erwerbslosigkeit in der COVID-19-Krise

Die globale COVID-19-Pandemie und die damit verknüpften krisenpolitischen Interventionen haben einen in dieser Form bislang einmaligen kombinierten Angebots- und Nachfrageschock auf den Weltmärkten ausgelöst. Demgegenüber fallen die Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt, auch dank der Fördermaßnahmen im Bereich der Kurzarbeit, bislang eher moderat aus. Im Juli 2020 lag die Arbeitslosenquote deutschlandweit bei 6,3 %, und damit 1,2 Prozentpunkte höher als im Juli 2019 (5,1 %). Ein solcher Anstieg ist grundsätzlich für alle Personengruppen zu beobachten, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Abbildung 1). So stieg im Vorjahresvergleich die Arbeitslosenquote der Männer (von 5,3 % auf 6,7 %) etwas stärker an als die der Frauen (von 4,9 % auf 5,9 %). Auch fiel bei älteren Erwerbspersonen über 55 Jahre dieser Anstieg (von 5,2 % auf 6,1 %) vergleichsweise schwach aus. Zugleich sind Ausländer (Anstieg von 12,1 % auf 15,5 %) gegenüber Inländern (von 4,1 % auf 5,1 %) wesentlich stärker betroffen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

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

Abbildung 1
Arbeitslosenquoten nach Personengruppen in Deutschland



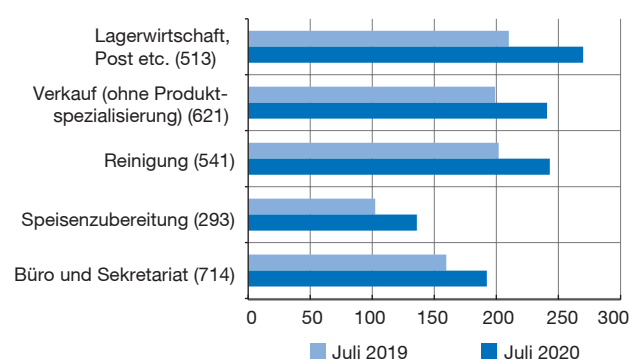
Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019, 2020a).

Es liegt nahe, hierin einen Zusammenhang zu der spezifischen Natur des COVID-Schocks zu sehen. Dessen unmittelbare Wirkung war zunächst eine durch die Beschränkungen ausgelöste Angebotsrestriktion, und zwar in stark asymmetrischer Form, denn Zwangsschließungen wurden nur für bestimmte Bereiche des Handels und der personenbezogenen Dienstleistungen verordnet. Auch die sekundären Nachfrageschocks haben sich nicht in gleicher Weise auf die verschiedenen Wirtschaftszweige ausgewirkt, da sie neben der grundsätzlichen Konsumneigung auch die Konsummuster beeinflusst haben. Dies hat erwartungsgemäß zu einer stark unterschiedlichen Betroffenheit von Berufsgruppen durch die Krise geführt.

Betrachtet man die fünf Berufsgruppen (gemäß Klassifikation der Berufe, KldB 2010, 3-Steller-Ebene) mit der im Vergleich von Juli 2019 zum Juli 2020 stärksten absoluten Zunahme im bundesweiten Bestand an Arbeitslosen,¹ so sind dies „Lagerwirtschaft, Post, Zustellung, Güterumschlag“ (+ 59.875), „Verkauf (ohne Produktspezialisierung)“ (+ 41.872), „Reinigung“ (+ 41.218), „Speisenzubereitung“ (+ 33.579) und „Büro und Sekretariat“ (+ 32.632) (vgl. Abbildung 2). Eine für die zukünftige Entwicklung relevante Frage ist, inwieweit die beobachteten Unterschiede

1 Zuordnung gemäß Zielberufen.

Abbildung 2
Arbeitslose nach Zielberufen in Deutschland
Bestände in 1.000



In Klammern: Nummer der Systematik der Klassifikation der Berufe, KldB 2010.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019, 2020b).

de zwischen soziodemografischen Gruppen durch ihre unterschiedliche Verteilung auf diese besonders betroffenen Berufsgruppen zu erklären sind. Deskriptive Anhaltspunkte sind dafür im Datenbestand zu finden.

In allen fünf Berufsgruppen mit Ausnahme von Lagerwirtschaft (513) waren Frauen zum 30.6.2019 im Vergleich zu ihrem Beschäftigtenanteil insgesamt (46,2 %) deutlich überproportional vertreten. In den Gruppen „Büro und Sekretariat“ und „Reinigung“ betrug ihr Anteil sogar 79,3 % bzw. 74,2 % (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2019). Zugleich ist allerdings im Jahresvergleich Juli 2019 bis Juli 2020 in einer Mehrheit dieser Gruppen der Bestand an Arbeitslosen unter den Männern prozentual deutlich stärker gestiegen als unter den Frauen. Im besonderen Maße gilt dies für die Gruppen „Reinigung“ und „Speisenzubereitung“. Im Bereich „Speisenzubereitung“ stieg der Bestand an männlichen Arbeitslosen um 51,4 %, an weiblichen Arbeitslosen aber nur um 20,9 %. Im Bereich „Reinigung“ beträgt die Zunahme bei den Männern 32,3 %, bei den Frauen 17,6 %. Während Frauen im Hinblick auf ihre Berufswahl strukturell stärker von der Krise betroffen sind, haben sie innerhalb der besonders betroffenen Berufsgruppen mehrheitlich einen relativ schwächeren Netto-Zugang in die Arbeitslosigkeit erlebt als ihre männlichen Berufskollegen. Als Ursache kämen geschlechtsspezifische Unterschiede in der Verteilung auf Tätigkeitsbereiche innerhalb dieser Gruppen (d.h. einer tieferen Gliederungsebene) in Betracht. Ein Zusammenhang könnte auch zu den berufsbezogenen Anforderungsniveaus, d.h. der vertikalen Dimension der Berufverteilung, bestehen. Auch hier zeigen sich Unterschiede: So ist in den Gruppen „Reinigung“ und „Speisenzubereitung“ die Zahl an arbeitslos gemeldeten Helfern im Betrachtungszeitraum deutlich stärker gestiegen als unter den Fachkräften. Unter den Helfern sind allerdings jeweils die Frauen überproportional vertreten, sodass dies nicht die stärkere Inzidenz bei den Männern erklären kann.

Einen andersgearteten Aussagegehalt besitzt die Berufverteilung für die Unterschiede nach Altersgruppen. Die insgesamt weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffene Alterskohorte 55+ war zum 30.6.2019 unter den betrachteten fünf Berufsgruppen im Schnitt leicht überdurchschnittlich vertreten. Mit Ausnahme von „Büro und Sekretariat“ stellt sie zugleich in allen betrachteten Berufen die Kohorte mit dem geringsten Zuwachs an Arbeitslosigkeit im Jahresvergleich dar. In diesem Fall bestehen Hinweise auf einen Zusammenhang zu den Anforderungsniveaus: Der Anteil Helfer ist erwartungsgemäß unter den älteren Arbeitslosen in allen betrachteten Gruppen kleiner als unter den Jüngeren, ihre Betroffenheit durch eine spezifisch Ungelernte bedrohende Arbeitslosigkeit damit geringer.

Im Hinblick auf die Verteilung nach Nationalität stechen die Berufsgruppen „Reinigung“, „Speisenzubereitung“ und „Lagerwirtschaft“ mit einem deutlich überdurchschnittlichen Ausländeranteil hervor. Damit scheint der überproportionale Anstieg der Arbeitslosigkeit unter Ausländern also durchaus in Zusammenhang mit der Berufswahl zu stehen. Zugleich haben aber auch innerhalb dieser Gruppen Ausländer einen jeweils stärkeren Zuwachs an Arbeitslosigkeit verzeichnet als Inländer. Dieser könnte sich zum Teil ebenfalls über Unterschiede im Anforderungsniveau erklären: der Anteil an Fachkräften fällt in all diesen Berufsgruppen unter ausländischen Arbeitslosen geringer aus als unter Inländern. Eine sich vor allem in der Entlassung Geringqualifizierter äuffernde Krise trägt damit in besonderem Maße zu Arbeitslosigkeit unter Ausländern bei. Somit ergibt sich, dass ausländische Erwerbstätige gleich in doppeltem Maße negativ vom Corona-Schock betroffen sind (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020c).

Diese vorläufigen deskriptiven Ergebnisse verdeutlichen, dass die Frage des Tätigkeitsfeldes sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Dimension eine wichtige Rolle bei der Verteilung der ökonomischen Wohlfahrtsschäden aus der Pandemie in der Gesellschaft spielen kann. Damit verknüpft ist die Frage, inwieweit die Arbeitsnachfrage in den besonders betroffenen Berufsgruppen auch längerfristig durch hiermit verbundene Struktureffekte beeinträchtigt bleiben wird. Dies wird unter anderem davon abhängen, ob nach dem Auslaufen der gegenwärtig bestehenden Kurzarbeiterförderung entsprechende Nachfolgeregelungen greifen werden, aber auch, ob ein nachhaltiger Umbau von Arbeitsplatzumgebungen mit Blick auf Mitarbeiter- und Kundenschutz gelingt. Um den Zusammenhang zwischen krisenbedingten Erwerbsverläufen und soziodemografischem Hintergrund näher ergründen zu können, bedarf es zukünftig der Auswertung detaillierter Mikrodaten. Die Makroebene liefert allerdings bereits deutliche Hinweise, dass Fragen der Qualifizierung und Weiterbildung mittelfristig stärkere gesellschaftspolitische Relevanz zukommen dürfte.

André Wolf
wolf@hwwi.org

Literatur

- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019), Beschäftigte nach Berufen (KIdB 2010), Juli.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a), Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf – Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale), August.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b), Arbeitslose nach Zielberufen. Sonderauswertung, August.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020c), Arbeitslose nach Zielberufen und soziodemografischen Merkmalen. Sonderauswertung, August.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

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

Redaktion

Christian Breuer (Chefredakteur)
Susanne Erbe (stv. Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Julia Nolte

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Norbert Berthold Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Peter Bofinger Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Dieter Cassel Universität Duisburg-Essen
Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Clemens Fuest ifo Institut
Carsten Hefeker Universität Siegen
Ullrich Heilemann Universität Leipzig
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Renate Ohr Georg-August-Universität Göttingen
Wolfgang Renzsch Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Ronald Schettkat Bergische Universität Wuppertal
Winfried Schmähl Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Claus Schnabel Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ulrich van Suntum Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Theresia Theurl Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Joachim Weimann Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Jochen Zimmermann Universität Bremen
Klaus F. Zimmermann Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Urheberrecht

Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben 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
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Navar
OCLC WorldCat Discovery Service

ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Ein Jahresabonnement umfasst 12 Ausgaben und ein Konferenzheft. Die Printversion kostet 71 Euro pro Jahr (inkl. Versandkosten).

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html>

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

